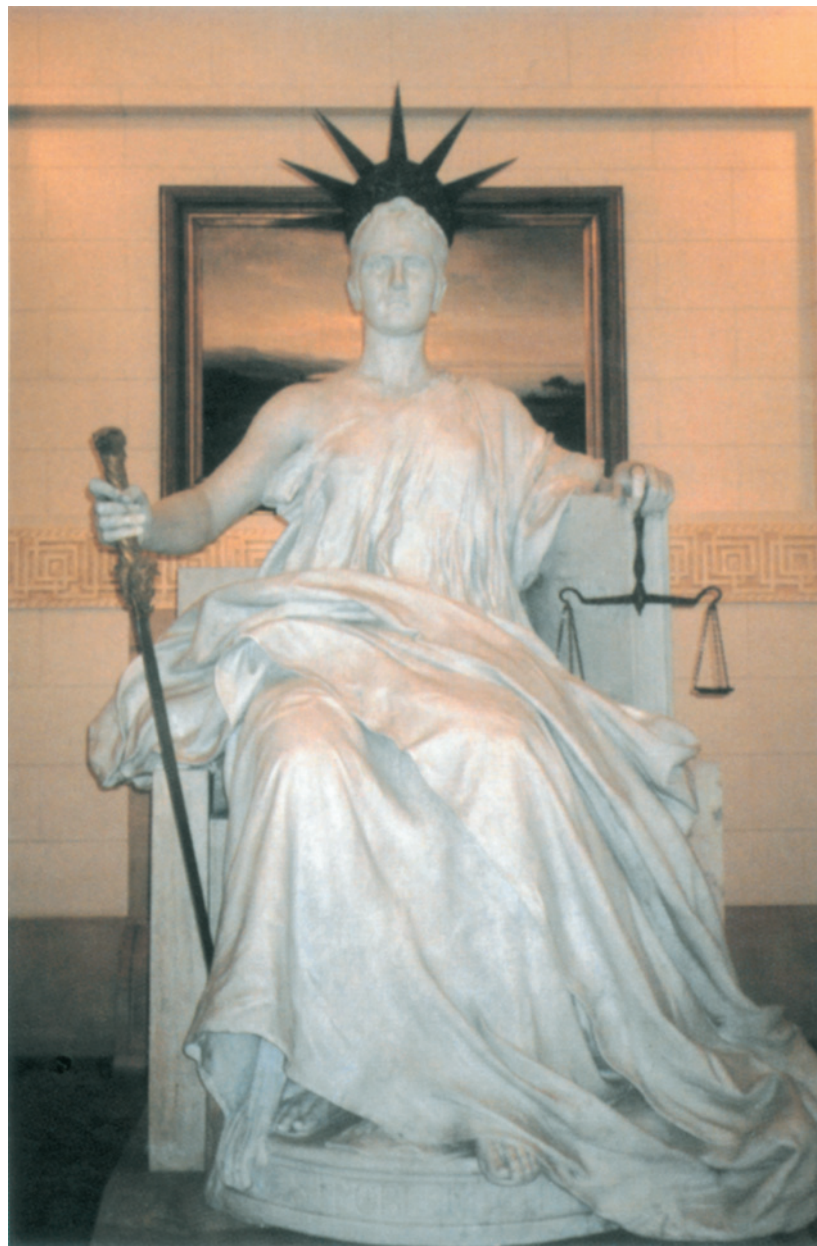


# colleģa

Jogi szakmai folyóirat



collega

---

X. évfolyam 2-3. szám



## Tartalom:

---

### Alkotmányjog és Államigazgatási Jog

<i>Betlejné Skurek Rita</i> : Az Európai Bizottság kezdeményező szerepe .....	5
<i>Boros Anita</i> : Bizonyítás a közigazgatási jogban .....	9
<i>Csink Lóránt</i> : A köztársasági elnök felelősségének szabályozása .....	16
<i>Csűrös Gabriella</i> : A helyi önkormányzatok pénzügyi finanszírozásának modernizációja .....	23
<i>Enyedi Krisztián</i> : Alapjogok védelme és az alkotmányjogi panasz .....	26
<i>Farkas Gergely</i> : A Harmadik Magyar Köztársaság Országgyűlésének létrejötte .....	30
<i>Hegedűs Bulcsú</i> : Az adatvédelmi biztos – szakombudsman avagy adatvédelmi hatóság? .....	34
<i>Illés Viktor</i> : A Miskolci Nemzeti Bizottság szerepe a helyi szakigazgatások helyreállításában .....	38
<i>Jakab Nóra</i> : Elmélet és gyakorlat – avagy a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló törvény és a munkához való alkotmányos jog gyakorlati érvényesülése .....	40
<i>Lőrincsikné Lajkó Dóra</i> : A cafetéria rendszer alapvető jellemzői .....	50
<i>Sólyom Péter</i> : A jog alapjai és a gyűlekezési szabadság .....	54
<i>Szabó Annamária Eszter</i> : Együttműködés a kulturális igazgatás terén az Európai Unióban .....	59
<i>Szabó Szilárd</i> : A Bosznia-Hercegovina okkupációjára és annexiójára vonatkozó levéltári források a bécsi Haus-Hof und Staatsarchiv anyagában .....	64
<i>Dr. Tóthné dr. Veszprémi Bernadett</i> : Köztisztviselők az Alkotmányban .....	67
<i>Vattay Éva</i> : Az Európai Bizottság szerepe az európai közigazgatási eljárás során .....	70

### Bűnügyi Tudományok

<i>Árva Zsuzsanna</i> : A közigazgatási büntetőjog egy speciális területe: a pénzügyi jogsértések .....	75
<i>Bartkó Róbert</i> : Egy lehetséges antiterrorista stratégia az Európai Unió politikájának tükrében .....	80
<i>Kapa-Czenczer Orsolya</i> : A büntetés-végrehajtási intézetek történetisége .....	84
<i>Gilányi Eszter</i> : Gyermekkitétel, családi állás megváltoztatása, anonim szülés .....	94
<i>Görömbei Róbert</i> : Modern büntetési elméletek az angolszász államokban .....	98
<i>Mónusné dr. Kiss Katalin</i> : Tévedés az orvosi tevékenység kapcsán .....	102
<i>Sipka Péter</i> : A korrupció elleni harc legújabb eszközei .....	106
<i>Szabó Adrienn</i> : Szemelvények az univerzális joghatóság elméletétörténetéből .....	110
<i>Tarr Ágnes</i> : Gondolatok a kétszeres eljárás tilalmáról az Európai Bíróság esetjoga kapcsán .....	114
<i>Tisza Tamás</i> : A szabálysértési eljárás feletti ügyészi törvényességi felügyeletről .....	119
<i>Windt Szandra</i> : Schengen és az irreguláris migráció elleni fellépés .....	123

### Civilisztika

<i>Fézer Tamás</i> : Az okozati összefüggés értelmezésének változatai az európai államok kártérítési jogában .....	127
<i>Homicskó Árpád</i> : A francia szociális rendszer általános bemutatása .....	132
<i>Izsoné dr. Ács Alexandra</i> : Az élettársakról nem magánjogi szempontból .....	136
<i>Jármai Péter Zoltán</i> : A német tisztességtelen verseny elleni jog aktuális kérdései .....	141
<i>Menyhárt Szabolcs</i> : A nyugdíjbiztosítási jog helye és funkciója a magyar jogrendszerben .....	145
<i>Molnár Judit</i> : A polgári per elkerülésének lehetőségei, különös tekintettel a nemperes eljárásokra .....	149
<i>Nagy Adrienn</i> : Megjegyzések az európai polgári eljárásjog és a magyar szabályok összhangjáról .....	153
<i>Nádházy Zsolt</i> : Alternatív vitafeloldás Európában – különös tekintettel a munkaügyi vitákra .....	157
<i>Nemcsik Orsolya</i> : Az örökbefogadás öröklési jogi hatásai .....	162
<i>Nyilas Anna</i> : Az örökléssel kapcsolatos eljárások egyszerűsítésének kérdései az Európai Unióban .....	165

<i>Szilágyi János Ede: Növényfajták oltalma és állami fajtaelismerés a borászatban</i>	169
<i>Varga Nelli: A pénzügyi ingatlan lízingszerződés jogi sajátosságai</i>	172
<i>Varga Szabolcs: A gyermeki jogok érvényesülése a mai magyar joggyakorlatban</i>	175
<i>Varga Zoltán: Az Európai Unió szociális jogának legfontosabb jellemzői</i>	180
<i>Vasady Loránt Zsolt: A mögöttes felelősség aktuális kérdései</i>	186
<i>Váradai Szabolcs: A franchise átvevő kielégítési iényének érvényesítése a német jogban</i>	190

## Nemzetközi Jog és Integráció

<i>Bartha Ildikó: A közösség hűség elve az Európai Közösség külkapcsolataiban</i>	193
<i>Halász Zsolt: Az Európai Unió pénzügyi ellenőrzési rendszere</i>	199
<i>József Zsuzsanna: Nemzetközi kereskedelmi jog amerikai kitekintéssel</i>	204
<i>Kiss Szilvia: Betegmobilitás az Unióban</i>	209
<i>Kirs Eszter: Az ex-jugoszláv törvényszék létrehozásának problematikája</i>	214
<i>Kun Attila: Az ENSZ Normatervezete a transznacionális és egyéb vállalatok emberi jogi felelősségéről</i>	218
<i>Mihálka György Sándor: Úrtárgyak által okozott környezetszennyezés kérdése a világűrjogban</i>	222
<i>Nyakas Levente: A közszolgálati műsorszolgáltatás a közösségi jog kontextusában</i>	227
<i>Nyitrai Péter: Az egyenlő bánásmód és az esélyegyenlőség hatósága Magyarországon és az Európai Unióban</i>	231
<i>Pintér Edit: Egységes jogi modell szerint épülő határon átnyúló együttműködés, mint az európai kohézió stratégiai eleme</i>	235
<i>Raisz Anikó: Az emberi jogok új kihívások előtt</i>	238
<i>Szemesi Sándor: Az iraki háború új aspektusa</i>	242
<i>Szuchy Róbert: Az európai integráció kezdetei</i>	245

## Idegen nyelvű szekció

<i>Ildikó Ernszt: Securing Our Skies</i>	251
<i>Eszter Karoliny: Establishing a democratic life in the European Union: a D-plan and a White Paper</i>	256
<i>Márk Pándi: Leniency policy in competition law</i>	260
<i>Roland Sándor: Criminal Law in the English Legal System</i>	262
<i>Gergely Szalóki: Some thoughts on freedom of religion in the decisions of the Constitutional Court</i>	265
<i>Zoltan J. Toth: The Death Penalty in the United States</i>	270
<i>Zsolt Hajnal: Besserer Schutz gegen unlautere Geschäftspraktiken</i>	274
<i>Rita Rákosfalvi: Der Konkurszustand ist in Europa</i>	278

### collega

az Accursius Jogász Egylet szakmai folyóirata

**Főszerkesztő:**  
dr. Kapa Máttyás

**szerkesztők:**  
dr. Czenczer Orsolya  
dr. Gajda Tibor  
dr. Princzinger Péter  
dr. Sándor Roland

szerkesztőség:  
1053 Budapest, Királyi Pál u. 7.  
Tel./fax: (06-1) 317-0369  
www.extra.hu/accursius • E-mail: collega@freemail.hu  
Felelős kiadó: dr. Bebők Gábor

ISSN 1417-8079

# Alkotmányjog és Államigazgatási Jog



Betlejné Skurek Rita:

## Az Európai Bizottság kezdeményező szerepe

### 1. Bevezető gondolatok

Az Európai Unión belül nem valósul meg a klasszikus értelemben vett hatalmi ágak, azaz a jogalkotási-, végrehajtási-, igazságszolgáltatási hatalmi ágak elválasztása. Ennek egyik oka, hogy az Európai Bizottság egyszerűen lát el jogalkotási, jogalkalmazási, sőt egyes területeken igazságszolgáltató tevékenységet, továbbá végrehajtó feladatokat gyakorol. Mindebből levonható azon következtetés, hogy a Bizottság mindhárom területen lát el feladatokat, de a *jogalkotásban betöltött szerepe* kiemelkedően fontos, míg a végrehajtási feladatok kissé csekélyebb súlyúak.<sup>1</sup> Ezért szokták a Bizottságot az Európai Unió „*kormányának*” is nevezni, mely nem tévesztendő össze a felelős nemzeti kormányok jellemzőivel, sőt a rendelkezésére álló eszközök sem azonosíthatók egy állam végrehajtó hatalmával.

A bizottság hatáskörei:<sup>2</sup>

- jogszabály kezdeményezés,
- jogalkotás,
- végrehajtás,
- tagállami végrehajtás ellenőrzése,
- közösségi pénzügyek kezelése,
- külkapcsolatok vitele.

A Bizottság legfontosabb hatáskörte a *kezdeményező szerep*. Ezért a Bizottságot az *integráció motorjának* is szokták nevezni, hisz javaslatai, indítványai a Közösség minden tevékenységi területére kiterjednek, és állandóan működésben tartják a közösségi intézményrendszert.<sup>3</sup> A Bizottság kezdeményezésének irányai:<sup>4</sup>

- 1., stratégiai célkitűzések az integráció továbbfejlesztésére, elmélyítésére. (deklaratív jellegű célok)
- 2., jogi aktus kibocsátásának kezdeményezése a Tanácsnál. A Tanács saját maga kezdeményezésére, az Európai Bizottság javaslata hiányában nem bocsáthat ki jogi aktust. A Bizottság monopóliumot élvez ezen kérdéskörben.
- 3., A közösségi politikák megvalósítása, figyelemmel kísérése, és a fejlődési irány kijelölése.
- 4., Az Unió költségvetési javaslatának elkészítése és a Tanács, Parlament elé történő benyújtása.

A fent említett hatáskörök közül az egyik legjelentősebb a jogi aktus kibocsátásának kezdeményezése. Ezzel kapcsolatban meg kell említenünk azt is, hogy ezt a feladatát a Bizottság az első pillér vonatkozásában látja el, mivel a második és a har-

madik pillér estében a tagállamokkal együtt kezdeményezhetik a Tanácsnál a jogi aktusokat.<sup>5</sup>

### 2. Döntéshozatal az Európai Unióban

A döntéshozatal az Európai Unióban mindig működőképes volt, és mindig biztosítani tudta az integráció hatékonyságát.<sup>6</sup>

Az Európai Unió döntéshozatali eljárásában a Bizottság – Tanács – Parlament kap szerepet. A kezdeti időszakban a Bizottság kizárólag előkészítő jellegű, a Tanács pedig döntéshozó tevékenységet látott el. Az elmúlt években azonban az Európai Parlament egyre több jogosítványt harcolt ki magának a döntéshozatalban, ahol bizonyos körben közvetlenül vesz részt, míg más esetben van befolyásolási lehetősége is. Az Unió döntéshozatala az első pillér szerint a következő: a Bizottságé a kezdeményező szerep, a Bizottság javaslatáról a Parlament bevonása és megalkotása után a Tanács dönt.

Így tehát a három legfontosabb közösségi intézmény a Bizottság – Tanács – Parlament közös munkájának eredményeképpen születnek meg a közös döntések, és így valósul meg a közösségi jogalkotás.<sup>7</sup>

### 3. Az Európai Bizottság döntés-előkészítő szerepe

A Római szerződés életbelépése után a döntési hatáskört, a tagáll-

1 Kende Tamás és Szűcs Tamás: Európai közjog és politika Osiris Kiadó Budapest, 2003 257.o.

2 Szalayné Sándor Erzsébet: Az Európai Unió Közjogi alapja Dialóg Campus Kiadó 2002.

3 Alberto J. Gil Ibanez: A közösségi jog ellenőrzése és végrehajtása Osiris Kiadó Budapest 2000.

4 Közigazgatási jog 4. Európai közigazgatás Virtuóz Kiadó 2005 36.o.

5 Torma András: Európai Közigazgatás Régiók Önkormányzatok Virtuóz Kiadó Budapest 2001. 76. o.

6 Az Európai Unió Intézményei Magyar Közigazgatási Intézet Budapest 1998.

7 Horváth Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2005. 202. o.

lamok kormányait tömörítő Tanács kapta, a Bizottság pedig kezdeményező, és végrehajtó feladatokat látott el.

A szerződés 211. cikke nagyobb mozgásteret adott a Bizottságnak, mivel a Bizottság átvehet hatásköröket tagállamoktól, ha a Tanács erre felhatalmazást ad. Pl.: a versenypolitikai területén a Bizottságnak döntési autonómiája van, valamint a közös mezőgazdasági politika megvalósításában és végrehajtásában is jelentős döntési mechanizmussal rendelkezik.<sup>8</sup>

*A Luxemburgi Kompromisszum után a Bizottság szerepe a javaslatlétben a kezdeményezésben, és az előkészítésben teljesedett ki.*

Tanácsközpontú modell érvényesül összességében, melyben a Bizottságnak döntés-előkészítő szerep jut, míg a Tanácsban kerül sor a javaslatok végső megtárgyalására.

A Bizottság konkrét feladata a javaslatok konkrét szövegének előkészítése és betérjesztése, mely párosul azzal is, hogy a Bizottság javaslatát a Tanács csak egyhangúlag módosíthatja, sőt a közösségi jogszabályt a Bizottság bármikor visszavonhatja, ha azt észleli, hogy a készül közösségi jogszabályban számára elfogadhatatlan változást kívánnak elérni. A Bizottság képviselői folyamatosan figyelemmel kísérik, hogy milyen irányú változásokat kívánnak eszközölni a tagállamok, ilyenkor a Bizottságnak joga van visszavonni a kezdeményezést, ha nem ért egyet a változtatásokkal. Ilyen esetekben nem is születik jogszabály. A Bizottságtól függ az is, hogy milyen irányba indul el a döntés- és a jogszabály kezdeményezés.

Mint már a fentiekben utaltam rá a Bizottság kezdeményezéseit csak egyhangúan lehet módosítani, illetve a számára nem megfelelő irányú változtatások esetén visszavonhatja tervezetét – tehát *kvázi-egyvetértési jogot* kap a közösségi jogalkotás területén, melyhez rugalmasság is párosul.<sup>9</sup>

### 3.1. A Bizottság kezdeményező funkciói

Tudni kell, hogy a legjelentősebb jogszabályokat a Tanács fogadja el, de az Unió szintű rendelkezések döntő többsége tekintetében a Bizottságé a kizárólagos kezdeményezés joga. Az Európai Bizottságnak a közösségi pillérben van kizárólagos kezdeményezési joga. A Tanács soha nem alkothat jogszabályt, olyan kérdésekben, melyben a Bizottságnak nincs előterjesztése. Ezen állítás a második, és a harmadik pillérre annyira korlátozódik, hogy ott a Bizottságot nem illeti meg a kezdeményezési jog, de a döntéshozatalban részt vehet, és azt figyelemmel kísérheti.<sup>10</sup>

Hogyan tudja befolyásolni az Európai Bizottság a Tanács a kezdeményezését?

Mivel a Bizottság nem politikai jellegű szerv, így a Tanács, a Parlament és az ágazati érdekeket képviselő csoportok jelentős befolyást tudnak gyakorolni, az általunk fontosnak tartott politikai jogalkotási kérdésekre. A Tanácson belül működő előkészítő bizottságok is befolyásolni tudják a jogalkotás tartalmát, ütemét.

„A Tanács a Bizottsághoz intézett, javaslat előterjesztését kérő fölhívásokkal, politikai jelentőségű vélemények és határozatok elfogadásával és kezdeményezés tartalmának előterjesztés előtti alakítása megkísérlésével.” (Rsz 208. cikk)<sup>11</sup>

Az Európai Tanácshoz teszik át a stratégiai kezdeményezések jelentős hányadát. A javaslatokra és azok tartalmára jelentős befolyást gyakorolnak a lobbiszervek, melyek mindezen felül fontos szerepet töltenek be a jogszabály-alkotási folyamatban, amit a Bizottság teljes mértékben támogat is. Mivel a Bizottság egy hatalmas szervezet, sok az általa ellátandó feladat száma, speciálisak az igények, és a Bizottság nem minden kérdésben rendelkezik megfelelő szakmai ismerettel, információval, ezért szüksége van a Bizottságnak a javaslatkészítő szakaszban az érdek-

csoportoktól származó információra, kezdeményezésre. Jelenleg kölcsönös a bizalom a lobbicsoportok és a Bizottsági személyzet között.

A Bizottság javaslatának a tartalma a történeti fejlődés során a következő képen alakult:

A közös piac megteremtésekor a Bizottság jogalkotási célja a jogegységesítés volt, melyet később jogharmonizáció váltott fel, melynek a helyére a kölcsönös elismeréséhez kapcsolódó jogalkotás lépett. „Cassia de Dijon-ügy”.

A kölcsönös elismerés esetén, ha nincs közösségi jogi szabályozás akkor a tagállamok szigorú szabályok mellett, megtagadhatják a másik tagállamban engedélyezett, jogszerűen előállított áru forgalomba hozatalát. A Bizottság ki is adta közleményben, hogy mik azok a körülmények melyek megakadályozzák a tagállam ilyen irányú lépését. Ez az egységes piac megteremtésének egyik lépcsője volt, így elhárult a termékek – és szolgáltatások szabad áramlása előtti akadály. A '80-as években a gazdasági válság miatt még inkább fontossá vált az egységes piac megteremtésének a lehetősége, és a Bizottság is lépéseket próbált tenni a piaci akadályok megszüntetése érdekében. A cél elsősorban a jogharmonizáció volt.

Ennek első lépcsőjeként 1985-ben a Delores vezette Bizottság elfogadott egy az „új megközelítésnek” nevezett programot, mely javaslatot tett a szabályok harmonizációjára.

A 83/189. számú irányelvben rögzítésre került, hogy a tagállamokat tájékoztatási kötelezettség terheli a Bizottság irányába, ha olyan jogilag kötelező szabályt fogadnak el, mely technikai előírásokat rögzít. A Bizottság ezzel egyidejűleg értesíti a többi tagállamot, és módosítások esetén kérheti, hogy a tagállam függesse fel a szabály alkalmazását. A felfüggesztés időtartama alatt a Bizottság harmonizációs irányelvet is kiadhat.

Az új megközelítés jegyében hozott irányelveket az együttdöntési eljárásban fogadják el, és nagy jelentő-

<sup>8</sup> Horváth Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2005. 204. o.

<sup>9</sup> Dr. Kalas Tibor – Dr. Petró Rita: Az Európai Unió jogrendszerének közigazgatási nézőpontból. Bifor Kiadó, 2000.

<sup>10</sup> Kende Tamás és Szűcs Tamás: Európai közjog és politika Osiris Kiadó, Budapest 2003. 277. o.

<sup>11</sup> Római Szerződés 208. cikk

séget tulajdonítottak az európai szabványok kialakításának.

A Bizottság általában többségi hatáskört előíró alapjogok megválasztására törekszik, mivel ezekhez kevesebb egyeztetés szükséges és biztosabb a javaslat elfogadásának a lehetősége.

A Bizottság jogszabály-kezdeményező tevékenységéhez erősen kapcsolódik a szubszidiaritás elve. Az Amszterdami Szerződés hatályba lépése után a Bizottság jogszabály-kezdeményező szerepének a szubszidiaritásra és az arányosság elvére kell épülnie azért, hogy érvelni lehessen, abban a kérdésben, hogy miért indokolt a közösségi szintű kezdeményezés az adott kérdésben.

### 3.2. A Bizottság egy delegált döntéshozó

A közösségen belül is vannak olyan területek, amik napi szinten igényelnek döntéseket. Ezeket a Tanács, vagy a Tanács és a Parlament által elfogadott keretszabály alapján a Bizottság hoz meg. Mondhatjuk azt is, hogy ezen esetközben a Bizottság végrehajtó jellegű döntéseket hoz.

A Tanács ugyanakkor nem minden esetben enged ilyen szabad kezet a Bizottságnak, mivel folyamatosan ellenőrzi, sőt vétót is gyakorolhat a Bizottság tevékenysége felett. Ezen eljárást szokták *komitológiának* nevezni.

Az 1999/468/EK tanácsi határozat értelmében:<sup>12</sup>

- 1., ha a Tanács *tanácsadó bizottságot* állít el, akkor a Bizottság nagyfokú önállósággal rendelkezik. Ilyenkor a Bizottság a tanácsadó bizottságnak benyújtja a véleményét, aki arról véleményt mond, melyhez a Bizottság nincs kötve, csak az a kötelezettsége, hogy a lehető legnagyobb figyelmet kell szentelnie a véleménynek, és a vélemény beépítésének, és erről a tanácsadó bizottságot tájékoztatni kell.
- 2., ha a Tanács *irányító bizottságot* állít fel, akkor ilyen esetben is az elfogadni szándékozott intézkedés tervezetét benyújtja, melyről az

irányító bizottság minősített többséggel elfogadott véleményt bocsát ki. Ezután a Bizottság elfogadja a végrehajtó intézkedést, ha nincs összhang, akkor fel lehet függeszteni az intézkedést maximum 3 hónapra. Ha a határidő végéig sincs megegyezés a Bizottság döntése hatályos lesz.

- 3., abban az esetben, ha a Tanács *szabályozási bizottságot* állít fel, akkor a legkisebb a Bizottság döntési autonómiája. Ebben az esetben is a Bizottság kezdeményezésével indul az eljárás. Ha ezt a intézkedés tervezetét a szabályozó bizottság (minősített többséggel) elfogadja, akkor a Bizottság is elfogadja az intézkedést. Ha viszont a szabályozási bizottságban nincs egyetértés az intézkedéssel kapcsolatban a Bizottságnak a Tanácshoz kell fordulnia. Ilyen esetben a Tanács vagy három hónapon belül minősített többséggel elfogadja vagy egyhangúlag más döntést hoz. Olyan esetek is előfordulhatnak, hogy a Tanács minősített többséggel jelzi, hogy nem ért egyet a javaslattal, ezért visszaküldi a Bizottságnak felülvizsgálatra, hogy majd ismét nyújtsa be a Tanácsnak. Ha a Tanács nem jelez vissza a Bizottságnak akkor a Bizottság elfogadhatja. És hatályba léptetheti a javaslatot.

A közösségi döntéshozatalban a Bizottság a Parlamentnek tartozik beszámolási kötelezettséggel.

### 4. A Parlament döntéshozatalba történő bevonása

Amikor a Parlamentet bevonták a Közösség döntéshozatalába, akkor az eljárások köre egyidejűleg bővült.

Jelenleg négyféle eljáráson keresztül valósul meg a közösségi döntéshozatal:<sup>13</sup>

- konzultációs eljárás,
- együttműködési eljárás,
- hozzájárulási eljárás,
- együttdöntési eljárás.

A következőkben nézzük meg, mi a szerepe a Bizottságnak ezekben az eljárásokban.

#### 4.1. A konzultációs eljárás

Az eljárási formák közül az egyik legjelentősebb eljárás.

A Bizottság elkészíti javaslatát, majd a Tanács megkezdi a tárgyalásokat és kikéri a Parlament véleményét, ugyanakkor ezt a véleményt nem kötelező ugyan figyelembe venni a Tanácsnak, de ennek hiányában nem is dönthet. A Parlament vagy elfogadja a javaslatot, vagy nem ért vele egyet. Ez utóbbi esetben jelentősen elhúzhatja az eljárást, és ezáltal a döntéshozatalt. Ilyen esetben a Bizottság átdolgozhatja a javaslatot a Parlament módosításai alapján, de ha nem ért vele egyet, akkor nem köteles eredeti javaslatán változtatni. Ha a Bizottság egyet ért a módosításokkal, akkor az bizottsági javaslatnak tekinthető, melyet a Tanács már csak egyhangúlag utasíthat el. Az esetek döntő többségében az eljárás gyors és eredményes lezárása érdekében a Bizottság elfogadja a parlamenti módosításokat.

#### 4.2. Az együttműködési eljárás

Ebben az eljárásban a Bizottság túlságosan nagy hangsúlyt nem kap, sőt azt is megállapíthatjuk, hogy ezt az eljárási formát a gyakorlatban meglehetősen ritkán alkalmazzák. Az Amszterdami szerződés hatályba lépését követően ez az eljárás csak a gazdasági és a monetáris unió körébe tartozó négy kérdésében alkalmazható.

A Nizzai szerződés teljes egészében megkívánta szüntetni ezt az eljárási formát, de a tagállami tiltakozásra miatt az eljárási mód fennmaradt.

Ma már a gyakorlatban nincs jelentősége, mivel a gazdasági és a monetáris unió területén napjainkban a jogi szabályozás rendkívül csekély mértékű.

#### 4.3. A hozzájárulási eljárás

Az eljárást kiemelkedően jelentős esetekben szokták alkalmazni, amit az is alátámaszt, hogy a döntést kétféle módon szokták meghozni:

12 Horváth Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról. HVG-ORAC Lap- és könyvkiadó Kft., Budapest, 2005.

13 Horváth Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról. HVG-ORAC Lap- és könyvkiadó Kft., Budapest, 2005. 216. o.



- egyszerű többség, (jelenlévő képviselők többségének igen szavazata)
- abszolút többséges szavazás szükséges ha, (az összes képviselő több mint a felének igen szavazata)

1. ha az alapjogok súlyos megsértésének veszélye áll fenn,
2. tények megállapítása esetén,
3. valamint európai választási rendszer egységével kapcsolatos kérdésekben.

A Parlament szerepe az eljárás során nagyon erős, bár nem javasolhat módosításokat, az eléje került javaslatokat vagy elfogadja, vagy elutasítja. A Parlament ezért a tagállamokban, és a Bizottságon keresztül fejt ki álláspontját, melyek számára nagyon fontosak. Így a tagállamok, és a Bizottság építi be a követeléseket a Parlament elé kerülő javaslatokba.

A Bizottság szerepe itt is a javaslatlét, illetőleg a kezdeményezés.

#### 4.4. Az együttdöntési eljárás

Az eljárást a Maastrichti Szerződés vezette be, melyet az Amszterdami szerződés módosított.

Az eljárást olyan jelentős kérdésekben alkalmazzák mint pl.: az uniós polgárokat közvetlenül érintő kérdések.

A Bizottság ebben az eljárásban a javaslatát nemcsak a Tanácsnak, hanem a Parlamentnek is eljuttatja.

Itt a Bizottság köteles egyenrangúnak tekinteni a Parlamentet és a Tanácsot. A Bizottság rendszeresen informálni köteles a Parlamentet, hogy hogyan alakul a javaslat, mely abból vezethető le, hogy a bizottság képviselői részt vesznek a Tanács ülésén. Itt az első olvasati eljárásban a Bizottság javaslatát először a Parlament fogadja el, mely természetesen tartalmazhat módosításokat. Ha a Tanács egyetért a Parlamenttel, akkor az eljárás be is fejeződik, ha nem akkor következik a második olvasat.

A második olvasatban a Parlament már határidőhöz kötött, és négyféle lehetőség közül választhat:

- nem ad állásfoglalást,
- elfogadja a Tanács közös álláspontját,

- abszolút többséggel el is utasíthatja a Tanács közös álláspontját,
- abszolút többséggel módosító javaslatokat tesz a Tanács közös álláspontjához.

Az első két esetben a Tanács elfogadja a jogszabályt a közös álláspont szerint, és így véget is ér az eljárás.

A harmadik esetben eredménytelenül zárul le az eljárás, és nem születik meg a tervezett jogszabály.

Az utolsó esetben a Tanácsnál is megkezdődik a második olvasat, melyre a Tanácsnak szintén három hónapja van. Ha ezen idő alatt a Tanács a Parlament összes módosítását elfogadja a jogszabály megszületik, és az eljárás lezárul.

Abban az esetben, ha ez az eljárás sem vezet eredményre, akkor jön a harmadik olvasat, amikor egyeztető bizottságot állítanak fel. A egyeztető bizottság feladata, hogy hat héten belül kompromisszumot kössön a Tanács a Parlamenttel és elfogadják a közös szöveget. A Tanács és a Parlament egyeztetése háromféle módon zárulhat le:

- az egyeztetőbizottság egységre jut, közös tervezet készül, melyet a Parlament plenáris ülésén egyszerű többséggel, a Tanács pedig a számára a kötelező eljárási rendben fogad el, mindezek után a jogszabályt elfogadottnak kell tekinteni, és az eljárás le is zárul.
- az egyeztetőbizottság egységre jut, de vagy a Parlament, vagy a Tanács nem hagyja jóvá a közös tervezetet, így a jogszabály nem kerül elfogadásra, és az eljárás eredmény nélkül zárul le.
- Az egyeztetőbizottságnak nem sikerül egységre jutni, így nem születik jogszabály, az eljárás eredmény nélkül zárul le.

A Harmadik olvasatban a Bizottság szerepe a többi eljáráshoz képest korlátozottabb, noha itt is bármikor visszavonhatja a jogszabály tervezetet, ha olyan irányú a módosítás amellyel nem tud egyetérteni. Amennyiben a Tanács és a Parlament úgy dönt, hogy nem veszik figyelembe a Bizottság álláspontját, akkor a Bizottság ezután már csak

közvetítő szerepet tölt be az egyeztető bizottság ülésén.

#### 5. A második pillér döntéshozatala

A második pillér döntéshozatal kormányzati együttműködés keretében történik.

A döntéshozatalban a Bizottság kezdeményezési jogköre nem kizárólagos: mivel erre nem csak a bizottságnak, hanem a tagállamoknak is lehetősége van. Másként fogalmazva a tagállam és a Bizottság is jogosult a második pillért érintő kérdésekben javaslatot terjeszteni a Tanács elé.

#### 6. A harmadik pillér döntéshozatala

Hasonló a helyzet a harmadik pillérbe tartozó ügyekben. Fő szabály szerint bármely tagállam és a Bizottság kezdeményezésére indulhat döntéshozatal. Ebből következik, hogy a Bizottság itt sem rendelkezik kizárólagos kezdeményezési jogkörrel.

#### 7. Az alkotmány szerződés hatályba lépését követően bekövetkező változások

Ha az alkotmány szerződés hatályba lép, akkor a döntéshozatal egyszerűbb, intenzívebb és átláthatóbb lesz. Az Európai Alkotmány egy egységes keretet próbál biztosítani, a jelenleg fennálló három pilléres rendszer helyett.

Az Alkotmány szerint felépülő döntéshozatali rendben a Tanács és a Parlament kettős jellege fog érvényesülni. A döntéshozatali eljárásban általánossá kívánja tenni az együttdöntési eljárást és a minősített többségi rendszert.

A közös kül- és biztonságpolitika tekintetében a Bizottság önálló kezdeményezési joga meg fog szűnni. A büntetőjogi és rendőrségi együttműködés területén bekövetkező változás eredményeként, az ide tartozó kérdésekben (Alk. szerződ. III-264. cikk) a Bizottság mellett a tagállamok legalább egynegyede is kezdeményezési joggal fog rendelkezni.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Horváth Zoltán – Ódor Bálint: Az Európai Unió alkotmánya. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2005.

# Bizonyítás a közigazgatási jogban

## I. A bizonyítás jogtudományi fogalma

A bizonyítás fogalmának definiálására már számos jogág képviselői vállalkoztak. A vonatkozó szakirodalom áttekintése során különböző megközelítésekkel találkozhat az olvasó.

Godard a bizonyítást a jog váltásdíjának nevezi. Szerinte a bizonyítási jog arra hivatott, hogy analizálja az egyes tényeket ahhoz, hogy az eljárásban résztvevő személyek a jog adta lehetőségeken keresztül eljárásbeli jogaikat gyakorolni tudják.<sup>1</sup>

A jogtudományi bizonyítás elsődleges rendeltetése az eljárás lefolytatása során olyan eljárási cselekmények realizálása, amelyek lehetővé teszik a *tényállás elemek vizsgálatához szükséges körülményekről való bizonyosságszerzést*.

Általános értelemben a bizonyítás a bizonyítékok beszerzésére, vizsgálatára és értékelésére irányuló eljárási tevékenység, amely egyrészt jogilag szabályozott cselekmények sorozata (bizonyítékok összegyűjtése és rögzítése), másrészt olyan logikai műveletek összessége, amelyekben az érvek szerepét a beszerzett bizonyítékok értékelése során megismert tények töltik be.<sup>2</sup>

Amennyiben a bizonyítás fogalmának részletes elemzésére vállalkozunk, elsődlegesen azt kell leszögeznünk, hogy a bizonyítás egy olyan megismerési folyamat, amelynek két végpontja ismeretes: az egyik a nem tudás, míg a másik az abszolút igazság. A bizonyítási folyamat rendeltetése pedig éppen az, hogy a képzeletbeli skálánk egyik végpontjától – a nem tudástól, a nem ismeréstől – minél közelebb kerülhessünk a skála másik végpontjához – a tökéletes igaz-

szóláshoz, a megismeréshez, az abszolút igazsághoz.

Egyes szerzők a bizonyítást, mint *tevékenységet* helyezik előtérbe. Ennek kapcsán kiemelendő a logikai és a processzuális irányzat képviselőinek munkássága.

A *logikai felfogás* követői szerint a bizonyítás egy logikai tevékenységként aposztrofálható. Magyary Géza – a polgári eljárásjog klasszikusa – szerint a bizonyítás során egy olyan következtetési folyamatról beszélhetünk, ahol az ismert tényekről következtethetünk az ismeretlen tényekre, azaz szillogisztikus következtetés útján juthatunk el a bizonyító tényektől a bizonyítandó tényekig. Hasonló elveket vall a büntetőeljárás jog jeles szakértője, Nagy Lajos is, aki a bizonyítás lényegét valamely tétel igazságosságának igazolásában látta, olyan tételek segítségével, amelyeket korábban már igazoltak.

A *processzuális* irányzat képviselői a bizonyítást jogilag szabályozott eljárási cselekmények összességként jellemzik, azzal a megjegyzéssel, hogy véleményük szerint a bizonyítási eljárás a bizonyítási cselekmények előkészítő folyamatait, illetve a bizonyítékok mérlegelését is magába foglalja.<sup>3</sup>

A fenti két irányzaton kívül a szakirodalomban ismeretes az ún. pszichikai irányzat is, amelynek képviselői az eljáró hatóság meggyőződés-szerzésében látják a probatio lényegét.<sup>4</sup>

## II. Jogtörténeti adalék a (közigazgatási) bizonyításelmélet fejlődéséhez

Az európai jogi kultúra hagyományain alapuló állam- és jogtudományokban a bizonyítás fogalma el-

sősorban a római igazságszolgáltatás elveinek fejlődésére vezethető vissza.

Quintilianus Arisztotelész nyomán a bizonyításnak két fajtáját különbözteti meg: a nem művészi bizonyítást (probatio inartificialis), amelyet a szónokok szónoki művészet nélkül alkalmaznak. Ezzel szemben a művészi bizonyításról (probatio artificialis) abban az esetben beszélünk, ha a „bizonyítást a szónok maga meríti az ügyből”.

A *germán perjog* fejlődése nem követi a római jogban megismert fejlődési tendenciát, tekintettel arra, hogy a római jogba a jogsértés elvont, tárgyiasult formában jelent meg, míg a germán jogban a jogsérelem mindig valamilyen *személyes sérelemként* realizálódott. A germán jogban a legfontosabb bizonyíték szerepét a rómaiaknál megismert eskü töltötte be.

A *kánoni jogfejlődés* jelentős fejlődési csomópontnak tekinthető a bizonyításelmélet kialakulásában, tekintettel arra, hogy ez volt az első olyan jogelméleti vonulat, amely meghatározta a bizonyítási eszközök felhasználásának módját, azok számát, értékét.

A korszak *hazai perjogát* és azon belül a bizonyítás alakulását jelentősen befolyásolta a feudális *társadalom mindenkori fejlettségi foka*.

Hazánk jogfejlődésének nyomon követése során első királyaink alatt találkozhatunk eljárásjogi princípiumokhoz hasonló, alapvetően germán, illetve a frank jogelvekkel, mint a „*Judicia Dei*” vagy „*Ordalia*” intézménye Szent László (I. könyv 28. és II. könyv 4., 5., 6-ik, III. könyv 1. és 17.) és Kálmán (I. könyv 22., 52., 53., 76., 83) decretumaiban is megjelenik.

Az Árpádok után fokozatosan előtérbe kerülnek a szóbeliség hátterbe szorításával az írásbeli eljárás elemek. A bizonyítási módszerek gyakorlatilag ugyanazok maradtak, azzal a kivétellel, hogy az Anjouk eltörölték a tüzes vas-próbát.

1 Odile Godard: Le regime de la preuve en matiere d' accidents du travail, Paris 1973. 11. o.

2 Kertész Imre: Tárgyi bizonyítékok elmélete a büntetőjog és a kriminológia tudományban. Budapest, 1972. 208. old.

3 Az irányzat legjelentősebb képviselői Farkas József, Zlinszky Imre, Gaár Vilmos, Móra Mihály, Papp József, Jancsó György, Meszlény Artúr, Sárffy Andor.

4 Móra Mihály: A bizonyítás fogalma, tárgya, a bizonyítékok mérlegelése a büntetőeljárásban. Jogtudományi Közlöny. 1960/12. 663. o.

A későbbi polgári nyugat-európai kodifikációk hazánkat sem hagyták érintetlenül. Az 1800-as évek elejétől sikeresen elválasztva a polgári és büntető perjogot, hazánkban is megszülettek az első, a kontinentális hagyományokat intézményesítő rendtartások, elsőként az 1868. évi LIV. törvénycikk a polgári törvénykezési rendtartásról.

Ezt követően az 1911. évi I. tc. a polgári perrendtartásról, továbbfejlesztette az 1868. évi LIV. tc. rendelkezéseit.

A büntetőeljárás bizonyítási rendszere kapcsán elsődlegesen azt kell kiemelnünk, hogy annak fejlődését mindig a mindenkori társadalmi, hatalmi viszonyok határozták meg. Az első jelentős magyar kodifikáció az 1896. évi XXXIII. tc. a büntető perrendtartásról.

Önálló közigazgatási jogról a XIX. századig sem anyagi jogi sem pedig eljárásjogi tekintetben nem beszélhetünk. A közigazgatási eljárásjog kezdeti jegyeinek megjelenése csak a XIX. század harmadik, negyedik évtizedeiben figyelhető meg.

A közigazgatási jog fejlődésének nyitott utat az 1869. évi IV. törvénycikk a bírói hatalom gyakorlásáról, amely deklaráta, hogy „Az igazságszolgáltatás a közigazgatástól elkülönítetik. Sem a közigazgatási, sem a bírói hatóságok egymás hatáskörébe nem avatkozhatnak.”

Az egységes közigazgatási eljárás kialakulásának alapját az 1875-ben felállított osztrák közigazgatási bíróság judikatúrája, majd az 1925. évi osztrák közigazgatási eljárási törvény<sup>5</sup> (Verwaltungsverfahrensgesetz) képezte.

Az osztrák mintára hamarosan hazánkban is felállították a közigazgatási bíróságot, magyar királyi közigazgatási bíróság néven, az 1896. évi XXVI. tc. hatálybalépésével.

A világháború után az eljárás tartalma jelentősen megváltozott, ugyanis sokáig egyre kevésbé a jogorvoslat, mint inkább a kormányzati-politikai ellenőrzés vált fontossá: győzött az állam racionalitásának el-

ve. Ennek hatására a dinamikus fejlődésnek indult egységes közigazgatási eljárásjogi kódex előkészítése évekre megrekedt.

1949-ben *felszámolták a közigazgatási bíráskodást, jogköreinek kisebb részét polgári bírósághoz, más ügyeket a megszervezett közigazgatási irányítású döntőbizottságokhoz telepítették, nagyobb részüket azonban most már csak a közigazgatáson belül lehetett vitássá tenni.*

1950 után *elfogadásra került ez első és második tanács törvény, melyek eredményeként a jogbizonytalanság is megjelent, ugyanis szembetűnő különbség alakult ki az állampolgárok ügyeit intéző hatósági eljárás, és a polgárokat közvetlenül nem érintő „belső eljárás” között, mely utóbbiakra a jogorvoslati rendszer természet szerűleg nem terjedt ki.*

Ennek eredményeként már 1954-ben napirendre került az államigazgatási eljárás általános szabályait tartalmazó törvény előkészítése, a törvény (Et.) kibocsátására azonban csak 1957-ben kerülhetett sor. Az Et. átfogó módosítására 1981-ben került sor (Áe.).

### III. A bizonyítás megjelenése egyes külföldi államok közigazgatási (eljárás)jogában

A kontinentális jogrendszerekben a bizonyítás legáltalánosabb elvei (mint például az ártatlanság vélelme) megtalálhatók az alkotmányokban (például az amerikai Bill of Rights-ban, az olasz, vagy a kanadai alkotmányban), illetve a legjelentősebb nemzetközi egyezményekben (például az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságjogok Védelméről Szóló Európai Egyezményben). Ezen kívül a legtöbb ország a büntető, polgári vagy közigazgatási eljárási törvénykönyvében deklarálja – egyes esetekben külön fejezetben nevesítve (például az Olasz büntetőeljárás törvénykönyv) – a bizonyítás szabályait.

A *common law* országokban – elsősorban Angliában és Kanadában –

ezzel szemben a joggyakorlat alakítja (közvetetten szabályozza) a bizonyítási jog fejlődését, míg az a törvényekben csak nagyon ritkán fordul elő az arra való utalás.<sup>6</sup>

### A bizonyítás fejlődése a kontinentális jogrendszerekben

A magyar államigazgatási eljárásjog fejlődése kapcsán a legjelentősebb fejlődési kiindulópontot az osztrák és a német eljárásjog szolgáltatta. Ausztriában az 1925-ben született közigazgatási eljárási törvény átfogta az egész eljárás folyamatát, például szolgálva számos későbbi (jugoszláv, cseh, lengyel), nem utolsósorban pedig a magyar államigazgatási törvénynek. A törvény rögzíti a – későbbiekben nevesített spanyol vagy német törvényhez hasonlóan – a szabad bizonyítás elveit, amikor kimondja, hogy az eljáró hatóságnak a nyomozati eljárás eredményeinek gondos mérlegelése alapján szabad meggyőződése alapján kell megítélnie azt, hogy a tény bizonyítottnak kell-e tekinteni vagy sem. Bizonyítékként minden olyan dolog figyelembe vehető az eljárás során, amely lényegi tényállás megállapítására alkalmas és az adott eset adottságainak megfelelően célravezető.

Németországban az igazságszolgáltatás közigazgatástól való elválasztását az 1849-es frankfurti alkotmányban mondták ki. A többször módosított német államigazgatási eljárási törvény (Verwaltungsverfahrensgesetz – VwVfG) 26. §-a deklarája a szabad bizonyítás alapvető szabályait, amikor kimondja, hogy a hatóság igénybe veheti azokat a bizonyítási eszközöket, amelyeket a tényállás gondos megállapításához szükségesnek tart. A bizonyítási eszközként az alábbiakat nevesíti a törvény: 1. mindenféle módon tudakolozhat (Auskünften), 2. érintetteket (Beteiligte), tanúkat, szakértőket hallgathat meg; ezek írásbeli nyilatkozatait szerezheti be, 3. okmányokat (Urkunde), iratokat (Akten) vonhat be, 4. szemlét (Augenschein) tart.

A spanyol közigazgatási eljárás speciálisnak tekinthető, hiszen az 1992-

<sup>5</sup> Az osztrák törvény úttörő volt Európában, melynek legjelentősebb példája, hogy Csehszlovákia, Jugoszlávia, valamint Lengyelország szinte teljes egészében átvette a törvény rendelkezéseit.

<sup>6</sup> Az elmondottak ellenére rendkívül jelentős azonban Angliában a Police and Criminal Evidence Act (1984), vagy az Egyesült Államokban 1975-ben elfogadott Federal rules of evidence.

ben napvilágot látott törvény nem kifejezetten eljárási jogszabálynak tekinthető, de a törvény külön fejezetet szentel a bizonyításnak, a bizonyítási eszközök és a bizonyítási szakasz cím alatt.

A szabad bizonyítás elvei – annak ellenére, hogy a középkorban Spanyolország az inkvizíció melegágyaként funkcionált – alapján a törvény deklarálja, hogy „az eljárás eldöntése szempontjából releváns tények bármilyen, jogilag megengedett bizonyítási eszközzel alátámaszthatók,<sup>7</sup> továbbá az eljárás lefolytatója az ügyfelek által indítványozott bizonyítékokat indokolt határozattal elvetheti, ha azok nyilvánvalóan elfogadhatatlanok vagy szükségtelenek”.<sup>8</sup>

A holland Általános közigazgatási jogi törvény részletesen taglalja az ügyfél meghallgatására vonatkozó<sup>9</sup> szabályokat, valamint a közvetett bizonyítás<sup>10</sup> lehetőségét.

Az 598/1982.sz. finn Közigazgatási eljárási törvény intézményeit tekintve hasonló felépítésű, mint a magyar kódex. Azt azonban leszögezhetjük, hogy külön nevesítve a finn eljárási törvény sem egységesen kezeli a bizonyítás intézményeit, még kevésbé a bizonyítási eljárás szabályait. A tényállás tisztázása és az annak kapcsán felmerülő bizonyítás fogalmi körülírásával a 17. §-ban találkozhatunk, a vizsgálati kötelezettség címszó alatt, ahol a törvény deklarálja, hogy „a közigazgatási szervnek meg kell állapítania a tényállást”, illetve, hogy „az ügyfél, ha az szükséges, bizonyítékok szolgáltatását kérelmének támogatására, de a közigazgatási szervnek be kell szereznie minden más bizonyítékot is”.

Az 1968-as svájci közigazgatási eljárási törvény az eddig említettekhez képest abszolút eltérőnek tekinthető: egyrészt a polgári eljárásjogi törvény rendelkezései érvényesülnek a közigazgatási eljárásban is, például a szabad bizonyítás deklarációja során. Másrész-

ről a kantonális berendezkedésnek köszönhetően létezik egy szövetségi közigazgatási eljárási törvény, amely az általános szabályokat tartalmazza, illetve minden kanton egy saját közigazgatási eljárási törvényt alkot, amely értelemszerűen nem lehet ellentétes a szövetségi törvénnyel, de a helyi viszonyoknak megfelelően attól eltérhet.

A bizonyítás szabadságát az is alátámasztja, hogy a törvény a bizonyítékokat exemplifikatív jelleggel sorolja fel. A bizonyítási eszközök kapcsán a svájci kódex sem tartalmaz semmilyen különleges eszközt, amikor nevesíti az iratokra, a tanúkra, a szakértőkre, a felek meghallgatására, valamint a szakértőkre vonatkozó rendelkezéseket.

#### A bizonyítás fejlődése az angol-szász (common law) államokban

Angliában a XIX. század kezdetén a közigazgatás feladatait a megyei szinten eljáró békebírák látták el, tradicionális igazságszolgáltatási eljárásban, amelyek során döntéseikért személyes felelősséggel tartoztak, melyet a királyi bíróságok előtt lehetett érvényesíteni elsősorban ún. prerogatív writ-ek – a közigazgatásnak címzett bírói utasítások – révén.

A közigazgatás proliferációjának eredményeként Angliában a XX. sz. elején már hatalmas közigazgatási gépezet működött: a miniszteri felelősség alapján a parlament gyakran hozott létre olyan bizottságokat, amelyek adott közigazgatási ágazat adott jogvitákkal kapcsolatos kérdéseinek vizsgálatára voltak hivatottak. Az ilyen bizottságok mintájára jöttek létre a közigazgatási döntőbizottságok (administrative tribunals), amelyek a közigazgatási jogvédelem speciális eszközeként rendkívüli jogorvoslati fórumot képeztek. Eljárásuk során a klasszikus eljárás modell

alkalmazásával, igazságszolgáltatás-szerűen jártak el, vagyis a felek kontradiktórius szerű meghallgatása alapján a jogvitában pártatlan pozícióban való döntésre törekedtek.

Az angol jogrendszert átvevő Egyesült Államokban az angolnak megfelelő módon értelmezték és alkalmazták a közigazgatási eljárás fogalmát, melynek megfelelően itt is kialakultak a klasszikus közigazgatási szervezetek mellett olyan közigazgatási szervek, amelyek jogvitás ügyekben hoztak döntéseket adott közigazgatási feladatokat illetően.

A hatályos amerikai eljárás tekintetében nem tudjuk a bizonyítás legalapvetőbb szabályait kiemelni, hiszen az Egyesült Államokban nincs egy egységes közigazgatási törvény, amely a lehetőségek szerint mindenre kiterjedően szabályozza a közigazgatási eljárás valamennyi elemét, hiszen a *Federal Rules of Evidence* csak az eljárás alapelveit szabályozza. A bizonyítás szempontjából azonban számos téma kapcsán iránymutatásul szolgál ez a jogszabály, tekintettel arra, hogy nevesíti például a bizonyítási eszközökkel lefolytatható eljárások irányelveit, az ahhoz kapcsolódó bizonyító erő általános kérdéseit és nem utolsósorban az indirekt (Hearsay) bizonyítás elveit.

#### IV. Új jogintézmények a Két. bizonyítási rendszerében – kitékintéssel az Et-re és az Áe-re

Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Et.) 1981. évi I. törvénnyel megreformált változata (Áe.) fél évszázados múltra visszatekintő, a jogtudomány és a jogalkalmazás csiszolta, edzette normaanyaga csak részben szorult átdolgozásra, így az új törvény megalkotását „nem a

7 30/1992. sz. törvény a közigazgatási szervezetek és az általános közigazgatási eljárás jogi szabályozásáról. 80. cikk 1.

8 30/1992. sz. törvény a közigazgatási szervezetek és az általános közigazgatási eljárás jogi szabályozásáról. 80. cikk 3.

9 A kifogásokkal kapcsolatban deklarálja például a törvény, hogy az ügyfeleket nem kell meghallgatni, ha:

(a) a kifogás nyilvánvalóan elfogadhatatlan,

(b) a kifogás nyilvánvalóan alaptalan,

(c) az ügyfelek úgy nyilatkoztak, hogy nem kívánnak élni a meghallgatáshoz való jogukkal, vagy

(d) a kifogást teljes mértékben teljesítik, és annak eredményeként más érdekelt felek érdekei nem sérülnek... A közigazgatási szerv, legalább egy héttel a meghallgatást megelőzően az ügyfelek általi megvizsgálás céljából letétbe helyezi a kifogásról szóló értesítést és az azzal összefüggő iratokat.

10 Amennyiben a meghallgatást nem a közigazgatási szerv maga, elnöke vagy egy tagja vezeti le részben vagy egészben, a meghallgatást:

(a) olyan személynek kell levezetnie, aki nem vett részt a vitatott határozat előkészítésében, vagy

(b) két vagy több olyan személy, akik többsége, beleértve a meghallgatást levezető személyt, nem vett részt a vitatott határozat előkészítésében.

minden áron való változtatás szándéka, hanem a „megőrizve meghaladás” elve hatja át”.<sup>11</sup>

Az Et. hatályba lépése előtt a jogszabályok csupán egyes, többnyire különös államigazgatási kérdéseket rendeztek, az eljárási szabályok gyakran különböző elvi alapokon nyugodtak,<sup>12</sup> az államigazgatási szervek eljárása többnyire szabályozatlan, kötetlen, inkább szokásokon, semmint normatív szabályozáson alapultak.

Az Et. átfogó felülvizsgálatára 1981-ben került sor. A felülvizsgálat kapcsán kiemelés érdemel, hogy az nem szorítkozott pusztán az Et.-re, hanem kiterjedt az egész közigazgatási eljárásjogra.<sup>13</sup>

Az Áe.-t ugyancsak többször módosították, átfogó felülvizsgálatára azonban két évtizede nem került sor. Az Áe. III. fejezete számos jól bevált rendelkezést tartalmazott, mégis egyes kérdésekben kiegészítésre, illetőleg továbbfejlesztésre szorult. Ezeknek a hiányosságoknak a pótlására lett hivatott a 2004. évi CXL. tv. (Ket.).

A Ket. egy elveiben megújult, ügyfélbarát szemléletű, szolgáltató közigazgatás megvalósítását tűzte ki célul. Ennek érdekében a hatóság döntéshozatali folyamatát megelőző eljárás, a bizonyítás rendszerének az átdolgozására is sor került az új törvényben.

A továbbiakban a Ket. Áe.-től eltérő új, bizonyításra vonatkozó szabályai kerülnek ismertetésre, vagyis az általános, alapjaiban változatlan bizonyítási intézmények bemutatásától jelen tanulmányban eltekintünk.

A Ket.-hez íródott kommentárok többsége az *objektív igazság* felderítésének alapelvét véli felfedezni az új törvényben. Véleményünk szerint ez az alapelv a szocialista perjog hozadéka, így némiképp idejétmúlt az új közigazgatási eljárási törvényben felemlgetni. Ehelyett egyértelműen a szabad bizonyítás alapelvének megjelenéséről beszélhetünk.

Az említett alapelv érvényesülésének garanciáit a Ket. elsősorban az

elsőfokú eljárás szabályainak megállapításakor biztosítja.

A közigazgatási jogban érvényesülő bizonyítási teher kérdése nem, vagy csak nehezen hasonlítható a büntető, illetve a polgári jogban érvényesülő bizonyítási teher kérdéséhez, tekintettel arra, hogy ez utóbbi két eljárásjog egy-egy biztos lábakon álló anyagi jogi háttérrel, nem utolsó sorban pontosan körülhatárolt felelősségi rendszerrel és ehhez igazodó, a bizonyítási teherre vonatkozó kifinomult szabályrendszerrel rendelkezik. Ezzel ellentétben a közigazgatási jog területén nem beszélhetünk egységes felelősségi rendszerről, így a bizonyítási teher ügyfélre vagy hatóságra való hárulása sem egyértelmű kérdés.

Az Et. eredeti szövege szerint: „Az államigazgatási szerv a határozathozatal előtt a tényállást hivatalból köteles tisztázni.” A bizonyítási teher ekként való deklarálása az Et. 1981-es módosítását követően is megmaradt.

A Ket. szerint a döntéshozatalhoz szükséges tényállást a hatóság köteles tisztázni. Ez a kötelezettség a hatóságot terheli függetlenül attól, hogy az eljárás hivatalból vagy kérelemre indult meg.

A kérelemre megindult eljárások esetében a törvény által az ügyfél számára előírt kötelezettségeket úgy kell értelmezni, hogy ilyen esetekben az ügyfélnek együttműködési kötelezettsége van, amely során a saját érdekében megindított eljárásban a tényállás tisztázása során a hatósággal együtt kell működnie.

Erőteljesebb és lényegesen bonyolultabb a bizonyítási teher kérdése a hivatalból indult eljárások esetében, vagyis akkor, amikor a hatóságnak a tényállás tisztázása *ex officio* kötelezettsége, ha az eljárás *hivatalból* indult. Ez esetben a bizonyítási teher az eljárás valamennyi mozzanatában a hatóság kötelessége.

A törvény új rendelkezése szerint *a létesítménnyel kapcsolatos, illetve a tevékenység engedélyezésére irányuló eljárás*

*ásban* törvény vagy kormányrendelet előírása együttműködésre kötelezheti az azonos hatáskörű, a hatásterületen illetékességgel rendelkező hatóságokat a tényállás tisztázásában. Ennek az új rendelkezésnek az a rendeltetése, hogy a sokügyfeles eljárásokban könnyebben lefolytatható legyen a bizonyítási eljárás.

A törvény szerint *a hatóság által hivatalosan ismert és köztudomású tényeket* nem kell bizonyítani. Ezt a rendelkezést már az Et. is ismerte, ám ezeknek a kategóriáknak az értelmezése a utóbbi időben számottevően átalakult. Az Et. kommentárja értelmében ugyanis azokat a tényeket tekinthetjük köztudomásúnak, amelyekről a szerv vezetőjének vagy dolgozóinak, illetve a lakoságnak tudomása van, míg hivatalosan ismeretek az olyan tények, amelyekről az eljáró szerv vezetőjének vagy ügyintézőjének hivatali beosztásánál fogva tudomása van.<sup>14</sup> A hatóság előtt azok a tények ismertek hivatalosan, amelyekről a hatóságnak a nyilván tartások vagy egyéb hivatalos iratokból tudomása van. Ezzel szemben köztudomású az a tény, amelyet a közvélemény szélesebb körében ismert (pl. az évszakok, a napszakok, a naptári adatok).

A már említett *szabad bizonyítás elvéhez visszatérve ki kell hangsúlyoznunk, hogy egy intézmény szabadságáról nem lehet maradéktalanul beszélni, amennyiben az bármilyen módon korlátozható. Ennek a nézetnek az elfogadása mellett a közigazgatási hatósági eljárásban jogszabállyal korlátozható szabad bizonyítási rendszer érvényesül.*

A törvény új rendelkezése, hogy a hatóság az objektív valóság felderítése szempontjából fontos tárgyi bizonyítékot és a bizonyítékként felhasználható iratot – jegyzőkönyv felvétele mellett – *végzéssel lefoglalja.*

Ennek a rendelkezésnek az az elsődleges célja, hogy az eljárás során felmerült bizonyítékok a későbbiekben is a hatóság rendelkezésére álljanak, kizárva azok megsemmisítésé-

11 1005/2003. (I. 30.) Korm. határozat A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepciójáról. 2. sz. melléklet

12 Toldi Ferec – Páky Barnabás: Az államigazgatási eljárás általános szabályai. KJK, Budapest, 1959., 3. p.

13 1005/2003. (I. 30.) Korm. határozat a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepciójáról. 3. sz. melléklet

14 Toldi – Páky: Az államigazgatási eljárás általános szabályai. KJK, Budapest, 1956., 109. p.

nek vagy meghamisításának lehetőségét.

### Az ügyfél nyilatkozata

Az Et. eredeti szövege is ügyféli jogként deklarálta a nyilatkozattétel jogát. Az Et-hez, majd az Ae-hez hasonlóan a Ket. is rendelkezik az ügyfél nyilatkozattételi jogáról: az ügyfél *alanyi* jogaként értelmezhető jog az ügyfelet az eljárás során mindvégig megilleti és arról az ügyfél bármikor lemondhat, azt mind írásban (papír alapú és elektronikus úton), mind szóban gyakorolhatja.

Az ügyfél nyilatkozatának szabályai alapjaiban nem változtak, hiszen a Ket. 51. §-a szinte szó szerint meg egyezik az Áe. 27. §-ával.

A hatósági döntések jellegéből adódóan azonban a Ket. szerint, amennyiben az ügyfél nem nyilatkozik és az eljárás t meg kell szüntetni, a megszüntetés elrendelése végzéssel történik.<sup>15</sup>

A leírtakon túl a Ket. teljesen új rendelkezéseket tartalmaz az ügyfél nyilatkozattételre illetve adatszolgáltatásra való kötelezése vonatkozásában. Az új rendelkezések szerint, abban az esetben, amennyiben a tényállás tisztázása azt szükségessé teszi, a hatóság az ügyfelet a kérelmére indult eljárásban nyilatkozattételre hívhatja fel, melyben közli a nyilatkozattétel elmaradásának következményeit, továbbá törvény vagy kormányrendelet azt is kötelezővé teheti, hogy az ügyfél a hivatalból folytatott eljárásban a hatóság erre irányuló felhívására közölje az érdemi döntéshez szükséges adatokat. A személyes adatok vonatkozásában azonban az ügyfél nyilatkozattételre, illetve adatszolgáltatásra való kötelezése csak törvényi felhatalmazás alapján lehetséges.

Szintén a Ket. új rendelkezése, hogy a jogszabályon alapuló adatszolgáltatást – az államtitok és a szolgálati titok kivételével – nem lehet megtagadni a törvény által védett egyéb titokra való hivatkozással, kivéve abban az esetben, amennyiben sz ügyfél nem kapott felmentést az

államtitoknak vagy szolgálati titoknak minősített adata vonatkozó titoktartási kötelezettség alól, illetve ha a nyilatkozatával saját magát vagy hozzátartozóját bűncselekmény elkövetésével vádolná.

### Irat

A törvényalkotó az iratokra vonatkozó szabályok megalkotása során a továbbiakban is abból indul ki, hogy az egyszerű eljárásokban a bizonyítási eljárás többnyire iratok alapján történik.

A törvény új, az iratokra vonatkozó bizonyítási szabályai közül külön kiemelés érdemel, hogy a Ket. az Áe-hez képest szélesítette az irat fogalma alá tartozó adathordozók körét; külön is említi a *fényképet, a film- és hangfelvételt, az optikai lemezt, a mágnesszalagot, a mágneses adathordozót, az elektronikus dokumentumot*.

A törvény lehetővé teszi azt is, hogy az aránytalan nehézségekkel beszerezhető irat helyett az ügyfél a bizonyítani *kívánt tényről nyilatkozatot* tenhet. Az ügyfélnek erre akkor van lehetősége, amennyiben *jogszabály eltérő rendelkezést nem tartalmaz*. Ebben az esetben a hatóság mérlegeli, hogy az iratpótló nyilatkozatnak milyen a bizonyító ereje és fennállnak-e a feltételek az irat nyilatkozattal történő pótlására, hiszen az ügyféli nyilatkozat csak a folyamatban lévő, éppen érintett eljáráshoz kapcsolódóan és nem általában pótolja a hiányzó iratot.

A törvény új szabályokat állapít meg a *külföldön kiállított közokirat*, illetőleg a külföldi hatóság által kiállított vagy hitelesített irat bizonyító erejére vonatkozólag is.

Ennek megfelelően az ilyen irat – hacsak az adott ügyre vonatkozó jogszabályból, nemzetközi szerződésből, viszonyossági gyakorlatból más nem következik – a magyar törvény szerint bizonyító erővel akkor rendelkezik, ha *azt a kiállítás helye szerinti államban működő magyar külképviseleti hatóság diplomáciai felülhitelesítéssel látta el*.

### Tanú és hatósági tanú

Tanúra vonatkozó törvényi szabályok a lényegüket tekintve nem változtak, hiszen a jogintézmény rendeltetése sem változott. A Ket. új szabályai inkább az Áe-ben rögzítésre nem került, de az eljárásra vonatkozó szakirodalomban már régóta ismert jogintézményeket nevesítenek.

Ennek megfelelően a törvény leszögezi, hogy a tanúként megidézett személy kötelessége, hogy meghallgatása végett a hatóság *előtt megjelenjen és tanúvallomást* tegyen.

A törvény új rendelkezése a *ún. védett tanú* jogintézményének bevezetése. A védett tanúra vonatkozó szabályokat a büntetőeljárás jog már régóta ismeri: a tanúvédelem célja, hogy az ügyfél ne tudja beazonosítani a védett tanút, vagyis annak kiléte mindvégig ismeretlen maradjon.

A törvény értelmében a tanú indokolt kérelme alapján a hatóság vezetője elrendelheti a tanú személyazonosító adatainak zártan való kezelését, ha a tanú valószínűsíti, hogy őt tanúvallomása miatt súlyosan hátrányos következmény érheti. Ilyen körülmény lehet például, ha valószínűsíti, hogy vallomása esetén elveszíti a munkahelyét, vagy őt, esetleg családját fizikai bántalmazással fenyegették, vagy annak végrehajtását helyezték kilátásba.

A Ket. önálló rendelkezéseket tartalmaz a *hatósági tanúra*, aki a hatósági cselekmények alkalmával történt cselekményeket és tényeket tanúsítja, elsősorban azért, hogy a későbbiek folyamán az egyoldalúnak tűnő hatósági cselekmények (pl. feljegyzések) valóságát nyomatékosan bizonyítsa.

### A szemle

A Ket. szerint a hatóság a *tényállás tisztázására szemlét* tarthat, vagy jogszabály a szemle megtartását kötelezővé teheti.

A Ket. szemlére vonatkozó szabályai kapcsán kiemeljük, hogy az új törvényben az eddigi gyakorlaton túl néhány garanciális szabály dekla-

<sup>15</sup> A Ket. hatályba lépése előtt számos esetben kérdéses volt a döntések érdemi, avagy eljárási jellegének megállapítása, tekintettel pl. arra, hogy csak az érdemi döntések esetében lehetett azok bírósági felülvizsgálatát kérni. A Ket. hatályba lépése és az eljárási döntések végzés, az érdemi döntések határozat formájában történő meghozatala feloldotta az említett problémát.

rálására is sor került. Ilyen új rendelkezés vonatkozik arra az esetre, amikor *magánlakásban* kerül sor szemle lefolytatására, vagy a lakás haszná-lójának kérelme alapján vagy életveszély vagy súlyos kár elhárítása érdekekben annak akarata ellenére.

A törvény előírása szerint *szemle-tárgynak* minősülhet az ügy tárgyával összefüggő irat is, mint például az üzleti könyv, szerződés, elektronikus dokumentumok, vagy bármilyen más eljárással rögzített adatot tartalmazó adathordozó, illetve a tisztázásához segítségül szolgáló bármely dolog is, mint pl. a gépjárművek vagy egyéb berendezések, felszerelések, illetve szemle alá vonható a Ket. 92. §-a által említett más tárgyi bizonyítékok is, amelyek birtoklását a törvény tiltja, vagy engedélyhez köti.

A törvény előírja, hogy amennyiben a hatóság az ott tartózkodó személy akarata ellenére kíván magánterületre behatolni, a hatóság a rendőrség közreműködését kérheti. Ehhez azonban az ügyész jóváhagyása szükséges, kivéve azt az esetet, amikor az előzetes jóváhagyás beszerzése olyan mértékű késedelmet idézne elő, amely veszélyeztetné a bizonyítási eljárás eredményességét, a szemle az ügyészi jóváhagyás nélkül is megtartható. Nyilván az ilyen helyszíni szemléről készült jegyzőkönyvet is köteles a hatóság három napon belül az ügyésznek megküldeni.

Ha a szemletárgy birtokosa a szemletárgyat a hatóság szabályszerű felszólítására nem mutatja be, vagy annak a helyszíni szemle alá vonását jogellenesen meghiúsítja, a hatóság a szemletárgyat szükség esetén a rendőrség közreműködésével lefoglalhatja és hivatali helyiségébe vagy a hatóság által megjelölt helyre szállíthatja.

Ebben az esetben is csak jegyzőkönyv felvétele mellett történhet a szemletárgy lefoglalása. A törvény garanciális szabálya, hogy a lefoglalt szemletárgyat soron kívül kell megvizsgálni és annak átvizsgálása után legkésőbb nyolc napon belül vissza kell adni annak, akitől azt lefoglalták. Fontos új szabálya a törvénynek, hogy a lefoglalás lehetőségét korlátozza, hogy személyes adatokat tartalmazó nyilvántartás vagy adatbá-

zis csak akkor foglалható le, ha azt az adott eljárásban a törvény lehetővé teszi.

### Szakértő

A közigazgatási hatósági ügyek jelentős részének eldöntéséhez különleges szakértelemre van szükség.

A Ket. a szakértő igénybevételenek két esetét ismeri:

– amennyiben valamilyen jelentős tény, vagy körülmény meghatározására van szükség

– az alkalmazandó jogkérdésben való állásfoglalás kérdéses.

A hatóság köteles szakértőt bevonni az eljárásba, amennyiben ezt jogszabály előírja. A megfelelő szakértő kiválasztásának szabályairól a Ket. külön is rendelkezik: szakértőként elsősorban az ügy kapcsán jogszabályban meghatározott szervet kell megkeresni. Amennyiben jogszabály ilyen rendelkezést nem tartalmaz, más szervet vagy szakértői testületet, intézményt vagy személyt, indokolt esetben igazságügyi szakértőt vagy testületet kell a szakértői vélemény beszerzése végett megkeresni. Ha ezekkel a módszerekkel nem, vagy csak aránytalanul nagy idő- és költséggráfordítással lehetne szakértőt biztosítani, a hatóság indokolt esetben szakértőként a megfelelő szakértelemmel rendelkező magánszemélyt (pl. mérnököt) is kirendelhet.

A fenti szabályokon túl a szakértő személyére az ügyfél is tehet javaslatot (ellenszakértő), melyet azonban a hatóság nem köteles elfogadni.

Törvény vagy kormányrendelet kimondhatja továbbá, hogy a hatóság a jogszabályban meghatározott esetben csak valamely meghatározott tudományos vagy szakmai testületet vegyen igénybe szakértőként melynek ennek véleményéhez kötve van. Véleményünk szerint a Ket-nek ez a rendelkezése eljárás-technikai és dogmatikai szempontból is problematikus, hiszen jogorvoslati eljárásban ugyanez a szakértői testület jár el, csak esetleg más személyi összetételben, mint az elsőfokú döntés meghozatala alkalmával, így gyakorlatilag inkább „quasi szakhatóságként” funkcionálnak, semmint pártatlan szakértőként. Ezt a nézetet támasztja alá az is, hogy az ilyen testület a ki-

rendelést nem is utasíthatja vissza, mivel nincs másik ugyanilyen jogállású szakértői fórum.

A szakértő kirendelésével kapcsolatban a Ket. azt is leszögezi, hogy a szakértő mikor utasíthatja vissza a véleményadást.

A szakértői vélemény elkészítése tekintetében a törvény arra is lehetőséget ad, hogy a szakértő a véleményének elkészítésére, a kirendelő végzés kézhezvételétől számított öt napon belül, az ok megjelölésével kérje a rendelkezésére álló határidő meghosszabbítását. Abban az esetben, ha valamilyen később felmerülő tényező késleltetné a határidő betartását, annak felmerülését követő öt napon belül, az akadály közlésével egyetemben kérhet határidő hosszabbítást.

A szakértő eljárási bírsággal sújtható, ha a szakvélemény elkészítését vállalta és azt határidőre nem teljesítette és nem kérte a határidő meghosszabbítását vagy akadályoztatását nem jelentette be.

### Tolmács

A Ket. 9. §-a értelmében a Magyar Köztársaságban a közigazgatási hatósági eljárás hivatalos nyelve a magyar. Ez azonban nem akadály a külképviseletek és a Külügyminisztérium eljárása, valamint a külföldi vagy nemzetközi szervekkel való érintkezés során más nyelv használatának.

A kisebbségi települési önkormányzat képviselő-testülete a rendeletében, valamint az országos kisebbségi önkormányzat testülete meghatározhatja a hatáskörébe tartozó hatósági eljárás magyar nyelv melletti hivatalos nyelvét.

A kisebbségi szervezet, valamint az a természetes személy, aki a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény hatálya alá tartozik, a közigazgatási hatóságnál mind szóban, mind írásban használhatja az adott kisebbség nyelvét.

Amennyiben az ügyfél, a tanú vagy a szakértő által használt idegen nyelvet az ügyintéző nem beszéli, meghallgatásukhoz tolmácsot kell alkalmazni, továbbá akkor is, hogy az ügyfél és az ügyintéző beszéli ugyan az idegen nyelvet, de az ellen-

érdekű ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője (szemletárgy birtokosa) nem.

Tolmács közreműködésére akkor is szükség van, ha az eljárásban siket, néma vagy siketnéma személy vesz részt, kivéve, ha az írásbeli érintkezés különösebb nehézség vagy jelentősebb idővesztés nélkül lehetséges.

Külön szabályokat tartalmaz a törvény a hatósági ellenőrzés során alkalmazandó tolmácsra is, amikor leszögezi, hogy a hatóság a tényállás tisztázásához, ha az más módon nem lehetséges, a hatósági ellenőrzés során az ellenőrzés helyszínén tartózkodó, idegen nyelvet beszélő személyt tolmácsként veheti igénybe.

### *Az eljárás akadályozásának következményei*

A Ket. az Áe-től eltérően nem az egyes bizonyítékok, illetve az Áe. megfogalmazásában bizonyítási eszközök szabályozása során állapítja meg az eljárás akadályozásának szankcióit, hanem önálló cím alatt, egységesen, valamennyi, a bizonyítási eljárásban résztvevő számára.

A törvény szerint meghatározott esetekben az eljárási kötelezettség megszegése *e járási bírság* kiszabását vonja maga után: az eljárási bírság összegének felső határa az Áe.-ben mindössze ezer, illetve az ügyfél nyilatkozattétele esetén felmerült rossz-hiszeműsége esetén ötezer forint volt. Ezek az összegek azonban mértéküknél fogva nem rendelkeztek különösebb ösztönző vagy visszatartó erővel, ezért a törvény az eljárás akadályozásának következményeit, ezen belül konkrétan az eljárási bírság összegét megemelte.

Az eljárási bírság legkisebb összege ötezer forint, míg felső határa magánszemély esetén ötszáz ezer forint, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet esetén egy millió forint lehet.

A törvény megállapítja azokat a szempontokat, amelyeket a hatóságnak az eljárási bírság kiszabása során figyelembe kell vennie, így a hatóságnak mérlegelnie kell, hogy az el-

járás akadályozása milyen súlyú volt, ebben a kötelezettség megszegése milyen mértékben róható fel az érintett terhére. Mérlegelnie kell a mulasztó, köteleességszegő személy vagyoni helyzetét és jövedelmi viszonyait. Emellett az eljárási bírság nem veszélyeztetheti az érintett személy létfenntartását. Azt is figyelembe kell venni, hogy ugyanabban az eljárásban korábban hány alkalommal kellett a hatóságnak bírságotlania, az egyes bírságolási összegek milyen nagyságúak voltak és az említett tényezők ismeretében kell megállapítani a bírság megfelelő mértékét.

### *A bizonyítékok ismertetése az ügyféllel*

Az ügyfél adatszolgáltatás illetve a nyilatkozattételre történő felhívása során az Áe.-szerint a hatóság saját diszkrecionális jogköre volt annak eldöntése, hogy egyáltalán felhívja az ügyfelet nyilatkozattételre, adatszolgáltatásra, vagy sem. Ebből pedig az következik, hogy a hatóságnak lehetősége volt az ügyfél jogát vagy jogos érdekét súlyosan sértő döntések meghozatalára (pl. engedélyezési eljárások folyamán) úgy, hogy az ügyfélnek nem is ad lehetőséget érdemi ellenbizonyítékok előterjesztésére.<sup>16</sup>

A Ket. említett, új jogintézménynek a bevezetése is azt is szolgálja, hogy az ügyfél legkésőbb ekkor érvényesíthesse *eljárási jogosultságait*, nem utolsó sorban pedig ezáltal befolyásolhatja a bizonyítási eljárás alapján levont következtetéseket, majd az azok alapján meghozott döntés alakulását.

\*\*\*

Kompilatióként az alábbiakban összegeznénk a közigazgatási eljárásjogban érvényesülő bizonyítást: a bizonyítás fogalma régóta foglalkoztatja a tudomány képviselőit, így rengeteg művet találhatunk a büntető- és a polgári eljárás bizonyítását érintően. Ezzel szemben *a közigazgatásban érvényesülő bizonyítási eljárás jellegzetességeinek elemzésére mindaddig nem, vagy csak érintőlegesen, egy másik jogterület vizsgálata kapcsán került sor.*

Ez elsősorban azzal magyarázható, hogy *magá a közigazgatás-tudomány – azon belül pedig a közigazgatási eljárásjog – nagyon fiatal a jogtudományok körében (a klasszikus jogterületekhez képest).*

A már létező eljárási jogok egyes elemeit átvevő közigazgatási eljárás egy sajátos, az eddigiektől eltérő jogviszonyra épülő intézményrendszert honosított meg mind a hazai, mind a nemzetközi jogban.

A hazai jogi szabályozás alapját alapvetően az osztrák közigazgatási eljárási törvény, illetve a hazai polgári és büntető perrendtartás rendelkezéseinek átvétele jelentette.

Az államigazgatási bizonyítás – a jogviszony egyszerűbb voltából adódóan – szabadabb, kötetlenebb, kevésbé irányított, mint a büntető, vagy a polgári eljárásban, hiszen a tényállás felderítése az államigazgatásban *többnyire okiratok alapján történik és csak kivételesen, bonyolultabb, vagy speciális tárgyú ügyek esetében kerül sor egyéb bizonyítási eszközök felhasználására.*

Értelemszerűen az eljárás, így azon keresztül a bizonyítás célja is más az államigazgatásban, bár az igazság kiderítése itt is általános szempont, ám az ügyek nagy többségében valamilyen jogosultság megállapításáról van szó, így évekig tartó, fáradtságos és bonyolult bizonyítási eljárás lefolytatására nincs szükség, sőt maguk a bizonyítási eszközök is kézzelfoghatóbbak, többnyire egyszerűen elemezhetők.

### **Felhasznált irodalom**

- Ádám György: Bizonyítás a polgári peres eljárásban. *Jogtudományi Közlöny*, 1999/10: 430–442. o.
- Merke, Adolf: Allgemeines Verwaltungsrecht. Verlag von Julius Springer. Wien und Berlin. 1927., 32. o.
- Bónis György – Degré Alajos – Varga Endre: A magyar bírósági szervezet és perjog története. Zalaegerszeg, 1996. 15. o.
- Dedes, Christos: Beweisverfahren und Beweisrecht. (Schriften zum Strafrecht). Berlin, 1992., 80. o.

16 Vö.: Ficzere Lajos-Szalai Éva: Gondolatok az államigazgatási eljárási kódex felülvizsgálatának kapcsán. In.: Magyar Közigazgatás. 1998/7: 385–401.p.



Fonyó Gyula: Az államigazgatási eljárás általános szabályai. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1974., 404. o.

Fonyó Gyula: Az államigazgatási eljárás, Kézirat, Budapest, 1982., 46. o.

Gellhorn – Levin: Administrative Law and Process, West. 1994., 70o.

Kilényi Géza – Vida István – Zsuffa István: Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata. Budapest, 1986., 45. o.

Kilényi Géza: A közigazgatási eljárás-jog átfogó tudományos elemzése. In.: *Magyar Közigazgatás*. Budapest, 2000/3: 129–156. o.

Kilényi Géza: A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepciója. In.: *Magyar Közigazgatás*. Budapest, 2002/1: 1–24. o.

Közigazgatási eljárásjog: (szerk.: Lőrincz Lajos) HvG Orac, Budapest, 2005., 704. o.

Lőrincz Lajos: Eljárási jog a közigazgatásban. UNIÓ. Budapest, 2001., 40. o.

Móra Mihály: A bizonyítás fogalma, tárgya és a bizonyítékok mérlegelése a büntetőeljárásban. In.: *Jogtudományi Közöny*. Budapest, 1960/125. o.

Godard, Odile: Le regime de la preuve en matière d'accidents du travail. Editions Sirey. Paris, 1973., 80. o.

bíróság általi felülvizsgálata során. In.: *Bírák Lapja*. Budapest, 1193/3–4: 115–118. o.

Szamel Lajos: Az államigazgatási eljárás bizonyítási rendszere. In.: *Állam és Igazgatás*. Budapest, 1979.

Zlinszky Imre: A bizonyítás elmélete a polgári peres eljárásban, tekintettel a jogfejlődésre és a különböző törvényhozásokra. Budapest, 1875., 300. o.

## A köztársasági elnök felelősségének szabályozása

A jogállamiság követelménye, hogy cselekményeiért mindenki felelősséggel tartozik az arra kijelölt állami szerveknek, sőt, a törvény előtti egyenlőségből az is következik, hogy ez a felelősség egyenlő mértékű. Az alkotmányjog számára mégis általánosan elfogadott, hogy egyes közjogi tisztségek viselői (országgyűlési képviselők, alkotmánybírák, bírák, köztársasági elnök stb.) az általánostól eltérő szabályok szerint tartoznak felelősséggel. A legtöbb esetben ez a specialitás a mentelmi jogi szabályokban kereshető, amely a gyakorlatban – szinte kivétel nélkül minden esetben – azt jelenti, hogy egy meghatározott szervnek felhatalmazást kell adnia az eljárás megindítására. Ennek megfelelően képviselők ellen csak akkor indulhat büntető- és szabálysértési eljárás, ha a képviselő mentelmi jogát az Országgyűlés, a törvényben<sup>1</sup> meghatározott rendszerint felfüggesztette. Alkotmánybírák esetében a mentelmi jog felfüggesztésére az Alkotmánybíróság teljes ülése, bírák esetében a köztársasági elnök jogosult.

A köztársasági elnök felelősségre vonásának szabályai a fentiekől lényeges eltérést mutatnak. Az eltérés leginkább abban mutatkozik meg, hogy amíg minden más esetben a mentelmi jogi szabályok alapján csupán *felhatalmazás* szükséges az eljárás megindításához (és utána az a „közönséges” eljárási törvények alapján folyik), addig a köztársasági elnök esetében az egész eljárásra speciális szabályok vonatkoznak. Ebből kifolyólag az Alkotmány a köztársasági elnök esetében a „mentelmi jog” kifejezést nem is alkalmazza.

Szintén általánosan elfogadott, hogy a köztársasági elnököt csak jogi felelősség terheli, politikai nem. Ez a körülmény független attól, hogy az adott államban a köztársasági elnök része-e a végrehajtó hatalomnak, sőt, a kormányformától is; prezidenciális, félprezidenciális államokban, mint az Egyesült Államok vagy Franciaország, ugyanúgy nincs lehetőség arra, hogy a végrehajtó hatalom „megbuktassa” az államfőt, csakúgy, mint a parlamentáris berendezkedésű Németországban.

Nagyon hasonló a magyar megol-

dás is a köztársasági elnök felelőssége tekintetében. Amint azt az Alkotmánybíróság megállapította, a köztársasági elnök személyének sérthetlensége a köztársasági elnök alkotmányos jogállásának része, és a sérthetlenség folytán a köztársasági elnök nem visel politikai felelősséget az Országgyűléssel szemben.<sup>2</sup> Egyetértünk azonban Sári Jánossal, aki szerint közvetlenül a rendszerváltást követően, a kilencvenes évek elején fellelhető volt nyomaiban a köztársasági elnök politikai felelőssége. Ennek legékeesebb bizonyítéka, hogy 1990. június 24-ig a képviselők nemcsak az ombudsmanoknak, a Számvevőszék elnökének, Magyar Nemzeti Bank elnökének, kormánytagoknak és legfőbb ügyésznek tehettek fel kérdéseket, hanem a köztársasági elnöknek is.<sup>3</sup> Bár nem tekinthető automatizmusnak, hogy akinek beszámolási kötelezettsége van a parlament felé, az politikai felelősséggel is rendelkezik irányába, de tény, hogy a köztársasági elnök törvényhozó hatalomtól való függetlenségét erősíti, hogy nem lehet neki kérdést feltenni.

Jelen cikk elsőként a köztársasági elnök felelősségére vonatkozó hatályos alkotmányi szabályokat kívánja bemutatni, felhívva a figyelmet az abból eredő ellentmondásokra és vitatott kérdésekre, majd pedig az államfői felelősség európai megoldásait mutatja be.

<sup>1</sup> Képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. tv. 248/1991. (IX. 26.) AB határozat

<sup>3</sup> Sári János: A köztársasági elnök alkotmányjogi státusa. *Magyar Közigazgatás* 1990/7. 584. p.

## A köztársasági elnök jogi felelőssége a magyar Alkotmányban

A köztársasági elnök jogi felelősségével kapcsolatos szabályokat az Alkotmány a következőképp rögzíti:

31. § (4) *A köztársasági elnök a tiszttségétől megfosztható, ha annak gyakorlása során az Alkotmányt vagy valamely más törvényt szándékosan megsérti.*

31/A. § (1) *A köztársasági elnök személye sérthetetlen; büntetőjogi védelmét külön törvény biztosítja.*

(2) *A tisztsege gyakorlása során az Alkotmányt vagy valamely más törvényt megsértő köztársasági elnökkel szemben az országgyűlési képviselők együtöde indítványozhatja a felelősségre vonást.*

(3) *A felelősségre vonási eljárás megindításához az országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazata szükséges. A szavazás titkos.*

(4) *Az Országgyűlés határozatának meghozatalától kezdődően a felelősségre vonási eljárás befejezéséig az elnök a hatáskörét nem gyakorolhatja.*

(5) *A cselekmény elbírálása az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik.*

(6) *Ha az Alkotmánybíróság az eljárás eredményeként a törvénysértés tényét megállapítja, a köztársasági elnököt tiszttségétől megfoszthatja.*

(7)-(8)

32. § (1) *Ha a köztársasági elnök ellen a felelősségre vonási eljárás a hivatali ideje alatt a hivatali tevékenységével összefüggésben elkövetett, büntetőjogilag üldözendő cselekmény miatt indult, az Alkotmánybíróság eljárásában a büntető eljárás alapvető rendelkezéseit is alkalmazni kell. A vádat az Országgyűlés által a saját tagjai közül választott vádbiztos képviseli.*

(2) *A köztársasági elnök ellen egyéb cselekménye miatt büntetőeljárást csak megbízatásának megszűnése után lehet indítani.*

(3) *Ha az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök bűnösségét szándékos bűncselekmény elkövetésében megállapítja, az elnököt a tiszttségétől megfoszthatja, s egyidejűleg a Büntető Törvénykönyvben az adott cselekményre meghatározott bármely büntetést és intézkedést alkalmazhatja.*

Az Alkotmány a köztársasági elnök felelősségre vonásával kapcsolatban három jogintézményt említ, a tisztsegtől való megfosztást [31. § (4) bek.], a felelősségre vonási eljárást (31/A. §.) és a köztársasági elnök büntetőjogi felelősségét (32. §). Álláspontunk szerint ezekben a szakaszokban két, egymástól jól elkülöníthető felelősségi formula található, a közjogi felelősség és a büntetőjogi felelősség.

### A köztársasági elnök közjogi felelőssége

Kiemelt állami tisztsegek viselői esetében általános, hogy meghatározott súlyos jogsértés elkövetése esetén elvesztik hivatalukat. A jogintézmény elnevezése nem egységes azonban az egyes tisztsegek esetében; köztársasági elnök esetében megfosztásról, alkotmánybíráknál kizárásról,<sup>4</sup> a legfőbb ügyész esetében pedig hivatalvesztésről<sup>5</sup> beszélhetünk.

A köztársasági elnök közjogi felelősségének anyagi jogi szabályait tartalmazza a 31. § (4) bek., amely alapján a tisztsegtől való megfosztásnak három konjunktív feltétele van: – az, hogy a jogsértést a köztársasági elnök tisztsege gyakorlása során kövesse el;

– a jogsértés az Alkotmány vagy törvény megsértésében merüljön ki;

– a szándékosság.

Az első feltétel alapján a köztársasági elnök csak azokért a cselekményekért tartozik közjogi felelősséggel, amelyeket nem mint magánember, hanem amiket köztársasági elnök-ként követ el. Ez a szabályozás első ránézésre értelemszerű, hiszen a közjogi felelősség a köztársasági elnöki minőséghez kapcsolódik, és csak ilyen esetekben lehet megfosztani. Nem általános azonban, hogy a közjogi felelősség csak a hivatali minőségben elkövetett cselekményekre vonatkozik, előfordul ugyanis, hogy a jogalkotó a megfosztási okokhoz hozzáteszi a „méltatlanná válik” terminológiát. Ésszerű, hogy a magas állami tisztsegek viselője nem tanúsíthat olyan magatartást, amely moráli-

san inkonzisztens a betöltött tisztseggel, ilyen esetekben nem csupán a jogi tisztaság, hanem az erkölcsi feddhetetlenség is elvárható. A méltatlanná válást pedig mind hivatali, mind magánemberként elkövetett cselekmények eredményezhetik, a szankció azonban mindkét esetben közjogi: a megfosztás.

A második feltétel alapján a köztársasági elnök csak alkotmány- vagy törvénysértés esetén vonható felelősségre, alacsonyabb szintű jogszabály megsértése esetén nem. Ebből (is) egyenesen következik, hogy a köztársasági elnökre kötelezettséget csak az Alkotmány vagy törvény ruházhat. A törvénysértés lehet speciális alanyú, azaz olyan törvénysértés, amelyet csak a köztársasági elnök követhet el (például elmulasztja kitűzni a választásokat), illetve olyan törvénysértés is, amelyet más is elkövethet (például vagyonyilatkozattételi kötelezettségének nem tesz eleget). Látható tehát, hogy a közjogi felelősség nem csupán a köztársasági elnöki feladatok hibás teljesítése miatt terheli a köztársasági elnököt, hanem minden olyan tevékenységért, amelyet tisztsege gyakorlása során követ el.

Sári János hozzáteszi, hogy a felelősségre vonást csak a nem ellenjegyzett aktusok vonhatják maguk után<sup>6</sup> – mivel az ellenjegyzéssel az illetékes miniszter átvállalja a felelősséget a köztársasági elnök aktusáért. Nem látjuk azonban akadályát a köztársasági elnök felelősségre vonásának abban az esetben, ha a köztársasági elnök az ellenjegyzéshez kötött hatáskör gyakorlása során követ el törvénysértést – abban az esetben sem, ha a határozatot ellenjegyezték. Példának okáért, ha a köztársasági elnök vesztegetés hatására ad állampolgárságot vagy egyéni kegyelmet, és azt a belügyminiszter illetve az igazságügyi miniszter ellenjegyzi, a köztársasági elnök felelősségre vonható, és tiszttségétől megfosztható.

Bár – egyetértve Sári Jánossal – ellenjegyzett határozat esetében általában nincs helye megfosztásnak, ez nem jelenti azt, hogy ne lenne helye

4 Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. tv. 15. § (7) bek.

5 Az ügyészségi szolgálati viszonyról és az ügyészségi adatkezelésről szóló 1994. évi LXXX. tv. 20. § (8) bek.

6 Sári i.m.

felelősségre vonási eljárásnak ellenjegyzéshez kötött hatáskör gyakorlása során. Az Alkotmánybíróság rámutat ugyanis arra, hogy alkotmányt sért a köztársasági elnök abban az esetben is, ha a kinevezésre nyitva álló határidőt elmulasztja.<sup>7</sup> Ilyen esetekre az alkotmánybírósági határozat „ésszerű határidőt” állapít meg a kinevezésre. Amennyiben tehát a köztársasági elnök a miniszteri (miniszterelnöki) előterjesztés ellenére nem gyakorolja kinevezési jogát, alkotmányt sért, és ez megalapozhatja vele szemben a felelősségre vonási eljárás megindítását.

A köztársasági elnök megfosztásának harmadik eleme a szándékosság. Mivel a szándékosság fogalmát az Alkotmány nem határozza meg, így a büntetőjogban használt szándékosság fogalma tűnik alkalmazhatónak. Eszerint szándékosan követi el a cselekményt az, aki előre látja tette következményeit, és azok bekövetkeztét kívánja (*dolus directus*), valamint az is, aki előre látja tette következményeit, és azok bekövetkeztébe belenyugszik (*dolus eventualis*).<sup>8</sup> Egyetértünk azonban Pap Gáborral, akinek meglátása szerint „kínos helyzetet teremt” az Alkotmány azáltal, hogy nem teszi lehetővé a súlyosan gondatlan alkotmány- vagy törvénysértő köztársasági elnök tisztségétől való megfosztását.<sup>9</sup>

### A köztársasági elnök felelősségre vonásának eljárási szabályai

A köztársasági elnökkel szembeni felelősségre vonási eljárás lefolytatásában az Országgyűlésnek és az Alkotmánybíróságnak van elsődleges szerepe. Az Országgyűlés feladata az eljárás kezdeményezése, illetve megindítása, amely nagyban hasonlít a képviselők mentelmi jogának felfüggesztésére. Mindkét esetben ugyanis az Országgyűlés csak arról dönt, hogy megindulhat-e az eljárás, anyagi jogi kérdésekről (a „történeti tényállás” megállapítása, szankció alkalmazása) nem. Az alkotmány szigo-

rúbb feltételhez köti a köztársasági elnökkel szembeni eljárás megindítását, mint a képviselők esetében, ugyanis az előbbi esethez az összes képviselő kétharmadának, utóbbi esetre csupán a határozatképes számban jelenlevő képviselők kétharmadának szavazata szükséges – egységes azonban a szabályozás annyiban, hogy mindkét esetben széleskörű konszenzus szükséges az eljárás megindításához.

Amennyiben a képviselők kétharmada úgy szavazott, hogy a köztársasági elnökkel szemben eljárás indulhat, az elnök nem gyakorolhatja a tisztségéből eredő feladatokat. Ez a szabályozás logikusnak tűnik annak fényében, hogy a legfőbb közjogi méltóság ne láthasson el államfői funkciókat mindaddig, amíg nem „tisztázza magát” a vádak alól. Meglepő módon a képviselők jogállásáról szóló törvény nem ír elő hasonló megkötést a képviselők esetében, akik abban az esetben is gyakorolhatják a mandátumukból eredő jogukat, ha mentelmi jogukat az Országgyűlés felfüggesztette. Az ártatlanság vélelme ugyanis egyformán megilleti a képviselőket és a köztársasági elnököt – egyiküket sem lehet bűnösnek tekinteni, amíg büntetőjogi felelősségüket a bíróság jogerős határozattal nem állapította meg. Nem látjuk tehát alkotmányos okát annak, hogy az Alkotmány eltérő szabályozást ír elő ezekre az esetekre.

Az eljárás leginkább vitatott kérdése, hogy annak lefolytatásához szükséges-e az, hogy a köztársasági elnök cselekménye szándékos legyen – amennyiben ugyanis az alkotmány 31. § és 31/A. §-t nyelvtanilag értelmezzük, a két szakaszhely között ellentmondás mutatkozik. Az eljárási szabályokat meghatározó 31/A. § (1) bekezdése ugyanis nem követeli meg a szándékosságot az eljárás megindításához, csak a hivatali minőséget és az alkotmány vagy törvény megsértését. Mindent egybevetve arra következtethetünk, hogy

gondatlan cselekmény esetén az eljárás megindítható, lefolytatható, sőt, annak sincs akadálya, hogy az Alkotmánybíróság megállapítsa a törvénysértés tényét – megfosztásra azonban nem kerülhet sor. Ilyen esetekben az eljárásnak közvetlen joghatása nincsen, bár a közélet számára kétségtelenül komoly jelentősége van. Nem kifogásolható az alkotmány szövege a tekintetben, hogy eltérő feltételeket támaszt az eljárás megindítása és a megfosztás között, hiszen – mint az látható – az eljárásnak jogon túli szempontjai is lehetnek, nem csupán a megfosztást célozhatja.<sup>10</sup>

Megkérdőjelezhető azonban, hogy valóban ez volt-e az alkotmányozó szándéka a szabályozás kialakításakor. Amennyiben ugyanis a fentiek szerint értelmezzük a megfosztás és a felelősségre vonási eljárás feltételeit, akkor értelmetlenné válik a (6) bekezdés, amely azt deklarálja, hogy az eljárás eredményeként a köztársasági elnök tisztségétől megfosztható.

A (6) bekezdés azonban „több sebből vérzik”. Nem csupán amiatt, mert minden eljárás eredményeként (nem csak a szándékos cselekmény miatt indítottakért) lehetővé teszi a megfosztást, hanem mert a hivatali minőséget sem teszi követelménnyé, csak a törvénysértés tényét – a bekezdés elhelyezkedéséből és a többi vonatkozó rendelkezésből pedig ellenkező következtetésre jutunk. Végül a bekezdés feleslegesnek is mutatkozik, hiszen a megfosztás feltételeit az Alkotmány már korábban meghatározta.

### A köztársasági elnök büntetőjogi felelőssége

A köztársasági elnök büntetőjogi felelősségének szabályozása kettős. Általánosságban kijelenthető, hogy a köztársasági elnök, valamennyi, általa elkövetett bűncselekményért felelősséggel tartozik, ezek egy csoportjáért csak hivatali ideje után, má-

7 8/1992 (I. 30.) ABH

8 Btk. 13. §

9 Pap Gábor: A köztársasági elnök felelősségéről. Jogtudományi Közlöny 1997/5. 240. p.

10 Nem értünk egyet azzal a felvetéssel, hogy az eljárás megindításához is szükséges a szándékosság, csak azt az eljárást szabályozó 31/A. § nem tartotta szükségesnek megismételni – mivel a másik két feltételt (hivatali minőség, alkotmány- vagy törvénysértés) ez a szakasz is megismétli.

sik csoportjéért azonban hivatali ideje alatt is felelősségre vonható.

Alkotmányjogi aspektusból az utóbbi kategóriának van nagyobb jelentősége. Az előbbi csoportba tartozó esetekben csak eljárásjogi akadály van a büntetőeljárás lefolytatásának, és ez nyilvánvalóan csak addig tart, amíg a köztársasági elnök hivatalban van. Kérdéses azonban, hogy ilyen esetekben elévülhet-e a köztársasági elnök cselekménye. Az elévülést a Btk. szabályozza, eszerint: „Az elévülés határidejébe nem számít be az a tartam sem, amely alatt személyes mentesség folytán a büntetőeljárás azért nem volt megindítható vagy folytatható, mert a törvényben biztosított mentelmi jogot a döntésre jogosult nem függesztette fel, illetőleg az eljárás megindításához vagy folytatásához a hozzájárulását nem adta meg. Ez a rendelkezés nem alkalmazható olyan magánindítványra büntethető bűncselekmény esetén, amely miatt a vádat a magánvádló képviseli”.<sup>11</sup>

Amennyiben megszorítóan értelmezzük ezt a rendelkezést, arra következtetésre jutunk, hogy ilyen esetekben elévülhet a köztársasági elnök cselekménye, mivel az eljárás akadályja nem a döntésre jogosult szerv határozata volt, hanem az alkotmány rendelkezése (a döntést hozó szervnek nem is volt lehetősége az eljárás megindítására). Kiterjesztő értelmezés szerint azonban minden olyan esetben nyugszik az elévülés, amikor mentesség miatt nem indít-

ható meg az eljárás, azaz a köztársasági elnökkel szemben indulhat hivatali ideje után büntetőeljárás, függetlenül attól, hogy mennyi idő telt el a cselekmény elkövetésétől számítva. Ez az értelmezés jobban megfelel a jogállamiság követelményének is.

Amennyiben azonban a köztársasági elnök hivatali minőségében szándékos bűncselekményt követ el, nem kell „megvárni” a hivatali idő végét, a köztársasági elnökkel szemben azonnal eljárás indítható.

A köztársasági elnök büntetőjogi felelősségének anyagi jogi oldala nagymértékben hasonlít a megfosztáshoz; mindkettő esetében feltétel a szándékosság, a hivatali minőség és a törvénysértés (büntetőjogi felelősség esetében a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. tv. megsértése). Figyelemre méltó, hogy míg a büntetőjogi felelősség szabályozásánál az alkotmány a „hivatali tevékenységgel összefüggésben” kifejezést, addig a megfosztásnál a „tiszt-sége gyakorlása során” terminológiát használja. Egyetértünk Pap Gáborral abban, hogy a két fogalom nem szinonimája egymásnak; a hivatali minőség mint tágabb kategória mindenkor fennáll, amikor a köztársasági elnök elnöki minőségében van jelen, azonban a tiszttségét csak akkor gyakorolja, ha valamelyik hatáskörében jár el.<sup>12</sup>

A büntetőjogi és a közjogi felelősségre vonás eljárási szabályai jórészt

azonosak, a cselekmény elbírálása végső soron az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik, bűncselekmény esetén pedig valamennyi, Btk.-ban meghatározott büntetést és intézkedést alkalmazhatja.<sup>13</sup> Megjegyzendő, hogy mind a megfosztás, mind a büntető szankció alkalmazása csak lehetősége az Alkotmánybíróságnak, nem kötelezettsége, így a következő lehetőségek közül választhat:

- megfosztja a köztársasági elnököt, és vele szemben szankciót alkalmaz;
- nem fosztja meg a köztársasági elnököt, és nem alkalmaz szankciót; valamint
- megfosztja a köztársasági elnököt, de nem alkalmaz szankciót vele szemben.

A negyedik logikai lehetőség, miszerint a köztársasági elnökkel szemben az Alkotmánybíróság büntetőszankciót alkalmaz, de nem fosztja meg, mind a rendszertani, mind a nyelvtani értelmezés alapján kizárt. Az Alkotmány ugyanis a megfosztás lehetőségét előbb szabályozza, mind a büntető jogkövetkezmény alkalmazásának lehetőségét, így a megfosztás a szankció alkalmazásának előfeltétele. Továbbá az alkotmány expressis verbis deklarálja, hogy szankció kiszabására a megfosztással *egyidejűleg* van lehetőség.

A köztársasági elnök felelősségét a következő táblázat foglalja össze:

	Szándékos	Gondatlan
<b>Hivatali bűncselekmény</b>	1. felelősségre vonási eljárás indítható	1. felelősségre vonási eljárás indítható
	2. megfosztható	2. megfosztásnak nincs helye
	3. Btk. szankció alkalmazható	3. Btk. szankció csak a hivatali idő után alkalmazható (a bűnösség megállapításának nincs akadálya)
<b>Nem hivatali bűncselekmény</b>	1. felelősségre vonási eljárás nem indítható	1. felelősségre vonási eljárás nem indítható
	2. megfosztásnak nincs helye	2. megfosztásnak nincs helye
	3. Btk. szankció csak a hivatali idő után alkalmazható	3. Btk. szankció csak a hivatali idő után alkalmazható
<b>Hivatali alkotmány- vagy törvénysértés (a Btk.-n kívül)</b>	1. felelősségre vonási eljárás indítható	1. felelősségre vonási eljárás indítható
	2. megfosztható	2. megfosztásnak nincs helye
	3. Btk. szankció nem alkalmazható (nincs bűncselekmény)	3. Btk. szankció nem alkalmazható (nincs bűncselekmény)
<b>Nem hivatali alkotmány- vagy törvénysértés (a Btk.-n kívül)</b>	1. felelősségre vonási eljárás nem indítható	1. felelősségre vonási eljárás nem indítható
	2. megfosztásnak nincs helye	2. megfosztásnak nincs helye
	3. Btk. szankció nem alkalmazható (nincs bűncselekmény)	3. Btk. szankció nem alkalmazható (nincs bűncselekmény)

<sup>11</sup> Btk. 35. § (3)

<sup>12</sup> Pap Gábor i.m. 241. p.

<sup>13</sup> Természetesen nem alkalmazható olyan büntetés vagy intézkedés, amelyek alkalmazása a speciális körülményekből kifolyólag kizárt. Így nincs lehetőség például a köztársasági elnök kiutasítására (Btk. 61. §), mivel az csak külföldiekkel szemben alkalmazható, a köztársasági elnök pedig szükségszerűen magyar állampolgár

## Az alkotmány által bevezetett szabályozással kapcsolatos problémák

Az alkotmány vonatkozó szabályozásának mind előnyei, mind hátrányai vannak. A bevezetett megoldás nagy előnye annak praktikusságában rejlik, ugyanaz a szerv bírálja el a megfosztást, amelyik dönt büntető szankció alkalmazásáról, nem kell az előbbiről az Alkotmánybíróságnak, az utóbbiról a rendes bíróságnak határoznia.

Ennek ellenére a kialakított szabályozás nem tekinthető problémamentesnek, azt három különböző szempontból is aggályosnak tartjuk.

Elsőként azt láthatjuk, hogy eltérő szabályok vonatkoznak a köztársasági elnökre és a többi állampolgárra, ami ellentétes a jogállamiság eszméjével, amely alapján a jogszabályok általánosan, mindenkire vonatkoznak. A köztársasági elnök bűncselekménye esetén ugyanis az Alkotmánybíróságnak csak lehetősége a jogkövetkezmény alkalmazása (abban az esetben is, ha megállapította a bűnösséget), míg ugyanez a rendes bíróság főszabály szerint köteles.

A szabályozás azonban nem egyoldalúan előnyös a köztársasági elnökre. Szintén ellentétes a jogállamisággal az, hogy az elnök cselekményéről az Alkotmánybíróság első fokon véglegesen, megfellebbezhetetlenül határoz. Nincs lehetőség tehát a jogorvoslati jog gyakorlására, holott az alkotmány szerint – több nemzetközi szerződéssel összhangban – mindenkinek joga van arra, hogy jogorvoslattal éljen az olyan [...] határozattal szemben, amely jogát vagy jogos érdekét sérti.<sup>14</sup> Ezzel kapcsolatban helytelennek tartjuk azt az ellenvetést, hogy a jogorvoslati jog nem abszolút, mivel azt kétharmados törvény korlátozhatja. Ebben az esetben ugyanis a jogorvoslati jog gyakorlása nem korlátozott, hanem kizárt, nem tekinthető arányosnak sem, és nem felel meg a korlátozás alkotmányban

meghivatkozott céljának, miszerint a korlátozásnak az ügyek ésszerű időn belüli elbírálását kell elősegítenie.

Másodszor, az alkotmány vonatkozó szabályozása azt a helyzetet idézi elő, hogy a köztársasági elnökkel szembeni büntetőeljárás vádlói és ítélezői funkcióiba olyan személyt/testületet sorol, amelyeknek ez a tisztség idegen, vagy legalábbis szokatlan klasszikus funkcióikhoz képest. Az elnökkel szemben ugyanis a vádat az Országgyűlés által saját tagjai közül választott vádbiztos képviseli. A vádbiztos tehát országgyűlési képviselő, aki semmiképpen nem lehet gyakorló ügyész, hiszen a két tisztség összeférhetetlen, sőt a jogi végzettség sem követelmény. Az ítélezői funkciót pedig az Alkotmánybíróság látja el, amely semmiképpen sem tekinthető büntetőbíró-ságnak, és feladatkörébe inkább az absztrakt, mint a konkrét jogalkalmazás tartozik.

### A köztársasági elnök felelősségére vonatkozó európai megoldások

#### A köztársasági elnökkel szembeni eljárás

A köztársasági elnök felelősségre vonásának európai szabályozására kétféle megoldás alakult ki az európai alkotmányokban. Az egyik megoldás alapján a köztársasági elnök által elkövetett bűncselekmények esetén az általános büntetőeljárás szabályok alapján van helye felelősségre vonásnak. Ez a megoldás kivételnek tekinthető, elsősorban a Balti államokban terjedt el. Ezekben az államokban a köztársasági elnök büntetőjogi felelősségre vonása a képviselő mentelmi jogával rokonítható; a törvényhozó testület csupán hozzájárulást ad az eljárás megindítására, de magát az eljárást már a rendes bíróság folytatja le.

Észtországban a köztársasági elnök ellen akkor lehet büntetőeljárás folytatni, ha ezt a Parlament tagjai-

nak többsége támogatja.<sup>15</sup> Az eljárást csak a jogi kancellár javasolhatja, aki – mintegy egyszemélyes alkotmánybírósként – az alkotmány, a törvények és a rendeletek összhangját felügyeli. Érdekes, hogy ellentétben az általánosan bevett gyakorlattal a köztársasági elnök elleni eljárás megindításához nem szükséges minősített többség, ehhez az alkotmány hivatkozott cikke csak abszolút többséget tesz szükségessé.

Szintén a rendes bíróságok járnak el a lett köztársasági elnökkel szemben is, de a lett alkotmány a büntetőeljárás megindításához minősített (2/3-os) többséget írnak elő.<sup>16</sup> Hasonló a szabályozás Litvániában és Írországon is, amely államokban a parlament csak a közjogi felelősségről dönt, a büntető jogkövetkezmény alkalmazása a rendes bíróságok feladata. Mindkét államban minősített többség szükséges a köztársasági elnök megfosztásához, sőt, Írországon feltétel az is, hogy az egyes kamarákban külön-külön is biztosított legyen a kétharmados többség.<sup>17</sup>

A másik – tipikusnak mondható – szabályozás szerint a köztársasági elnök elleni eljárásra speciális szabályok vonatkoznak. A specialitás leginkább abban mutatkozik meg, hogy az eljárást egy meghatározott szerv folytatja le. Ez a szerv a legtöbb esetben az alkotmánybíróság, pl. Magyarországon, Csehországon, Szlovákiában és Szlovéniában.

Más államok ilyen eljárás lefolytatására külön szervezet hoztak létre, ilyen Görögországban a Különleges Bíróság,<sup>18</sup> Franciaországban a Különleges Felsőbíró<sup>19</sup> és Lengyelországban az Állami Törvényszék.<sup>20</sup> Különbség azonban, hogy míg a görög Különleges Bíróság elsődlegesen bírói fórum (a Legfelsőbb Bíróság és a Legfelsőbb közigazgatási Bíróság tagjaiból áll), addig a francia Különleges Bíróság és a lengyel Állami Törvényszék nem, azok többségében a törvényhozó hatalom által választott tagokból állnak.

14 Alk. 57. § (5)

15 Az Észti Köztársaság Alkotmánya 85. cikk.

16 A Letti Köztársaság Alkotmánya 54. cikk.

17 Az Ír Köztársaság Alkotmánya 12. cikk. (10) bek.

18 Görögország Alkotmánya 86. cikk.

19 Az 1958. október 4-i Alkotmány 68. cikk.

20 Lengyel Köztársaság Alkotmánya 198. cikk.

Szintén nem az általános szabályok szerint vonják felelősségre a portugál elnököt sem. Portugáliában a köztársasági elnök vád alá helyezésétől (amely automatikusan maga után vonja a megfosztást) a Nemzetgyűlés határoz, azt követően pedig a büntetőeljárás lefolytatása a Legfelsőbb Bíróság hatáskörébe tartozik.<sup>21</sup>

A fentiekből látható, hogy a közjogi és a büntetőjogi felelősség megállapítása csak a Balti államokban, Írországban és Portugáliában különül el, a többi államban ugyanaz a szerv fosztja meg a köztársasági elnököt a tisztségétől, amelyik vele szemben büntető jogkövetkezmenyt alkalmaz.

Említést érdemel a szlovén megoldás, ahol az alkotmánybíróságnak több lehetősége is van a közjogi felelősségre vonási eljárásban. A szlovén elnök megfosztásához ugyanis az alkotmánybírák kétharmadának szavazata szükséges, de egyszerű többséggel lehetőség van az elnök felmentéséhez (lényegesen eltérő jogkövetkezmenyekkel) vagy felelősségének megállapításához.<sup>22</sup>

### **Mikor lehet elmozdítani a köztársasági elnököt?**

Érdemes továbbá megvizsgálni azt a kérdést is, hogy az egyes alkotmányok alapján milyen esetben lehet a köztársasági elnököt tisztségétől megfosztani. Ebben a kérdésben is igen eltérő az államok gyakorlata, egyes államokban ez taxatív meg határozott, más államokban lényegesen nagyobb szerepe van a mérlelésnek.

Leginkább Írországban rugalmas a szabályozás, az ír alkotmány alapján az elnök kifogásolható magatartás esetén fosztható meg a tisztségétől. A „kifogásolható magatartás” fogalmának kifejtése a kétkamarás parlament (Oireachtas) feladata, igaz a szigorú eljárási szabályok – mint arra a korábbiakban utaltunk – kompenzálják a közjogi felelősség anyagi jogi szabályainak rugalmasságát. A másik oldalon Magyarország hozha-

tó fel példaként, ahol megfosztásra csak hivatali minőségben, szándékosan elkövetett alkotmány- vagy törvényesítés esetén kerülhet sor. Megjegyzendő, hogy a magyar jogrendszertől sem idegen, hogy gumiszabályt alkalmazzon magas rangú tisztségviselő elmozdításakor: az ombudsman megfosztható tisztségétől, (többek között) ha tisztségére méltatlanná válik.<sup>23</sup>

Gyakori, hogy az államok a „kifogásolható magatartásnál” egzaktabban, de mégsem tételesen határozzák meg, hogy mikor lehet a köztársasági elnököt elmozdítani. Ezen államok (pl. Franciaország, Görögország, Olaszország, Románia) alkotmányai úgy fogalmazzák, hogy a köztársasági elnök akkor fosztható meg tisztségétől, ha hazaárulást követ el. Nem egyértelmű, hogy a megfosztás feltételeként meghatározott hazaárulás a büntetőjogban meghatározott hazaárulást jelenti-e.

Az egyes államok büntetőtörvénykönyvei a hazaárulást hasonlóan szabályozzák, és elkövetési magatartásnak a külföldi kormánnyal, szervezettel való kapcsolattartást, célzatnak pedig az állam területi integritásának, szuverenitásának veszélyeztetését jelölik meg.<sup>24</sup> Egyetértünk Veress Emóddal, hogy a köztársasági elnök cselekményének nem feltétlenül kell kimeríteni a hazaárulás Btk.-beli tényállását, hanem minden esetben megfosztható a köztársasági elnök, ha súlyosan vét az állami szuverenitás, integritás ellen.<sup>25</sup> Ezt a megállapítást erősíti a hazaárulás angol és francia megnevezése (*high treason, haute trahison*) is. Ennek megfelelően Veress Emód cikke az angol és francia terminológia szó szerinti fordítását, a „felső árulás” kifejezést használja, ami még inkább jelzi, hogy nem a büntetőjogi hazaárulásról van szó. Jelen cikkben azonban megmaradunk a hazaárulás kifejezésnél, nem csupán azért, mert a fordítók többsége ezt használja, hanem mert a *high treason* büntetőjogi kategória is angolszász jogterületen, így

nem a magyar fordítás eredményezi a félreérthetőséget.

Abból azonban, hogy a hazaárulás lényegében az elnök nemzetellenes politikáját jelenti, nem következik az, hogy a hazaárulás az elnök politikai felelősségét jelentené – az elnök ilyen esetben is jogi felelősséggel tartozik.

### **A felelősségre vonás egy sajátos esete: a szlovák szabályozás**

A köztársasági elnök felelősségének egy sajátos válfaját alkalmazza a szlovák alkotmányozó; a Szlovák Köztársaság elnöke népszavazás útján visszahívható tisztségéből. Az alkotmány alapján a Nemzeti Tanács elnöke, a képviselők háromötödének szavazata alapján népszavazást rendelhet el, amelyen a választók abszolút többsége visszahívhatja a köztársasági elnököt. Az alkotmány ezt azal „kompenzálja”, hogy ha a népszavazáson nem hívták vissza a köztársasági elnököt, akkor új megbízatási idő kezdődik számára, és jogosult továbbá a Nemzeti Tanács felosztatására.<sup>26</sup>

A köztársasági elnök népszavazás útján történő visszahívása egyedülálló a jelenleg hatályos európai alkotmányokban. Korábban a magyar alkotmány is rendelkezett népszavazásról a köztársasági elnök megbízatásának megszűnésével kapcsolatban; közel három hónapig (1990 március-június) az Ítélező Tanács köztársasági elnököt megfosztó határozatát népszavazás erősítette meg. Lényeges különbség azonban, hogy a magyar népszavazásra csak akkor kerülhetett (volna) sor, ha a köztársasági elnök közjogi felelősséget megalapozó cselekményt követ el, ezzel szemben Szlovákiában a Nemzeti Tanács indok nélkül is elrendelheti a köztársasági elnök visszahívásáról szóló népszavazást – nincs szükség olyan alkotmányjogi vagy büntetőjogi jogsértésre, amely a megbízatás elvesztésének alapot szolgáltat.

21 A Portugál Köztársaság Alkotmánya 130. cikk.

22 A Szlovén Köztársaság Alkotmánya 109. cikk.

23 Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. tv. 15. § (6) bek.

24 Btk. 144. §

25 Veress Emőd: A szociális-kormányzati rendszer: a román alkotmányos szabályozás tanulságai. *Collega* 2005. IX/2 29. p.

26 A Szlovák Köztársaság Alkotmánya 106. cikk.

Úgy véljük, hogy a visszahívhatóság miatt a Szlovák Köztársaság elnöke nemcsak jogi, hanem implicite politikai felelősséggel is tartozik az őt megválasztó népnek, annak ellenére, hogy az államfői politikai felelősség szokatlan a legtöbb jogrendszerben.

### Összegzés

Parlamentáris berendezkedésű államokban, így Magyarországon a köztársasági elnök formálisan sem része a végrehajtó hatalomnak, feladatai elsősorban a nemzet egységének és összhangjának biztosításában merülnek ki. Ennek megfelelően a végrehajtó hatalom tagjaitól eltérő formában tartozik felelősséggel a köztársasági elnök cselekményeivel; Magyarországon az államfő politikai felelősséggel nem, csak jogi felelősséggel tartozik. Ez a megoldás általánosnak tűnik a köztársasági államformájú európai államokban, bár – mint az a

cikkből látható – egyes államokban a politikai felelősség elemei is tetten érhetőek.

A magyar megoldás alkotmányi szinten állapítja meg a köztársasági elnök felelősségére vonatkozó szabályokat, és az eljárási kérdések mellett – szintén a többségi európai gyakorlatnak megfelelően – összekapcsoltan szabályozza a közjogi és a büntetőjogi felelősséget. Az összekapcsolásnak ugyan nagy előnye, hogy a köztársasági elnök cselekményeivel csupán egyetlen szervnek (az Alkotmánybíróságnak) kell foglalkoznia, megítélésünk szerint mind a jogállamiság, mind az alkotmányjogi dogmatika szabályainak jobban megfelelne, ha a megfosztás és a büntetőjogi szankció alkalmazása jobban elkülönülne egymástól. Fel kívánjuk hívni a figyelmet arra is, hogy az eljárási szabályok kapcsán az alkotmány önellentmondásos, amely csak alkotmánymódosítás útján oldható fel.

A köztársasági elnök felelőssége kapcsán a gyakorlatra sem lehet támaszkodni; a Magyar Köztársaság története során nem került sor államfő megfosztására, és az európai példák is igen szegényesek. Jogosnak tűnhet tehát Ádám Antal meglátása, miszerint a „köztársasági elnök jogi felelősségének ez a széles terjedelme és felelősségre vonásának részletező alkotmányjogi szabályozása túlzott bizalmatlanságot fejez ki az államfővel szemben”,<sup>27</sup> de az evidensnek tűnő szabályozás is bizonyulhat ellentmondásosnak és felvethet alkotmányjogi kérdéseket. Ilyen volt 2004 őszén a miniszterelnök lemondására vonatkozó szabályozás megítélése,<sup>28</sup> valamint 2005 júniusában a köztársasági elnök megválasztásának értelmezése.<sup>29</sup>

A probléma tehát nem kerülhető el, és célszerű lenne, ha az elmélet előbb találná meg a helyes utat, mint ahogy azt az élet szükségessé teszi.

27 Ádám Antal: A köztársasági elnök, Országgyűlés, Kormány viszonyáról. Magyar Közigazgatás 1991/11. 965. p.

28 Zlinszky János: Jogállamból – elégséges. Magyar Jog, 2005/2. 91–94. p. valamint Bitskey Botond – Tordai Csaba: A jogállam, a parlamentarizmus és a köztársasági elnök. Magyar Jog 2005/4. 218–220. p.

29 Csink Lóránt: Az Alkotmány egy vitatott bekezdése: a 29/B. § (4). In. Publ. doct. jur. Szeged, 2005. 33–52. p.

## A helyi önkormányzatok pénzügyi finanszírozásának modernizációja

A helyi önkormányzatok pénzügyi finanszírozásának modernizációja már régóta napirenden lévő, de mindmáig megoldatlan probléma. E mögött több indok is meghúzódik, például a megfelelő pénzügyi, gazdasági háttérnek, és a modernizációval kapcsolatban kialakított koncepciók egybehangzó elfogadottságának a hiánya, vagy a szükséges közigazgatási reformok elhúzódása. A politikailag nehezen felvállalható, megszorító intézkedéseket igénylő reform elodázásához tavaly, ezéven hozzájárult a magyar politikai és gazdasági élet eddigi ciklikusságát jelző országgyűlési és önkormányzati képviselő, valamint polgármester választás mechanizmusa is. Mindezek a gazdasági és politikai ismérvek a 2005-2006-ra datált önkormányzati reformokat kitolják, késleltetik. Az Európai Bizottság által kifogásolt államháztartási reform elmaradása minél sürgetőbb probléma nemcsak a központi kormányzati alrendszer, hanem az önkormányzati alrendszer tekintetében is. A helyi államháztartási reform lényegében a helyi önkormányzati szintű gazdálkodás megújítását, színvonalának, hatékonyságának emelését jelenti.

Az önkormányzati finanszírozási rendszer reformjának makrogazdasági feltételeiként több tényező is megemlíthető.

Az első és talán a legfontosabb az önkormányzatok által ellátandó feladatok köre és a feladatellátáshoz szükséges források közötti összhang megteremtése. Ehhez kapcsolódik a közigazgatási reform eredményeként módosuló központi kormányzat és az önkormányzatok közötti feladat- és hatáskörmegosztás újraszabályozása, az új igazgatási szintek (kistérség, régió) kialakítása, a működésükhöz szükséges feltételrendszer biztosítása, összességében

az önkormányzatok GDP-ből való részesedésének a növekedése a szükséges források előteremtése érdekében. A többszoros, forrászabályozás logikájára épülő finanszírozási rendszer keretében a saját bevételek, a megosztott források és az állami támogatások közötti arányok módosítása is szükséges a saját források irányába.

A következő feltétel, hogy az új típusú támogatási mechanizmus követelményeihez az önkormányzatok alkalmazkodni tudjanak. Az új típusú támogatási mechanizmus egyaránt magában foglalja a magyar és az Európai Unió forrásainak pályázatokkal lehívható körét. Az EU-csatlakozás eredményeként az önkormányzatok számára is megnyílik a lehetőség pályázatok benyújtására a Közösség támogatáspolitikája keretében meghatározott források elnyerésére. Az EU-támogatások elnyerésének azonban feltétele a jól kidolgozott, hosszú távú stratégia keretébe illeszkedő jó projekt ötletek, a pontosan elkészített műszaki, kivitelezési, költségvetési tervek, a fejlesztés hatékonyságának és társadalmi hasznosságának alátámasztása, a saját erőforrás biztosítása, valamint a sikeres pályázatok esetén a programok előfinanszírozásáról való gondoskodás, és a jelentős adminisztrációt igénylő pályázatok hatékony menedzselése. A támogatási mechanizmus bonyolultsága, az elnyerhető anyagi erőforrásokért folyó verseny, és a tapasztalatok hiánya miatt azonban az önkormányzatok szűk köre tud még élni az EU-támogatások adta lehetőségekkel. Az igazi kihívást a 2007-2013-as keretköltségvetés által meghatározott időszak jelenti, ezért ezen a területen is elodázhatatlan a szükséges intézkedések megtétele, a hosszabb távú és térségi együttműködés erősítése, a saját források bővítése, a gazdasági hatékonyság mér-

hetővé tétele, vagy az addicionalitás elve alapján a tagállami hozzájárulások biztosítása a Közösség támogatóit illetően. Emellett a térségi feladatokat ellátó önkormányzatok számára életben kell tartani, és hosszabb távon is működtetni kell egy hazai forrásokra épülő pályázati rendszert is, amely a jelenlegi címzett- és céltámogatási rendszerhez hasonlóan, de a mainál szélesebb körben biztosítana pótlólagos bevételt az önkormányzatok számára.<sup>1</sup> Ez azért is nélkülözhetetlen, mert egyben segítene hazánk jövedelemcentralizációs nehézségein. Ugyanis ördögi körként jelenik meg az a probléma, hogy a fejlődés, a beruházások gátját képező alultőkésítés a vállalkozásoknál jövedelem-visszahagyást, illetve jövedelem-újraelosztást igényel a helyben képződő bevételek tekintetében, miközben a maastrichti követelmények teljesítése, az államháztartás hiányának enyhítése az elvonások, a jövedelemcentralizáció növelését tenné szükségessé.

A jövedelem-centralizációs problémák kezelése mellett az önkormányzatok szemszögéből is számos további pozitív hatása lenne a hazai pályázati rendszer reformjának. Így mérséklődne az állam által közvetlenül elosztott források köre, szabályozottá válnának a felhasználási feltételek, új tervezési módszerek, technikák terjednének el (pl. programköltségvetés), sokrétű szempontrendszer juttathatnának érvényre, amelyek jobban hozzáigazíthatóak lennének az adott önkormányzat, vagy társulás igényeihez, preferálnák a helyi társadalmi és gazdasági szereplők együttműködését, hosszabb távú kötelezettségvállalását stb.

A pályázati rendszer által a működtetési kiadások mellett a felhasználási kiadások és a vagyon visszapótlását szolgáló költségek is elismerésre kerülnének. Ezzel pedig eljutottunk a harmadik feltételhez, miszerint gondoskodni szükségeltetik az önkormányzati vagyon szabályszerű és hatékony működtetéséről, és az elhasználdott önkormányzati vagyon visszapótlási mechanizmusáról. Ennek megoldása piaci viszonyok között a fedezet szolgáltatások

1 Pitti Zoltán: Az önkormányzatok pénzügyi finanszírozásának modernizációja. In: Magyar Közigazgatás, 2005. (55. évf.), 11. sz., 665. o.



után fizetett díjbevételekből való előteremtése, ami a lakosság jövedelmi különbségei miatt jelentkező igazságtalanságot egy kompenzációs mechanizmus megvalósításával kezelhetné.

Negyedik követelmény a szolgáltatások intézményrendszerének átalakítása a hatékonyabb ellátási formák érvényre juttatásával, ezzel párhuzamosan a szolgáltatások költség-ráfordításainak átláthatóvá tétele az eredmény szemléletű elszámolás és a méretgazdaságosság érvényesítése mellett. Tekintettel arra, hogy az önkormányzatok a rájuk háruló feladatok körét nem saját kereteken belül, hanem kiszervezett szolgáltatásokkal oldják meg, szükségessé válik az önkormányzati támogatáspolitikai elveinek, valamint a támogatás-felhasználás hatékonyságmérési módszereinek a rögzítése is.

A finanszírozási rendszer reformjához kapcsolódó makrogazdasági feltételek meghatározása után szeretném bemutatni, hogy milyen megoldási lehetőségeket tartanak kivitelezhetőnek a forrásszabályozás átalakítása terén.

Az egyik út az, hogy a forrásszabályozás átalakítását a feladatrendszer reformjával párhuzamosan valószínűsítjük meg a túlzott decentralizáció megszüntetése, valamint a szakmai és a gazdasági hatékonyság elérése érdekében.

A másik megoldás, hogy a feladatrendszerrel függetleníti a finanszírozás reformját, ami a központi költségvetéstől való függetlenség erősítését és az alrendszer forrásellátottságának biztosítását tartja nélkülözhetetlennek, végeredményként célja lehet egyszerűen csak az, hogy több pénz folyjon be az önkormányzati alrendszerbe.

Sokszor előfordul, hogy nemzetközi tapasztalatokra hivatkozással akarják a hazai finanszírozási rendszert átalakítani, azonban gyakran esnek abba a hibába, hogy a különböző országok rendszereinek hazával történő összevetésekor a feladatoktól teljesen függetleníti a forrásszabályozást. Ha ugyanis nem ismerjük az egyes önkormányzatok feladat- és hatáskörét, ezen feladat- és hatáskörök telepítését az egyes önkormányzati szintekhez, az ön-

kormányzati szintek tagoltságát, számát, a területi szintek között lévő alá-fölérendeltségi viszonyt, akkor mit sem ér a forrásszabályozás adaptálási kísérlete.

A feladatellátás szakmai és gazdasági hatékonyságát preferáló országok a nagyobb méretű önkormányzati alapegységek kialakítását helyezték előtérbe, így radikálisan, vagy mérsékelten egyesítették az önkormányzatokat. Többnyire a 2000-5000 lakosú önkormányzatokat tartják megfelelőnek, azonban Svédországban pl. 8000 a küszöb, Angliában pedig a községekben nincs önkormányzat, a helyi autonómia alapegysége a nagyméretű, átlagosan 120 ezer fő népességű járás.

Az országok másik csoportjában megőrizték a történetileg nagy számú, minden településen önálló önkormányzatokat, ezek hatáskörét azonban szűken határozták meg, és ösztönzik a társulások, és a közös önkormányzatok létrehozását. Ilyen például Németország, Franciaország, vagy Spanyolország.

Összességében a nemzetközi tapasztalatok azt jelzik, hogy önmagában a nagyszámú önkormányzat nem okoz problémát, ha párosul a feladatok hatékony ellátására figyelemmel lévő hatáskör-telepítéssel (így például a térségi feladatokat a nagyobb, illetve a területi önkormányzatokhoz telepítik).

A forrásfinanszírozás másik fontos vitatémája, hogy a helyi önkormányzatok bevételei között mely források képezik a meghatározó szerepet. Ezek kifejtése előtt azonban fontosnak tartom megemlíteni, hogy melyek a helyi bevételi struktúrát meghatározó tényezők. A (GFS rendszerű) bevételek növekedési ütemét leginkább a GDP éves növekedési üteme, azaz a gazdaság teljesítményének alakulása, a központi költségvetés és az önkormányzati forrásmegosztás alakulása és a közösségi források lehívásának eredményessége determinálja. Ezek mellett meghatározóak lehetnek egyéb politikai, gazdasági események, mint például a választások éve, vagy hazánkban például a Borkos-csomag keretében hozott megkorlátozó intézkedések. Kétséget kizáróan a közelmúlt legmeghatározóbb

eseménye e tekintetben is az Európai Unióhoz való csatlakozás volt, ugyanis az államháztartási reform sürgetése mellett szükségszerű és jelentős átalakulást indukál pályázati rendszerével is.

Az említett gazdasági események a helyi önkormányzatok bevételi struktúráját befolyásolják.

De miből is tevődik össze jelenleg hazánkban az önkormányzatok bevétele?

A saját bevételek képezik az első nagyobb kategóriát, amelyeken belül domináns szerepe a helyi adóknak van, ezen belül is a legmeghatározóbb bevételt az EU által a kétszeres adóztatás miatt támadott helyi iparüzési adók biztosítják. A helyi adókon kívül a díjak, a különböző illetékek, bírságok, a saját tevékenységből, vállalkozásból, vagyonhasznosításból származó hozam, kamat, nyereség, bérleti díj, stb. képezheti még a saját bevételeket.

A második nagyobb csoportba az átengedett, megosztott bevételek tartoznak, úgy mint a belföldi gépjárművek után fizetett gépjárműadó, a kiegészítő állami támogatás, vagy a termőföldek bérbeadásából származó jövedelem után fizetett adó. A személyi jövedelemadó 40%-a az átengedett központi adók közé tartozott, 2006-tól azonban saját bevételként titulálják.

A harmadik jelentősebb bevételi forrás az állami támogatások rendszere, melyek lehetnek normatív, cél, címzett, illetve működésképtelenné vált helyi önkormányzatok kiegészítő támogatása. Az államháztartás egyéb alrendszereiből is érkeznek források az önkormányzatokhoz, például a társadalombiztosítási alrendszerből (egészségbiztosítási támogatás) és az elkülönített alapokból (Munkaerőpiaci Alap).

Az egyéb bevételi források közül megemlíthető a hitel, vagy az értékpapír kibocsátásból származó jövedelem.

A forrásszabályozás reformjával kapcsolatban leggyakrabban feltett kérdés, hogy a helyi önkormányzatok bevételei között mely források képezik a meghatározó mértéket: a saját és a megosztott bevételek, vagy az állami támogatások legyenek-e a döntő súlyúak.

Akik a normatív állami hozzájárulások szerepének jelentőségét hangsúlyozzák, a kötelező önkormányzati feladatok teljes körű fedezete mellett foglalnak állást, és sokan azt követelik, hogy a kötelező feladatokkal kapcsolatos kiadásokat teljes egészében fizesse meg a központi költségvetés. Mindezt az Ötv. 1. § (2) bekezdésével támasztják alá. Az Alkotmánybíróság viszont az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés c) pontjában foglaltakra alapozva kimondta, hogy az önkormányzatok alkotmányos joga nem az azonos, egyenlő mértékű bevételi forrásokra terjed ki, hanem a megfelelő saját bevételre és feladatarányos állami támogatásra. A törvényhozó az önkormányzatok finanszírozási rendjét a saját bevételi források és a központi költségvetési hozzájárulások komplex rendszerén keresztül biztosítja, de az Országgyűlés szabadon dönt arról, hogy ennek keretében miként biztosítja a szükséges anyagi fedezetet.<sup>1</sup> Az Ötv. 1. § (6) bekezdés b) pontja pedig mindezt azzal támasztja alá, hogy kimondja, hogy a helyi önkormányzat az önként vállalt és a kötelező feladatok ellátásáról egységes költségvetésben gondoskodik, tehát végső soron e tekintetben is a képviselőtestületnek kell meghatároznia a költségpontot.

A másik nagy csoport, a helyi bevételek súlyának fokozása mellett érvelők több lehetséges alternatívát is felsorakoztatnak a reformot illetően: valamely megosztott bevétel átengedése mértékének a növelése keretében a személyi jövedelemadó minél nagyobb aránya maradjon helyben, vagy valamely központi bevétel átengedésére kerüljön sor, így a társasági adó, és az ÁFA átengedésére. Ezekon kívül megoldásnak tartják a saját bevételek körének bővítését új helyi adónemek bevezetésével, vagy a vagyonarányos helyi adózás ugrásszerű növelésével. Az említettek közül véleményem szerint a saját bevételek növelése mindenféleképpen nélkülözhetetlen, mert saját forrás nélkül nincs működőképes cél-és címzett támogatás, nem hívhatók le az EU-támogatások, valamint a tőkehiányban szenvedő, de fejlesztésre, beruházás-

ra, településfejlesztési intézkedések megtételére fogékony helyi önkormányzatok saját forrás nélkül nem tekinthetők hitelképesnek, kölcsönforrásokat nem vonhatnak be fejlesztési elképzeléseik megvalósításához, így nemcsak a felzárkózásnak, de a fejlődésnek is gátját képezheti a szükséges önerő hiánya. A saját forrásokon belül szükségesnek tartom még a díjjellegű szolgáltatások piaci alapon való működtetését, a díjak összegének költségarányos meghatározását.

A helyi adók körében vitatott a helyi iparűzési adó jogalapja, ugyanis a forgalmi típusú, de ma már sok tekintetben a jövedelemadóhoz hasonló adó másodjára is megadóztatja a vállalkozásokat. Helyi adóként további sajátossága közé tartozik, hogy nem minden településen egyformán vetik ki, ugyanis a helyi önkormányzatok képviselőtestülete dönti el, hogy vette ki egyáltalán helyi adót, és ha igen, akkor milyen mértékben. Az önkormányzatok adómegállapítási jogának korláta csupán az, hogy törvény állapítja meg, hogy milyen adókat vehet ki, és ha kivét, akkor mi annak a maximális mértéke. A helyi iparűzési adó 2007-re datált megszüntetésével elvileg az önkormányzatok jelentős bevételi forrástól esnek majd el.<sup>2</sup> Ennek kompenzálására egyesek a személyi jövedelemadó, illetve a társasági adó átengedését vagy az ingatlanadó bevezetését, mások az ÁFA lokalizálását látják megoldásnak. Legutóbbi véleményem szerint nem alkalmas a települési önkormányzatoknak történő átengedésre, ugyanis nem köthető közvetlenül egy-egy településhez, (már csak) a visszaigénylés mechanizmusa miatt sem.

A helyi iparűzési adó és a személyi jövedelemadó viszont a helyi önkormányzatok számára még egy szempontból jelentős. Az SZJA kiegészítés lényege abban rejlik, hogy 1991-től az ebből származó bevételek egy része azoknál az önkormányzatoknál marad, ahol az alapjául szolgáló jövedelem keletkezett, míg egy másik része újraelosztásra kerül az átlag alatti kapacitású önkormányzatok felzárkóztatásának céljából.<sup>3</sup> 1999 óta az iparűzési adót is bevon-

ták a jövedelemkülönbség mérséklését szolgáló támogatási rendszerbe, ugyanis előfordult, hogy csak az SZJA szóródást figyelembe vevő kiegyenlítési mechanizmus igazságtalanul juttatott kiegészítést azoknak az önkormányzatoknak, amelyeknél kevés SZJA képződött helyben, de magas iparűzési adót realizáltak. Az iparűzési adó figyelembe vétele viszont csak egy potenciálisan elérhető bevételt alapul vevő mutató alapján számolható ki, hiszen az önkormányzat akár meg is tagadhatja a bevezetését, ha bevezeti, ő határozza meg a mértékét, így nem feltétlenül mutatná az adott önkormányzat iparűzési adóbevétele a tényleges adófizetési képességet illetve ennek hiányában a saját forrás szükségletét. Az önkormányzatonként potenciálisan elérhető bevételt a szakirodalom adóerő-képességnek nevezi. Az adóerő-képesség így vált a forrásszabályozás keretében megkülönböztetett szerepet játszó jövedelemkülönbség mérséklési támogatás egyik alapjává. A jövedelemkülönbség-mérséklés a gyakorlatban ezáltal két irányban lehetséges. Az egyik, amikor azoknál az önkormányzatoknál, ahol a képződés helyén maradó SZJA és az iparűzési adó adóerő-képességének összege nem éri el az adott településtípusra meghatározott értékhatárt, akkor addig a határig a bevétel kiegészítésre kerül. A másik lehetőség, hogy az adott önkormányzat kiugró jövedelemmel rendelkezik a fenti adatokat figyelembe véve, így az általánosnál kisebb mértékű állami hozzájárulásban részesülnek egy sávosan csökkenő értékhatár figyelembevételével. Az általuk igénybe nem vett összeg beszámításra kerül és visszaforgatják az e célra felhasználható támogatások közé. Mivel a szabályozásnak azonban nem célja az önkormányzatoknál a bevételi érdekelttség megszüntetése, ezért a beszámítás határa magas, és a levonásra kerülő rész mértéke sohasem éri el a 100%-ot.

Végezetül még egy érdekességre hívnám fel a figyelmet. Az 1950-es években Charles Tiebout, amerikai közgazdász arról írt, hogy bizonyos

1 27/B/1993. AB határozat

2. A kézirat lezárásakor az Európai Bíróság az IRAP-ügyben még nem döntött.

3 Varga Sándor: Fél évszázad a helyi tanácsi és önkormányzati szabályozásban I., II. Pénzügyi Szemle, 2004. 5. sz. 492. o.

feltételek teljesülése esetén a helyi közjavak fogyasztói lakhelyválasztásukkal juttatják kifejezésre e javakkal kapcsolatos preferenciájukat, tehát ott telepednek le az állampolgárok, ahol kedvező gazdasági, adózási körülményeket biztosítanak számukra. Ez az úgynevezett „lábbal szavazás” nemcsak az önkormányzatok között, hanem akár egyes nemzetgazdaságok között is megfigyelhető. A vállalatok ott alakítják ki, vagy oda helyezik

át telephelyüket, ahol alacsonyabbak az adókulcsok, olcsó a szakképzett munkaerő. Ezekkel az érvekkel találkozhatunk a személyi jövedelemadó reformmal kapcsolatban felhozott szlovákiai példa említésekor is, viszont fontos hangsúlyozni, hogy a „lábbal szavazás” nem egy adóra, hanem az egész adórendszerre és a kapcsolódó gazdaságpolitikára vonatkoztatva érvényesülhet.

Az önkormányzatok tényleges

működése ezáltal analógiát mutat a versenyzgazdaság működésével, melynek pozitív hatásaként a feladatellátás korszerűbb lesz, az erőforrások allokációja pedig hatékonyabb. E modell érvényesülése azonban csak részleges lehet, ugyanis mind az USA-ban, mind az EU-ban a verseny, így a rendszer tökéletlensége miatt jelentős összegeket fordítanak a regionális, területi különbségek mérséklésére.

Enyedi Krisztián:

## Alapjogok védelme és az alkotmányjogi panasz

A rendszerváltás során az egyik legfőbb célkitűzés az alapvető jogok érvényesülésének biztosítása volt, hiszen a demokratikus átalakulás hívei jól tudták, hogy valódi demokrácia csak ott létezik, ahol az egyén olyan jogokkal rendelkezik, melyet az államhatalom sem hághat át. A magyar jogrendszer már 1989 előtt deklarálta a legfontosabb emberi jogokat, és hazánk részese volt az Egyesült Nemzetek Szervezetének keretei között megkötött emberi jogi egyezményeknek.<sup>1</sup> E jogok tényleges érvényesülését a megfelelő intézményi garanciák hiánya akadályozta. Ezért az egyik legfontosabb feladat e garanciarendszer megerősítése volt.

Az Alkotmány, 1989. október 23-án hatályba lépett módosításával beiktatott, 70/K. § rendelkezik az alapjogok érvényesítésének módjáról, mikor kimondja, hogy „az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények, továbbá a köteleességek teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések elleni kifogások bíróság előtt érvényesíthetők”. Bár vannak akik ebbe az alkotmányi passzusba az amerikai alkotmánybíróira jellemző iudicial

review-t szeretnék beelátni,<sup>2</sup> miszerint a bíróságok fel vannak jogosítva arra, hogy az alkotmányellenes jogszabályok alkalmazástól eltekintsenek, valójában azonban e passzus elsősorban a jogalkotásnak szól. E szerint a törvényeknek és más jogszabályoknak lehetővé kell tenniük, hogy az alapvető jogok megsértése miatti igények bíróság előtt érvényesíthetőek legyenek.<sup>3</sup> Ezt elsősorban megfelelő eljárásjogi rendelkezésekkel érheti el a jogalkotó, másfelől a megfelelő anyagi jogi szabályok megalkotása is sokat segíthet az alapjogok érvényesíthetősége tekintetében. A jogalkotó kifejtheti az egyes alapjogok tartalmát, megfelelő jogszabályokkal egyértelművé teheti, hogy az alapjogok kollízióját bizonyos helyzetekben miként kell kezelni stb. Az is többször előfordul, hogy a jogalkotás a törvényekben szó szerint megismétli az Alkotmányban foglalt rendelkezéseket, arra ösztönözve a jogalkalmazó szerveket, kiváltképp a bíróságokat, hogy ezen alapvető jogoknak szerezzenek érvényt.<sup>4</sup>

Meglátásom szerint ez nem zárja ki, hogy a bíróságok ítélezései gya-

korlatukban alkalmazzák az Alkotmány rendelkezéseit. Az állami szervek kötelessége az alapjogoknak érvényt szerezni, és e feladat teljesítéséhez az alaptörvény értelmezése sok esetben elkerülhetetlen. A jogszabály-alkalmazás ugyanis bonyolultabb dolog, mint a tételes jog mechanikus felhasználása. A jogszabály-értelmezés egy több lépcsőből álló, összetett folyamat. Ennek során a jogalkalmazónak tekintettel kell lennie az adott norma jogrendszerbeli helyére, más normákkal való viszonyára, az adott jogág koherenciáját biztosító elvekre, és végül, de nem utolsósorban, az egész jogrendszerre kiható alapelvekre, melyeket rendszerint az alkotmányok rögzítenek. Tehát a jogalkalmazó szerveknek az Alkotmány rendelkezéseit akkor is figyelembe kell venniük, ha a meghozandó határozatot nem közvetlenül az alaptörvény valamely passzusára alapozzák.

Néha az is előfordulhat, hogy az adott tényállás jogi minősítéséhez szükségessé válik magának az Alkotmánynak valamelyik rendelkezését alkalmazni. Ezek közül az egyik legismertebb eset, mikor a Pesti Központi Kerületi Bíróság azért utasította el egy politikus keresetét egy szatirikus hetilappal szemben, mert megítélése szerint a Ptk. személyiségi jogi rendelkezésein alapuló igényeknek közszereplők esetében meg kell hajolniuk az Alkotmány 61. §-ában foglalt véleményyszabad-

1 Az 1976. évi 8. és 9. tvr. hirdette ki az ENSZ közgyűlés által 1966-ban elfogadott Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányát és a Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmányát.

2 Hanák András: Egy különös abortusz után. In: Fundamentum. 1998/3. szám

3 A 70/K.§ ilyen felfogását vallja Sólyom László. Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris Kiadó, Budapest, 2001. 235. o.

4 A fent leírtakat különösen jól szemlélteti a Polgári Törvénykönyvnek a személyek polgári jogi védelmére vonatkozó szakaszai (Ptk. VII. fejezet).

sággal szemben.<sup>5</sup> Én nem tartom problémának, ha a bíróságok az alaptörvény rendelkezéseire viszonylag ritkán hivatkoznak. Ez ugyanis remélhetőleg azt jelzi, hogy a jogalkotás az alapjogok megfelelő érvényesítéséhez szükséges szabályokat megalkotta, és így szükségtelen magát az alaptörvényt felhívni. Azonban azokban a kivételes esetekben, mikor ez nem történt meg, akkor a bíróságoknak nemcsak joga, hanem egyenesen kötelessége viszonyulni az Alkotmányhoz.

A bírónak az alapjogsérelemeket akkor is orvosolnia kell, ha a jogalkotó nem biztosította ehhez jogszabályi háttérrel. A 70/K. §-nak ez az értelmezése következik a 32/1990. (XII. 22.) AB határozat indokolásából is. Mint emlékeztető az Alkotmánybíróság határidő tűzésével a Törvényhozó kötelességévé tette, hogy a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát lehetővé tevő jogszabályokat alkossa meg, mert a bírósági felülvizsgálat az Alkotmány szerint kötelező. A határozat indokolása kimondta, hogy abban az esetben, ha a jogalkotó késlekedne a szabályozás megalkotásával, akkor a határidő lejártá után a bíróságok közvetlenül Alkotmány rendelkezései szerint kötelesek a közigazgatási határozatokat felülvizsgálni.

Szerintem nem fogadható el az a vélekedés, miszerint az Alkotmányt a bíróságok egyáltalán nem értelmezhetik. Az ezzel ellentétes következtetés a tételes jogból is levezethető. Az Alkotmány 77. § (2) bekezdése világosan kimondja, hogy az Alkotmány minden állami szervre és bíróságra egyaránt kötelező. Persze erre még mindig lehetne azt mondani, hogy ez a szakasz csak úgy értenődő, hogy az alaptörvény rendelkezéseinek alacsonyabb szintű jogszabályok áttételén keresztül kell érvényesülniük. Azonban az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (továbbiakban: Abtv.) 38. §-a, mely kötelezővé teszi a bírók számára Alkotmánybírósághoz fordulást abban az esetben, ha

alkotmányellenes normát kellene alkalmazniuk, eloszlat minden kétséget. Hogyan észlelhetné a bíró egy jogszabály alkotmányellenességét, ha maga egyáltalán nem is értelmezheti az Alkotmányt? E kérdésre szerintem nincs felelet. Tehát az Abtv. e rendelkezéséből egyértelműen következik, hogy a bírónak kötelességük az általuk alkalmazott jogszabályok alkotmányosságát megvizsgálni. Tehát semmiféleképpen nem állíthatjuk azt, hogy a bírák teljesen el lennének zárva a jogszabály alkotmányosságának vizsgálatától.

Összességében megállapítható, hogy az alapjogsérelemek orvoslásának első számú fórumai a rendes bíróságok. Nagy valószínűséggel a bekövetkezett sérelemek a bírósági eljárásban orvoslást nyernek. Azonban mi a helyzet akkor, ha az alapjogsérelem mégsem nyer orvoslást ebben az eljárásban, vagy maga a bírói eljárás okozza az alapjogsérelemet? Ez a következő esetekben képzelhető el:

- a) A jogszabály, amit a bíró alkalmazott sérti az Alkotmányban biztosított alapvető jogokat.
- b) A jogszabály önmagában nem sértene az alapvető jogokat, de a bíróság olyan értelmet tulajdonít neki, ami már alkalmas alapjogsérelem előidézésére, vagy magát az Alkotmányt értelmezi rosszul.
- c) A bíróság nem a megfelelő anyagi, vagy eljárási jogszabályok alapján jár el, vagy azokat nem megfelelően értelmezi.

Vegyük sorba e lehetőségeket! A magyar jog az alkotmányellenes jogszabály által okozott alapjogsérelemekkel szemben igen komoly védelmet biztosít. Magyarországon bárkinek lehetősége van jogszabály vagy állami irányítás egyéb jogi eszközének normakontrollját kezdeményezni az Alkotmánybíróságnál, anélkül hogy az adott jogszabály kapcsán bármiféle konkrét jogsérelem bekövetkeztét vagy egyéb érdekeltiséget igazolni kellene. Más államokban a normakontroll mindenféle kötöttség nélküli megindítása legfeljebb a legfőbb

közjogi méltóságokat illeti meg. Hazánkban az utólagos normakontroll szabályozása lehetőséget ad az alkotmányellenes jogszabály megtámadására még a konkrét alapjogi sérelem bekövetkezése előtt. Az átlagpolgár számára különösen vonzó lehet az alkotmánybíróság eljárásra jellemző személytelenség. A panaszos polgárnak csupán egy feladata van: papírra kell vetnie, hogy az általa kifogásolt jogszabály mely alaptörvényi rendelkezésbe ütközik, és kérnie kell a jogszabály megsemmisítését. Ezután az alkotmánybírósági eljárás már nélküle zajlik tovább, így az indítványozónak nincs más teendője, mint kivárni az eredményt.<sup>6</sup> Nem szükséges tehát nyíltan felvállalni a konfliktust, nem kell tárgyalásokra mászkálni, érvelni valamilyen bíró vagy közigazgatási alkalmazott szűrős tekintete előtt, és nem utolsó sorban nem kell semmilyen illetéket kifizetni, amivel egyébként egy rendes bírósági eljárás szükségképpen együtt jár. Az utólagos normakontroll e szabályozása, mely nyilvánvalóan a magyar alkotmányjog egyik legegységesebb vonása, azzal a következménnyel járt, hogy nagyon nagy számú utólagos normakontrollra irányuló indítvány érkezik évente, amihez képest az egyéb hatáskörök alapján hozott alkotmánybírósági határozatok száma eltörpül. Ezáltal a magyar alkotmánybíráskodásnak rendkívül absztrakt arcú alakult ki.

Az Abtv. ismeri az alkotmányjogi panasz intézményét is, amely azonban lényegesen eltér az ismertebb európai megoldásoktól. Hazánkban ugyanis e jogintézmény az alkotmánybíráskodás absztrakt jellegéhez igazodik. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának nem elégséges feltétele, hogy a jogalkalmazói aktus alapjogot sért, hanem emellett az aktusnak alkotmányellenes jogszabályon kell alapulnia. Tehát az alkotmánybíróság végső soron ez esetben is utólagos normakontrollt végez. Különbség csak abban van, hogy a sikeres alkotmányjogi panasz eredményeképp kimondják az alkotmányelle-

<sup>5</sup> A bírói gyakorlat közvetlen alkotmányértelmezésre vonatkozó eseteinek összefoglalását lásd: Halmi Gábor: Az Alkotmány, mint norma a bírói jogalkalmazásban. In: Fundamentum 1998/3. szám

<sup>6</sup> Az Abtv. 30. § (4) bek. szerint az Alkotmánybíróság teljes ülésén az indítványozó jelen lehet. Azonban a kialakult gyakorlat szerint az indítványozót ülésekre meg sem hívják, a helyéről és idejéről nem is értesítik. Az alkotmánybírósági eljárás írásbeli jellegéről lásd.: Sólyom 2001. 20–24. o.

nessé nyilvánított jogszabály konkrét esetben történő alkalmazhatóságának kizárását. Az Alkotmánybíróság határozatának birtokában a panaszosnak lehetősége van, hogy a külön törvényben meghatározott eljárást igénybe vegye, mellyel végül orvosolni lehet az alapjogsérelmet.<sup>7</sup>

A b) pontban megjelölt probléma megoldása tekintetében egyáltalán nem ilyen jó a helyzet, mely szorosan összefügg a magyar alkotmánybíráskodás fent kifejtett absztrakt jellegével. Az „alkotmányellenes alkotmányértelmezés” problémáját számos jogrendszer az alkotmányjogi panasz intézményével orvosolja, mivel alkotmánybíróhoz lehet fordulni, ha a jogalkalmazó szervek az egyébként alkotmányosan is értelmezhető jogszabályt alkotmányellenesen alkalmazták. Az ilyen alapjogsértő jogalkalmazási aktusokat az alkotmánybírók hatályon kívül helyezhetik. Mint láthattuk, hazánkban az alkotmányjogi panasz ezt a funkciót nem tudja betölteni. A magyar alkotmánybíróság az elmúlt 15 évben igyekezett kitörni az Abtv. adta keretek közül, és kisugározni az alapjogok kapcsán kialakított szemléletét. Az egyik ilyen megoldási kísérlet az „élő jog” elmélet<sup>8</sup> kidolgozása volt, melynek indokolása a rendes bíróságok törvényértelmezési monopóliumának tiszteletben tartása volt, ezzel szemben mégis a bírói jogalkalmazás kontrolljának szándékát kell látnunk benne. Az elmélet szerint az Alkotmánybíróság megsemmisíti az állandó és egységes jogalkalmazó gyakorlat által alkotmányellenesen értelmezett jogszabályokat. Ennek elvi indoka, hogy az Alkotmánybíróság nem értelmezheti a törvényt, ezért abból kell kiindulnia, hogy a törvénynek az az értelme, amit annak az állandó és egységes jogalkalmazás gyakorlat tulajdonít. Az „élő jog” elméletet kimondó határozatban az alkotmánybírák egészen odáig merészkedtek, hogy megsemmisítettek egy konkrét bírói ítéletet, hogy

orvosolni tudják az alkotmányjogi panaszt benyújtó személy jogsérelmét. Ezt a bírói kar általános felháborodása követte, melynek hatására azóta nem került sor hasonló lépésre. Az élő jog elmélettel szemben számos kifogás felhozható, melyet Kilenyi Géza alkotmánybíró foglalt össze különvéleményében. Rámutatott arra, hogy az Alkotmánybíróság összetosta a jogalkotást és a jogalkalmazást, és végeredményben elismerte a törvényrontó szokásjogot. Az alkotmánybírói esetjogot szemlélve megállapíthatjuk, hogy az „élő jog” elmélet nem vált a magyar alkotmánybíráskodás mindennapjainak részévé, az alkotmánybírák nem szokták górcső alá venni, hogy egy adott kérdésben mit mond az „állandó és egységes jogalkalmazási gyakorlat”. Ezen az elméleten csak kevés alkotmánybírói határozat alapul.

Az alkotmányellenes jogértelmezés visszaszorítására sokkal ígéretesebb megoldásnak tűnik az alkotmányos követelmények megállapítása.<sup>9</sup> Ez annyit jelent, hogy az Alkotmánybíróság határozatának rendelkező részében állapítja meg a jogszabály alkotmányos értelmezésének határait. Bár erre az Abtv. kifejezetten nem jogosítja fel az Alkotmánybíróságot, azonban a testület véleménye szerint a jogszabály megsemmisítésének jogába, mint többbe a kevesebb, ez is beletartozik. Az „élő jog” elmélettel való összhang megteremtése érdekében, az alkotmánybírák kimondták, hogy alkotmányos követelmény megállapításának akkor van helye, ha a jogszabály alkotmányos értelmezése is él a joggyakorlatban. Sajnálatos módon az alkotmányos követelmény megállapítása nem sokat segít azon az indítványozón, aki alkotmányjogi panasszal fordult a taláros testülethez, hiszen az alkotmányjogi panasz következményeként külön törvényben meghatározott eljárást csak akkor lehet lefolytatni, ha a támadott jogszabályt alkotmányellenessé nyilvánították.

A harmadik eszköz, mellyel az alkotmánybírák alkotmányos méderben kívánják tartani a bírói jogértelmezést, egy éve jelent meg, mikor 42/2005. (XI. 14.) AB határozat megsemmisítette a Legfelsőbb Bíróság egyik jogegységi határozatát. Az Országgyűléshez benyújtott új alkotmánybírói törvényjavaslat<sup>10</sup> is lehetővé kívánja tenni az alkotmánybírák számára a jogegységi határozatok felülvizsgálatát.

Végül nézzük meg azt az esetet, mikor a bírósági eljárás azért nem tudja orvosolni az alapjogsérelmet, mert a bíróság nem a megfelelő anyagi, vagy eljárási jogszabályok alapján jár el, vagy azokat nem megfelelően értelmezi (c pont). Szerintem ezt a problémát nem az Alkotmánybíróságnak kell megoldania. Ezekre az esetekre a különböző eljárási kódexek különböző rendkívüli jogorvoslati eljárásokat tartalmaznak. Természetesen ezek sem jelentenek száz százalékos védelmet az esetleges jogsértésekkel szemben, azonban az Alkotmánybíróság előtti jogorvoslat sem javítaná érdemben ezt a helyzetet, hiszen ezzel még nem kerülne új szempont az értékelésbe. Pusztán a fellebbviteli fórumok számának növelése nem teremt nagyobb jogvédelmet.<sup>11</sup>

Osszegezve a fentieket megállapítható, hogy a magyar jog jellegzetessége az absztrakt alkotmánybíráskodás, ami azonban nagyon könnyen hozzáférhető, és így különösen alkalmas arra, hogy a jogrendszert megtisztítsa az esetleges alkotmányellenes jogszabályoktól. A bekövetkezett jogsértések orvoslása azonban minden esetben a rendes bíróságok feladata az alkotmányos követelményeket kielégítő jogszabályokra alapozva. Úgy gondolom a Magyar Köztársaságban az alapjogok érvényesülésének kérdése nagyjából megoldott. Ez azonban nem jelenti azt, hogy sehol sincs szükség kisebb-nagyobb módosításokra.

<sup>7</sup> Lásd: az alkotmányjogi panasz alapján alkotmányellenessé nyilvánított jogszabály konkrét esetben történő alkalmazhatóságának visszamenőleges kizárásáról szóló 1999. évi XLV. törvényt.

<sup>8</sup> 57/1991. (XI. 8.) AB határozat

<sup>9</sup> A 38/1993. (VI. 11.) AB határozatban jelent meg először.

<sup>10</sup> Az alkotmánymódosító javaslatot és az alkotmánybírásról szóló új törvény tervezetét 2003. július 18-án nyújtotta be az igazságügy miniszter, melyet az Országgyűlés T/4486 és T/4487 szám alatt tárgyal. Forrás: [www.mkogy.hu/internet/plsql/internet\\_irom](http://www.mkogy.hu/internet/plsql/internet_irom)

<sup>11</sup> Fűrész Klára szerint is „a jogállami működés színvonalát nem a fórumok számának függvénye”. Fűrész Klára: A jogvédő szervek alkotmányos helyzete a Magyar Köztársaságban. In: Az alkotmánybíráskodás jogi kérdései. ELTE Eötvös Kiadó 1995.

Szerintem lényeges átgondolásra egy kérdéskör szorul, mégpedig az a probléma, hogy miképpen védhető ki a jogalkalmazó szervek alkotmányellenes jogszabály értelmezése miatt bekövetkező/bekövetkezett alapjogsérelmek. Az Alkotmánybíróság megoldásként a fent kifejtett „élő jog” elméletet dolgozta ki. Én azonban teljes mértékben egyetértek Kilényi Géza bíró úr különvéleményében foglaltakkal, miszerint ez a megoldás nem felel meg jogrendszerünk követelményeinek. A kontinentális jogrendszer alapelveivel ellentétes a bíró alkotta jog ilyen mértékű elfogadása. Ráadásul, ha még el is tekintünk a különvéleményben megfogalmazott teljesen jogos aggályoktól, az Alkotmánybíróság által talált megoldás akkor sem tökéletes. Az „élő jog” elmélet ugyanis azt követeli meg, hogy az alkotmányellenes jogértelmezés állandó és egységes joggyakorlattá szilárduljon. Könnyen belátható, hogy eközben alapjogsérelmek tömege következik be. Tehát ez az elmélet, következetes érvényesítése esetén, csak akkor enged beavatkozást, mikor már rengeteg alapjogsérelmet történt. Szerintem egy jól működő, alkotmányos jogállamban egy embernek sem szabadna orvosolhatatlan jogsérelmet szenvednie. Az semmiképpen sem tűrhető, hogy a jogsérelmek tömeges méreteket öltsenek. Ráadásul, mint azt láthattuk, az „élő jog” elmélet következetes alkalmazására nem is került sor. Csupán azért ezt az elméletet nem szabadna fenntartani, hogy az Alkotmánybíróság, ha éppen ehhez van kedve, igazolni tudja a neki nem tetsző, de különben alkotmányos jogszabályok megsemmisítését.

Az alkotmányos követelmények meghatározását azonban helyes lépésnek tartom. Ezt a megoldást lehetne abban az esetben is alkalmazni, ha egy jogszabályt „az állandó és egységes jogalkalmazói gyakorlat” alkotmányellenesen alkalmaz. Tehát alkalmas eszköz az „élő jog” elmélet kiváltására is. Nagyon sajnálatos, hogy alkotmányjogi panaszt nem lehet azzal a kéréssel beadni, hogy az Alkotmánybíróság állapítson meg az adott jogszabályi rendelkezés kapcsán alkotmányos követelményeket. Sajnos ezt még az új alkotmánybírósági törvényjavaslat sem tartalmazza.<sup>12</sup>

Szerintem a helyes megoldás az lenne, ha alkotmányjogi panasszal lehetne élni akkor is, ha a bíróság egy törvénynek alkotmányellenes értelmet tulajdonít.<sup>13</sup> Ez azonban az alkotmánybíróság absztrakt eljárási rendjéhez illően nem a konkrét ügy megítélésének alkotmánybírósági felülvizsgálatát jelentené, hanem egy jogszabály-értelmezés megtámadását. Egy ilyen alkotmányjogi panasz szerintem a következőket kellene tartalmazni:

- A jogszabály megjelölését, mellyel kapcsolatban az alkotmányossági probléma felmerült.
- Annak az értelmezésnek a leírását, melyet a konkrét ügyben a jogalkalmazó szerv a jogszabálynak tulajdonított.
- Annak az alkotmányi rendelkezésnek a pontos megjelölését, melyet ez az értelmezés sért. Csak alapjogot érintő rendelkezés sérelmét lehetne megjelölni.
- Annak az értelmezésnek a leírását, mely az indítványozó szerint a hivatkozott alkotmányi rendelkezésnek megfelel. Ennek alátámasztására lehetne hivatkozni korábbi al-

kotmánybírósági határozatok indokolására.

Az alkotmányjogi panasz eredményeként az Alkotmánybíróság pusztán arra lenne jogosult, hogy a kérdéses jogszabállyal kapcsolatban alkotmányossági követelményeket állapítson meg. Arra azonban nem, hogy általában a jogalkalmazói döntés alkotmányossága felett ítélkezzen. Ha a panasznak megfelelően alkotmányos követelmények megállapítására kerülne sor, akkor az indítványozó ügyében új eljárás lefolytatására lenne lehetőség, ahol a jogalkalmazó szerveknek az új alkotmányos követelményeket is figyelembe kellene venniük. Tehát a további eljárás menete megfelelné a jogszabály megsemmisítésének esetére vonatkozó rendelkezéseknek. Az indítvány tartalmának ilyen meghatározása reményeim szerint úgy tudná kiküszöbölni az alkotmányellenes jogértelmezés következményeit, hogy az Alkotmánybíróságnak csupán az eddigi gyakorlatnak megfelelően, lényegében absztrakt normakontrollt kellene végeznie, nem lennének a perbíróságokra jellemző feladatai, és nem válna valamilyen „szuper legfelsőbb bírósággá”. Egy szóval a mai munkamegosztás maradna, csak tökéletesített formában. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság absztrakt módon alkotmányossági szempontból megvizsgálja a jogszabályokat, míg a rendes bíróságok a konkrét ügyekben érvényt szereznek a megfelelő értelemmel felruházott jogi normáknak. Természetesen e hatások elérése nagyban múlik az Alkotmánybíróság hozzáállásán, hogy az ilyen alkotmányjogi panaszok esetében hatáskörét ne értelmezze szélesen, és ne lépjen át a rendes bíróságok felségterületére.

<sup>12</sup> Pedig ebben a kérdésben az Alkotmánybíróság és a Legfelsőbb Bíróság is azonos állásponton volt, és javaslatukat el is juttatták a jogalkotókhoz. Ennek ellenére az 1999-es törvény csak arra az esetre nyújtott megoldást, mikor az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz eredményeként a jogszabályt megsemmisíti. Lásd: Sólyom i. m., 239. o.

<sup>13</sup> Ádám Antal tesz javaslatot arra, hogy az Alkotmánybíróságtól lehessen alkotmányértelmezést kérni abban az esetben, ha a bírói értelmezés alkotmányellenes. Ld: Ádám Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás. Osiris Kiadó, Budapest, 1998. 203–204. o.

# A Harmadik Magyar Köztársaság Országgyűlésének létrejötte

## I. Proológus

Amikor a Nemzeti Kerekasztalt alkotó három tárgyalófél 1989 nyarán leült egymással tárgyalni, az akkor már előrehaladott állapotban lévő, új alkotmány megalkotására irányuló munkálatokból<sup>1</sup> kitűnt, hogy az államszocialista rezsim többféle megoldást is elképzelhetőnek tartott arra nézvést, hogy az Országgyűlés intézményét merre fejlesszék tovább. A Magyar Szocialista Munkáspárt (MSZMP) legvalószínűbben a kétkamarás megoldás mellett tört volna lándzsát, tekintettel arra, hogy ekkor már sejteni lehetett a változásokat, és az állampárt egy olyan konstrukció létrehozásán gondolkodott, amely biztosította volna hatalma minél inkább történő fenntartását.

A tárgyalások előrehaladtával azonban nyilvánvalóvá vált, hogy az ellenzéki szervezetek ellenállása ezt nem teszi lehetővé. Így is történt, és az Októberi Alkotmány<sup>2</sup> II. fejezetének a Nemzeti Kerekasztal I/1., az alkotmányozásért felelős albizottságában ettől eltérő szövege született meg. Jelen tanulmány célja, hogy bemutassa a mai magyar parlamenttel kapcsolatos alaptörvényi szintű szabályozás alakulását a rendszerváltó alkotmányozás során, a felmerült javaslatokat és elképzeléseket, illetve a végül is megszülető szabályozás indokait.

## II. Az Országgyűlés szerepének megváltozása

Az akkor hatályban lévő Alkotmány<sup>3</sup> vonatkozó szövegéből megállapíthatjuk egyrészt, hogy az államszervezet rögtön a bevezető rendelkezések után következik. Az alkotmányozó rendszerint az általa fontosnak tartott szabályozási tárgyköröket veszi előre az alkotmányszövegben. Ez az állítás jól nyomon követhető az Alkotmány esetében is. Az a tény, hogy az államszervezet megelőzi az alapvető jogokról szóló fejezetet, az Alkotmány létrehozásakor fennálló – és változó mértékben, de mindvégig jellemző – etatista alkotmányfelfogást tükrözi. A másik megállapításunk, hogy az államszervezetben belül is különlegesen nagy – pontosabban szólva mindenek felett álló – hatalma van az Országgyűlésnek. Ez így is volt meg nem is. Az Alkotmány szintjén a parlament úgy jelent meg, mint a népszuverenitásból eredő összes jogok gyakorlója. Ez következik a szocialista országok alkotmányjogára jellemző egységes hatalom szemléletéből. Ugyanakkor az Országgyűlésnek in concreto szinte semmi hatalma nem volt. Évente alig néhányszor ülésezett, a jogalkotó hatalmát az országgyűlési képviselők közül álló Elnöki Tanács gyakorolta. Az első sarkalatos törvény, a jogalkotási törvény már korlátozta ezt a jogalkotási hatalmat, a

kizárólagos törvényhozási tárgykörök meghatározásával.

A fenti disszonanciát az alkotmány-előkészítők is érzékelték, ezért alapvető változtatásokat terveztek bevezetni az Alkotmány e szabályozási területét illetően. A monolitikus hatalomfelfogás meghaladásán kívül a Kulcsár-konceptió<sup>4</sup> hangsúlyosan szögezi le, hogy a további alkotmányos élet egyik legfontosabb biztosítója az Elnöki Tanács Országgyűlést helyettesítő jogainak megszüntetése. A Kilényi-konceptió<sup>5</sup> – annak hangsúlyozása mellett, hogy természetesen továbbra is az államszervezet legfontosabb tagja maradna – már megszüntetni javasolja az Országgyűlés hatalmának korlátlanágát, a hatalommegosztás jegyében. Erre tekintettel a parlament egyes funkcióinak rögzítését javasolja. A Szabályozási Konceptió és a Szabályozási Elvek<sup>6</sup> átveszik ezt a nézőpontot. Nagy problémája volt a rendszernek, hogy a hatáskörelvonás igen erős mértékben jellemző volt, az államélet minden szintjén. Nem csoda hát, ha az új alkotmánytól mindenki azt várta, hogy tiltsa meg a hatáskörelvonást. Az Országgyűlésre ez különösen vonatkozott.

A Nemzeti Kerekasztal tárgyalások ugyan szakított az Országgyűlés korlátlan hatalmának elvével, de azt mégsem mondhatjuk, hogy túlságosan gyengítette volna azt. Mivel mindegyik fél tartott az első szabad választások kimenetelétől, nem lehetett benne biztos, hogy mekkora támogatottsága lesz, részt tud-e majd venni a kormányzásban, az Országgyűlést „túljosították”. Arra ugyanis, hogy parlamenti képviselőlethez jut, minden politikai erő reálisan számíthatott. Mivel tehát az Országgyűlés a hatásgyakorlás egy biztos eszközének tűnt, a felek kö-

1 Jelen tanulmány készítésekor ennek a félbeszakadt, de az Októberi Alkotmányra rendkívül termékenyítően ható alkotmányozás egyes dokumentumait is felhasználtuk. Az idézés és a közérthetőség kedvéért ezt az alkotmányt Magyarország Alkotmányának nevezzük, ahogy a korabeli terminológia tette.

2 Októberi Alkotmány alatt jelen tanulmányban az 1949. évi XX. törvénynek, az 1989. október 23-i Magyar Közlönyben megjelent, a módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt szövegét értjük.

3 Alkotmány alatt jelen tanulmányban az 1949. évi XX. törvénynek, 1989. október 22-én hatályos szövegét értjük.

4 Kulcsár Kálmán akadémikus: Konceptió az Alkotmány felülvizsgálatáról (1988. július 27.). In: Kilényi Géza: Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai. Kísérlet Magyarország új alkotmányának megalkotására 1989–1990. Államtudományi Kutatóközpont, Budapest, 1991. pp. 41–63.

5 Kilényi Géza: Konceptió az Alkotmány felülvizsgálatához (1988. szeptember 20.). In: Kilényi Géza: Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai. pp. 65–102.

6 Szabályozási Konceptió: A Magyar Népköztársaság új Alkotmányának szabályozási koncepciója. Igazságügyi Minisztérium 1988. november 30. In: Kilényi Géza: Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai. pp. 103–194. Szabályozási Elvek: Magyarország Alkotmányának szabályozási elvei. Igazságügyi Minisztérium, 1989. január 30. In: Uo. pp. 195–289.

zött nem volt vita abban, hogy egy erős Országgyűlést hozzanak létre az Októberi Alkotmánnyal. E hatásköri túltelepítésnek oka volt az is, hogy az ellenzéki szervezetek minden olyan konstellációtól tartottak, amely hatalomkoncentrációt eredményezhet. A kormányt pedig potenciálisan ilyen lehetőségként jelölték meg.<sup>7</sup>

### III. Jogállami parlament születik

#### 1. Az Országgyűlés feladatai és hatáskörei

A 19. § (2) bekezdés mondatából törölt „összes” szócska megszüntette az Országgyűlés – az eddig elmondottaknak megfelelően addig is csak elvileg létező – korlátozhatatlan és egységes hatalmát. A felek eredetileg a Harmadik Tárgyalófél szövegjavaslatát fogadták el,<sup>8</sup> később azonban mégis az MSZMP javaslata került bele az Októberi Alkotmányba (bár a különbség a kettő között csupán nüansznyi). A miniszteri indokolás szerint „Az Országgyűlés a népszuverenitásból eredően azokat a jogokat gyakorolja, amelyeket az Alkotmány hatáskörébe utal.”<sup>9</sup>

A hatásköri katalógus módosítása a korábbi felsorolásra épült. Beiktatták az alkotmányerejű törvény kategóriáját.<sup>10</sup> A költségvetéssel kapcsolatos hatáskör igen kurta volt eddig is, és most sem építettek be új rendelkezéseket; az Októberi Alkotmányt becikkelyező Országgyűlés módosító indítványra még beiktatta az államháztartás mérlegének megállapítására vonatkozó utalást. A kiemelkedő jelentőségű nemzetközi szerződések megkötésére történő feljogosítás a parlamentek klasszikus jogosít-

ványával ruházta fel Országgyűlésünket. A rendkívüli jogrenddel kapcsolatos jogkörei is nagyrészt ekkor keletkeztek.<sup>11</sup> A fegyveres erők mozgatójával kapcsolatos hatáskör felvétele garanciális jelentőségűnek mondható.

A szintén klasszikusnak számító kreációs jogköre, az újonnan konstituált szervekre nézve, kiterjesztésre került. Ez a demokratikus legitimitáció szempontjából bír nagy jelentőséggel, bár sokan túlzottnak tartják ezt a valóban sokfelé kiterjedő hatáskört. Az MSZMP eredetileg egyébként még tágabban húzta volna meg ezt a kört, ide véve az Alkotmánybíróság elnökét és elnökhelyettesét. A másik két fél ezt nem támogatta; kezdetben azért nem, mert ellentéték a testület szabad választások előtti felállítását, később pedig a hatalmi ágak egyensúlya miatt. Javasolták viszont, hogy a parlament válassza meg a Legfelsőbb Bíróság elnökhelyetteseit, valamint a legfőbb ügyész helyetteseit. Ezek a javaslatok nem váltak az Októberi Alkotmány részévé.

Mivel az Alkotmánybíróság felállításáról szinte az utolsó percben született meg az egyetértő döntés, az állami szervek rendelkezései fellett gyakorolt alkotmányos kontroll jogának telepítése vita tárgyát képezte. Az MSZMP ezt kezdetől fogva az Alkotmánybírósághoz telepítette volna, míg a másik két fél hagyta volna az eredeti szabályozást, amely ezt a jogot az Országgyűlésnek adta meg. Végül a taláros testület felállításával a probléma magától megoldódott. Az MSZMP és az ellenzék között egyetértés volt abban, hogy a parlamentnek joga legyen felosztatni az alkotmányellen-

sen működő tanácsot. A Harmadik Tárgyalófél ezt az önkormányzati autonómia indokolatlan korlátozásának tekintette, ezért nem értett vele egyet. Végül elfogadta ezt a jogkört, azzal a feltétellel, hogy ideiglenesen kerül az alkotmányba, és később megszűnik.<sup>12</sup> Az Országgyűlés közkegyelem gyakorlására való feljogosításában konszenzus volt a felek között. Az 1989. évi I. alkotmánymódosító törvény az országos népszavazás kiírását az Elnöki Tanács jogköréből már átvitte a parlamenthez;<sup>13</sup> megkezdődött tehát a magyar jogrendszerben idegen testként funkcionáló kollégium jogköreinek kiüresítése.

Az eddig ötéves ciklusidőt, kis vita után, négy évre rövidítette az alkotmányozó. Mindhárom fél egyetértett ugyanakkor abban, hogy – a kialakuló választási rendszer ismeretében – az alkotmány rögzítse az Országgyűlés létszámát. Ez azonban később nem történt meg.

#### 2. A képviselők jogállása

A képviselők jogállásának kialakítását viták övezték. A rendszerváltásig az országgyűlési képviselők ugyanis nem főállásban látták el feladatukat, hanem társadalmi megbízatásban. Ez a kizárólagosság a jogállami parlament esetében elfogadhatatlan, a rendszerváltás időszakában is már nagy gondot okozott a képviselőknek, hogy az Országgyűlés olyan sűrűn ülésezik. Egyébként az új alkotmány is célul tűzte ki a képviselők „függetlenítését”.

Az EKA-tervezet<sup>14</sup> ennek megfelelően már nem választja külön a két csoportot, érzékeltetve azt, hogy a főfoglalkozású képviselő lesz a ti-

7 Faragó Béla: Gondolatok a magyarországi alkotmányozás folyamatáról. Századvég, 1990/1. p. 221.

8 „Az Országgyűlés biztositja a társadalom alkotmányos rendjét, meghatározza a kormányzás szerkezetét, irányát és feltételeit.” Lásd az I/1. albizottság 1989. július 26-i ülését. Bozóki András, Elbert Márta, Kalmár Melinda, Révész Béla, Ripp Erzsébet, Ripp Zoltán (szerk.): A rendszerváltás forráskönyve. Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben. Új Mandátum Kiadó, Budapest 1999. VI. kötet, p. 80.

9 Ez annyiban ma már nem helytálló, hogy az alkotmányi felsorolás nyitott taxáció, tehát törvény az Országgyűlés hatáskörébe utalhat egyéb feladatokat, és oda telepíthet egyéb jogosítványokat is.

10 Az alkotmányerejű törvény az Októberi Alkotmánnyal került bevezetésre. A jogforrási hierarchia új tagjáról van szó, melynek elfogadásához az országgyűlési képviselők összlétszámához viszonyított kétharmadának szavazata kellett. Az új jogforrás feladata az alaptörvény rendelkezéseinek bővebb kifejtése: az alkotmány és az alkotmányerejű törvények együtt alkotják a jogforrások felső szféráját. Az 1990. évi XL. törvény – a kormányzhatatlanság veszélyétől tartva, egyéb más rendelkezésekkel együtt – kiiktatta az újonnan bevezetett jogforrást a magyar alkotmányos rendszerből.

11 A rendkívüli jogrend igen tekintélyes mennyiségű alkotmányi szabályozása külön tanulmány tárgyát képezhetné. Ezért most ennek elemzésétől, terjedelmi korlátok miatt, eltekintünk.

12 Ehhez képest ez a rendelkezés még ma is megtalálható az alaptörvény rendelkezései között...

13 1989. évi I. törvény az Alkotmány módosításáról, 4. §.

14 Az Ellenzéki Kerekasztal javaslata az Alkotmány módosítására In: Tordai Csaba: A Társadalmi Szerződéstől az Alkotmánybíróság határozatáig. Politikatudományi Szemle, 1998. 4. szám, pp. 79–83.



pikus. A Harmadik Tárgyalófél véleménye az volt, hogy ne kényszerítsék a képviselőket addigi munkahelyük feladására, tehát ne mondják ki, hogy főszabálya a főfoglalkozás feladatellátás. A kormány által még a tárgyalások előtt parlament elé terjesztett, de az ellenzék nyomására később visszavont „demokrácia csomagterv” alkotmánymódosító törvénytervezete<sup>15</sup> és a Nemzeti Kerekasztal május 29-i törvényjavaslata<sup>16</sup> ennek megfelelően még mindkét lehetőséget szabályozza, kijelentvén, hogy a főállású képviselő más kereső tevékenységet nem folytathat. Az augusztus 21-i törvényjavaslat<sup>17</sup> már nem utal arra, hogy a képviselői megbízás két fajta lehet, tehát véleményünk szerint a főállású képviselőiséget tekintti főszabálynak – ezt egyébként megerősíti az Októberi Alkotmány miniszteri indokolása is.

A mentelmi jog szabályait is az Októberi Alkotmány szabályozta először alkotmányi szinten. Itt megjegyezzük, hogy mind a mai napig a mentelmi jognak csak az egyik felét, az inviolabilitást szabályozza alaptörvényünk. Az immunitás szabályai nem képezik alkotmányunk részét; ezt jó lett volna, ha az Októberi Alkotmány rögzíti.

Az országgyűlési képviselők javadalmazásával kapcsolatosan a felek egyetértettek abban, hogy a képviselő egész tiszteletdíjának kifizetése lehessen – alkotmányerejű törvényben meghatározott – feltételhez köthető, vagyis a képviselő csak akkor kaphassa meg a teljes összeget, ha teljes értékű munkát végez. Ez a rendelkezés végül bekerült az Októberi Alkotmányba, de jelenleg hatályos alaptörvényünknek már nem része.

Új rendelkezésként iktatta be az alkotmányozó – addig a választójogi törvény szabályozta – a képviselői megbízás megszűnésének eseteit.

### 3. Az Országgyűlés működésének újraszabályozása

Az Országgyűlés ülésezési rendje is kisebb vita tárgyát képezte. Eredetileg az Alkotmány legalább évi két ülészakot írt elő az Országgyűlésnek. Ez tartalmilag teljesen különbözött az Októberi Alkotmány – szintén két ülészakot előíró – rendelkezésétől, ugyanis a parlamenti ülészakok időtartama igen rövid volt. Nem is tettek különbséget ülés és ülészak között (ezt onnan tudhatjuk, hogy a Magyarország Alkotmányának előkészítése során több helyütt utaltak rá, hogy ezután szükség lesz a különbségtételre). A Szabályozási Koncepció azt a megoldást körvonalazza, amely végül is az Októberi Alkotmányba bekerült: legyen két hosszabb ülészak, melyeknek idejét az alkotmány határozza meg, de lehessen rendkívüli ülészakot is összehívni. Mivel az Országgyűlés szerepe rohamosan növekedett, már nem lehetett megvárni, amíg az új alkotmány elkészül. Ennek megfelelően az 1989. évi I. alkotmánymódosító törvény óta része volt az Alkotmánynak, hogy „Az Országgyűlés szükség szerint tartja üléseit, de évenként legalább négy ülészakot tart.”<sup>18</sup> A Nemzeti Kerekasztalnál az MSZMP fenntartotta a Magyarország Alkotmányánál javasolt megoldást, a két, meghatározott idejű rendszeres ülészakot, ahogy azt számos más ország alkotmánya is tartalmazza. Ezen felül az ülések rendjét az Országgyűlés majd maga alakítja ki. A másik két fél elfogadta a szabályozást.

Az Országgyűlés összehívásának újraszabályozását szintén az 1989. évi I. törvény végezte el, függetlenül ezzel a parlamentet az Elnöki Tanácstól. A megszűnő Elnöki Tanácsot érintő változtatáson kívül az Októberi Alkotmány ezeket a szabá-

lyokat érintetlenül hagyta. Az Ellenzéki Kerekasztal – mivel kezdetben idő előttinek tartotta a köztársasági elnöki intézmény bevezetését – az elnapolásról szóló, az MSZMP által javasolt két bekezdést kihagyni javasolta. A Harmadik Tárgyalófél pedig tartalmilag nem értett egyet azzal, hogy az államfőnek legyen ilyen jogosítványa, mert túlságosan erőssé tenné. Végül a rendelkezés – az ellenzék álláspontja megváltozásának következtében – részévé vált az Októberi Alkotmánynak. Az elnapolás joga – a parlament ennek ellenére történő újra összehívásának lehetőségével együtt – egyébként régi-új intézmény, az 1946. évi I. törvény cikk vezette be először.<sup>19</sup> Az elnapolás intézményét azonban akkor is, most is korlátozásnak vetették alá.

A határozathozatal szabályait rögzítő § pontosítását nem a Nemzeti Kerekasztal végezte el, hanem az Országgyűlés. Az indítvány oka az volt, hogy a „több mint fele” egyértelműbb kifejezés, mint az addigi „legalább fele” (a határozatképességnél). Ugyanígy pontosabb, ha „az Országgyűlés a határozatait a jelenlévő képviselők több mint felének szavazatával hozza”, mint az eredetileg olvasható rendelkezés: „Határozatait az Országgyűlés szótöbbséggel hozza.”

Az alkotmánymódosításhoz az elfogadott szabályozás szerint az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges és egyben elégséges is. Ez az Októberi Alkotmány sokak által vitatott rendelkezése, mivel így az alkotmánynak akár gyökeres megváltoztatása is a mindenkor parlamenti erőviszonyok függvénye.<sup>20</sup> A Szabályozási Elvek országgyűlési vitája során fel is merült, hogy csak népszavazás módosíthatja az alkotmányt.<sup>21</sup> Az Októberi Alkotmány létrejöttét övező politikai helyzet azonban abba az irányba mutatott, hogy az Országgyűlés ke-

15 Törvénytervezet az Alkotmány módosításáról. Igazságügyi Minisztérium. In: Magyar Hírlap, 1989. május 10.

16 Törvényjavaslat az Alkotmány módosításáról. Igazságügyi Minisztérium, 1989. május 29. In: A rendszerváltás foratókönyve. Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben. CD-ROM, Új Mandátum Könyvkiadó, 2000.

17 Törvényjavaslat az Alkotmány módosításáról. Igazságügyi Minisztérium, 1989. augusztus 21. In: A rendszerváltás foratókönyve. Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben. CD-ROM, Új Mandátum Könyvkiadó, 2000.

18 1989. évi I. törvény, 4. §.

19 1946. évi I. törvény cikk Magyarország államformájáról, 10. § (1).

20 Petrétei József: A parlament. In: Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 1996., p. 261.

21 Az 1985. évi június hó 28-ára összehívott Országgyűlés naplója, 34–47. ülés (1988. XII. 20 – 1989. V. 12.). Budapest, 1998. III. kötet, 3384. hasáb.

zét ne kösse semmi az alkotmány megváltoztatásában. Ugyanígy gondot jelenthet, hogy az Októberi Alkotmány az Országgyűlést teszi meg az alkotmányozás alanyává.<sup>22</sup> Véleményünk szerint ez a megoldás kissé tautologikus, hiszen egy új alkotmány megalkotása tabula rasát jelent, tehát az alkotmányozó hatalmát elvileg semmi sem korlátozhatja. Ennek megfelelően nem szerencsés, ha a korábbi alaptörvény – noha az új alkotmány hatályba lépéséig minden bizonnyal hatályban marad – megkötéseket tartalmaz az alkotmányozás alanyára nézvést, mert e rendelkezése behatárolja egy esetlegesen szerencsésebb alkotmányozási processzus érvényesítését. Az Országgyűlés ugyanis minden bizonnyal nem szívesen mond le alkotmányozó jogáról. Ha ez így is van, ennek ellenére szükséges volna az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalommal szemben további garanciákat kiépíteni.<sup>23</sup>

A törvény kihirdetésének szabályozása is a köztársasági elnöki intézmény bevezetésének szükségessége körüli nézetkülönbség miatt volt vita tárgya a felek között. Végül ez is megoldódott az alapkérdésben született egyetértéssel. Ezzel a kérdéssel már a Szabályozási Konceptió is foglalkozott. A szuszpenzív vétó intézménye nem gyökér nélkül való intézmény a magyar jogban: az 1946. évi I. törvény cikk is tartalmazta. Eredetileg a Harmadik Tárgyalófél ellenezte, és egyes ellenzéki szervezetek is aggodalmuknak adtak hangot a visszaküldés kapcsán, de végül – mivel az egykamarás parlamenti rendszerekben mindenhol létezik ez az intézmény – az Ellenzéki Kerekasztal egésze elfogadta azt. A Szabályozási Konceptió tartalmaz egy figyelemreméltó lehetőséget. Ez abban áll, hogy amikor a köztársasági elnök a törvényjavaslatot visszaküldi az Országgyűlésnek megfontolásra, akkor ez utóbbi csak kétharmados többséggel dönthessen annak elfogadásáról.

Ez a javaslat igen rokonszenvesnek tűnik, mivel az államfő által megfogalmazott aggályok eloszlatására – az elnök véleményének ellensúlyozására – a szélesebb konszenzus sokkal inkább alkalmas. Ez a javaslat azonban nem vált az Októberi Alkotmány részévé, nyilván amiatt, hogy az ellenzék minél inkább mérsékelni akarta az államfő hatalmát.

Míg az Alkotmány eredetileg csak a kérdés intézményét tartalmazta, és az interpellációt a házszabályok szabályozták, addig az Októberi Alkotmány már legfelsőbb szinten is különbséget tett. Ebben egyetértés volt, a kérdezhető és interpellálható személye körül viszont már kevésbé. Nagy viták voltak a Legfelsőbb Bíróság elnökének kérdezhetősége körül: eredetileg a Nemzeti Kerekasztal tárgyalások tervezeteiben is benne szerepelt a Legfelsőbb Bíróság elnöke, mint az Országgyűlés által kérdezhető tisztség betöltője, ugyanis mind az MSZMP, mind pedig az ellenzék támogatta ezt, csak a Harmadik Tárgyalófél ellenezte.<sup>24</sup> Végül, a szeptember 4-i törvényjavaslattal<sup>25</sup> kezdődően ez – véleményünk szerint helyesülhetően – eltűnt a listáról. Vita volt még a köztársasági elnök kérdezhetősége körül. A Harmadik Tárgyalófél nem értett egyet azzal, hogy az államfőhöz kérdést lehessen intézni. Az Ellenzéki Kerekasztal azonban még az interpelláció jogát is meg kívánta adni az elnökkel szemben. Ez az álláspontja nézetünk szerint helytelen volt, mert az Októberi Alkotmány parlamentáris államfője nem feje a végrehajtó hatalomnak, és egyáltalán, olyan kérdésekben, amelyekért érvényesíteni lehetne az interpelláció általi felelősségét, nem dönthet önállóan. Így az elnököt nincs miről interpellálni. Az ellenzék azért akarta ezen intézményt erre a tisztségre is kiterjeszteni, mert a túlhatalom lehetősége miatt óvatosan kezelt államfő mozgásterét ily módon is korlátozni akarta. Ugyan a kérdés nem hordoz olyan felelősségi

elemet, mint az interpelláció, mégis szintén összeegyeztethetetlen a köztársasági elnök jogállásával. Ennek ellenére – mivel azzal az MSZMP is egyetértett – a köztársasági elnök kérdezhetősége részévé vált az Októberi Alkotmánynak. Majd csak az 1990. évi XL. törvény helyezi hatályon kívül ezt az igen vitatható rendelkezést. Az MSZMP eredeti szándékai szerint az Alkotmánybíróság elnökéhez is lehetett volna kérdést intézni. Azért vette volna fel az Alkotmánybíróság elnökét a kérdezhetőkhöz, mivel e szervezetet az Országgyűléstől nem teljesen függetlennek képzelte el. A taláros testület elnökének kérdezhetősége ma már nonszensznek tűnik, de akkor ennek az intézménynek az alkotmányjogi és államszervezeti helye még alakulóban volt, így a probléma is valós volt. Végül a szeptember 4-i törvényjavaslat már nem említi az Alkotmánybíróság elnökét ehelyütt. Végül említést kell tennünk arról, hogy eredetileg a Nemzeti Kerekasztal által megállapított utolsó szövegváltozat, a szeptember 22-i törvényjavaslat<sup>26</sup> is tartalmazott egy – az EKA-tervezet alapján beiktatott – mondatot, miszerint „Akihez az interpellációt vagy kérdést intézték, köteles az Országgyűlés előtt legkésőbb 30 napon belül választ adni.” A Harmadik Tárgyalófél ez utóbbival nem értett egyet, és a parlamenti vita során aztán ezt a mondatot kivették a szövegből.

A köztársasági elnök parlament-felosztató joga körül sem volt egyetértés. A Harmadik Tárgyalófél mindvégig ellenezte, hogy e jogot megadják az államfőnek. Ugyanakkor az Ellenzéki Kerekasztal – nem igazán érthető, hogy miért, hiszen ez igen erős jogosítvány – nem ellenezte (már legalábbis miután beleegyezett az intézmény felállításába). A tárgyalások ideje alatt elkészült szövegjavaslatok alapvetően három esetet említenek meg idevágóan. Eszerint a köztársasági elnök felosz-

22 Októberi Alkotmány 19. § (3) a).

23 Petrétei József op. cit. p. 261.

24 Végül a Harmadik Tárgyalófél is elfogadta a Legfelsőbb Bíróság elnökének interpellálhatóságát, azzal a megszorítással, hogy a kérdés csak az Országgyűlés ciklusa alatti beszámolójával állhat kapcsolatban. Ez a kitétel azonban nem vált a szabályozás részévé.

25 Törvényjavaslat az Alkotmány módosításáról. Igazságügyi Minisztérium, 1989. szeptember 4. In: A rendszerváltás foratókönyve. Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben. CD-ROM, Új Mandátum Könyvkiadó, 2000.

26 Törvényjavaslat az Alkotmány módosításáról. Igazságügyi Minisztérium, 1989. szeptember 22. Dr. Sükösd Ferenc megőrzésében.

lathatná az Országgyűlést, amennyiben az (1) ugyanazon Országgyűlés megbízatása idején egy éven belül legalább négy esetben megvonja a bizalmat a Minisztertanácstól, vagy (2) nem szavaz bizalmat a bemutatkozó Minisztertanácsnak, illetőleg (3) az Országgyűlés megvonja a bi-

zalmat a Minisztertanácstól, és negyven napon belül nem választ új kormányt. A parlamenti vita során az utóbbi lehetőséget kivették a felsorolásból. Ez a lépés a stabilitás egyik fontos biztosítékát iktatta ki – tekintettel arra, hogy ekkor még nem létezett jogrendünkben a konstruktív bi-

zalmatlanság intézménye –, ami nem helyesíthető. Ésszerű korlátozást iktatott be viszont az Országgyűlés, amely szerint az államfő a feloszlátási jogkörével megbízatási ideje alatt legfeljebb kétszer élhet; ez a rendelkezés is az elnök túlhatalmával szemben beépített fék.

Hegedűs Bulcsú

## Az adatvédelmi biztos – szakombudsman avagy adatvédelmi hatóság?

Az Alkotmánybíróság elvi jellegűnek is tekintett, 15/1991 (IV. 13.) AB határozatában – az úgynevezett személyis szám-határozatban – bontotta ki a személyes adatok védelméhez való jog tartalmát. E határozatot követően indultak meg ismét<sup>1</sup> az adatvédelmi törvény létrehozását megelőző kodifikációs munkálatok, műhelymunkák, melyek során abban a kérdésben, hogy egy a törvény rendelkezései felett őröködő független ellenőrző szervet szükséges létrehozni, konszenzus uralkodott. Abban a kérdésben azonban, hogy a védelmet ellátó személy országos főhatóság vagy az Országgyűlés alá rendelt szakombudsman legyen-e, a kezdetekben még vita volt. Ebben végül is az a nézet győzedelmeskedett, mely szerint az ombudsman modellt kell megvalósítani, és a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvényben (továbbiakban: Avtv.) létrehozott, és 1995. június 30-án hivatalba iktatott adatvédelmi biztos, mint szakombudsman kezdte meg a működését.

Tizenegy év telt el a biztos működésének kezdete óta, s úgy tűnik, hogy az a kérdés, milyen formában működjön, és különösen az, milyen eszközökkel rendelkezzen, korántsem tekinthető lezártnak.

Munkámban azt kívánom meg bemutatni, hogy a működésének kezdetekor is sajátos formában működő adatvédelmi biztos – elsősorban a hatósági jogköreivel kapcsolatos – feladatai gyarapodásán keresztül hogyan vált napjainkra alakot az információs jogok védelmének zászlaja alatt.

### Az ombudsman jogintézményének létrejötte és feladata az emberi jogok védelmében

Habár az ombudsman jogintézményének megjelenése Magyarországon az 1989-es rendszerváltáshoz köthető, s mint ilyen fiatal intézménynek számít, nemzetközi történelmi gyökere azonban igen messze keresendő. Első megjelenése Svédországban igen korán, 1713-ra tehető, amikor XII. Károly svéd király létrehozta az igazságügyi kancellár intézményét abból a célból, hogy az állami közhivatalok ellen benyújtott panaszokat kivizsgálja, 1809-ben pedig megválasztották az első svéd ombudsmant. A svéd minta alapján előbb a XIX. században Észak-Európában, majd a XX. században más országokban (így az Egyesült Királyságban vagy Új-Zélandon), s nemrég az Európai Unió szintjén is megjelent az ombudsman jogintézménye.

A biztos elsődleges feladatának azt kell tekintenünk, hogy jogvédelmet nyújtson a hatóságok, a közigazgatás által az egyéneknek okozott sérelmekért. Másodlagos feladata pedig az, hogy kiszélesítse a parlament információs bázisát – elsődlegesen a biztos parlamentnek tett éves, vagy eseti beszámolóit, ajánlásait révén – ilyen formában is erősítve annak az ellenőrző szerepét.

Általánosan jellemzi az ombudsman vizsgálatát, hogy azt legtöbbször az érintett személy kérelme alapján, ritkábban, amikor az esetleges jogsérelem jellege, mérete, vagy az érintettek nagy száma azt indokolja, hivatalból indíthatja meg. A vizsgálatok során, annak befejeztével hatósági, vagy más kötelező döntést nem hozhat, egyetlen „fegyvere” a nyilvánosság, melyet azonban igen gyakran alkalmaz.

Az általános ombudsman mellett viszonylag korán létrejött a szakombudsmanok jogintézménye is, amelyek többnyire a közigazgatás egy-egy szektora, vagy más, pontosan körülhatárolt jog (ilyen például az egészségügy, az oktatásügy, a környezetvédelem, az információs jogok vagy a kisebbségek jogok) érvényesülése felett őröködnek.

### A hazai szabályozás

1989-ben, az alkotmányos fordulatot kidolgozó Kerekasztal tárgyalások képviselői megállapodtak abban, hogy a létrehozni kívánt új alkotmány felhatalmazást fog tartalmazni egy általános ombudsman felállítására, s mellette lehetőség nyílna további külön ombudsmanok megválasztására is. Ilyen külön szakombuds-

1 Az első adatvédelemmel foglalkozó önálló törvénytervezetet, 1987-ben a központi Statisztikai Hivatalban készítették el.

2 A szakirodalomban azonban – elsősorban az általános biztos által képviselt nézetként – felmerül az, hogy a szakombudsmanok az általános biztos helyetteseiként kellene működniük, így biztosítani lehetne az ombudsmanok munkájában az alapvető jogok rendszerszerű szemléletét.

mannak gondolták a környezetvédelemmel, a kisebbségvédelemmel, illetőleg az adatvédelemmel foglalkozó biztost. Az alkotmány 1989. október 23-án hatályba lépett új rendelkezései a megállapodásnak híven tartalmazták az állampolgári jogok országgyűlési biztosát, mint szakombudsmant, s egyúttal lehetővé tették azt is, hogy az egyes alkotmányos jogok védelme érdekében az Országgyűlés további biztosokat válasszon.

Az Alkotmány 32/B §-a tisztázza azt, hogy az ombudsman az Országgyűlés intézménye, és a feladata az, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszaességeket vizsgálja, vagy vizsgálatassa és orvoslásuk érdekében általános, vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (továbbiakban: Obtv.) a biztos hatáskörét konkretizálva úgy rendelkezik, hogy az a hatóság eljárásával vagy intézkedésének elmaradásával kapcsolatos alapjogsérelemre terjed ki.

Az alkotmányos visszaesség fogalmát a jogalkotó közelebbről nem határozta meg, ezért azt az általános biztos gyakorlata tölti ki tartalommal. Eszerint, a biztos nemcsak a magyar állampolgárok, hanem az alapvető jogok valamennyi címzettje jogainak sérelmével foglalkozik, a vizsgálatok tárgyát pedig nem csupán az alkotmányban szereplő, hanem olyan jogokkal kapcsolatos sérelmek is képzik, amelyeket alacsonyabb szintű jogszabályok garantálnak.

Az általános biztos kötelező döntést nem hozhat, ha a lefolytatott vizsgálat során arra a megállapításra jut, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszaesség fennáll, és azt az előidéző szerv saját hatáskörében meg tudja szüntetni, az ombudsman kezdeményezheti az érintett szerv vezetőjénél a visszaesség orvoslását.

Az érintett szerv álláspontjáról, illetve a megtett intézkedésekről harminc napon belül köteles tájékoztatni a biztost. Ha a megkeresett szerv nem ért egyet a kezdeményezéssel, azt köteles harminc napon belül felügyeleti szervéhez felterjeszteni. Amennyiben az ombudsman nem lát esélyt arra, hogy a visszaességet előidéző szerv maga orvosolni tudja a sérelmet, akkor ajánlást tesz közvetlenül a felügyeleti szervnek, miniszter esetében a kormánynak. Ha a felügyeleti szerv nem ért egyet az ajánlásban foglaltakkal, a biztos az erre vonatkozó közlés kézhezvételétől számított tizenöt napon belül tájékoztatja a felügyeleti szervet az ajánlás fenntartásáról, módosításáról vagy visszavonásáról. Abban az esetben, ha az ajánlást nem fogadják el, az ombudsman jogi eszközei elfogytak, ezt követően pedig a nyilvánosságához fordulhat, továbbá tájékoztathatja erről az Országgyűlést.

#### **Az adatvédelmi biztos, mint szakombudsman**

Az állami adatkezelések terén „szőnyegbombázásnak” is nevezett személyi szám-határozatával az Alkotmánybíróság tartalommal töltötte meg az Alkotmány 59. §-ában rögzített személyes adatok védelméhez való jogot. E jogértelmezés az adatvédelemnek mintegy alapkövévé vált, s a megszületése után nem sokkal megindult, az adatvédelmi törvény létrehozását célzó kodifikációnak mintegy vonalmércéül is szolgált.

Az 1992. november 17-én kihirdetett Avtv. az alkotmány V. fejezetében megadott felhatalmazás alapján szakombudsmant, az adatvédelmi biztos intézményét hozta létre – így róla, egyedülként a biztosok közül, az alkotmány külön említést nem tesz –, aki az általános biztossal egyenrangú,<sup>2</sup> és rá az Obtv.-ben fog-

lalt rendelkezéseket az Avtv.-ben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

Az információs jogok hazai szakirodalmában gyakorta találkozhatunk azzal a megállapítással, miszerint az általános ombudsman valamint az adatvédelmi biztos jogintézményének kialakulása külön szálon futott, ebből eredően pedig a mindkettőjükre egyaránt alkalmazandó közös törvény, az Obtv. mellett is megmaradtak a kettőjük között fennálló különbségek. Melyek ezek?

Az első lényegi különbség az, hogy míg az általános biztos az alkotmányos – és mint láttuk, joggyakorlata során a törvényekben megfogalmazott egyes további – jogokat érintő visszaességek vizsgálása, addig az adatvédelmi biztos „mindössze” két alkotmányos alapjog, a személyes adatok védelméhez való, valamint a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog védelmére hivatott. Az Avtv. a két alapjog tartalmát részletesen kifejti, ebből következően pedig a biztos gyakorlata során nem szükséges minden sérelem esetén közvetlen alkotmányessértéssé felnagyítani az egyes jogsérelemeket.

Az Avtv. rendelkezései értelmében az adatvédelmi biztos elősegíti a személyes adatok kezelése és a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó törvényi rendelkezések egységes alkalmazását, figyelemmel kíséri a személyes adatok védelmének, a közérdekű adatok és a közérdekből nyilvános adatok nyilvánossága érvényesülésének feltételeit.<sup>3</sup> E rendelkezésből fakad az, hogy a hazai adatvédelmi joggyakorlat elsődleges forrását az adatvédelmi biztos állásfoglalásaiban, közleményeiben, valamint ajánlásaiban kell keresnünk. Ezek az ajánlások, állásfoglalások gyakran tartalmaznak olyan megállapításokat, amelyek a lefolytatott vizsgálatok tanulságaként, szabályként fogalmazhatók meg,<sup>4</sup> s a követ-

3 A két biztos jogosítványainak vizsgálatánál azt is szükséges megemlítenünk, hogy míg az adatvédelmi biztos az Avtv. alapján jogosult a személyes adatok védelmét, valamint a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatokat érintő jogszabályokat véleményezni (a biztos 2003-ban 354, 2004-ben, 475, 2005-ben pedig 488 jogszabályt véleményezett), addig az általános biztosnak ilyen jellegű jogosítványt nem biztosít az Obtv. Ugyanakkor ismert az az álláspont is, miszerint az általános ombudsmannak biztosított azon joga, miszerint az alkotmányos visszaességek veszélye esetén fellépjen, egyben kiterjed arra is, hogy a jogszabályok tervezetét véleményezze, ha a tervezet a visszaesség veszélyét idézi fel.

4 Példaként hozhatjuk fel az adatvédelmi biztos által 2006. március 1-én kibocsátott ajánlást, mely az álláshirdetésekkal, valamint a magán-munkaközvetítők tevékenységével kapcsolatos adatvédelmi követelményekről szövelt. Jól lehet, az ajánlásban ismertetett adatkezelésekkel kapcsolatosan a hazai szektorális jogszabályokban idevonatkozó rendelkezéseket nem találunk, mégis a biztos a nemzetközi joggyakorlatból, valamint az Avtv. általános rendelkezéseiből egy új, részletekbe menő szabályrendszert állított fel. Ezen ajánlás abban is különbözik az általános biztos által kibocsátott ajánlásoktól, hogy az adatvédelmi biztos élve az Avtv. által biztosított jogával, nem konkrét adatkezelőhöz intézte azt, hanem a munka világában kialakult gyakorlatokra tekintettel, általános követelményrendszerként fogalmazta azt meg.

kezetes érvényesítésük eredményeképpen íratlan jogforrásként épülnek be a hazai adatvédelem joggyakorlatába.

Az általános, valamint az adatvédelmi biztos által védett értékek összehasonlítása eredményeképpen azt a következtetést szükséges levonnunk, hogy az előbbi vizsgálatai kevésbé képesek szokásjogot teremteni, ugyanakkor mindkettőre egyaránt elmondható, hogy „*az ombudsman jogértelmezése képes a hiányzó alapjogi bíráskodás jogértelmező funkcióját legalább részben pótolni*”.<sup>5</sup>

A második, az általános biztostól megkülönböztető jogköre az adatvédelmi biztosnak az, hogy nem csupán az állami, hanem a magán szektorban megjelenő adatkezelőket is jogosult vizsgálni.

Az Avtv. rendelkezéseinek értelmében e törvény hatálya a Magyar Köztársaság területén minden olyan adatkezelésre, és adatfeldolgozásra kiterjed, amely természetes személy adataira vonatkozik, valamint amely a közérdekű adatokat vagy közérdekből nyilvános adatot tartalmaz. A törvényt egyaránt alkalmazni kell a teljesen vagy részben automatizált eszközzel, valamint a manuális módon végzett adatkezelésre és adatfeldolgozásra.

Bárki az adatvédelmi biztoshoz fordulhat, ha véleménye szerint személyes adatainak kezelésével, illetve a közérdekű adatok vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jogainak gyakorlásával kapcsolatban jogsérelem érte, vagy annak közvetlen veszélye fennáll, kivéve, ha az adott ügyben bírósági eljárás van folyamatban.

A biztos a feladatai ellátása során az adatkezelőtől minden olyan kérdésben felvilágosítást kérhet, az összes iratba betekinthet, illetve iratról másolatot kérhet, adatkezelést megismerhet, amely személyes adatokkal, közérdekű adatokkal vagy közérdekből nyilvános adatokkal össze-

függhet. Minden olyan helyiségbe beléphet, ahol adatkezelés folyik.

### **Az adatvédelmi biztos hatósági jogkörei**

Témánk tárgyalása szempontjából az adatvédelmi törvény első jelentősebb módosítása 1995-ben történt, amikor elfogadták az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvényt. E törvény kiegészítette a biztos jogosítványait azzal, hogy kezdeményezheti az állam- valamint a szolgálati titokkörben meghatározott adatfajták szűkítését, bővítését, indokolatlan titokköri minősítés esetében pedig felszólíthatja a minősítőt annak megváltoztatására vagy megszüntetésére. A biztos intézkedésével szemben bírósági jogorvoslatnak van helye, a minősítő a Fővárosi Bírósághoz fordulhat, amely soron kívül, zárt tárgyaláson jár el. E jogkörét a biztosnak a korabeli szakirodalom nem tekintette valódi hatósági jogkörnek, és a biztos hivatalához érkező beadványok száma<sup>5</sup> sem volt jelentős e tárgykörben.

A második, jelentősebb jogkörbővítést az Európai Unió adatvédelmi irányelvének<sup>6</sup> a hazai jogrendbe történő áttemelése eredményezte. Az irányelv megalkotásának célja az unió határain belüli személyes adatok szabad áramlása, valamint az érintett személyek jogainak biztosítása volt.

Az irányelv rendelkezései szerint minden tagállamnak rendelkeznie kell arról, hogy az ezen irányelv értelmében a tagállam által elfogadott nemzeti rendelkezéseknek a területén történő alkalmazását valamely hatóság vagy hatóságok felügyeljék. E hatóságok a rájuk ruházott feladatok gyakorlása során teljes függetlenségben járnak el.

A hatóságok különösen a következő jogosultságokkal rendelkeznek:

– Vizsgálati jogkör, mint például az adatfeldolgozási műveletek tár-

gyát képező adatokhoz való hozzáférés joga, továbbá a felügyeleti feladatok ellátásához szükséges adatok gyűjtésének joga.

– Tényleges beavatkozási jogkör, így az irányelv által külön meghatározott eseteiben<sup>7</sup> történő adatfeldolgozási műveletek megkezdése előtti véleményezés joga, a vélemények megfelelő közzétételének biztosítása, az adatok zárolásának, törlésének vagy megsemmisítésének elrendelése, az adatfeldolgozás átmeneti vagy végleges tilalmának megállapítása, az adatkezelő figyelmeztetése vagy megrovása, illetve az ügy nemzeti parlament vagy más politikai intézmény elé terjesztése.

– Bírósági eljárásban való részvétel joga az irányelv értelmében elfogadott nemzeti rendelkezések megsértése esetén, továbbá e jogsértések igazságszolgáltatási hatóságok elé terjesztésének joga.

A felügyelő hatóság kifogásolható határozatai, az irányelv alapján bíróság előtt megtámadhatók.

2001-ben készült el az Avtv. felülvizsgálata, melyet azonban az akkor adatvédelmi biztos nélkül működő Adatvédelmi Biztos Irodájának munkatársai által elkészített észrevételeket egybefoglaló álláspont ismeretése után végül is nem fogadta el a parlament.<sup>8</sup>

Az Avtv. többször is újraindult felülvizsgálatának eredményeként 2003-ban átfogó módosításon esett át.<sup>9</sup> A módosítás elsősorban a személyes adatok kezelését, valamint az adatvédelmi biztosra vonatkozó fejezeteket bővítette ki új fogalmakkal és hatáskörökkel a törvényt.

Az újonnan hatályba lépő rendelkezések értelmében, ha az adatkezelő vagy adatfeldolgozó a személyes adatok jogellenes kezelését (feldolgozását) nem szünteti meg, az adatvédelmi biztos határozatában elrendelheti a jogosulatlanul kezelt adatok zárolását, törlését vagy megsemmisítését, megtilthatja a jogosulatlan

5 Súlyom László Az ombudsman „alapjog-értelmezése és normakontrolja”. Fundamentum 2001/2. szám. 18. oldal.

6 Az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EC számú, 1995. október 24-én elfogadott irányelve: Az egyénnel a személyes adatok feldolgozásával kapcsolatos védelemről és ezeknek az adatoknak a szabad áramlásáról.

7 Lásd: az irányelv 20. cikkét.

8 A tervezettel kapcsolatban, illetőleg azzal szemben megfogalmazott érvekről lásd részletesebben: Péterfalvi Attila: A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény módosításai. Tíz éves az Adatvédelmi Biztos Irodája. Budapest, Adatvédelmi Biztos Irodája. 2006.

9 2003. évi XLVIII törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény módosításáról.

adatkezelést vagy adatfeldolgozást, továbbá felfüggesztheti az adatok külföldre továbbítását. A határozat ellen közigazgatási úton jogorvoslatnak nincs helye.

Az adatkezelő, az adatfeldolgozó vagy az adatkezelésben érintett személy az adatvédelmi biztos határozatának felülvizsgálatát – annak kézhezvételétől számított harminc napon belül – jogszabálysértésre hivatkozással kérheti a bíróságtól, amely – a jelenleg hatályos rendelkezés értelmében – a felülvizsgálat során a polgári perrendtartásról szóló törvénynek a közigazgatási perekre vonatkozó szabályai szerint jár el. A bíróság jogerős döntéséig a vitatott adatkezeléssel érintett adatok nem törölhetők, illetve nem semmisíthetők meg, az adatok kezelését azonban az adatvédelmi biztos határozatának kézhezvételekor fel kell függeszteni és az adatokat zárolni kell.

Az új rendelkezések értelmében egyes nagy adatkezelőknek<sup>10</sup> új adatállomány feldolgozása, vagy új adatfeldolgozási technológia alkalmazása előtt 30 nappal ezt be kell jelenteni az adatvédelmi biztosnak, aki – ha úgy dönt – ellenőrizheti az adatkezelést, annak tényleges megkezdése előtt.

Végezetül szükséges megemlítenünk az Europol Egyezményt<sup>11</sup> kihirdető 2006. évi XIV. törvény rendelkezéseit. Az egyezmény rendelkezései alapján nemzeti információs alrendszereket kell létrehozni az egyes tagállamokban, melyeknek adatvédelmi ellenőrzését, független ellenőrző szervre kell bízni. A kihirdetést megtevő törvény hatályon kívül helyezte az Európai Unió bűnüldözési információs rendszere és a Nemzetközi Bűnügyi Rendőrség Szervezete keretében megvalósuló együttműködésről és információcseréről szóló 1999.

évi LIV. törvény azon rendelkezéseit, melynek értelmében a nemzeti szintű alrendszer ellenőrzését a miniszterelnök által kinevezett, a belügyminisztérium szervezetében működő adatvédelmi felelős látja el, és e feladatok végrehajtásáért az adatvédelmi biztost bízta meg.

### Összegzés

Mint fentebb láthattuk, az adatvédelmi biztos az elmúlt évek során fokozatosan egyre több hatósági jogkör „birtokosává” vált, s ez a folyamat még korántsem tekinthető lezártnak.<sup>12</sup>

Az adatvédelmi biztos jogköreit ismertető törvényi rendelkezések vizsgálatakor azonban az a vélemény fogalmazható meg, hogy a jogalkotó félúton, a szakombudsman és az adatvédelmi hatóság között megállt. Erre utal az, hogy az Avtv. jelenleg hatályos rendelkezései nem tisztázzák egyértelműen azt, hogy az adatvédelmi biztos milyen körülmények között köteles alkalmazni hatósági jogkörét, és azt az igen lényeges kérdést sem, hogy ha az adatkezelő az adatvédelmi biztos határozata ellenére nem szünteti meg adatkezelését és nem fordul a bírósághoz sem a biztos határozata ellen, milyen jogi lépések tehetők a továbbiakban.<sup>13</sup>

Az adatvédelmi jogirodalomban találkozni olyan állásponttal, amely a biztosi jogkörök kiszélesedését helyteleníti, ugyanakkor olyannal is, amely szükségszerűnek, az adatbázisok fejlődésének, valamint az újonnan megjelenő adatkezelési formák mintegy szükségszerű következményének tartja azt. Kétségtelen, hogy nehéz a jövőben lezajló változásokat, történéseket megjósolni, nem is teszem, hanem a magam részéről, e vitával kapcsolatosan arra hívom fel a tisztelt olvasó figyelmét, hogy a je-

lenlegi szabályok lehetővé teszik azt, hogy a biztos szabadon rendelkezzen hatósági jogköreivel. A biztosi pozíciót betöltő személy habitusán múlik tehát, hogy azt milyen formában képviseli azt. A jelenlegi biztos, Péterfalvi Attila álláspontjával zárom tehát soraimat, amely szerint „...a meglévő hatáskör ellenére az intézmény nem működik „hatóságyszerűen”, (és) a biztos is rendkívül óvatosan bánik ezen jogosítványai gyakorlásával”.<sup>14</sup>

### Felhasznált irodalom

Halmi Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Budapest, Osiris, 2003.

Jóri András: *Adatvédelmi kézikönyv*. Budapest, Osiris, 2005.

Majtényi László: *Ombudsmann. Állampolgári jogok biztosa*. Budapest, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, 1992.

Péterfalvi Attila: *A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény módosításai*. Tíz éves az Adatvédelmi Biztos Irodája. Budapest, Adatvédelmi Biztos Irodája, 2006.

Sólyom László: *Az ombudsman „alappfog-értelmezése és normakontrollja”*. Fundamentum 2001/2. szám

Sólyom László: *Az adatvédelem és információszabadság előtörténete Magyarországon* (Majtényi László, Molnár Péter, Petri Lukács Ádám, Szabó Máté szerk.) *Az elektronikus információszabadság*. Budapest, Eötvös Károly Intézet, 2005.

Szabó Máté Dániel: *„Erős jogvédő szemlélettel, de a törvényi felhatalmazás keretein belül kell dolgoznunk.” – beszélgetés Péterfalvi Attila adatvédelmi biztossal*. Fundamentum 2004/4. szám

Trócsányi Sára: *Kommunikáció jogi alapjai*. Budapest, Osiris, 2004.

10 Így az állampolgárok széles körét érintő, országos hatósági, munkaügyi és bűnügyi nyilvántartások, a piaci szféra szereplői közül a pénzügyi szervezetek, közüzemi és távközlési szolgáltatók ügyfeleire vonatkozó adatállományai esetében.

11 Az Európai unióról szóló Szerződés K.3 cikkén alapuló, az Európai Rendőrségi hivatal létrehozásáról szóló, 1995. július 26-án kelt egyezmény

12 A schengeni információs rendszer második generációjának (SIS II) létesítéséről, működéséről és felhasználásáról szóló tanácsi határozattervezet, és az Európai Parlament és Tanács rendelet tervezete alapján az adatvédelmi irányelv 28. cikkének (1) bekezdése alapján kijelölt független felügyelő hatóság ellenőrizné a SIS II-ben foglalt személyes adatok feldolgozásának jogszerűségét, az Európai Parlament és a Tanács 648/2005/EK rendelete a közösségi vámkódexel kapcsolatos adatkezelésekre is az adatvédelmi irányelv alkalmazását rendeli el, így ezen területen is a nemzeti adatvédelmi hatóságok gyakorolják ellenőrzési jogosítványaikat.

13 Az adatvédelmi biztos joggyakorlatában találkozhatunk azzal az állásponttal, hogy ilyen esetekben a biztos előtt nyitva áll a lehetőség, hogy büntetőeljárás vagy szabálysértési eljárást kezdeményezzen, amennyiben ennek a feltételei fennállnak. Az érintettek maguk is kezdeményezhetnek polgári vagy büntetőeljárás, erre a biztos állásfoglalásaiban felhívja a beadványozók figyelmét.

14 Péterfalvi Attila: i.m. 38. old.

## A Miskolci Nemzeti Bizottság szerepe a helyi szakigazgatások helyreállításában

Mielőtt rátérnék a Miskolci Nemzeti Bizottság hatáskörének a tárgyalására, szeretném vázolni a nemzeti bizottságok széles feladatkörét. A nemzeti bizottságok, így a Miskolci Nemzeti Bizottság történetét áttekintve nehezen állapítható meg, hogy milyen szerepet is töltött be a közigazgatás szervezetrendszerében. Nem tekinthető tisztán az államhatalom helyi szervének, nem volt hagyományos közigazgatási vagy önkormányzati szerv és azt sem mondhatjuk, hogy helyi pártpolitikai fórum lett volna. Hatásköre a központi hatalom erősödésével változott, de a központi hatalom helyreállításáig olyan feladatköröket is ellátott, el kell látnia, amelyek egyébként nem tartoztak a törvényhatóságok illetékességébe.

Így a különböző helyi szervek működésének újbóli megindulása előtt ellátták mindazon közigazgatási feladatokat, amelyek a helyi közigazgatás működtetéséhez szükségesek voltak, de a közigazgatás szervezése, irányítása és vezetése mellett maga a jogalkotás is nem egyszer a nemzeti bizottságokra hárult. A nemzeti bizottságok olyan kérdésekben is döntést vindikáltak maguknak, amelyek a központi szervek hatáskörébe tartoztak. A dekoncentrált szervek működésének hiányában pedig különböző szakigazgatási feladatokat is elláttak.

A front elvonultával napi problémává vált a községek és városok civil lakossága mindennapi életének rendezése. A háborús cselekmények és azok következményei pedig további gondok tömegét vetették fel. A tél beálltával meg kellett oldani olyan elemi kérdéseknek a rendezé-

sét, mint például az élelem és a tüzelőanyag beszerzése, a romok eltakarítása, a fedél nélkül maradt városi lakosság elhelyezése, vagy pedig az egészségügyi ellátás helyreállítása. A közigazgatás eddigi szervezete, elsősorban a központi irányítás és a helyi szakigazgatási szervek hiányában a felmerülő feladatokkal azonban nemigen tudott megbirkózni.

Ráadásul az eddigi jogszabályokat nem, vagy csak nehezen lehetett a megváltozott helyzetben alkalmazni, továbbá a helyi önkormányzati szervek részben vagy egészben hiányoznak, régi közigazgatási apparátus jelentős része – félve a felelősségre vonástól – elmenekült vagy a front közeledtével elhagyta tisztségét, más városba távozott vagy ragadt, és a front elvonultával még nem tért vissza tisztségébe. És a helyzetet tovább bonyolította, hogy december 21-ig, az orosz csapatok ellenőrzése alatt lévő területeken központi hatalmi szerv nem működött.

Az orosz katonai parancsnokság – ekkor még – elhárította magáról a hatalmi és igazgatási tevékenység megszervezésének feladatát és kijelentette, hogy nem kíván beavatkozni az ország belügyeibe, így a helyi szerveknek maguknak kellett volna az igazgatás megsokasodott kérdéseivel megbirkózni.

Így tulajdonképpen a problémák gyors megoldásának igénye, és a már ekkor megindult és egyre jobban kiéleződő hatalmi-politikai harc hívta életre ennek a speciális szervezeti formának, a nemzeti bizottságoknak a megszületését. A Miskolci Nemzeti Bizottság 1944 decemberétől 1945 elejéig terjedő kezdeti működését tekintve szeretném vázolni,

hogy a nemzeti bizottságok milyen szakigazgatási hatáskörrel rendelkeztek.

Az egyértelműen megállapítható, hogy Miskolcon is, a kezdetben itt is hiányzó közigazgatási szervek helyébe lépve kezdte meg működését. Azonban nincs központi törvényhozó, illetve végrehajtó szerv, a későbbiek folyamán, pedig a körülmények illetve a közlekedés állapota miatt nehéz a kapcsolattartás a már megalakult intézményekkel. Továbbá a dekoncentrált szervek működése nehezen indul be újra, így a helyi szakigazgatási kérdéseket kezdetben nincs, aki megoldja.

Mindezen tények egyértelműen létjogosultságot adnak annak, hogy a létrejött nemzeti bizottság – amelyben képviselőre jut a társadalom széles köre – a helyi szinten felmerülő problémák azonnali megoldására, magához vonja a korábban. Az is érthető, hogy a különböző, azonnali megoldásra váró feladatokkal nem lehetett megvárni a régi önkormányzati rendszer helyreállítását, vagy esetleg a helyi szinten területenként másként jelentkező problémákkal a központi utasítás megérkezését.

Azonban a létjogosultságnak némiképp ellentmond az a tény, hogy a nemzeti bizottságokkal párhuzamosan sokszor már működtek a törvényhatóságok és azok szervei. A Miskolci Nemzeti Bizottság 1944. december 19-i ülésének jegyzőkönyve<sup>1</sup> szerint jelen van a vármegye alispánja, a január 16-i ülésen<sup>2</sup> pedig mind az alispán, mind pedig a város polgármestere.

A december 19-i ülésen megállapítják, hogy a nemzeti bizottság milyen hatáskörrel is rendelkezik. E szerint, a nemzeti bizottság gyakorolja az állami szuverenitást, és a közigazgatási hatóságok is neki vannak alárendelve. A jegyzőkönyvből még az is megállapítható, hogy a MNFF programjával összhangban, a közigazgatás ügyeit a nemzeti bizottság is a megalakítandó kormány törvényes működésének megkezdéséig kívánta gyakorolni.<sup>3</sup> Azonban

1 B-A-Z megyei levéltár XVII-2, 11/1944

2 B-A-Z megyei levéltár XVII-2, 326/1945

3 B-A-Z megyei levéltár XVII-2, 11/1944

ennek ellenére is a nemzeti bizottság hosszú időn át az igazgatási feladatok széles körét látja el.

Jelen dolgozatban a Miskolci Nemzeti Bizottság négy olyan terület igazgatásában betöltött szerepét kívánom megvizsgálni, amely területek az adott körülmények között talán a legmeghatározóbb jelentőséggel bírtak.

## Közellátás

Dec. 19-én a Miskolci Nemzeti Bizottság (MNB) elhatározza, hogy küldöttség útján szólítja fel a polgármestert a közmunka és közellátás megszervezésére.<sup>4</sup> Két nappal később arról számolnak be, hogy a város vezetésénél eljártak a lakosság karácsonyi cukor és lisztellátása ügyében, de ez csak előkészítés és cukor hiányában nem teljesíthető.<sup>5</sup> Az 1945. január 2-i ülés jegyzőkönyvében már arról olvashatunk, hogy dr. Kulin Istvánt, a Mezőgazdasági Kamara igazgatóját a város és a vármegye teljhatalmú közellátási vezetővé nevezték ki,<sup>6</sup> aki csak az MNB-nak lesz felelős. Erről egy hét múlva<sup>7</sup> megküldik az értesítést az alispánnak a polgármesternek, a Gabonaforgalmi Központ Kirendeltségének és más az élelmiszer tárolásában és elosztásában szerepet kapó vállalatoknak.

A közellátási vezető fő feladata a város és a vármegye közellátásában illetékes szakemberek időnkénti meghallgatása lesz. Ezzel kapcsolatban a vármegye 7 járásának kéri<sup>8</sup> be a mezőgazdasági adatait, ami tartalmazza az élelmiszerkészletek pontos mennyiségét, de pontos adatokat találunk az ellátottak és ellátatlanok arányáról és számáról is.<sup>9</sup> Innentől kezdve a közellátás megszervezése,

a város lakosságának élelemhez juttatása a közellátási vezető feladata lesz. Ennek keretében történik majd a Nyíregyházi Nemzeti Bizottsággal egy liszt-szén „csereüzlet”.

## Építésügy

December végén, nem sokkal az MNB megalakulása után bizottságot küldenek ki a háborús épületkárok pontos felmérésére, és javaslat születik a felmérést végző munkások díjazásáról, amelynek számadatait egy későbbi kimutatásban meg is találhatjuk.<sup>10</sup>

Még 1944 végén felhívják a különböző magán és közfatelep tulajdonosokat, hogy készítsenek kimutatást a telepeiken található építési anyagokról. A beérkező jelentés szerint egyik tulajdonost sem találták meg.<sup>11</sup>

Január elsején az MNB utasítást bocsát ki munkacsoportok felállítására a különböző építésügyi munkák (építőanyagok tárolása, őrzése; életveszélyes épületek lebontása; omlásveszélyes épületek alátámasztása; hidak építése) elvégzésére.<sup>12</sup>

Az építésügyi igazgatást azonban tovább nehezítette, hogy a tüzelő hiányában a város, és a vármegye lakossága fákat vág ki. Január második hetében jelentések érkeznek be az erdészeti hatóságoktól, miszerint a lakosság tüzelőnek vágja ki az építési fákat.<sup>13</sup> A káoszt tovább fokozza, hogy az elszállásolt román illetve orosz hadtestekhez tartozó katonák szintén tömegével szállítják el a fatelepekről a tárolt gerendákat.

## Egészségügy

Az első egészségügyi problémák az Országos Társadalombiztosítási In-

tézet működésének összeomlása után jelentkeznek. Az első jelentések szerint az OTI 6 hét óta nem fizet táppénzt és egészségügyi segélyt, és az orvosi ellátás az OTI tulajdonában lévő épületeket és felszerelések pusztulása miatt kritikus helyzetbe került.<sup>14</sup>

Január első napjaiban Nagymiskolc területén kiütéses tífuszos betegeket kezelnek. Központi egészségügyi ellátásról ekkor még nem beszélhetünk, és mivel az egészségügyi ellátás helyi szinten sincs megszervezve, így az MNB-re hárul a járvány megakadályozása. Az MNB dr. Petrassy Miklós orvos alezredesnek felhatalmazást ad, hogy akadályozza meg a szórványosan előforduló kiütéses tífusz járványát alakulását.<sup>15</sup>

Az MNB pár nappal később kiszélesíti ezen hatáskört, és már arra is felhatalmazást ad, hogy a miskolci drogériák kötszer és egészségügyi anyagait lefoglalja és zárolja, azért, hogy a gyógyszertárak csak orvosi vény ellenében szolgáltatthassák ki azokat. A feladat végrehajtására a miskolci államrendőrséget is igénybe vehette.<sup>16</sup>

Az OTI újbóli működésének és autonómiájának helyreállításáig az MNB egy 12 tagú bizottságra ruházza az ügyek intézését. Az MNB a már említett Petrassyt és az MNB egyik alelnökét, Országh Józsefet delegálja.<sup>17</sup>

Január közepére az OTI helyi működése már valószínűleg helyreállt. Ezt valószínűsíti, hogy az OTI kérelemmel fordul az MNB-hez, hogy biztosítson épületei, eszközkészletei számára védelmet, adjon ki munkatársai részére igazolványokat, működéséhez hitelt, és az épületek felfűtéséhez szénkészletet.<sup>18</sup>

4 B-A-Z megyei levéltár XVII-2, 11/1944

5 B-A-Z megyei levéltár XVII-2, 12/1944

6 B-A-Z megyei levéltár XVII-2, 13/1945

7 B-A-Z megyei levéltár XVII-2, 42/1945

8 B-A-Z megyei levéltár XVII-2, 17/1945

9 B-A-Z megyei levéltár XVII-2, 20/1945

10 B-A-Z megyei levéltár XVII-2, 17/1944

11 B-A-Z megyei levéltár XVII-2, 19/1944

12 B-A-Z megyei levéltár XVII-2, 11/1945

13 B-A-Z megyei levéltár XVII-2, 81/1945

14 B-A-Z megyei levéltár XVII-2, 12/1944

15 B-A-Z megyei levéltár XVII-2, 31/1945

16 B-A-Z megyei levéltár XVII-2, 48/1945

17 B-A-Z megyei levéltár XVII-2, 62/1945

18 B-A-Z megyei levéltár XVII-2, 83/1945



## Rendőrség

Az igazolási eljárások keretében már december végén elindul a rendőrségi és a miskolci rendőrkapitányság dolgozóink igazolásai, amelyek legtöbb esetben öngazolások, vagy egyszerű önéletrajzok.<sup>19</sup>

Január 7-én az MNB határozatot hoz a rendfenntartás kérdéséről.<sup>20</sup> Ebben kimondják, hogy a rendőrség veszi át a csendőrség szerepét.

Szervezetét tekintve a rendőrséget főkapitányságra, illetve két főosztályra rendészetire és politikai (állambiztonsági) főosztályra osztják, emellett felállítják a rendőrség Gazdasági Tanácsát is. Január 8-án az MNB értesíti a polgármestert a rendőrség vezetőinek kinevezéséről,<sup>21</sup> majd a következő napon a jelentést megküldik Debrecenbe a belügyminiszternek is.<sup>22</sup> Ezt a belügyminisztérium a hatáskör megál-

lapításával utólagosan elfogadta.

A megvizsgált igazgatási területről megállapítható, hogy a nemzeti bizottságok fő feladata – a központi és helyi szervek hiányában – a szervezés és az irányítás volt, de emellett sokszor túllépték ezen hatáskört, és olyan jogköröket is magukhoz vettek, amelyek a közigazgatás vagy egyéb végrehajtó szervek, illetve a törvényhozás illetékességébe tartozott volna.

Jakab Nóra:

## Elmélet és gyakorlat

*avagy A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló törvény és a munkához való alkotmányos jog gyakorlati érvényesülése*

### 1. Bevezető

A fogyatékkal élő emberek aránya az Európai Unió lakosságán belül tíz százalék, mely már olyan jelentős csoport, melynek érdekvédelmére a Községnek is figyelemmel kell lennie és irányelvekben, ajánlásokban formálnia és koordinálnia kell a tagállami politikákat. Az Európai Unióban a fogyatékes ember jogi kérdés, így a közösségi politikák egyik területe.<sup>1</sup>

A fogyatékkal élő emberek, mint a lakosság jelentős hányadát kitevő kisebbség alapvető jogainak védelme Alkotmányban vagy alacsonyabb szintű jogszabályban a XX. század második felében jelent meg. Hosszú

volt az út, amelyen a fogyatékkal élőkről való gondolkodásmód a Taigetosztól eljutott az esélyegyenlőségig. A fogyatékkal élők iránti állami felelősségvállalás legelőször az I. világháború után jelentkezett, amikor a fogyatékkal élő veteránok, kiszolgált katonák foglalkoztatását kvóta előírásokban realizálták az államok.<sup>2</sup> A fogyatékkal élők jogainak elismerése az élet minden területén, az Európai Község formálódásával szinte egy időben történt. A fogyatékkal élők jogai harmadik generációs jogok, szociális jogok, melyek cselekvésre készítik az államot. Számos dokumentum született az elmúlt fél évszázadban, melyekben a fogyatékkal élők jogait

kívánták egyenlősíteni. A teljesség igénye nélkül, íme néhány: az Európai Szociális Karta (1961), a Munkavállalók Alapvető Szociális Jogairól Szóló Közösségi Karta (1989), a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) ajánlásai,<sup>3</sup> az Egyesült Nemzetek Szövetsége által kidolgozott Alapvető Szabályok a Fogyatékos Emberek Esélyeinek Egyenlősítéséről (1993) és az Egyesült Nemzetek Szövetsége Közgyűlésének határozatai.<sup>4</sup> Első lépésben el kellett fogadtatni a társadalommal, hogy a fogyatékoság nem magánügy. Községi és gazdasági érdek a fogyatékos emberek bekapcsolása az Európai Unió életébe. Az események az 1990-es években gyorsultak fel. Az azt megelőzően létrejött dokumentumok nem bírtak kötelező erővel, nem voltak kikényszeríthetőek, végrehajtásuk nehezebben valósult meg. A Községi Karta volt a fordulópont, mely lendületet adott a fogyatékos emberek érdekvédelmi mozgalmában. A fogyatékkal élők civil szervezetei mozgalmakat hirdettek meg a társadalom tudatosságának növelése érdekében.<sup>5</sup>

19 B-A-Z megyei levéltár XVII-2, 7/1944, 3/1945

20 B-A-Z megyei levéltár XVII-2, 84/1945

21 B-A-Z megyei levéltár XVII-2, 37/1945

22 B-A-Z megyei levéltár XVII-2, 38/1945

1 Bizottság alakult a tagállamok fogyatékos-üggyel foglalkozó képviselőiből, a Felsőszintű Fogyatékosügyi Csoport, mely figyelemmel kíséri, hogyan valósulnak meg az Unióban meghatározott célok.

2 A szövetséges hatalmak Brüsszelben 1920 decemberében tartott konferenciáján foglalkoztak először háborús veteránok foglalkoztatásával. Egy Szakértői Bizottság 1923-ban a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet konferenciáján szintén támogatta a veteránok foglalkoztatására vonatkozó javaslatot. Ez a Bizottság tervbe vette a foglalkoztatási kötelezettség kiszélesítését nem veteránokra is, azaz a fogyatékos emberekre általában, azonban ez akkor még nem volt működőképes ötlet. Ugyanakkor a gyakorlatban megvalósíthatónak tűnt a bizonyos számú munkavállalót foglalkoztató munkáltató törvény általi kötelezése kiszolgált katonák foglalkoztatására, s akikre ez aránytalan terhet róna, kivételt képeznek szabályozás alól. Ez a rendszer a kvótarendszer, mely az I. világháborút követően jelent meg és a II. világháború után került szélesebb alkalmazásra, például Ausztriában (1920 október), Olaszországban (1921 augusztus), Lengyelországban (1921 november), Franciaországban (1923 január). Lásd bővebben: Waddington, Lisa: 'Legislating to Employ People with Disabilities: The European and American Way', in: Maastricht Journal of European and Comparative Law 1994, Vol. 1. No. 4. 367–370. o.

3 ILO Vocational Rehabilitation and Employment Convention No. 159., ILO Vocational Rehabilitation and Employment Recommendation No. 168., ILO Vocational Rehabilitation No. 99.

4 General Assembly Resolution 3447 of 9 December 1975, para 7; General Assembly Resolution 37/52 of 3 December 1982; General Assembly Resolution 48/96 of 20 December 1993

5 Ilyenek voltak: a fogyatékos emberek független életért indított mozgalma, valamint az Egyesült Nemzetek Szövetsége által meghirdetett fogyatékos emberek évtizede az 1980-as években.

Míg Nyugat-Európában a fogyatékkal élők mozgalmai növelték a társadalom tudatosságát a róluk alkotott pozitívabb kép kialakítása érdekében, addig Magyarországon a legalapvetőbb jogaik, mint például az élethez és az emberi méltósághoz való jog sem volt biztosított a XX. század folyamán.

A fogyatékkal élők statisztikai számbavételére először a XIX. században került sor, mivel az akkori „szociálisan érzékeny” kormányzat úgy döntött, hogy felveszi ezt a kérdést a népszámlálások programjába. Ennek köszönhető, hogy a fogyatékos emberekkel kapcsolatos témakör már a legrégebbi magyar népszámlálásokban is szerepel: az 1870 és 1949 közötti valamennyi népszámlálásban megtalálhatók voltak a testi és szellemi fogyatékosokra vonatkozó kérdések.<sup>6</sup> Bár az 1960., 1970. és 1980. évi népszámlálási programokból kimaradtak a fogyatékosokat tudakoló kérdések, a KSH különböző kismintás lakossági adatfelvételeiben már foglalkoztak a témával az 1980-as években. A 2001. évi népszámlálás adatai szerint 577 ezer fogyatékos ember élt Magyarországon, a népesség 5,7 százaléka.<sup>7</sup> Ugyanakkor a fogyatékkal élők problémái jóval több embert érintenek, mivel az 577 ezer fogyatékos személynek legalább 2 400 000 rokona, ismerőse, barátja és szakember-segítője van. A közel három millió állampolgár pedig, már a lakosság harminc százalékát jelenti.<sup>8</sup>

Jelen tanulmány elkészítésének alapja az a tudományos probléma, hogy a fogyatékkal élő emberek alkotmányos jogai állandó jelleggel, folyamatosan sérülnek a mindennapokban, az élet szinte minden területén és annak minden közegében, legyen az a család, iskola, faluközösség, munkaerő piac vagy az információs társadalom. A tanulmány célja, hogy bemutassa, milyen okok vezet-

tek az *A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló törvény* megalkotásához, milyen vita merült fel a törvény megalkotásával kapcsolatban. Ez képviseli az elméleti oldalt. A tanulmányban az írásban lefektetett szabályok érvényesülésének nehézségeit a foglalkoztatás területén mutatom be, s így az Alkotmányban rögzített „munkához való jog” mindennapi megsértése is bizonyossá válik. Azért kerül kiemelésre a munkához való jog, mint alapvető jog, mert, meggyőződésem, hogy a foglalkoztatás és az ahhoz kapcsolódó foglalkoztatási rehabilitáció létfontosságú a fogyatékkal élő emberek társadalmi integrációja érdekében. Mint látni fogjuk, a munkához való jog érvényesülése nem kezelhető önmagában, egyéb alapvető jogok garantálása szükséges annak az életben történő realizálásához, jelen tanulmány ennek érdekében szabályozási javaslatot is tesz.

A célcsoport helyzetének vázolására a Magyar Köztársaság Alkotmánya, az 1998. évi XXVI. törvény (a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról) és a gyakorlati megvalósulásról képet adó statisztikák, Országgyűlési Biztos jelentések, s a civil szervezetek nemzeti-és helyzetjelentései alapján kerül sor.

## 2. Elméleti alapvetés

A fogyatékkal élő emberek alkotmányos jogainak tárgyalásakor kiindulópont az Alkotmány 8. szakaszának (1) és (2) bekezdése.<sup>9</sup> Az Alkotmányban adott felhatalmazással a törvényalkotó a Rendszerváltás után élt, amikor is megszületett az 1998. évi XXVI. törvény a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról. A törvénytervezet szakmai vitájára a Fundamentum című folyóiratban került sor, ahol a törvényelőkészítő műhely dolgozói

véleményezték a tervezetet. A fogyatékkal élők esélyegyenlőségi törvénye felveti a hátrányos megkülönböztetés, a pozitív diszkrimináció és a fogyatékkal élők szociális jogainak természetére vonatkozó kérdéseket. Olyan kérdések ezek, melyet eddig egyetlen törvény sem vetett fel. A törvény előkészítők fontosnak tartották, hogy olyan csoport esetében, amelynek az alkotmányos jogai sorozatosan sérülnek, törvény hangsúlyozza a jogokat, és tegye lehetővé a jogsérelmek elleni fellépést, a megfelelő szankciók alkalmazását. Ennek megfelelően a törvényjavaslat és a végleges törvényszöveg abból indult ki, hogy a hátrányos megkülönböztetés szigorú tilalmazása szükséges, de nem elégséges feltétel a fogyatékos emberek helyzetének megváltoztatásához. *Tausz Katalin* a hátrányos megkülönböztetés tilalmát a pozitív diszkrimináció (affirmative action) előfeltételének tekinti, továbbá bemutatja az előnyös megkülönböztetésen alapuló intézkedések gyökereit, a pozitív diszkrimináció árnyoldalait és végül arra a megállapításra jut, hogy pozitív diszkrimináció nélkül nem érhetünk el eredményeket a fogyatékkal élők társadalmi integrációja és alkotmányos jogainak biztosítása terén.<sup>10</sup>

Ugyanerre a megállapításra jutott *Kálmán Zsófia*. Arra a kérdésre, hogy vajon szükség van-e egyáltalán antidiszkriminációs törvényre, amikor az Alkotmány nyilvánvalóan tiltja a diszkrimináció minden fajtáját, a válasza természetesen igenlő. Hiszen az is diszkriminációnak számít, ha valaki azért nem tud megközelíteni egy egyetemet, mert a kezekeszkével nem tud bejutni az épületbe. Ahhoz, hogy a sérült emberek élhessenek az Alkotmányban biztosított alapjogaikkal, többletjogokra van szükség, egyenes arányban azzal, amennyivel kevesebb képességgel és képességgel rendel-

6 Dr. Lakatos Miklós: 'A fogyatékosok számbavétele a magyar népszámlálásokban 1869–1949', in: Statisztikai Szemle (2003) 74. évf. 8–9. szám, 694–713. o.

7 Dr. Tausz Katalin – Dr. Lakatos Miklós: 'A fogyatékos emberek helyzete', in: Statisztikai Szemle (2004) 82. évf. 4. szám, 371–391. o.

8 Gyene – Babolcsay: Az értelmi fogyatékosokkal élő személyek emberi jogai. Nemzeti Jelentés, Magyarország. Budapest: Értelmi Fogyatékosok és Segítőik Országos Érdekvédelmi Szövetsége, 2002, 33. o.

9 „A Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége. A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.”

10 Tausz Katalin: 'Egyenlőtlenségek és különleges bánásmód', in: Fundamentum 1998/1–2. szám, 102. o.; Lásd bővebben: Kovács András – Tausz Katalin: Gyorsjelentés a fogyatékos emberek helyzetéről. Pillanatképek sorozat. Budapest, Szociális Szakmai Szövetség, 1997

keznek. Ez pedig már pozitív diszkrimináció.<sup>11</sup>

Kardos Gábor a fogyatékos személyek jogainak jogi természetét vizsgálva arra a megállapításra jutott, hogy mivel ezen jogok a gazdasági és a szociális jogok természetéhez állnak közelebb, ezért elengedhetetlen annak tisztázása, hogy mi ezen jogok tartalma és az abban foglalt magatartás teljesítése kitől követhető.<sup>12</sup> Ennek tisztázására az Európai Szociális Karta megoldása tűnik mintának, mely szerint az egyes rendelkezésekben az adott jogot a törvény célként jelöli meg és amelynek megvalósítására az állam konkrét kötelezettségeket vállal.<sup>13</sup> Ő is a pozitív diszkrimináció mellett foglalt állást, melynek igazolására az Állandó Nemzetközi Bíróságnak az albán kisebbségi iskolák ügyében adott tanácsadói véleményét idézte.<sup>14</sup>

Az antidiszkrimináció – pozitív diszkrimináció dilemmája után végül elfogadásra került a törvény, mely megfelel a legmagasabb szintű európai elvárásoknak és erőteljesen befolyásolni képes a társadalmi attitűdöt. Nem szabad elfelejteni, hogy a törvényben rögzített jogok nem alkotmányszöveg, azok tartalma magában a törvényben és ahhoz kapcsolódó más törvényekben, valamint alacsonyabb szintű jogszabályokban kerülnek rendezésre. A törvény célja a fogyatékos személyek jogainak, a

jogok érvényesítési eszközeinek meghatározása, továbbá a fogyatékos személyek számára nyújtandó komplex rehabilitáció szabályozása, és mindezek eredményeként a fogyatékos személyek esélyegyenlőségének, önálló életvitelének és társadalmi életben való aktív részvételének biztosítása.<sup>15</sup> Az alapelvek az egész fogyatékgügyi program elveinek tekinthetők.<sup>16</sup> A törvény szövegezése nem a Szociális Karta megoldását választotta, a megoldási módokat, az állam feladatait alacsonyabb szintű jogszabályokban és az Országos Fogyatékgügyi Programban találjuk meg.

A Fogyatékgügyi törvény 15. szakasza nevesíti az integrált, ennek hiányában védett foglalkoztatáshoz való jogot, mely az Alkotmányban rögzített munkához való jog érvényesülését segíti.<sup>17</sup> Még mielőtt azonban ezen jog érvényesülésének vizsgálatára sor kerül, tekintsük át röviden, hogy a fogyatékkal élők alapvető jogainak védelme megvalósul-e alkotmányokban Európa államaiban és milyen jellegű törvényi szabályozásban kerül sor a célcsoport esélyeinek egyenlősítésére.

### 3. Nemzetközi kitekintés

A tudatosság növelésére irányuló, korábban említett mozgalom, könyvekben célt ért olyan országokban,

ahol a társadalmi és szociális érzékenység magasabb fokú volt. Néhány nyugat-európai állam alkotmányában az egyenlőség általános elvének rögzítésével került sor a fogyatékkal élők alkotmányos jogainak védelmére, így Belgiumban,<sup>18</sup> Írországon,<sup>19</sup> Luxemburgban.<sup>20</sup> A fogyatékos, mint a diszkrimináció egyik fajtája Németországban,<sup>21</sup> Ausztriában<sup>22</sup> és Finnországban<sup>23</sup> tételesen fel van sorolva a faji, etnikai, vallás vagy hit kategóriák mellett.<sup>24</sup> Spanyolországban nincs tételesen felsorolva a fogyatékos, mint kategória, de a tág megfogalmazás miatt ideérthető.<sup>25</sup> A finn alkotmány kivételével mindegyik előbb felsorolt állam fogyatékkal élők diszkriminációját érintő alkotmányos rendelkezése teljes hatállyal bír, azaz jogilag kötelező és bírósági úton kikényszeríthető. A finn alkotmányban az általános elvek az alkotmányos rendelkezésekből vezethetők le.<sup>26</sup> A magyar Alkotmány 70/A. szakaszának (1), (2) és (3) bekezdése tartalmazza a hátrányos megkülönböztetés tilalmának kategóriáit, melyek között a fogyatékos névelegesen nem szerepel, de az „egyéb” kategóriába sorolható.

A fogyatékkal élők alapvető jogaira és kötelességeire vonatkozó szabályok alacsonyabb szintű jogforrásban kerülnek rögzítésre, így fogyatékgügyi törvényekben, és rende-

11 Lásd bővebben: Kálmán Zsófia: 'Az antidiszkriminációtól a pozitív diszkriminációig', in: Fundamentum 1998/1–2. szám, 103–104. o.

12 Kardos Gábor: 'Alkalmi tűnődés fontos dolgokról', in: Fundamentum 1998/1–2. szám, 105. o.

13 Az Európai Szociális Charta 1. 9. 10. 12. 13. 14. 15. 16. 19. cikkelye foglalkozik a fogyatékos emberek jogaival, jóllehet csak a 15. cikkely az, amely nevesíti a fizikailag vagy szellemileg fogyatékos személyek szakmai képzésének, rehabilitációjának, társadalomba történő beilleszkedésének jogát. A Karta egy ellenőrzési mechanizmust dolgozott ki, melynek célja annak megvizsgálása, hogy a szerződő felek tiszteletben tartották-e a Karta rendelkezéseit és vállalt kötelezettségeiket. Az ellenőrzési rendszerben nagy szerepe van a Független Szakértői Bizottságnak, ülésein a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) egy tagja is részt vesz tanácskozási joggal. Az ellenőrzés során a Bizottság beszámoló készítését kéri a szerződő felektől az adott cikkelyre vonatkozólag és meghatározza azokat a területeket, melyekre külön figyelmet kell szentelni a riport során. A „Következtetések” című dokumentumokban mindig az ellenőrzés során tapasztaltakat rögzítik. Így követhető nyomon a Karta esetjoga. Egyedül Ciprust, Törökországot és Izlandot marasztalták el. Lásd bővebben: Lenia Samuel: Case law of the European Social Charter, Council of Europe Publishing, 1997

14 P. C. J. Ser. A/B, No. 64, 4. o. „Az egyelődség valójában magában foglalhatja az eltérő bánásmód szükségességét, azért, hogy olyan eredményt érjen el, amely egyensúlyt hoz létre különböző helyzetek között.”

15 1998. évi XXVI. törvény 1. §

16 Prevenció, normalizáció, integráció, önrendelkezés elve, hátrányos megkülönböztetés tilalma, a személyhez fűződő jogok védelmének az elve, rehabilitáció elve, önrendelkezés és emberi méltóság tisztelete, társadalmi integráció erősítése, egyenlő esélyű hozzáférés biztosítása.

17 A Magyar Köztársaság Alkotmánya 70/B. §

18 belga Alkotmány 10., 11., 191. §

19 ír Alkotmány 40. §

20 luxemburgi Alkotmány 11. §

21 német Alkotmány 3. §

22 osztrák Alkotmány 7.1. rendelkezés

23 finn Alkotmány 5. fejezet

24 Nincsen felsorolva a fogyatékos, de létezik alkotmányos rendelkezés a diszkrimináció más fajtáira tekintettel (faj, etnika, vallás, hit) Dániában, Görögországban, Franciaországban, Olaszországban, Hollandiában, Portugáliában, Svédországban. Lásd bővebben: Bokorné Szegő Anna – Környei Ágnes: 'A diszkrimináció tilalmának modern felfogása', in: Acta Humana 2001/43. szám 30. o. Nagy-Britanniában nincs írott alkotmány, a fogyatékkal élők általános védelme a Disability Discrimination Act-ben valósul meg.

25 Lásd bővebben: Bokorné Szegő Anna – Környei Ágnes: 'A diszkrimináció tilalmának modern felfogása', in: Acta Humana 2001/43. szám 30. o.

26 Bokorné Szegő Anna – Környei Ágnes: 'A diszkrimináció tilalmának modern felfogása', in: Acta Humana 2001/43. szám 30. o.

tekben, melyek egy tagállami fogyatékgügyi politikában aktív foglalkoztatáspolitikai eszköznek minősülnek. A szakirodalomban ezen törvények és rendeletek az antidiszkriminatív jogalkotás elemei. A legtöbb európai ország rendelkezik fogyatékgügyi törvénnyel, így például az Egyesült Királyság,<sup>27</sup> Írország,<sup>28</sup> Ausztria,<sup>29</sup> Németország,<sup>30</sup> Portugália és Svájc.<sup>31</sup> A fogyatékgügyi törvények többsége a munkajog területén keletkezik, mivel a foglalkoztatás és az ahhoz kapcsolódó foglalkoztatási rehabilitáció kulcselemét képezi a fogyatékkal élők társadalmi integrációjának. A fogyatékkal élők esélyeinek egyenlősítésére, a munkajog területén, más országokban is született törvények, így: Olaszországban, Belgiumban, Finnországban, Spanyolországban, Norvégiában és Hollandiában.<sup>32</sup> A munkajog területén született fogyatékgügyi törvények jellegükben egymástól nagyon különbözőek lehetnek, melyre legjobb példa a brit és a német szabályozás különbözősége. Munkajogi szempontból a *Schwehrbehindertengesetz* a fogyatékos emberek Munka Törvénykönyvének is tekinthető, hiszen szabályozza a munkaviszony létesítésének szabályait, a munkáltató kötelezettségeit, a munkavállaló jogait, a felmondás szabályait, a képviselői-szakszervezeti szabályokat. Ellentétben a német törvénnyel, a *Disability Discrimination Act* egy szegmense a foglalkoztatás fejezet, a törvény a diszkrimináció tilalmának a koncepciójából indul ki, ezért inkább szociális jellegű, a fogyatékos emberek integrációját kívánja elősegíteni az élet

minden területén.<sup>33</sup> Németországban például rendeletben szabályozzák a fogyatékkal élők választási jogának szabályait és a gépjárműadó kedvezmény szabályait.<sup>34</sup>

Általában elmondható, hogy a legtöbb európai államban legalább elméleti szinten sikerült kisebb-nagyobb mértékben biztosítani a fogyatékkal élők társadalmi integrációját. Ha a foglalkoztatás területén született rendelkezés, már az is nagy jelentőséggel bír, abból az alapfeltevésből kiindulva, hogy a munka megléte minden ember életének célokát és értelmet ad. A fogyatékkal élők alapvető jogainak érvényesülése nehezen mérhető az egyes államokban. Több éves kutatómunkát feltételez, s gondot jelent az, hogy a tagállamok nem vagy hiányosan szolgáltatnak adatokat a feltett kérdésekre. Statisztikai eredmény Európán belül kifejezetten alapvető jogok érvényesülésének mérésére nem ismeretes, egyéb dokumentumokban rögzített jogokra vonatkozó monitoring tevékenység eredményéből következtethetünk az alapvető jogok gyakorlati érvényesülésére.<sup>35</sup>

A rövid nemzetközi áttekintés után, térjünk vissza a fogyatékkal élők munkához való jogának érvényesülésére Magyarországon.

#### 4. A munkához való jog érvényesülése

A fogyatékos személy lehetőség szerint integrált, ennek hiányában védett foglalkoztatásra jogosult.<sup>36</sup> Elsődleges cél a fogyatékkal élők integ-

rálása, amennyiben nem lehetséges akkor védett foglalkoztatás keretében. Napjainkban az integrációra kevés esély van, inkább védett foglalkoztatás keretében kerül sor a fogyatékkal élők foglalkoztatására. A védett foglalkoztatás lényege, hogy a fogyatékos emberek védett körülmények között végeznek munkát, s az így megszerzett képességgel és önbizalommal a nyílt munkaerőpiacra próbálják őket átvezetni. A védett foglalkoztatás a legtöbb országban az aktív foglalkoztatáspolitikai központi eleme. Az utóbbi években a súlyos fogyatékos emberek azok, akik többségben jogosultak védett körülmények között munkát vállalni. Így a fogyatékos emberek nyílt munkaerőpiacon való megjelenése elhanyagolható, a rendszer elvesztette munkaerőpiacra integráló szerepét és inkább szociális intézmény maradt.<sup>37</sup>

A foglalkoztatást biztosító munkáltató köteles biztosítani, a munkavégzéshez szükséges mértékben, a munkahelyi környezet, így különösen a munkaeszközök, berendezések megfelelő átalakítását. Az átalakítással kapcsolatos költségek fedezésére a központi költségvetésből támogatás igényelhető.<sup>38</sup> A fogyatékkal élő emberek foglalkoztatása a munkahelyen az ésszerű átalakítások megtételének a kötelezettségét vonja maga után, mely a munkáltató feladata.<sup>39</sup>

A fogyatékos emberek gazdasági aktivitása a számok tükrében a következő táblázat szerint alakul.

A gazdasági aktivitást vizsgálva a fogyatékos és nem fogyatékos emberek között már 1990-ben is jelentős különbséget tapasztalhattunk. 1990-

27 Disability Discrimination Act (1993)

28 Discrimination Act (1974), Employment Equality Act (1998)

29 Behinderteneinstellungsgesetz

30 Gesetz zur Sicherung der Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft (Schwerbehindertengesetz, Schwbg) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. August 1986, zuletzt geändert durch Art. 9 des Gesetzes vom 19. Dezember 1997

31 Susan Mayne – Susan Maylon: Employment Law in Europe, Butterworths, London, Dublin, Edinburgh, 2001, 740. és 851. o.

32 Lásd bővebben: Kiss György: 'Az esélyegyenlőségi jogok érvényesülése a munkajogban', in: Jura, 2002/5, 52. o.; Susan Mayne – Susan Maylon: Employment Law in Europe, Butterworths, London, Dublin, Edinburgh, 2001

33 Lásd bővebben: Jakab Nóra: 'Fogyatékkal élők foglalkoztatása Nagy-Britanniában és Németországban, ennek intézményi háttere, különös tekintettel a törvényi szabályozásra', in: Magyar Közigazgatás 2005/11. 699–703. o.

34 Benchmarking Employment Policies for People with Disabilities, A study prepared by ECOTEC Research and Consulting Ltd. European Commission, Directorate General for Employment and Social Affairs, August 2000, 94. o.

35 Ilyen a már korábban említett Európai Szociális Kartában rögzített jogokra vonatkozó monitoring tevékenység.

36 1998. évi XXVI. törvény 15. § (1)

37 Benchmarking Employment Policies for people with disabilities, A study prepared by ECOTEC Research and Consulting Ltd. European Commission, Directorate General for Employment and Social Affairs, August 2000, 217. o.

38 1998. évi XXVI. törvény 15. § (2)

39 Nagy-Britanniában például az ésszerű átalakítások kötelezettsége, nemcsak a fizikai környezet átalakítását jelenti, hanem a munkáltató rugalmasságát is a munkafeltételek alakításában. Németországban csak a fizikai környezet átalakítását. Lásd bővebben: Jakab Nóra: 'Fogyatékkal élők foglalkoztatása Nagy-Britanniában és Németországban, ennek intézményi háttere, különös tekintettel a törvényi szabályozásra', in: Magyar Közigazgatás 2005/11. 699–703. o.

Gazdasági aktivitás	1990		2001	
	Fogyatékos	Nem fogyatékos	Fogyatékos	Nem fogyatékos
Foglalkoztatott	16,6	44,6	9	37,8
Munkanélküli	0,7	1,1	2	4,2
Inaktív kereső	57,5	24,5	76,7	29,8
Eltartott	25,2	29,8	12,2	28,2

ben a *fogyatékos foglalkoztatottak* száma 17 százalék volt, a nem fogyatékos munkavállalóké 44,6 százalék. 2001-ben ez az alacsony foglalkoztatási arány még alacsonyabb lett, mindössze 9 százalék. *Inaktív fogyatékos munkakeresők* száma 1990-ben 57,5 százalék, 2001-ben 76,7 százalék. A *munkanélküliek* száma 1990-ben 0,7 százalék, 2001-ben 2,0 százalék.<sup>40</sup>

Elgondolkodtató az inaktív keresők magas száma. A rendszerváltozást követően széles körben biztosítottak lehetőséget korengedményes nyugdíj, majd előnyugdíj igénybevitelére, valamint a piacgazdaság térhódításából szűkebbé vált a valamilyen egészségkárosodásban szenvedők foglalkoztatásának lehetősége, ezért a munkavállalók közül igen sokan a rokkantsági nyugdíjat választották. Ugyanakkor elképzelhető, hogy a fiatalabb korosztályokban a rokkantság nem olyan fokú, hogy ne lehetne vele munkát találni, mivel a rokkantsági nyugdíjasok közel kétharmada nem jelezte fogyatékosága típusát.<sup>41</sup>

A nagyfokú inaktivitás arra is visszavezethető, hogy a fogyatékos emberekre vonatkozó szabályozás szociális jogi elveken alapszik. Hazánkban inkább a passzív foglalkoztatáspolitikai módszere kerül alkalmazásra, azaz a szociálisan rászorult személy segélyt kap, leszázalékolás, rokkantsági nyugdíj, nyugdíj, egyéb járadékos jellegű ellátási forma folyósítása történik. Nehéz versenyezni a több mint egy évszázadra visszavezethető szociális rendszerünkkel és az abból fakadó „gondoskodás” központúságunkkal.<sup>42</sup> Pedig a fogyatékkal élő emberek, legyenek akár mozgáskorlátozottak, akár értelmileg akadályozottak munkát szeretnének vállalni.

Mint már oly sokszor említésre került, a munkavállalás az önálló életvitelt és a társadalomba történő integrálást teszi lehetővé. Azonban, ha átgondoljuk, hogy mennyi a munkavállalási esélye egy szakképzettséggel rendelkező fiatal mozgáskorlátozottnak vagy enyhén értelmi fogyatékkal élőknek, keserűen elmosolyodunk magunkban. Lehet, hogy sikerült képesítést szerezni, de a nem megfelelő információáramlás, a támogató szolgálatok hiánya, az épületek megközelíthetlensége, a munkáltatók negatív attitűdje nem segíti a munkavállalást. Amikor egy fogyatékkal élő igyekszik harcolni önálló életéért, akkor egy olyan pantomim művészre emlékeztet, aki megpróbál kijutni egy zárt térből, de ahogy küszködik, a tér egyre kisebb és nincs lehetőség a kitörésre.

A munkához való jog érvényesítése, a foglalkoztatás tényleges megvalósulása egy komplex kérdés, amely csak egy következetes foglalkoztatási stratégiában képzelhető el. A foglalkoztatási stratégia az alábbi elemeket foglalhatja magában:

- a fogyatékek iránti érzékeny társadalmi felfogás erősítése (awareness raising),
- megfelelő munkáltatói érdekltség rendszer kidolgozása,
- megfelelő családi háttér, megfelelő lakáskörülmény,
- integrált oktatás,
- rehabilitáció, rehabilitációs képzés, szakmai képzés, rehabilitációs foglalkoztatás,
- rugalmas munkaviszony, alternatív foglalkoztatási formák: rész-munkaidő, kötetlen munkaidő, be-dolgozás alkalmazása,
- tárgyi környezet akadálymentes-sége,

- megfelelő információáramlás, melynek feltétele,
- az érintett szervek és szervezetek együttműködése,
- helyi, megyei és országos programok egymásra épülése,
- mindezek megvalósítása érdekében megfelelő anyagi fedezet rendelkezésre állása.

A munkavállalás terén érdekes kérdést vet fel az ÉFOÉSZ, mely az elmúlt egy évben körlevélben kért véleményt munkajogászoktól és más szakemberektől. Az ÉFOÉSZ problémája az, hogy a cselekvőképességet kizáró gondnokság alá helyezett értelmi fogyatékkal élők jelen munkajogi szabályozás értelmében munkaviszony alanyai sem lehetnek. Aki munkaviszonyban áll, annak felmondtak, és senki nem akarja őket foglalkoztatni. Az Országgyűlési Biztos az OBH-3360/2003. számú ügyben vizsgálatot indított, amelyben a következő alkotmányos jogok voltak érintve: a tulajdonhoz való jog, munkához való jog, a végzett munkának megfelelő mértékű jövedelemhez való jog, továbbá az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalma. Kulcsprobléma ebben az ügyben, hogy hiába indult meg szakmai vita a polgári jogi és munkajogi szakemberek között a cselekvőképesség és a munkaképesség elhatárolásában, eddig döntés nem született és várhatóan a közeljövőben sem fog rá sor kerülni. Az országgyűlési biztos alkotmányos visszasságot állapított meg a célcsoport vonatkozásában és felszólította a Magyar Köztársaság Miniszterelnökét, hogy állítson fel egy tárcaközi bizottságot és gondoskodjon a felmerült probléma megoldásáról. Véleményem szerint elkerülhetetlen a kérdés rendezése, s a cselekvőképességet kizáró gondnokság alatt álló fogyatékkal élők foglalkoztatását is lehetővé kell tenni, amennyiben egy korszerű képességfelmérés munka végzésére alkalmasnak nyilvánítja őket. A Munka Törvénykönyve lehetővé teszi a korlátozottan cselekvőképes személyek

40 Dr. Tausz Katalin – Dr. Lakatos Miklós: 'A fogyatékos emberek helyzete', in: Statisztikai Szemle 82. évf. 4. szám, 2004. április, 378–382. o. Tausz Katalin: 'A fogyatékos emberek társadalmi integrációjának egyes kérdései Magyarországon', in: Az államtalanítás dilemmái: Szociálpolitikai kényszerek és válaszítások, 1995, 381–388. o.

41 Dr. Tausz Katalin – Dr. Lakatos Miklós: 'A fogyatékos emberek helyzete', in: Statisztikai Szemle 82. évf. 4. szám, 2004. április, 378–382. o.

42 Már 1891-ben megszülettek az első szociális törvények: betegségbiztosítás, anyasági segély.

munkavállalóként való megjelenését, azonban ezen munkaviszony részletszabályait meglehetősen nagyvonalúan szabályozza. A fogyatékkal élők foglalkoztatásának részleteit (munkaviszonyból származó jogok és kötelezettségek, munkavédelem, felelősség, támogatási rendszer, atipikus munkavégzés stb.), ugyanakkor német mintára egy külön szociális törvényben kellene megoldani. Egy speciális munkaviszony speciális szabályozást igényel. Csak ily feltételek módon érvényesülhet a fogyatékkal élők munkához való joga.

## 5. Összefoglalás

Valami elindult Magyarországon az elmúlt tíz évben a fogyatékkal

élők alapvető jogainak biztosítása érdekében. Ugyanakkor mind az Európai Unióban, mind hazánkban nagyon nehéz eredményeket felmutatni. Az alapvető jogok biztosítására egy következetes jogi szabályozásra van szükség. Egy olyan szabályozásra, amely az önálló élet és a társadalmi integráció érdekében, figyelemmel van valamennyi alkotmányos jog érvényesülésére. A tanulmányban ismertetett munkához való jog érvényesülése a gyakorlatban egy ilyen szabályozás szükségességére hívja fel a figyelmet. A foglalkoztatásra vonatkozó stratégia elemei a társadalmi integrációhoz szükséges valamennyi faktorra figyelemmel van. Nem szabad tehát megelégednünk azzal, hogy az Alkotmány biztosít

ja minden ember alapvető jogait, mert a társadalom fogyatékosító működése lehetetlenné teszi a fogyatékkal élő emberek életének kiteljesedését. Mindehhez állami akaratra és megfelelő pénzügyi forrásokra van szükség.

Talán reményre adhat okot, hogy az Európai Alkotmány Preambulumban kétszer is megfogalmazásra kerül a „szociális Európa” gondolat, a leggyengébbek segítségével és a szolidaritásban. Amennyiben a fogyatékkal élők és más kisebbségben lévők jogainak védelme az Európai Unió szociálpolitikájában kiemelt helyet kap, talán sikerül befolyásolni a társadalom attitűdjét, és megértetni, hogy a fogyatékkal élő ember élete is megismételhetetlen.

Lőrincsik Péter

# A többcélú kistérségi társulások és az Alkotmány

## 1. Bevezetés

Az 1990-ben létrehozott önkormányzati rendszer az elemi települést tette a közigazgatás-szervezés alapjává. A helyi önkormányzatokról szóló törvény (Ötv.) felszámolta a korábbi integrációs csomópontokat, illetőleg az önkormányzatok együttműködését társulások alakulására helyezte. A társulások kialakulása azonban nehezen indult meg, mely az autonómia „megőrzésével”, a rendszerváltást megelőző oktrojált integrációtól való félelemmel és a szabályozási környezet hiányosságaival volt magyarázható. A társulási hajlandóságot gátló jogi anomáliákat az 1997-ben megalkotott helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló törvény (Ttv.) számolta fel, de az atomizált önkormányzati rendszerünkkel együtt járó elaprózódott társulási kapcsolatokat tudta csak elősegíteni.

A résztvevők száma szerint és a feladatellátás mélysége szerint differenciált együttműködési megállapodások kezelésére a megoldást a korábban már a statisztikai igazgatásban és a területfejlesztésben ismert kategória, a kistérség, illetve az abban létrejövő többcélú kistérségi társulás jelenthette volna, ha azt – bizonyos feladatok tekintetében – kötelezően létrehozandónak rendeli a jogalkotó. A szakirodalomban megfogalmazott kötelező társulási modell megteremtését azonban a politikai környezet meghiúsította, a megvalósított szabad társuláson alapuló többcélú kistérségi rendszer pedig nem képes a megfelelő mértékben integrálni az önkormányzatok közötti kapcsolatokat.

Nézetem szerint az Alkotmányban szabályozott szabad társulási jog kiüresítése nélkül megteremthető a kötelező társulások létrehozásának feltételrendszere, ezért tanulmányomban kísérletet teszek a kény-

szertársulási modell alkotmányos lehetőségének bizonyítására, egyben a szabályozási koncepció elveinek felvázolására.

## 2. A többcélú kistérségi társulások létrejöttének jogi környezete

A kistérség mint komplex területi egység létrehozásának igénye már az 1990-es évek első felében felmerült. Az önkormányzatiság természetjogi felfogásán alapuló önkormányzati rendszer és a méretgazdaságosság elve között feszülő ellentét feloldását a szakemberek egy térségközi kapcsolatokat integráló szerveződésben látták.

A kistérségi kategória először statisztikai körzet megnevezéssel a statisztikai adatgyűjtés alapegységeként került meghatározásra.<sup>1</sup> Ezt követően a területfejlesztési törvény (Tftv.) volt az, amely már a kistérséget mint egymással intenzív kapcsolatban levő, önszerveződő, egymással határos települések összességét definiálta.<sup>2</sup> Jóllehet a törvényben meghatározott alapfogalom kizárólag a területfejlesztés feladat- és intézményrendszerében rendelkezett jogi relevanciával, mégis jó kiindulóponttá vált a későbbi lehatároláshoz.

1 A 9006/1994. (SK. 3.) KSH közlemény 138 statisztikai körzetet határozott meg, majd az 1998-as módosítás 150-re változtatta a körzetek számát.  
2 A definíció ezen változata a Tftv. hatályba lépésétől a 2004. évi LXXV. törvénnyel történő módosításig – 2004. augusztus 31-ig volt hatályban.

A 2000-es évek elején a szakirodalomban már megjelentek olyan tanulmányok, amelyek a többcélú kistérségi társulást, illetve annak megalkotási lehetőségeit helyezték vizsgálatuk középpontjába. A közigazgatás-tudomány képviselőinek közreműködésével a kormányzat 2002. szeptemberében indította el az IDEA programot<sup>3</sup> a közigazgatási rendszer korszerűsítésének kidolgozására. A létrehozott három munkacsoport közül az egyik feladata a kistérségi reform megvalósításának előkészítése lett. Mindeközben a működés modellezésére közigazgatási modellkísérletek indultak meg Baja, Marcali és Makó kistérségben, illetve speciális kistérségi mintaprojektek is modellezésre kerültek.<sup>4</sup>

A kistérségi rendszer kialakítása kezdetben kormányrendeleti szabályozással történt meg, ugyanis a kormány által elfogadott 244/2003. (XII. 18.) kormányrendelet a kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről 2003. decemberében 168 kistérséget hozott létre, amelyek az országot átfedésmertesen fedik le.<sup>5</sup> Már a kialakított kistérségi lehatároláson alapult a többcélú kistérségi társulások 2004. évi támogatása mértékének, igénylésének, döntési rendszerének, folyósításának és elszámolásának részletes feltételeiről szóló 65/2004. (IV. 15.) kormányrendeletben foglalt többcélú kistérségi társulások létrehozása is, amelyet a kormány a szabad társulás elve alapján, költségvetési támogatással ösztönözve kívánt kialakítani.

A kormányrendeletek alapján létrejött társulások törvényi szabályozása csak ezt követően született meg. A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvényt (Tkt.) az Országgyűlés a 2004. május 10-i ülésén fogadta el, kihirdetésére azonban akkor nem került sor, mert a köztársá-

sági elnök előzetes normakontrollt kért az Alkotmánybíróságtól.

Az észrevétele szerint a törvény a 2003-as kormányrendeletre utalva határozta meg a többcélú kistérségi társulások rendszerét, illetve az alkotáshoz és működéshez kapcsolódó feltételrendszert is utaló szabályként a kormányrendeleti szabályozás tárgykörébe rendelte. Lényegében az államfő indítványa több, de tartalmában szorosan összefüggő megközelítésben annak alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezte, hogy a kormánynak van-e, lehet-e hatásköre a helyi önkormányzatok társulási kérdéseinek normatív szabályozására.

Az Alkotmánybíróság határozatában<sup>6</sup> megállapította, hogy az Alkotmány a 44/A. §-ában szabályozott ún. „h) pontos”<sup>7</sup> alapjog, vagyis a szabad társuláshoz való jog, az önkormányzati autonómia egyik alkotmányos garanciája, ezért – az alaptörvény előírásai szerint – csak törvény keretei között gyakorolható. Ennek alapján a testület a Tkt. támadott szabályait alkotmányellenesnek mondta ki, minek következtében azok módosítása vált szükségessé. A Belügyminisztérium ennek hatására helyezte be a törvénybe a kistérségi felsorolást, mint mellékletet, hangsúlyozva, hogy tartalmilag a koncepció kiállta az alkotmányosság próbáját, azon csak formai módosításokat kellett eszközölni.<sup>8</sup> Az Országgyűlés a többcélú kistérségi társulások törvényi szabályozását végül a 2004. november 2-i ülésnapján ismételt elfogadta.

### 3. A szabad társulási jog és annak korlátozási lehetősége

#### 3.1. A társulásokra vonatkozó alkotmányi szabályozás

Az Alkotmány 42. §-a rögzíti, hogy „a község, a város, a főváros és kerü-

letei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga”. Az Alkotmánybíróság ezt a jogot a közigazgatási egység választópolgárait megillető alapjogként fogja fel, mely tartalmánál fogva az alapvető jogokhoz hasonló védelemben részesül és egyúttal az önkormányzati jogok anyajogát is jelenti”.<sup>9</sup> Ezen kollektív alapjog kifejtését a 44/A. § tartalmazza.

A 44/A. § (1) bekezdés h) pontja az önkormányzatok társulási joga tekintetében a szabad társulás lehetőségét biztosítja. A legfőbb jogi norma ezen előírásait főként az Ötv. rendelkezései töltik meg tartalommal. Az Ötv. az I. fejezetében – az önkormányzati jogok címet viselő alfejezetben – a következőket rögzíti: „A helyi önkormányzat a törvény keretei között: [...] szabadon társulhat más helyi önkormányzatokkal...”,<sup>10</sup> vagyis lényegében megismétli az alaptörvényi rendelkezést.

Az alaptörvény rendelkezései meghatározzák a társulási jog tekintetében a törvényi szabályozás keretét, ezért az Ötv. 41. § (2) bekezdése az alkotmányi előíráshoz igazodóan rögzíti, hogy a települési önkormányzatok társulási szabadságának egyetlen korlátja, hogy az nem eredményezheti az önkormányzati jogok sérelmét.

#### 3.2. Az alapjogkorlátozás lehetősége a társulási jog tükrében

Az önkormányzatok alapjogai – melyekről az Alkotmány 43. § (1) bekezdése megállapítja, hogy egyenlők – más megítélés alá esnek, mint a „rendes” alapjogok. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ugyanis az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésében felsorolt alapjogok olyan hatáskör csoportok, amelyek a törvényhozót csak annyiban korlátozzák, hogy azokat

3 A betűszó jelentése: Integráció, Decentralizáció, Európai Unió és Autonómia.

4 A modellkísérletekben résztvevő önkormányzatok pozitív tapasztalatai alapján a kísérleteket meghatározott közszolgáltatási feladatokra, valamint 2005. július 1-től a régiós szélességű együttműködésre is kiterjesztették. Jelenleg már összesen kilenc kísérlet folyik az országban a kistérségi rendszer fejlesztéseinek tökéletesítése érdekében.

5 Az országban kialakított 168 kistérségből 166-ban alakítható többcélú kistérségi társulás.

6 31/2004. (XI. 3.) AB határozat. ABH 2004, 441.

7 Holló András: Az Alkotmánybíróság a közigazgatás alkotmányosságáért. Magyar Közigazgatás 2005/11. sz. 644. o.

8 Ön-kor-kép. 2004/9. sz. [http://www.onkorkep.hu/14\\_09/12-17.htm#3](http://www.onkorkep.hu/14_09/12-17.htm#3)

9 A helyi önkormányzás jogát az Alkotmány nem az ún. alapvető jogok között szabályozza, de védelme tekintetében az alapvető jogokhoz hasonló védelemben részesül. Ennek következtében az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint a rá vonatkozó alapvető szabályokat is csak törvény állapíthatja meg. 18/1993. (III. 19.) AB határozat. ABH 1993, 161. 167. és 22/1993. (IV. 2.) AB határozat. ABH 1993, 184.

10 Ötv. 1. § (6) bekezdés c) pontja.

nem vonhatja el, nem állapíthat meg olyan mértékű korlátozásokat, amelyek valamely önkormányzati alapjog tartalmának kiüresedéséhez, tényleges elvonásához vezetnek.<sup>11</sup>

Ez az értelmezés azt jelenti, hogy az önkormányzati alapjogokat az Alkotmány nem részesíti a XII. fejezetében szabályozott – az egyén autonómiájának alkotmányos garanciáit jelentő – alapvető jogokat megillető, azokkal azonos alapjogi védelemben. Így az önkormányzati alapjogok korlátozásával szemben nem alkotmányossági követelmény az, hogy arra valamely alkotmányos jog érvényesítése, valamely alkotmányos cél érdekében szükségszerűen és azzal arányosan kerüljön sor.<sup>12</sup> Az Alkotmánybíróság a sérelemmel kapcsolatban egyfajta „kiüresedési mércét”<sup>13</sup> határoz meg, mely Holló András által előadottan „az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörében eldöntendő szempont”.<sup>14</sup>

Nézetem szerint a 44/A. § (1) bekezdésében foglalt felsorolás a 42. §-ban megfogalmazott és definiált kollektív alapjog elsődleges tartalmának meghatározásaként szolgál. Az Alkotmánybíróság gyakorlata arra nézve tehát, hogy ezek az alapjogok – mint hatásköri részjogosítványok – külön-külön nem illethetők az embert megillető alapvető jogoknak kijáró védelemmel, elfogadható, de összességében mindenképpen ilyen védelem alá tartoznak. Ily módon tehát korlátozásuk megítélésére – amennyiben az az alapjogokat összességükben érinti – nem a „kiüresedés–tényleges elvonás” tesztje, hanem a más alapjogok megítéléséhez használatos, más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez „szükséges és a korlátozással arányos” vizsgálati szabály alkalmazandó. Az önkormányzathoz való kollektív alapjog sem választható el a tartalmát adó más alapjogoktól. A „kiüresedési mérce” alkalmazása csak abban az esetben merülhet fel, ha egyetlen részjogosítvány esetében

valósul meg kiüresedés vagy sértülés, aminek az egymásra épülő, egymáshoz kapcsolódó hatáskörsoportok rendszerében kicsi a valószínűsége. De a gondolatmenetet tovább folytatva már egy részjogosítvány sértülése is az önkormányzás alapjogának sértüléséhez vezet, ami megint csak felveti a más „rendes” alapjoggal azonos alkotmánybírói védelmet.

Az „alapjogkorlátozás kizárásának” igényével kapcsolatban maga az Alkotmány ad eligazítást. A 8. § (2) bekezdése szerint az alapvető jogokra vonatkozó szabályozást csak törvény tartalmazhat, törvény sem korlátozhatja azonban az alapjog „lényeges tartalmát”. Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozással – így az alapjogaikkal – összefüggésben az Alkotmánybíróság kimondta, hogy nem minden önkormányzatokat érintő törvényi rendelkezéshez szükséges a kétharmados szabályozás.<sup>15</sup> Ez az előírás csak az Ötv-re vonatkozik.<sup>16</sup> Mindezek alapján az önkormányzatok alapjogai nem lehetnek korlátozhatatlan jogok, ami persze nem zárja ki a széles körű garanciákkal és jogvédelemmel való biztosításukat. Az önkormányzatok alapjogai lényeges tartalmukat kivéve – természetesen megfelelő alkotmányos indokkal és ezek megvalósításával arányosan – korlátozhatók, az Alkotmány és a törvények keretei között. Ennek kinyilatkoztatása már csak amiatt is szükséges, mivel a korlátozás nem vezethet az önkormányzati alapjog kiüresedéséhez.

A fentiek alapján a társulási jogra fókuszálva megállapíthatjuk, hogy az Alkotmány a szabad társulás elvét deklarálja, de megvan a lehetősége annak, hogy törvénnyel az Országgyűlés ezt a jogot bizonyos esetekben korlátozza. Ennek egyedüli korlátja csupán az, hogy a szabad társulási jog nem üresedhet ki.

Mint hogy törvényi kötelezésen alapuló társulási formát előíró törvényi szabályozás még nem került az Alkotmánybíró elé, így nehéz azt

eldönteni, hogy a hatályos Alkotmány szövegéből kiindulva a kérdést miként ítélnék meg. Véleményem szerint – az előbbieket figyelembe vételeivel – nem lehetetlen alkotmányértelmezés útján –, mégpedig akár az egyszerű törvénnyel való korlátozás lehetőségét alapul véve – egy kényszer-társulási modell alkotmányos léte. A megnyugtató megoldást viszont abban látom, hogy alkotmánymódosítás során az alaptörvény rendelkezései közé beépítésre kerüljön egy olyan klauzula, amely a kötelező társulások alkotmányos alapja lehet.

#### 4. A kötelező társulások szabályozásának lehetősége

##### 4.1. A közigazgatás-tudomány képviselőinek álláspontja

A kényszer-társulások létrehozása, illetve az arra vonatkozó megvalósíthatósági tanulmányok az önkormányzatok fejlődését a kezdetektől végigkísérték. Már az 1990-es évek elején megjelentek olyan nézetek, amelyek a kötelező társulások bevezetése irányába mutattak. Például Szabó Lajos az önkormányzatok társulásairól írott munkájában a közigazgatási teljesítőképességet vizsgálva kifejtette, hogy a „társulásszervezés önkéntességét fenntartva, korlátozott körű kötelező társulások előírása – Alkotmánymódosítás árán is – szükségesnek mutatkozik”.<sup>17</sup>

Jogalkotói szinten is megjelent a kötelező társulások bevezetésének a lehetősége az 1990-es évek közepén. Az akkori alkotmányozási kísérlet mutatott ebbe az irányba. Végül azonban az alkotmányozási elvek<sup>18</sup> alapján elkészült törvényjavaslatot az Országgyűlés nem fogadta el, viszont a benne foglalt szabályozási koncepció alapjául szolgált az önkormányzati rendszer fejlesztési törekvéseinek. Így az ezredfordulót követően az önkormányzati rendszer továbbfejlesztésére vonatkozó elképzeléseket tartalmazó, „A helyi önkor-

11 Több AB határozat eszenciájaként határozta meg ezt a tételt az Alkotmánybíróság a 48/2001. (XI. 22.) AB határozatában. ABH 2001. 330. 333–334.

12 56/1996. (XII. 12.) AB határozat. ABH 2004, 441.

13 3/1997. (I. 22.) AB határozat. ABH 1997, 33. 34.

14 Holló András: i. m. 643. o.

15 1671/B/1991. AB határozat. ABH 1997, 557. 558.

16 Az önkormányzati alapjogokkal összefüggésben ugyanezt mondta ki a 4/1993. (II. 12.) AB határozat. ABH 1993, 48. 69.

17 Dr. Szabó Lajos: Az önkormányzatok társulásai. Magyar Közigazgatás 1994/3. sz. 152. o.

18 119/1996. (XII. 21.) OGY határozat a Magyar Köztársaság alkotmányának szabályozási elveiről.



mányzati rendszer fejlesztésének fő irányai” című munkaanyag – többek között – ismételten napirendre tűzte a kénysztársulás bevezetésének lehetőségét.<sup>19</sup> A munkaanyag szerint az önkéntes, szabad társulás elve főszabályként megőrizendő, de kiegészítő elv indokolt az önkormányzatok teljesítőképeségére hivatkozással.

A kistérségi közigazgatás bevezetését megalapozó elméleti kutatások mind a valamilyen jellegű kénysztársulások mellett emeltek szót. Például Gyergyák Ferenc is arra a megállapításra jutott, hogy önkéntesség esetén egyes önkormányzatok nem lesznek tagjai a társulásnak, ami „az országos kistérségi közigazgatási beosztáson fehér foltokat eredményez, amely igazgatásszervezési okokból nem megengedhető”.<sup>20</sup> Az IDEA program keretében megalkotott tanulmányokat összegezve a szerzők arra az álláspontra jutottak, hogy „az önkéntesség egyben azt is jelenti, hogy nincs jogi garancia arra, hogy valamennyi önkormányzat tagja lesz a társulásnak. Igaz, hogy ez esetben is, a szakmai feltételek előírásával keretek között tartható a komplex kistérségi társulások alakítása, azonban rövid távon csupán egy lassú, esetenként ellentmondásokat is hordozó egységesítés irányába mutatna a reformfolyamat”.<sup>21</sup>

A kistérségek kialakításának szabályozási körülményeire visszatekintve ezt a gyakorlati megvalósulás során ténylegesen jelentkező problémakört fogalmazta meg Bekényi József is, aki kritikaként a következőket emelte ki: „Rá kell arra is mutatni, hogy az önkormányzati rendszer átalakítási folyamatában optimálisabb lett volna, ha a többcélú kistérségi társulások létrehozását kötelezővé teszi a jogalkotó, ugyanis ez lehetővé tette volna a közvetlen hatáskör-telepítést, az egységesebb normatív finanszírozást. [...] Mint ismeretes a kötelező változat nem kapta

meg a szükséges támogatást a Parlamentben, ezért az önkéntes változat került bevezetésre.”<sup>22</sup>

#### 4.2. A közigazgatási erő vizsgálata az önkormányzatoknál

Számtalan elemzés megállapította, hogy a kistételepülések csak hatalmas véráldozatok árán képesek megoldani önkormányzatiságukból adódó feladataikat. Az erre vonatkozó kategóriát a szakirodalom közigazgatási erőnek nevezi, ami alatt a közigazgatásnak az a képessége értendő, amely a számára megszabott feladatok teljesítéséhez a saját személyi, tárgyi és pénzügyi felszereltsége alapján rendelkezésére áll. Ez lényegében az önkormányzatokra vetítve azok pénzügyi kondícióját és az arra alapozott feladat-ellátási képességét jelenti.<sup>23</sup> Nézetem szerint az önkormányzati rendszer fejlesztése során előbb-utóbb el kell oda jutnia a meg alapozott szakmai koncepciók mentén döntő jogalkotónak, hogy a hatáskör-telepítésnél a különböző teljesítőképeségű önkormányzatok teherbíró-képességét vegye alapul. Ez lényegében a „községi” és a „község feletti” ügyek megjelenéséhez és világos különválásához vezetne – az utóbbi pedig eleve terepet kínálna a kötelező társulásos kapcsolatok kialakításához.

Másik oldalról vizsgálva a kérdést megállapítható, hogy az önkormányzatok nem államon kívüli alakzatok, hanem az állami szervek rendszerében foglalnak helyet, így kétségkívül az állam is felelős a közszolgáltatások megfelelő színvonalú ellátásáért. Ha az önkormányzatok közigazgatási erejét ilyen oldalról vizsgáljuk, akkor az egyet jelent a működőképesség biztosításával. Működőképességről viszont nem beszélhetünk akkor, ha az csak jelentős nehézségek árán, folyamatos „működési veszélyhelyzetben” tartható fenn, állandó jelleg-

gel az állami beavatkozástól függve. Működőképesség hiányában az adott szerv léte kérdőjeleződik meg. Az állami szervek meghatározott feladatok ellátására jöttek létre, s amennyiben erre képtelenek vagy csak nagy nehézségek árán képesek, átalakításuk, szervezeti változtatásuk indokolt. Az adott szerv léte ugyanis soha nem lehet öncél, hanem mindig az ellátandó feladatnak alárendelt, mivel az állam szervezetének feladata az, hogy „teljesítse azokat a funkciókat, amelyek az adott államilag szervezett társadalom céljainak realizálása érdekében szükségesek”.<sup>24</sup> Ezek alapján védhetővé válik az az álláspont, hogy alkotmányos indoka is van az önkormányzatok működőképességének védelme érdekében a kötelező társulások bevezetésének, akár csak meghatározott feladatok vonatkozásában.

#### 4.3. Az önkormányzati autonómia újraértelmezése

A szétaprózódott önkormányzati rendszernek kedvezett egyrészt az önkormányzatiság természetjogi felfogása, illetve az az autonómia-felfogás, amely a települési önkormányzati szint kialakításakor ismertté vált, és nagymértékben hozzájárult ahhoz, hogy a települések zömében az együttműködésnek még a gondolata sem vetődött fel. Az idő múlásával azonban vannak dolgok, amiket át kel értékelni, hiszen a jelenlegi jogi környezetben már nem teljesen állják meg a helyüket. Véleményem szerint ilyen az autonómia kérdése is.

Az autonómia vizsgálata kapcsán a jelenlegi felfogásból kell kiindulni, amely alapján egy törvény által kötelezően létrehozott társulás – ami egyértelmű állami beavatkozást jelent az önkormányzati létbe – csak akkor nem sérti az önkormányzati autonómiát, ha nincs.<sup>25</sup> A kötelező

19 Magyar Közigazgatás 2001/3. sz. 138. o.

20 Gyergyák Ferenc: A kistérségi szintre telepített államigazgatási, közszolgáltatási és egyéb állami feladatok. Magyar Közigazgatás 2004/2. sz. 105. o.

21 Bekényi József – Bércesi Ferenc – Németh-Jenő: A kistérség fogalma, funkciói, intézményrendszere. Előzetes koncepció – vitaanyag. Magyar Közigazgatás 2003/4. sz. 204. o.

22 Bekényi József: A helyi önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról. Magyar Közigazgatás 2005/11. sz. 662. o.

23 A témáról lásd bővebben Dr. Pfeil Edit: Gondolatok a településközi kapcsolatok ösztönözhetőségéről című tanulmányát. Magyar Közigazgatás 1994/2. sz. 117–119. o.

24 Petrétei József: Magyar Alkotmányjog II. Államszervezet. 2. átdolgozott kiadás. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2001. 16. o.

25 Részletesen elemzi a kérdéskört Tilk Péter: Észrevételek az önkormányzati rendszer továbbfejlesztéséről szóló vitaanyagra adott válaszokról című tanulmányában. Magyar Közigazgatás 2003/2. sz. 88. o.

társulásnak ugyanis lényeges – fogalmi – eleme az önkormányzati autonómia korlátozása, meghatározott, az Alkotmánnyal összeegyeztethető célok érdekében, arányosan és indokolt esetben előírva. Mivel azonban minden hatékonysági elemzés abba az irányba mutat, hogy a kényszer-társulásokra szükség van, így – véleményem szerint – jogértelmezési eszközökkel újra kell definiálni az autonómia fogalmát. Ebben a kérdésben Mészáros Miklóssal értek egyet, aki szerint „az autonómia nem mennyiségi, hanem minőségi kérdés”.<sup>26</sup>

Nézetem szerint az újraalkotott autonómia fogalmi alapját már nem a feltétel nélküli önállóság, az állami szervektől való elhatárolódás, hanem a közszolgáltatások megfelelő színvonalú ellátásának képessége kell hogy adja.

#### 4.4. Az Alkotmányba épített szabályozás lehetősége

Álláspontom szerint az Alkotmányban megjelenő szabad társuláshoz való jog nem a kényszerszervezet egyes eseteinek törvényi bevezetését tilalmazza. A szabad jelző itt arra vonatkozik, hogy az önkormányzatoknak jogukban áll társulni, nem pedig a kötelező társulás tilalmát fogalmazza meg. A kettő ugyanis nem zárja ki egymást. Ennek indoka pedig a következőképpen vezethető le. Sem az alaptörvény, sem az Ötv. expressis verbis nem mondja ki a kötelező társulás tilalmát. A társulási jog szabadsága ugyanis azt jelenti, hogy az önkormányzatok önkéntes elhatározásuk alapján dönthetnek arról, s ha döntöttek, ez nincs jóváhagyáshoz kötve. A társulási szabadság gyakorlása esetén is kötelesek azonban betartani a törvényi szabályozásból eredő kötelezettségeket, vagyis tiszteletben kell tartaniuk más önkormányzatok alapvető jogait. A kötelező társulás előírása, amennyiben nem kizárólagos jellegű, hanem csak meghatározott területekre vonatkozik – véleményem szerint – nem jelenti a társulási szabadság kiüresedését, vagyis az önkormányzatok számára továbbra is

biztosított a lehetőség arra, hogy önkéntes módon társulásokat hozzanak létre. A kötelező társulás bevezetése esetén tehát nem arról lenne szó, hogy ez a társulási szabadságot általában üresíti ki, hanem arról, hogy – a társulási szabadság fenntartása mellett – annak csak egyes eseteit korlátozza. A korlátozásnak ilyen esetben az Alkotmánnyal összeegyeztethető célok érdekében, arányosan és indokoltan kell megvalósulnia. Ha ezek a szempontok teljesülnek, akkor a korlátozásnak alkotmányos akadálya nincs.

Mint ahogyan azt már korábban kifejtettem, elképzelhetőnek tartom az alkotmányértelmezés útján megalkotandó kötelezést előíró jogi szabályozást is, de a megnyugtató megoldás természetesen a kényszerszervezet bevezetéséhez mind az Alkotmány, mind az Ötv. módosítása lenne, ami jelentős politikai konszenzust feltételez.<sup>27</sup>

#### 5. Összegzés

A többcélú kistérségi társulások működtetésének jelenlegi finanszírozási motiváción alapuló változata helyett véleményem szerint a kistérségi szervezetrendszer szempontjából az ideális állapot az lett volna, ha az Alkotmány az önkéntes, szabad társulás mellett kivételesen lehetővé teszi a szükséges források egyidejű biztosítása mellett kötelező társulás létrehozását. Ebben az esetben az Alkotmány felhatalmazásán alapuló törvény szabályozta volna, hogy a szóban forgó társulás milyen feladat- és hatáskörrel, milyen kritériumok mentén hozható létre.

Ez szükségessé tette volna az Alkotmány és az Ötv. módosítását, de a politikai adottságok sem akkor, sem most nem kedveznek ilyen horderejű jogszabályok módosításának, s így a társulások kötelezővé tétele helyett azok ösztönzése került a közigazgatási reformtörekvések középpontjába.

Álláspontom szerint a többcélú kistérségi társulások jelenlegi formájukban való működtetése egyelőre – ahogy azt tette a társulási törvény – ismételtlen időszerűtlenné teszi és elhalasztja a kényszerszervezet beve-

zetésének lehetőségét, de a regionalizmus kijelölt útján tovább haladva a megyei szint megszűnésével előbb-utóbb felszínre kell bukkanjon a kötelező kistérségi társulási szervezetrendszer bevezetése. Azonban a közigazgatási rendszer fejlesztésében való továbblépés előbb-utóbb meg fogja követelni a kötelező társulások létrehozását, amihez – a szükséges politikai konszenzust feltételezve – az Alkotmány módosításán keresztül vezet az út.

#### Irodalomjegyzék

Bekényi József – Bércesi Ferenc – Németh Jenő: A kistérség fogalma, funkciói, intézményrendszere. Előzetes koncepció – vitaanyag. Magyar Közigazgatás 2003/4. sz.

Bekényi József: A helyi önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról. Magyar Közigazgatás 2005/11. sz.

Dr. Mészáros Miklós: Kistérségi modellkísérletek. Jegyző és Közigazgatás 2004. július-augusztus

Dr. Pfeil Edit: Gondolatok a településközi kapcsolatok ösztönözhetőségéről. Magyar Közigazgatás 1994/2. sz.

Dr. Szabó Lajos: Az önkormányzatok társulásai. Magyar Közigazgatás 1994/3. sz.

Fürcht Pál: Kistérségi koncepció. Magyar Közigazgatás 2003/3. sz.

Gyergyák Ferenc: A kistérségi szintre telepített államigazgatási, közszolgáltatási és egyéb állami feladatok. Magyar Közigazgatás 2004/2. sz.

Holló András: Az Alkotmánybírórság a közigazgatás alkotmányosságáért. Magyar Közigazgatás 2005/11. sz.

Petrétei József: Magyar Alkotmányjog II. Államszervezet. 2. átdolgozott kiadás. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2001.

Petrétei József – Tilk Péter: Az önkormányzati társulások és a kistérségek néhány alkotmányjogi kérdése. 2005/3. sz.

Tilk Péter: Észrevételek az önkormányzati rendszer továbbfejlesztéséről szóló vitaanyagra adott válaszokról. Magyar Közigazgatás 2003/2. sz.

<sup>26</sup> Dr. Mészáros Miklós: Kistérségi modellkísérletek. Jegyző és Közigazgatás 2004. július-augusztus  
<sup>27</sup> Gyergyák Ferenc: i. m. 105. o.

# A cafetéria rendszer alapvető jellemzői

## 1. A cafetéria rendszer lényege

A cafetéria rendszer a választható béren kívüli juttatások rugalmas rendszere, amelynek célja kettős.

Humánpolitikai oldalról megközelítve a cafetéria segítségével a munkáltató kifejezheti a munkavállalók iránti megbecsülését, valamint növelheti a munkavállalók motivációját. Minél motiváltabb a munkavállaló, annál lojálisabb a munkáltatója felé, és annál jobban teljesít, ami végső soron a munkáltató versenypiaci pozícióját erősíti.

Jogi oldalról megközelítve a cafetéria arra nyújt – a munkáltató számára – lehetőséget, hogy az adójogi, számviteli jogszabályok változásait rugalmasan követő olyan rendszert hozzon létre, amely segítségével adott munkáltató munkavállalói a munkavégzés okozta szellemi, fizikai, pszichikai megterhelést minél hatékonyabban kompenzálhatják.

A cafetéria rendszer leegyszerűsítve egy olyan lista, amely az adott munkáltatónál igénybe vehető különböző béren kívüli juttatásokat tartalmazza. A munkavállalók azon köre, akiket a munkáltató előre lefektetett szempontok szerint meghatároz, egyéni életciklusuk alapján változó igényeiknek megfelelően, a munkáltató által előre meghatározott, tárgyévvel vonatkozó, bruttó keretösszeg terhére válogathatnak a különböző béren kívüli juttatások közül. A munkavállalók tetszésük szerint választhatják ki a listaelemek közül az általuk preferált juttatást, juttatásokat.

A cafetéria – amely még számos munkáltató számára ismeretlen – hatékonysága, rugalmassága révén méltán válhat a jövő bevett ösztönző-juttatási rendszerévé. Ugyanis a rendszer alkalmazkodik a rugalmas munkafeltételekhez, megváltoztatja a foglalkoztatási kultúrát, rávilágít a munkahely és a magánélet közti

egyensúlytalanság problémájára, figyelembe veszi a munkavállalók közti különbözőségeket és a változó családstruktúrákat, valamint a nyugdíjazás terén csökkenti az állam terheit.

## 2. A cafetéria rendszer kialakulása

Az alábbiakban a cafetéria rendszer külföldi és hazai kialakulási folyamata kerül röviden bemutatásra.

### 2.1. Külföldi kitekintés

A cafetéria hazájának az Amerikai Egyesült Államok tekinthető, mivel a rendszer elsőként ott jelent meg 1974-ben, amikor egy nagyvállalat – alkalmazva a humánpolitikai kutatások eredményeit – a választható béren kívüli juttatások bevezetése mellett döntött. Ettől az időponttól kezdve egyre terjedt az új juttatási rendszer. Tömegesebb elterjedésére csupán az 1990-es évek végére került sor, majd jelentőségét mutatja, hogy később külön törvényt fogadtak el a választható béren kívüli juttatásokra vonatkozóan.

Az új juttatási rendszer az 1990-es évek vége felé már Európában is megjelent, főként Angliában és Írországból. A cafetéria világméretű elterjedését az új, rugalmas vonásainak köszönheti.

### 2.2. Magyarországi kitekintés

Magyarországon az USA-hoz képest több mint 25 évvel később alakították ki az első cafetéria rendszert. Ennek egyik legjellegzetesebb oka az volt, hogy hazánkban a rendszerváltásig az uralkodó politikai rendszer alapvetően meghatározta a juttatási rendszerekkel kapcsolatos szemléletmódot.

A rendszerváltás – a világban uralkodó munkaerő-piaci helyzet alapján – a '90-es évektől kezdődően a ma-

gyar munkáltatóktól is új szemléletmód kialakítását követelte. A versenyképesség fenntartása érdekében a bérezés mellett nagy szerepet kapott az egyénhez kötődő, ösztönző juttatási csomag kialakítása, mely alapvetően a munkáltató szándékait tükrözi, de összhangban áll az egyén céljaival és igényeivel.

A hazai gyakorlatban elsőként a MOL alakította ki a választható béren kívüli juttatási rendszerét. A cég 1996-ban döntött arról, hogy megújítja juttatási rendszerét, majd 1997-ben bevezette a cafetéria rendszert.

Ezt követően egyre több munkáltató ismert fel a rendszerben rejlő lehetőségeket, és vezette be ezt a rendszert. Számos céget emelhetünk ki a sorból, akiknél működik cafetéria rendszer – Mol NyRt., Nokia Hungary Kft., MÁV ZRt., Budapest Airport ZRt., Xerox Hungary Kft., Pénzjegynyomda ZRt., K&H Bank, ING Bank, stb.

## 3. A hagyományos és rugalmas juttatási rendszerek összevetése

A béren kívüli juttatás nyújtása nem új keletű módszer, a cafetéria rendszer kialakítását megelőzően is ad(hat)tak a munkáltatók béren kívüli juttatást munkavállalóik számára.

### 3.1. A hagyományos béren kívüli juttatási rendszerek

A hagyományos juttatási rendszerek rugalmatlanok, fix jellegűek. Minden dolgozó számára azonos juttatásokat biztosítanak, ebből adódóan adminisztrációja viszonylag egyszerű, azonban különböző munkavállalói igényekre nyújtott azonos juttatások miatt sok esetben a munkavállalók igazságtalannak érzik e rendszereket.

### 3.2. Cafetéria rendszer

A cafetéria rendszer rugalmas, lehetőség van különböző mértékig, a munkáltató által kijelölt, különféle juttatások közül választásra.

A cafetéria rendszer abban különbözik a többi ösztönző, béren kívüli juttatási rendszertől, hogy költséghatékonyságot teremtve úgy valósítja meg a munkavállalók folyamato-

san motiválását, hogy a munkavállalók egyénileg dönthetnek a saját béren kívüli juttatásokról.

#### 4. A cafeteria rendszer jogszabályi alapjai

A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (továbbiakban: Mt.) tekinthető a cafeteria rendszer alapvető jogszabályának.

Az Mt. 14. §-a rögzíti a munkavállalók szociális és gazdasági érdekeinek védelmét. A törvény a munkáltató mérlegelésére bízta annak eldöntését, hogy milyen fajta, és mértékű kulturális, szociális juttatást ad munkavállalóinak. E szabályozás alól a munkaruha-juttatás került kivételként rögzítésre.

Más béren kívüli juttatással kapcsolatosan az Mt. 165. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „(a) munkáltató támogathatja a munkavállalók kulturális, jóléti, egészségügyi szükségleteinek kielégítését, életkörülményeik javítását.”

A törvény 165/A. §-a rögzít egy ilyen nem kötelezően jellegű juttatást – a munkáltatói hozzájárulást. Ennek értelmében a munkáltató az önkéntes kölcsönös biztosító pénztárban – önkéntes nyugdíjpénztár, önkéntes egészségpénztár, vagy önkéntes öngélyező pénztár – tag munkavállalói tagdíjfizetési kötelezettségét részben vagy egészben átvállalhatja. A munkáltatói hozzájárulás fizetésének részletes szabályait az önkéntes kölcsönös biztosító pénztárakról szóló 1993. évi XCVI. törvény tartalmazza.

Az Mt. azonban tartalmaz olyan szabályokat is, amelyek közvetett módon utat mutatnak a munkáltatóknak abban, hogy milyen juttatási elemeket vegyenek fel a cafeteria listába.

Ilyen szabályok lehetnek például az alábbiak:

- a munkáltató azon kötelezettsége, hogy biztosítsa az egészséges és biztonságos munkavégzés feltételeit,<sup>1</sup>
- a munkáltatóra vonatkozó azon előírás, hogy köteles a munkavállaló részére a munkavégzéshez szük-

séges ismeretek megszerzését biztosítani,<sup>2</sup> stb.

A magyar vállalatoknál a cafeteria bevezetésével a juttatásoknak három csoportja jött létre.

Az első csoportba az alanyi jogon járó juttatások sorolhatók, melyeket a vállalatok nem építenek be a cafeteria rendszereikbe, hanem minden munkavállaló számára alanyi jogon hozzáférhetővé teszik. Ezeket általában kollektív szerződés vagy más dokumentum (munkáltatói szabályzat, utasítás) rögzíti. Ide olyan juttatási elemek sorolhatók, amelyeket az Mt. kötelező juttatásként határoz meg. E kötelező juttatási formák csak annyiban kerülhetnek mégis a cafeteria rendszerbe, amennyiben a munkáltatók e juttatások Mt. által meghatározott alapszintjén túlmenően kívánnak pluszjuttatást biztosítani munkavállalóik számára. Például a törvény 165. § (2) bekezdése kimondja, hogy „(h) a munka a ruházat nagymértékű szennyeződésével vagy elhasználódásával jár, a munkáltató a munkavállalónak munkaruhát köteles biztosítani”. Mivel az Mt. nem határozza meg a munkaruha kihordási idejét, sem annak értékét, így egy minimális – a törvényi kötelezettséget teljesítő – szint felett e juttatási forma is részévé válhat a cafeteriaiának.

A második csoportot az ún. egyedi juttatások alkotják, amelyek közé azon juttatások tartoznak, amelyek nem minden munkavállaló számára állnak rendelkezésre, de nem választhatók, hanem más elvek (például szociális alapon, belső pályázat útján) szabályozzák hozzáférési jogosultságukat. Ide sorolható esetlegesen a vállalati autó, mobiltelefon, továbbtanulási támogatás, stb.

A harmadik csoport elemei a választható juttatások, melyek a cafeteria elemei.

#### 5. A cafeteria szabályozásának formátuma

Az Mt. 165. § (1) bekezdése lehetőséget biztosít a szakszervezet számára, hogy kollektív szerződés keretében megállapodjon a munkáltatóval a

béren kívüli juttatások esetleges formáiról. A törvény nem ír elő kötelező szabályokat a béren kívüli juttatásokra vonatkozó megállapodás megkötésére vonatkozóan.

Az elsődleges jogalkotói cél, hogy amennyiben a munkáltatónak erre lehetősége van támogassa munkavállalói jóléti szükségleteinek kielégítését. Ha működik az adott munkáltatónál szakszervezet, és sikerül megállapodniuk a szociális juttatások tekintetében, kollektív szerződésben kell rögzíteni azokat.

Azon munkáltatóknál azonban, ahol nincs kollektív szerződés, vagy nincs szakszervezet, a munkáltató kollektív szerződés hiányában is támogatást adhat e tárgykörben munkavállalóinak, melynek szabályait munkáltatói szabályzat keretében teszi közzé munkavállalói számára. A jogi szabályozás így a szociális juttatások folyósításának nem szabja feltételeként a kollektív szerződés megkötését, pusztán lehetőséget biztosít a szakszervezetek érdekérvényesítésére.

Ha a szakszervezet a kialakított szociális juttatásokat kollektív szerződésben rögzíteni tudja, úgy az Mt. 65. § (1) bekezdése értelmében az elkülönített, jóléti célú pénzeszközök felhasználásról csak az üzemi tanács egyetértésével dönthet.

#### 6. A cafeteria juttatások

A juttatások bármilyen változata megjelenhet a cafeteria rendszerben. A cafeteria juttatási listájában lehetnek adómentes, továbbá kis adóterhű, valamint magas adóterhű juttatások is. A cafeteriaiába – a költségtakarékosság érdekében – minél több olyan juttatást érdemes betenni, amelyek adó- és járulékmentesek.

A juttatásokat a munkáltatóknak kell célszerűen összeállítani, listába foglalni. Azt, hogy végül milyen juttatások kerülnek bele a rendszerbe – a jogszabályokon túl – mindig az adott szervezeti kultúra határozza meg. Lehet ez akár üdülési csekk, életbiztosítás, részvényjuttatás, munkahelyi masszázs, különböző sport-

1 Mt. 102. § (2) bekezdés

2 Mt. 102. § (3) bekezdés

bérletek, vagy akár akupunktúrás kezelés is.

A juttatások összeállításánál három fő szempontot kell figyelembe venni – a munkavállalók igényeit, az adott munkahelyi kultúrát és az átláthatóságot.

Az átláthatóság kettős jelentéssel bír. Egyrészt ügyelni kell, hogy a választható juttatások listája a munkavállalók számára még áttekinthető maradjon – így körülbelül 15–25 juttatási formánál nem célszerű többet felvenni. Másrészt a munkavállalókat szembesíteni kell azzal, hogy az adott munkáltató ténylegesen mennyit költ az egyes munkavállalóira. Ennek érdekében a cafetéria rendszerben a munkavállaló által „elkölthető” keret bruttó összegben jelenjen meg, így a munkavállaló egyértelműen láthatja, hogy adott juttatás mennyibe kerül a munkáltató számára, és abból mekkora tiszta hasznot realizálhat.

### 6.1. A leggyakoribb juttatási formák a cafetéria rendszerben

Az alábbi juttatási formák fordulnak elő a leggyakrabban az egyes cafetéria rendszerekben:

- egészségpénztári tagdíj-hozzájárulás,
- nyugdíjpénztári tagdíj-hozzájárulás,
- étkezési jegy,
- életbiztosítás,
- üdülési csekk,
- iskolakezdési támogatás,
- üzemanyag hozzájárulás,
- albérleti hozzájárulás,
- otthoni internet támogatása.

### 7. A cafetéria juttatások listába helyezésének módszerei

Alapvetően az alábbi három módszer szerint jelenhetnek meg a juttatások a cafetéria rendszerben.

Az egyik módszer az ún. „listás módszer”, amely alapján a munkavállaló egy tényleges listából maga válogathat a juttatások között. A másik módszer az ún. „csomagba foglalás módszere”, amely szerint a munkavállaló, a munkáltató által már előre meghatározott, több juttatási formát magába foglaló csomagok között választhat. A harmadik mód-

### A munkáltatói és a munkavállalói főbb terhek alakulása 60.000,- Ft kifizetése esetén

Főbb terhek	Munkabéreként kifizetett juttatás	Adómentes béren kívüli juttatás
<b>Munkáltató terhei</b>		
Társadalombiztosítási járulék (29%)	17.400,- Ft	0,- Ft
Munkaadói járulék (3%)	1.800,- Ft	0,- Ft
Szakképzési hozzájárulás (1,5%)	900,- Ft	0,- Ft
<b>Összesen</b>	<b>20.100,- Ft</b>	<b>0,- Ft</b>
<b>Összköltség</b>	<b>80.100,- Ft</b>	<b>60.000,- Ft</b>
<b>Munkavállaló terhei</b>		
Szja-előleg (max. 38%)	22.800,- Ft	0,- Ft
Nyugdíjjárulék (8,5%)	5.100,- Ft	0,- Ft
Egészségbiztosítási járulék (4%)	2.400,- Ft	0,- Ft
Munkavállalói járulék (1%)	600,- Ft	0,- Ft
<b>Összesen</b>	<b>30.900,- Ft</b>	<b>0,- Ft</b>
<b>Nettó összeg</b>	<b>29.100,- Ft</b>	<b>60.000,- Ft</b>

Forrás: Dr. Lőrincsikné Dr. Lajkó Dóra

szer az előző két rendszer kombinációja.

### 8. A cafetéria rendszer előnyei

#### 8.1. A cafetéria rendszer előnyei a munkáltató számára

Az első előny, hogy a cafetéria rendszer költséghatékony – a lehető legnagyobb juttatást a lehető legkisebb költséggel képes biztosítani amellet, hogy a munkavállalókat a legnagyobb mértékben és folyamatosan motiválja.

Lényegében ez egy praktikus fizetésemelési lehetőség, mivel a munkaadó kevesebb bérköltség mellett növelheti a dolgozó jövedelmét.

A béren kívüli juttatás keretében a cafetéria keretösszegre vonatkozóan a fenti példa alapján a munkáltató két út közül választhat, vagy odaadja a teljes összköltséget, amit egyébként fizetnie kellene – 80.100,- Ft –, vagy megspórolhatja az egyébként fizetendő terheket, így csak a 60.000,- Ft-ot adja oda a munkavállalójának. A munkavállaló mindkét esetben jól jár.

Költséghatékonyasága mellett a munkáltató számára másik fontos előnye a rendszernek, hogy az képes az adójogszabályokhoz rugalmasan alkalmazkodni, megteremtve annak lehetőségét, hogy a munkáltatók az adómentes juttatások teljes skáláját optimalizálva használhassák fel köz-

vetve versenyképességük fokozása érdekében.

Harmadik előny, hogy a munkáltatók és munkaügyi szakemberek a cafetéria rendszert működtetve – az esetleges fluktuációt megállítva – olyan értékes munkaerő-bázissal erősíthetik meg gazdasági pozíciójukat, amely elkötelezett az adott munkáltató irányába.

#### 8.2. A cafetéria rendszer előnyei a munkavállaló számára

A cafetéria rendszer a munkavállalók számára azért előnyös, mert rugalmasan alkalmazkodik az adott munkáltatónál dolgozó munkavállaló egyedi igényeihez, szükségleteikhez. A munkavállaló önálló döntésük alapján választhatják ki, hogy sajátos élethelyzetükből adódó szükségleteik kielégítésére milyen béren kívüli juttatást tartanak leginkább megfelelőnek a munkáltató által felkínált listából. Érthető, hogy egy egyedülálló fiatal munkaerőt kevésbé lehet motiválni iskolai, óvodai hozzájárulásokkal, mint a gyermeket nevelő szülőket. Így a fiatalabbak jellemzően az otthoni internet támogatást választanak, a középkorú munkavállalók életbiztosítást, a családosok főként beiskolázási támogatást, illetve az étkezési jegyeket igényelnek, illetve a nyugdíjhoz közel állók nagy összegű

nyugdíj- és egészségpénztári befizetés mellett döntenek.

Másik előnye, hogy a rendszer igazságos, mivel minden munkavállaló azonos keretösszeg terhére váló gathat a cafeteria juttatásai közül.

### 9. A cafeteria rendszer hátrányai

Hátrányként jelentkezik, hogy a cafeteria bevezetése jelentősen megnövel(het)i a rendszerrel kapcsolatos adminisztrációs terheket. A rendszer sikeres alkalmazásának feltétele az adminisztrációs feladatok hatékony megoldása.

Azonban a legtöbb munkáltatónál már működnek különféle, a cafeteria rendszerbe bevonható juttatások – mint például az étkezési utalvány, vagy a nyugdíjpénztári hozzájárulás –, így léteznek már bizonyos adminisztrációs eljárási folyamatok, amelyeket pontosítva, azok más juttatásokra is kiterjeszthetők. Az adminisztrációs folyamat az adott munkáltató méreteihez, igényeihez igazodóan többféle lehet – papíralapútól a számítógépes megoldásokig.

A cafeteria rendszer adminisztrációs feladatainak hatékony megoldása leginkább informatikai megoldások igénybevitelével lehetséges.

Másik nehézség, hogy a cafeteria bevezetése előtt elengedhetetlen annak precíz előkészítése, ami néhány hónapos felkészülést jelent. Ezen idő alatt kell kialakítani az adminisztrációs hátteret, meghatározni a célzott munkavállalói kört, tájékoztatni a munkavállalókat a kialakítandó új rendszerről, felmérni a munkavállalók béren kívüli juttatási igényeit, kialakítani a cafeteria juttatási listát, meghatározni a cafeteria keretösszeget, megtanítani a rendszer kezelését a munkavállalók számára és az adott humánpolitikai munkatárs számára, valamint elkészíteni a cafeteria működtetésében résztvevőknek szóló szabályzatokat és útmutatókat.

Hátrányos vonásként említhető az is, hogy az éves adómentes keretösszeget meghaladó juttatásokra vonatkozóan kötelező nyilvántartási rendszert vezetni, azonban a cafeteria informatikai alapú rendszere ebben nagy segítséget nyújthat.

Nehézséget jelenthet, hogy a jogszabályok értelmében a munkavállaló részére az éves juttatási értéket arányosítani kell a munkaviszony keretében a ledolgozott munkanapok számának megfelelően, ami nagy zavart okozhat az év közben belépő munkavállalók, munkahelyet változtatók, elbocsátottak esetén.

### 10. A munkaviszonyhoz kapcsolódó adómentes juttatások 2006-ban

A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (továbbiakban: Szja.) alapján az adómentesen nyújtható béren kívüli juttatások az alábbiak:

- az önkéntes kölcsönös egészségpénztárba és/vagy az önkéntes kölcsönös önszegélyező pénztárba fizetett munkáltatói hozzájárulásból az a rész, amelyet a jövedelem kiszámításánál nem kell figyelembe venni (ennek értéke: külön-külön 62 500,- Ft/fő, együttesen 81 250,- Ft/fő),
- üdülési csekk legfeljebb 62 500,- Ft/év/fő, valamint az üdülési csekk helyett a munkavállaló számára a munkáltató által, a tulajdonában álló (vagyonkezelésében lévő), vagy a szakszervezet által belöldi üdülőben biztosított üdülési szolgáltatás révén juttatott bevételből 62 500,- Ft/év/fő,
- iskolakezdési támogatás 19 000,- Ft/év/fő,
- természetbeni (meleg) étkezés 9 000 Ft/hó/fő,
- étkezési utalvány 4 500,- Ft/hó/fő,
- csekély értékű ajándék legfeljebb évi három alkalommal 6 250,- Ft/alkalom/fő,
- lakáscélú munkáltatói támogatás legfeljebb 1.000.000,- Ft/5év/fő,
- iskolarendszerű képzés,
- munkáltató által biztosított ingyenes vagy kedvezményes számítógép-, internet-használati hozzájárulás,
- munkáltatói csoportos személyszállítás,
- munkáltató által a munkavállaló nyugdíjba vonulásakor természetben adott egyszeri ajándék értékéből 15 000,- Ft,
- munkáltató által a munkavállalónak adott munkaruházati termék,

- a munkáltató által, a jogszabályi előírásnak megfelelően juttatott védőeszköz, továbbá baleset- és egészségvédelmi eszközök,
- munkáltató által névre szóló számlával megvásárolt, a munkavállaló részére ingyenesen, vagy kedvezményesen juttatott helyi utazásra szolgáló bérletre fordított támogatás, és
- valamennyi művelődési értéket képviselő szolgáltatások juttatási köre (színházjegy, stb.).

### 10.1. Az adómentesen adható juttatások együttes maximalizált értéke

Az Szja. 71. §-a értelmében az adómentes béren kívüli juttatások egy munkavállalóra jutó éves maximum keretösszege – a bérektől függetlenül – 400.000 Ft. Ez az összeg az alábbi béren kívüli juttatások együttes értékére vonatkozik:

- az önkéntes kölcsönös egészségpénztárba és/vagy az önkéntes kölcsönös önszegélyező pénztárba fizetett munkáltatói hozzájárulásból az a rész, amelyet a jövedelem kiszámításánál nem kell figyelembe venni (ennek értéke: külön-külön 62 500,- Ft/fő, együttesen 81 250,- Ft/fő),
- az iskolai rendszerű képzés címén átvállalt költség,
- az adómentes üdülési csekk értéke, vagy az adómentes üdülési szolgáltatás szokásos piaci értéke,
- az adómentes iskolakezdési támogatás értéke,
- a bírót, az igazságügyi alkalmazottat, valamint az ügyészségi alkalmazottat törvény előírása alapján megillető adómentes ruházati költség-térítés, továbbá a köztisztviselők jogállásáról szóló törvény alapján a magánszemélyt megillető adómentes ruházati költség-térítés,
- az adómentes internet-használat munkáltató által viselt (átvállalt) díja, valamint az adómentes számítógép-juttatás szokásos piaci értéke,
- az adómentes bankszámlaköltség-térítés összege,
- a művelődési intézményi szolgáltatás szokásos piaci értéke,
- az ingyenesen vagy kedvezményesen juttatott helyi utazási bérlet formájában kapott adómentes bevétel.

Az adómentes béren kívüli juttatások után e 400 000 Ft-ot meghaladóan nyújtott támogatások esetén a munkáltatók természetbeni juttatási formában kötelesek adózni – adómérték 44%-os.

**Kapcsolódó jogszabályok:**

A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény

Az önkéntes kölcsönös biztosító pénztárról szóló 1993. évi

XCVI. törvény

A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény

A számvitelről szóló 2000. évi C. törvény

A munkába járással kapcsolatos utazási költségtérítésről szóló 78/1993. (V. 12.) kormányrendelet

**Felhasznált irodalom**

Dr. Linder Sándor: A dolgozók egyéni választásán alapuló béren kí-

vüli ösztönzés gyakorlati kérdései. Munkaügyi Szemle, 2002. március, 21–23. o.

Dr. Miholics Tivadar: A munkáltató kötelezettségei a munkajogban – V. rész. Munkaügyi Szemle, 2005. július-augusztus, 84–90. o.

László Gyula: A jóléti (szociális) juttatások vállalati szerepéről. Munkaügyi Szemle, 2001. január, 8–10. o.

Poór József (szerk.): Rugalmas ösztönzés, rugalmas juttatások. KJK-KERSZÖV Kiadó, Budapest, 2005.

## A jog alapjai és a gyülekezési szabadság

Ma már Magyarországon is kevesen vitatják azt hogy ahhoz, hogy az alkotmányt értelmezni tudjunk kénytelenek vagyunk az alkotmányszövegen kívüli fogalmakat, tételeket bevonni az eljárásba, s ennek során mérlegelés eredménye lesz majd a végkövetkeztetés. A kérdés ma már nem úgy hangzik, hogy szabad-e az alkotmány egyes paragrafusaitól elrugaszkodni, hanem úgy, hogy „mikor és milyen eszközöket alkalmazva lehet ezt megtenni.”<sup>1</sup>

Vannak olyanok, akik szerint az alkotmányszövegén túl csak olyan indokokat lehet bevonni az értelmezésbe, amelyet osztatlan egyetértés kísér. Amennyiben ez a *szoros szövegolvasás*<sup>2</sup> több egymás kizáró értelmezést enged meg, és nincs megegyezés az értelmezők között a helyes értelmezés felől, akkor előnyben részesíthetik az értelmezők azt az olvasatot, amely megfelel az alkotmányozó szándékának, már ha az adott kérdéssel kapcsolatban egyáltalán ez beazonosítható, vagy a már rögzült alkotmányos szokásokat hívhatják segítségül. Amennyiben ezek az ún. *történeti értelmezések* sem igazítanak el bennünket, akkor két dolog lehet tenni: vagy nem hoz-

döntést a testület és visszautalja a törvényhozónak, vagy pedig *érdemi értelmezésbe* kezd.

Amennyiben nem hoz döntést a testület akkor elismeri, hogy annak ellenére, hogy az alkotmány az egész jogrendszert átfogó normákat tartalmaz vannak olyan esetek, amelyeket mégsem szabályoz. A magyar Alkotmánybíróság ilyen szabályozatlan esetnek fogta fel például a magzat jogalanyiságának problémáját, illetve egyfajta részlegesen szabályozott esetként a köztársasági elnök kinevezési jogkörével kapcsolatos kérdést.<sup>3</sup> Ezzel a határozattal kapcsolatban foglaltak állást a bírák az alkotmányértelmezés elvi kérdéseivel kapcsolatban is, amelynek során állást foglaltak a joghézaggal kapcsolatos kérdésekben. Álláspontjuk szerint államszervezeti kérdésekben nem beszélhetünk joghézagról.

„Az Alkotmánybíróságnak absztrakt alkotmányértelmezési hatásköre az Alkotmány rendelkezései tartalmának hiteles kifejtését, valamint az egyes rendelkezések közötti összefüggések kimutatását jelenti az Alkotmány hatályos szövege alapján és abból a feltételezésből kiindulva, hogy miként a jog az Alkotmány is

egységes és ellentmondás nélküli rendszer. Valamennyi rendelkezésnek megállapítható célja és értelme van, közöttük sem ellentmondás, sem pedig alkotmányjogi kérdések eldöntését meghíúsító hézag nem lehet. Az Alkotmánybíróság az értelmezés során nem állapít meg új szabályt, csupán kifejti az Alkotmányban egyébként benne rejlőket, mintegy kibontva azokat a rendelkezések szövegéből, mindenkor szem előtt tartva azok tartalmát és összefüggéseit. Az Alkotmánybíróság a hatáskörébe utalt értelmezési jogkör gyakorlása révén tehát megismerő és értékelő műveletet végez, az alkotmányszövegben foglalt alkotmánytartalmat állapítja meg. E feladat teljesítése pedig kifejezetten hatáskörébe tartozik. Ennek során támaszkodik a jogtudományban és a joggyakorlatban ismert nyelvtani, logikai, rendszertani és történeti értelmezési módszerekre. Az alkotmányi rendelkezések tartalmának kifejtéséhez megfelelő alapul szolgáló szövegük és egymáshoz való viszonyuk, a vizsgált rendelkezésekkel kapcsolatba hozható más alkotmányi elvek és előírások tartalma, továbbá ezek összefüggései, végül pedig a parlamentnek felelős kormányzati struktúra, amely az Alkotmány egészéből és egyes rendelkezéseiből egyértelműen kirajzolódik.”<sup>4</sup>

A határozathoz fűzött párhuzamos vélemények alapján az alkotmányos rend egységét elsősorban a fenti véleményben is megfogalmazott

1 Tóth Gábor Attila: Az eljárási alkotmányosság tartalma, *Fundamentum* 2004/3, 9.

2 Lásd Kis János: Alkotmánybíráskodás a mérlegen, in *Új: Alkotmányos demokrácia*, Indok, Budapest, 2000, 126–164.

3 Gyórfi Tamás: Az alkotmánybíráskodás politikai karaktere, *Indok*, Budapest, 2001, 28.

4 48/1991. (IX. 26.) AB határozat; ABH 1991, 189, 210.

ún. *strukturális olvasat*<sup>5</sup> biztosíthatja. De fontos hangsúlyozni, hogy ez a bírák szerint csak az államszervezeti kérdésre vonatkozik. Azonban az továbbra is eldöntetlen marad, hogy mi a teendő abban azokban esetekben, amelyekben valamilyen alapjogra vonatkozóan kellene érdemi értelmezésbe kezdeni. A joghézaggal kapcsolatos kérdés ekkor már csak ezekre az esetekre vonatkozik. A törvényhozóra hárítsa-e a bíróság az ilyen ügyek eldöntését (lásd magzat jogalanyisága), vagy felvállalja a testület, hogy a meghozott döntéseket az általa kialakított *morális érveléssel* támasztja alá.

A kérdés akkor már csak az, hogy vajon legitimnek tekinthető, ha a bíróság az alapjogok esetében a morális értelmezéshez folyamodik. Anélkül, hogy belemennénk a magyar gyakorlathoz kapcsolódó irodalmi vitákba,<sup>6</sup> megállapíthatjuk, annak ellenére, hogy ezzel kapcsolatban nincs szakmai konszenzus, az Alkotmánybíróságnak azért van egy olyan többé kevésbé rögzült gyakorlata, amely szerint a testületnek ilyen esetekben morális értelmezést kell folytatnia.<sup>7</sup> De ez a gyakorlat még bizonytalanabb olyan alapjogokkal kapcsolatban, amelyek azon túl, hogy kapcsolódnak egy a bíróság által kialakított anyagjoghhoz, olyan államszervezeti elvekhez is kötődnek, amelyekkel a bíróság még nem nagyon foglalkozott (lásd pl. demokrácia, népszuverenitás). Ezért ezeknek az alapjogoknak a tartalma még kevésbé kidolgozott. Ilyenek például a politikai szabadságjogok, amelyek egyrészt erősen kapcsolódnak a véleménynyilvánítás szabadságához, mint a kommunikációs jogok anyajogához, de mint politikai jogokat, tartalmukat erősen meghatározza az is, hogyan értelmezzük politikai intézményrendszerünk alapelveit. S a magyar Alkotmánybíróság ebben kifejezetten passzív, ami kifejezetten rossz hatással volt (van) a politikai szabad-

ságjogok helyzetére. Egy közelmúltban megjelent tanulmányában már Tóth Gábor Attila is felvetette ezt a kérdést, és úgy vélte érdemes lenne változtatni azon a több tekintélyes alkotmányjogász által osztott meggyőződésen, hogy az alapjogok tekintetében megengedhető a morális értelmezés, az ún. eljárási vagy államszervezeti kérdésekben viszont nem.<sup>8</sup> Többek között ebből a téves önmegtartóztatásból fakad, hogy az Alkotmánybíróság adós maradt az alapjogok és az eljárási kérdések kapcsolatának vizsgálatával, annak ellenére, hogy számos döntéséből levezethetők lennének az eljárási kérdések morális alapjai. (pl. népszavazás)

Az Alkotmánybíróság például rögzítette, hogy az emberi méltósághoz való jogot tekinti a többi alapjog fundamentumának. De hiába olvasható ki a magyar alkotmánybírósági gyakorlatból, hogy az alkotmány legfőbb értéke az, hogy a Magyar Köztársaságban minden ember mással egyenlő méltóságú személy, a bíróság nem világította meg, hogy ez a morális elv milyen kapcsolatban áll az alkotmány államszervezeti szabályaival. A dolgozatom állítása tehát az, hogy ez különösen hátrányosan érintette az alapjogok egy rendkívül fontos csoportjának az értelmezését, a politikai szabadságjogokét. Most elsősorban azzal foglalkozom, hogyan érintette ez az ítélkezési hozzáállás a gyülekezési szabadságot.

A gyülekezési szabadság érvényesülése és a gyülekezési törvény alkalmazása körül az utóbbi években élénk vita bontakozott ki. Ennek során a jogvédők a rendőrség jogállamot sértő gyakorlatára hívták fel a figyelmet, a rendőrség pedig a szabályozás homályosságában meghúzóva védekezett. De véleményem szerint a bonyodalomért nem elsősorban a rendőrség volt a felelős, a bajok forrása inkább az Alkotmánybíróság gyülekezési joggal átfogóan foglalkozó 55/2001 határozata.<sup>9</sup>

De nézzük először azokat az anomáliákat, amelyeket végső soron ennek a döntésnek lehet betudni.

2003 elején kínos huzavona végén engedélyezték a *Vér és Becsület* nevű náci csoport tüntetését a Kossuth téren, illetve a *Civilek a Békéért* elnevezésű tömörülés tüntetését az Andrassy úton. Felháborodást az váltotta ki, hogy a rendőrség a közlekedés aránytalan sérelmére hivatkozva próbálta megakadályozni a náci tüntetését, s következetesség látszatát keltve a béketüntetést is.<sup>10</sup>

Hasonló volt a helyzet a 2004. október 15-ére a Terror Háza elé tervezett *Magyar Jövő Csoport* által szervezett tüntetéssel kapcsolatban is. Ekkorra már a jogalkotó a korábbi gyakorlat hatására pontosította a jogszabály szöveget, és csak abban esetben lehetett betiltani a tüntetést, ha közlekedés más módon nem biztosítható.<sup>11</sup>

Az ún. „*Gesztenyészerti csaták*” eseteiben is a Lelkiismeret 88 csoport tüntetéseit a közlekedés aránytalan sérelmére vagy később a jogszabály változás után arra hivatkozva, hogy „a közlekedés más útvonalon nem biztosítható” akadályozta meg vagy próbálta megakadályozni a rendőrség.<sup>12</sup>

A legutóbbi időben pedig a lengyel köztársasági elnök látogatásakor szerettek volna tiltakozni a lengyelországi nemi diszkrimináció ellen a Sándor palota előtt, de a rendőrség művelési területté nyilvánította helyszínt és megtiltotta a tüntetést.<sup>13</sup>

Ezekben az esetekben nem az okozott problémát, hogy a jogszabály olyan általános kifejezéseket használ, amely bizonytalanságot teremtve megnehezíti a jogalkalmazó dolgát. A zavart pikáns módon azok az intézmények okozták, akiknek elsőrangú feladatuk lenne az alapjogok minél szélesebb védelme. Az országgyűlési ombudsman általános helyettese és az Alkotmánybíróság. Takács Albert például kiállt a gyüle-

5 Lásd erről Kis János: Alkotmánybíráskodás a mérlegen, 136–138.

6 Lásd erről uo. 138–143, 146–164.

7 Tóth Gábor Attila: Az eljárási alkotmányosság tartalma, 5–6.

8 Uo.

9 55/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 442.

10 Lásd erről Kis János: Gyülekezési szabadság: jog és politika, Népszabadság, 2003, február 12.

11 Lásd erről Szikinger István: A demokratikus jogállam védelme, Beszélő, 2004, október

12 Gaudi Nagy Tamás: Gesztenyészerti csaták két felvonásban: tét a gyülekezési jog, <http://www.jogiforum.hu/publikaciok/217>

13 Lásd erről <http://index.hu/politika/belfold/ai0324/>



kezési jog tartalmi korlátozása mellett „Nem lehet tartani olyan demonstrációt, ami nyilvánvalóan alkotmányellenes célra irányul.”<sup>14</sup> Szembe menve ezzel a kommunikációs jogok következetes alkotmányos gyakorlatával. Az Alkotmánybíróság pedig azzal okozott zavart, hogy a szabad mozgáshoz való jogot a gyülekezési szabadság fölé helyezte, amivel kiváló muníciót szolgáltatott a hatóságnak a szabadságjog önkényes korlátozására, sajnálatosan félreértve a gyülekezési jog szerepét az olyan alkotmányos demokráciában, mint amilyen a miénk is.

A továbbiakban az Alkotmánybíróság gyülekezési jogi határozatát vizsgálom meg, amelynek az lett volna a feladata, hogy értelmezze a gyülekezési jog helyét az alkotmányos rendszerünkben. Nem vizsgálom a határozat által vizsgált összes kérdést, csupán a szabad mozgáshoz való jog elismeréséhez kapcsolódó érvelést, illetve ennek következményeit.<sup>15</sup>

Az Alkotmánybíróság a gyülekezést, mint a közösségi véleménynyilvánítás megnyilvánulását a kiemelt alkotmányos védelemben részesülő kommunikációs jogok részeként kezeli. „Gyűlések megszervezésének, megtartásának, az azokon való részvételnek a joga nélkül a nézetek, információk megszerzésének és másokkal való megosztásának, a vélemények közösen történő kialakításának a lehetősége ugyanis aligha volna megvalósítható.”<sup>16</sup>

Ehhez kapcsolódva a határozathozatal indítványozói szerint a törvény indokolatlanul írja elő általánosságban, valamennyi rendezvényre az előzetes bejelentési kötelezettséget, mert a gyülekezési jog gyakorlása igen eltérő formákban, létszámmal és jellegükben különböző közterületeken valósulhat meg, melyek a közrendre és a közbiztonságra is eltérő mértékben, esetleg egyáltalán nem jelentenek veszélyt. Álláspontjuk szerint ezzel a törvény kizárja a gyü-

lekezési jog gyakorlásának spontán lehetőségét is. Azt is kifogásolták, hogy a törvény különbségtétel nélkül minden rendezvény betöltését lehetővé teszi a közlekedés rendjének aránytalan sérelmére hivatkozva.

Ezekre a kérdésekre a határozat végül úgy próbált meg válaszolni, hogy a gyülekezési szabadságnak, mint kommunikációs alapjognak a korlátozását nem a véleménynyilvánítás szabadsága kapcsán kialakított teszt alapján határozta meg, tehát nem azt vizsgálta, hogy vajon a gyülekezési jog gyakorlásának, melyek lehetnek azok az esetei, ahol az erőszak nyilvánvaló és közvetlen veszélye olyan mértékű lehet, amikor már igazolt lehet a jogkorlátozás. A korlátozás mércéjeként inkább egy olyan alapjog érvényesülését tekintette a bíróság, mint a szabad mozgáshoz való jog.

Ezt elvileg akár meggyőző módon is megtehetné volna. Még a Szivárvány-ügy kapcsán foglalkozott a bíróság a véleményszabadság anyajogához kapcsolódó kommunikációs jogok helyzetével. Ennek során megállapította, hogy „(a) véleménynyilvánítás szabadságának elsőbbsége más jogokkal szemben azonban nem terjed ki automatikusan az összes kommunikációs alapjogra. Ebben az esetben ugyanis szinte minden klasszikus politikai szabadságjog kiüntetett védelmet élvezne, ami egyrészt a véleményszabadság valódi jelentőségét csökkentené, másrészt a természetükből folyó különbségen túli jelentőséget kölcsönözne a politikai és a szociális-kulturális jogok közötti megkülönböztetésnek. A véleményszabadság elsőbbségének kiterjesztéséhez más jogokra az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata is különösen szoros összefüggést kívánt meg az „anyajoggal”.<sup>17</sup>

Ebből következően a bíróságnak annak eldöntése előtt, hogy milyen feltételekkel korlátozható a gyülekezési jog, el kellett volna végeznie az ún. „szoros kapcsolat” tesztet, és en-

nek függvényében kellett volna az alapjog korlátozásának feltételeit meghatározni. Ennek azért van nagy jelentősége, mert ezek érvek, amelyek azt támasztották volna alá, hogy nincs meg ez a „szoros kapcsolat” a gyülekezési jog és a véleménynyilvánítás szabadságának anyajoga között. Ezek az érvek támasztották volna alá azt a döntést, hogy miért ne részesüljön a gyülekezési jog abban a kiemelt védelemben, ami e kapcsolat alapján esetleg megilletné. De ezeket az érveket nem találjuk a határozatban. Ennek fényében egy kis sé önkényesnek tűnik, ahogy a gyülekezési jog korlátozásának kritériumait végül is a szabad mozgáshoz való joggal való kollíziójából próbálta meg kibontani a testület.

A bíróság érvelése szerint „(a) közterület használatának, igénybe vételének lehetősége... a gyülekezési szabadságon kívül egy másik alapjog: az Alkotmány 58. § által biztosított szabad mozgáshoz való jog érvényesülésének is a feltétele... A szabad mozgáshoz való jog érvényesülésének leggyakoribb színtere pedig a közút, a közterület. Mivel az Alkotmánybíróságnak következetes az ítélkezési gyakorlata azt illetően, hogy az államnak az alapvető jog tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó kötelezettsége nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy biztosítania kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételeket is... két alapjog: a gyülekezés és a mozgás szabadsága esetleges konfliktusának megelőzésére a hatóságnak szükségképpen rendelkeznie kell azzal a jogszabályi felhatalmazással, hogy biztosítsa mindkét alapjog érvényesülését, illetőleg, ha ez lehetetlen, azt, hogy az egyik csak a legszükségesebb mértékben szoruljon háttérbe időlegesen a másik javára.”<sup>18</sup>

Egyébként a bíróság által hivatkozott határozat, amelyhez a szabad mozgáshoz való jogot köti egy

14 Lásd erről Halmi Gábor: A gyülekezés mint kommunikáció, *Élet és Irodalom*, 2003, 7. szám.

15 A határozat általános kritikájáról Szikinger István: Gyűlésjog, *Fundamentum*, 2002/1, 90–97.; Halmi Gábor: A gyülekezés és az egyesülés szabadsága, in Halmi Gábor – Tóth Gábor Attila: *Emberi jogok*, Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 497–500.; Schiffer András: *Ius murmurandi* – vagy részvételi demokrácia, *Élet és Irodalom*, 2003, 14. szám.

16 55/2001, 449.

17 21/1996. (V. 17.) AB határozat, ABH 1996, 74, 18 55/2001, 452.

olyan indítvány kapcsán született, amely sérelmezte a biztonsági öv kötelező használatát, abból az okból, hogy a szívritmus szabályozóval élőkét kizárja a közlekedésből, így korlátozva a szabad mozgáshoz való jogukat. A bíróság ezzel kapcsolatban mondta ki, hogy „A szabad mozgáshoz való jog a helyváltoztatáshoz való jog szabadságát jelenti. A magyar Alkotmány a közlekedés szabadságát külön nem nevesíti, de a szabad mozgáshoz való jog magában foglalja a járművön vagy járművel és anélkül való helyváltoztatás, a közlekedés szabadságát is.”<sup>19</sup>

De – amint erre a különvélemény is felhívta a figyelmet – erősen kétséges, hogy az így értett szabad mozgáshoz való jog korlátozásáról lenne szó a gyülekezési joggal kapcsolatban. Hiszen itt nem általában a közlekedésből való kizárásról van szó, mint a fenti indítvány által sérelmezett esetben, hanem olyan helyzetről, ahol a közlekedésben résztvevő, a szabad mozgáshoz való alapjogának gyakorlása közben mindössze az útvonal módosítására kényszerül, egy másik útvonalon azonban tovább gyakorolhatja a közlekedésben való részvételhez fűződő alapjogát. Egyetértek Kukorelli István alkotmánybíró különvéleményében foglaltakkal, amely szerint: „(a)z embereknek alapvető joguk, hogy szabadon mozogjanak az ország területén, de azt nem biztosítja az Alkotmány, hogy egy nyilvános rendezvény résztvevői által éppen használt útszakaszon és ne egy másikon közlekedjenek.”<sup>20</sup>

Na most, ha elfogadjuk ezt az érvelést, és megállapítjuk, hogy nincs olyan alapjog, amely egy konkrét útvonal használatára vonatkozva, akkor még súlyosabb a probléma. A gyülekezési szabadság korlátozásához általában ezek szerint akkor elegendő lehet pusztán az a közérdek is, amely a közlekedés rendjének fenntartásához fűződik. De így mint ha már az alapjog korlátozási teszt első lépcsőjén elcsúszott volna a testület érvelése. Nem azt akarom mondani, hogy a gyülekezési jog korlátozhatatlan lenne, hiszen a törvény is tartalmaz korlátozó indokokat, ahogy erre a határozat különvéleménye is utal „(a) gyülekezési törvény 8. § (1) bekezdése lehetővé teszi a rendőrség számára, hogy ha a bejelentéshez kötött rendezvény megtartása „a közlekedés rendjének aránytalan sérelmével járna”, [A hatályos szöveg szerint, ha közlekedés más útvonalon nem biztosítható – S.P.] akkor a „rendezvénynek a bejelentésben megjelölt helyszínen vagy időben való megtartását” megtiltsa. (E)zt a korlátozó rendelkezést a közlekedés rendjéhez fűződő közérdek szükségessé teszi.” De nagyon fontos, hogy ez az indok csak a bejelentésben megjelölt helyszínre és időre vonatkozhat, tehát nem lehet erre hivatkozva általában megtiltani egy tüntetést, és csak a közlekedés rendjének „aránytalan sérelme” esetén kerülhet rá sor. Ahogy a különvélemény is fogalmaz: „A bejelentési kötelezettség nem jelenti azt, hogy a rendőrség „engedélyezi” a rendezvény megtartását. A gyülekezési jog mint alapvető szabadságjog gyakor-

lása nem igényel előzetes állami hozzájárulást. A bejelentés arra szolgál, hogy a rendőrség felkészülhessen a közrend és a közlekedés rendjének biztosítására a rendezvény alatt. Az esetleges tiltó határozattal szemben a gyülekezési törvény 9. §-a megfelelő jogorvoslatot biztosít.”<sup>21</sup>

De ez egyben azt is jelenti, hogy mivel ebben az esetben nem másik alapjog, hanem csak közérdek védelmében került sor, a jogalkalmazó hatóságnak csak nagy szűk mozgástere van a gyülekezési szabadság korlátozására, „a gyalog vagy járművel közlekedőknek jelentősebb túrésí kötelezettségük van, mint ha alapjogaik korlátozására kerülne sor.”<sup>22</sup>

Azzal, hogy a gyülekezési jog korlátozását a szabad mozgáshoz való joggal indokolja a testület, elhomályosítja ennek az alapjognak a célját és jelentőségét. Olyan helyzetbe hozta a rendőrséget, mintha a tüntetések biztosításakor a közlekedés rendjének szempontjai a szabad mozgáshoz való jogának érvényesüléséhez kapcsolódnának, ennek következtében nagyobb súllyal rendelkeznek. Pedig erről szó sincs, a törvényből világosan kiderül, hogy a rendőrség érdemben nem mérlegelhet. A gyülekezéseket tartalmuktól függetlenül biztosítaniuk kell. A határozat legnagyobb hibája, hogy ebben a már kialakult gyakorlatban bizonytalanságot okozott.

Az, hogy így formálódhatott az érvelés köszönhető a dolgozat elején említett értelmezési gyakorlatnak is. A bíróság végül is a morális értelmezésre támaszkodva korlátozott egy alapvető jogot. Ez általában így is van

19 60/1993 (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993, 510.

20 „Az Alkotmánybíróság – a jelen határozatban is említett – 60/1993. (XI. 29.) AB határozatban kiterjesztette a mozgásszabadságot „a járművön vagy járművel és anélkül való helyváltoztatás, a közlekedés szabadságára” is. (ABH 1993, 510.) Véleményem szerint azonban az említett határozat egészében véve vonta az Alkotmány 58. §-ának védelmi körébe a közúti közlekedésben való részvétel jogát, és az alapjogi védelmet nem terjesztette ki konkrét közlekedési helyzetekre. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság említett határozatából nem vonható le olyan következtetés, hogy az embereknek alkotmányosan védett joguk volna ahhoz, hogy meghatározott időben és helyen a közterület egy meghatározott részén közlekedjenek. Az embereknek alapvető joguk, hogy szabadon mozogjanak az ország területén, de azt nem biztosítja az Alkotmány, hogy egy nyilvános rendezvény résztvevői által éppen használt útszakaszon és ne egy másikon közlekedjenek. Azok, akik pusztán egy nyilvános rendezvény miatt juthatnak el némi késéssel, illetve eltérő útvonalon céljukhoz, általában nincsenek alapjog-korlátozásnak kitéve.... A gyülekezési szabadság gyakorlása tehát általában nem a „járművel vagy anélkül való közlekedés szabadságával” mint alapvető joggal, hanem legfeljebb a közlekedés rendjéhez fűződő közérdekkel áll összefüggésben. Ennek a közérdeknek a védelmében indokolt lehet a gyülekezési jog korlátozása. A különbségtételnek egyrészt azért van elvi jelentősége, mert a kiemelt alkotmányos védelemben részesülő kommunikációs jogokkal, jelen esetben a gyülekezés mint közösségi véleménynyilvánítás szabadságával szemben mérlegelendő korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csakis mögöttesen, valamely intézményi közvetítésével véd, s legkisebb, ha valamely elvont érték önmagában a tárgya. [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.] Másrészt, tartathatlan következményekkel jár, ha az Alkotmánybíróság a „közlekedéshez való jogot” minden konkrét esetben védendő alapvető jognak tekint, mivel így alapjogsérelmet kell megállapítani az olyan helyzetekben, amikor nem a gyülekezési szabadság vagy más alapvető jog, hanem egyéb esemény vagy cselekedet korlátozza a közlekedés zavartalanságát (útfelbontás, egyes tömegközlekedési járatok szüneteltetése stb.). Ez a jogfelfogás végeredményben az Alkotmány által védett alapvető jogok jelentőségének csökkenéséhez vezethet.”

21 55/2001, 471–472.

22 Uo.

rendjén, hiszen nem lehet másképp eldönteni, hogy két konkuráló alapjog közül az adott esetben a mérlegelés során melyiket ítéljük a súlyosabbnak. De ez a döntés világít rá arra, hogy ezt a mérlegelést nem lehet sikeresen lefolytatni anélkül, különösen a politikai szabadságjogok területén, hogy ne vizsgálják meg, hogy a kérdéses alapjog milyen szerepet játszik a politikai intézményrendszerben. Sőt még egy további lépést is meg kell tenniük, arra is választ kell adni: mi az értelme, célja ennek az intézményrendszernek. Csak ennek az értelmezésnek a fényében lehet megtalálni a gyülekezési jog helyét az alapvető jogaink között. Tehát a morális értelmezést oly módon kell elvégezni, hogy az kiterjedjen az államszervezeti elveink morális alapjainak a megértésére.

Már az Alkotmánybíróság első elnöke is felhívta a figyelmet a bíróság

gyakorlatának erre a hiányosságára: „A demokráciának az államszervezet és az alapjogok működtetésében állandóan érvényesülnie kell. Az alkotmánybírói gyakorlat sajátossága abban áll, hogy a demokráciát megvalósító intézményekre vonatkozó állásfoglalásait nem vezette mindig vissza a demokrácia alapelveire; azaz nem rendszeresített olyan szóhasználatot, mint például a jogbiztonságot a jogállamisággal összekapcsoló formula esetében. Ám nemcsak a „demokrácia” szó fordul elő meglepően ritkán a határozatokban, hanem hiányzik a demokrácia alapelveinek rendszeres kifejtése is.”<sup>23</sup>

Pedig erre megvoltak már a támpontok a meglévő gyakorlatban is. Ahogy Sólyom László is kifejtette „Az Alkotmánybíróság gyakorlatában kifejezetten e minőségükben is hangsúlyt kaptak a demokrácia gyakorlásához nélkülözhetetlen alapjo-

gok, mindenekelőtt a szabad véleménynyilvánítás joga. Itt a gondolatmenet befejezetlensége azonban még jobban kiütözik, mint az államszervezet intézményeinél. Az Alkotmánybíróság a demokratikus közvélemény kialakítása feltételeinek biztosítását és fenntartását elejétől kezdve állami kötelességként kezelte, s ebben az értelemben szorította háttérbe a hatóságok és politikai szereplők becsületének büntetőjogi védelmét is. Utólag még is hiányzik a demokrácia lényegéhez vezető utolsó gondolati elem. A határozatok megállnak a közügyek vitathatósága fontosságánál; ám nem teszik már hozzá, hogy ez az uralomgyakorlás megváltoztathatósága szempontjából lényeges; s így a véleményszabadság sem illeszkedhet be abba a demokráciaképbe, amelynek alap-eleme az uralom határozott időre szóló volta.”<sup>24</sup>

23 Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon, Osiris Kiadó, Budapest, 2001, 739–740.

24 Uo. 740.

# Együttműködés a kulturális igazgatás terén az Európai Unióban

## I. Az Európai Unió, mint kulturális közösség megjelenése a történelemben és napjainkban

Hazánk uniós csatlakozása óta számos információ, könyv, kiadvány, tájékoztató látott napvilágot, azonban úgy érzem méltatlanul háttérbe szorult ezek mellett az európai gondolatnak, az európai eszme fejlődéstörténetének vizsgálata. Pedig Európa rendkívül hosszú bölcsellettörténeti múltra tekint vissza. Hosszú idő óta gondolkodók, politikusok, államférfiak elméleti törekvései jellemzik, készítik elő az európai béke és biztonság elérése felé vezető utat.

Az európai kultúra a forrásokban mint keresztény kultúra szerepel a 14. századig, a keresztény pedig sokáig a rómaiakat jelentette. Szintén a 14. században kezdték el használni az „európai” kifejezést. A 16-17. században a „keresztény” és az „európai” szó lényegében ugyanazt jelentette.<sup>1</sup>

Maga az európai kultúra azonban korábbi alapokon, a görög és római kultúra, valamint a keresztény vallás sajátos „ötvözeteként” alakult ki. A görög kultúrából Európa a filozófiai és politikai gondolkodást, az alkotmányosság csíráit, a városi polgárok aktív politizálásának létét és a mérséklet elvén alapuló államszervezés gondolatát vette át. Mindehhez római jogi és keresztény morális elvek társultak. Az európai egység gondolatnak jelentős antik és középkori előtörténete van.<sup>2</sup> A görög társadalomszervezés legfontosabb eredménye az volt, hogy egy átlagos, szabadnak született polgár alkotó mó-

don részt vehetett a saját közössége életének alakításában.

A rómaiaknál a kozmopolitizmus eszméje lett a birodalmi alapelv: az alattvalók római állampolgárrá váltak, az abszolút irányító központ Róma városa lett. Róma „hivatása” az lett, hogy az egész emberiség boldogulását szolgálja az egység, a rend és a jogelv alapján.<sup>3</sup> Felvetődhet bennünk a kérdés, vajon a sok város és nép közül az akkori világban miért éppen Róma lett oly sikeres. Kielégítő választ találhatunk Polübiosz „Természettörténet” című művében, aki szerint az ok nem elsősorban a légiónok bátorságában, hanem a dolgok intézményesítésében, az oktatás, a művészetek, a latin írás és irodalom, a kormányzási, politikai és jogi kultúra fejlesztésében, tehát a római kultúra erejében van.<sup>4</sup>

Később, a Római Birodalom összeomlása után az egyház volt az, amely az európai politikai, kulturális fejlődésre hatással tudott lenni. A keresztény egyház átvette és közvetítette a Római Birodalom közigazgatási rendszerét a barbár törzseknek, és igyekezett áthidalni a népvándorláson belüli politikai és kulturális elmentéket.

A nyugati kereszténységet Nagy Károly kivételével senkinek sem sikerült tartósan egyesíteni. Birodalomának földrajzi kiterjedése és a császári cím felvétele miatt az európai egység szimbolikus alakjává vált. Feltehetjük a kérdést: vajon miért tekintették birodalmát az „Európai Egyesült Államok” elődjének? Elsősorban azért, mert uralmának földrajzi kiterjedése hatalmas volt. Má-

sodsorban, mert ebben a korszakban, amikor az Európa-konceptió egyáltalán nem létezett Nagy Károlyt úgy említették a források, mint „Európa atyját” (father of Europe), „Európa tiszteletre méltó urát” (the worshipful head of Europe).<sup>5</sup>

Az ezredfordulót követően az Európa területén élő népek nagy része a latin-keresztény kultúrához tartozott. A „keresztény” kifejezést használták, az „európai” csak a 14. században honosodott meg. Az egyházi társadalomszervezés nem törekedett az európai népek összeolvasztására, hanem azokat, mint különböző egységeket próbálta összefogni a legváltozatosabb módon. A pápaság az egyes népeket autonóm egységnek tekintette. A részek függetlenek voltak, ám egy nagyobb közösség részei lettek a pápaság vezetése alatt, mely egységet volt hivatva teremteni a sokféleségben.<sup>6</sup> Az Egyház nemzetek feletti „intézmény” kívánt lenni, az akkori koncepció szerint a sok-sok népet összefogó európai közösségben csak egyetlen vallás képzelhető el. A széttagoltság ténye tehát ismert volt. A császári hatalom ezzel szemben a központosítás elvét követte.

Mindehhez a középkori keresztény tudat jellegzetességeként a 12-13. században szorosan kapcsolódott a „Respublica Christiana” gondolatkör, amely még sokáig élt a köztudatban. A középkori európaiak valamiféle virtuális politikai közösségnek tekintették magukat, és egy bizonyos „Respublica Christianáról” beszéltek, melyet a keresztény hit tanai és egyházi szervezete, a latin kultúra és római jogállami hagyományok követése egyfajta szellemi egységben tartanak össze.<sup>7</sup> A „Respublica Christiana” megfogalmazása azt mutatja, hogy Európa soha nem volt vallásilag annyira egységes, mint a virágzó középkor századaiban a közös hit alapján, a kereszténység jegyében.<sup>8</sup> Az európai keresztény kultúrközösség határai a 13. századtól

1 D. Hay: Europe. The Emergence of an Idea. Edinburgh University Press, Edinburgh, 1957. 61. o.

2 R. H. Foerster: Europa. Geschichte einer politischen Idee. München 1967. 11–53. o.

3 D. Heater: World Citizenship and Government. Macmillan Press, London, 1996. 12–13.

4 J.B. Duroselle: Európa népeinek története. Officina Nova. 54–55.

5 D. Heater: The Idea of European Unity. Leicester University Press, Leicester, 1992. 12.

6 D. Hay: Emergency of an Idea. Edinburgh University Press, Edinburgh, 1957. 16–36.

7 O. Halecki: Európa milleniuma. 2000/Századvég, Budapest, 1993.

8 Kiemelkedő fontosságú például a Benedek rendi szerzetesek szerepe a kereszténység egységének megteremtésében.

az akkori Magyarország keleti és déli határai mentén húzódtak. Az írott és íratlan források, az építészet és a művészetek azt tanúsítják, hogy a 11-13. századra kialakult egy keresztény európai egységtudat. Fő jellemzője, hogy a királyhoz, a kultúrához, az etnikai csoporthoz fűződő identitás az egyházhoz fűződő hűséggel társult.

A 15. századra az előzőekben vázolt összetartó tényezők meggyengülése az európai egység felbomlásához vezetett, amelyet a 16. századtól kezdődően a dezintegráció, illetve a nemzetállamok időszeke követett.

A 18. századi romantika Európájában a népek sajátosságait, és egyedi vonásait politikai jellemzővé tették és kiélezték azokat. A romantika tehát egy újabb lépést jelentett Európa elkülönülésében. Az államok elválása többé nemcsak a nagypolitika ügye lett, hanem beépült a népek tudatába.

A 18. századot a népek különbözősége ellenére tehát az európai közösség uralma jellemezte. Ezzel ellentétben a 19. század, mint köztudott a nemzetek százada volt. Minden nép maximális intenzitással élte meg saját nemzeti jellegét, s ez az érzés a nacionalizmusban jutott kifejezésre.

Európa korabeli jövőjét illetően elődeink egyáltalán nem voltak egységesek. A mindenkori hatalmi érdekek és politikai erőviszonyok nagymértékben befolyásolták az Európa-képet. Ha történelmileg visszatekintünk az Európa-eszme formálódására, akkor azt mondhatjuk, hogy az európai egység gondolata eredetileg a háborúk megszüntetésének, és a béke megteremtésének érdekében jött létre. Politikai, nemzetközi jogi, gazdasági szemszögből vizsgálják Európát az integrációs elméletek, ám mégis egyes gondolkodóknál hol úgy, hogy tagadják, hol úgy, hogy elismerik-, úgy jelenik meg mint közös történelmi múltra visszatekintő kulturális egység. Vitathatatlan, hogy 1900-ban a francia Politikatudományok Szabadegyetemének az Euró-

pai Egyesült Államok témájáról rendezett párizsi konferenciáján egy maihoz hasonló, gazdasági, szociális és politikai terminusokkal jellemzett Európa-képet fogalmaztak meg<sup>9</sup>, de azt követően Coudenhove-Kalergi 1923-ban megjelent Páneurópa című munkájában,<sup>10</sup> negatív tartalommal ugyan, de említést tesz a következőkről: véleménye szerint Európa földrajzi fogalma nem fedi sem Európa kulturális, sem politikai fogalmát. Kulturális fogalma, kisugárzása révén ugyanis sokkal szélesebb: „Kulturális szempontból Ausztrália Európa egyik részét képezi-hangsúlyozza-, és földrajzilag Nagy-Britannia is, politikailag mégis kívül esnek Európán, és egy interkontinentális birodalom, a brit birodalom részei.”

Egyetlen 20. századi tudós „szánta rá magát” arra, hogy egy hatalmas művet alkotva végigtekint Európa történelmében, és megvizsgálja, vajon kimutatható-e valami közös európaiság a különböző európai népek között. Jean Baptiste Duroselle végezte el ezt a vizsgálatot 1980-ban megjelent „Európa népeinek története” című munkájában. Elméletét egy egységes fogalomban összegezhetjük: Európa szétagoltsága, részszerűsége, topográfiai, hagyománybeli ellentétei ellenére vannak olyan időszakok, amelyek főleg egy adott nép kultúrájának dominanciája révén konvergenciát, sőt integrációt biztosítottak. Emellett elismeri, hogy minden országnak megvan a sajátos jellege.

Duroselle természetesen francia szemszögből tekint Európa kulturális örökségére, példáit hazája nemzeti történelméből meríti. Talán akaratlanul is Európa nyugati felének dominanciáját, egységességét emeli ki, hangsúlyozza. Nem a francia elmélettel szemben, hanem inkább a mellett, azt kiegészítve kell megemlítenem Hantos Elemér nevét, aki 1926-ban megjelent munkájában<sup>11</sup> megalakította a „kelet-európai kultúrkör” fogalmát. Hantos szerint Közép-Európa olyan természeti milióval rendelkezik, amely alkalmas az önálló és tősgyökeres kultúra kialakítására.

Álláspontom szerint Hantos elmélete Duroselle-től vett gyökerekből táplálkozik, átültetve azt Közép-Európa sajátos miliójébe, nem egységesítő, inkább megkülönböztető jellemzőket megfogalmazva.

A szakirodalom feldolgozása, és Európa történelmének áttekintése után felmerült bennem a kérdés, amelynek megválaszolására e dolgozat is hivatott: létezik-e ma kulturális tudat? Ha az előzőekben kifejtettek egy kicsit is közel járnak az igazsághoz a válasz egyértelmű: az európai kulturális tudat létezik, efelől a legcsekélyebb kétségünk sem lehet.

Mégis, amikor az alapító atyák megalkották az európai integráció jogi és szervezeti intézményrendszerét, a történelmi kihívásokra a gazdasággal válaszoltak, a kultúra a nagy forgatókönyvből kimaradt. Sem az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó és részleteiben kiépítő Római Szerződés, sem az Egységes Európai Okmány nem szól arról, hogy mi lenne a kultúra szerepe az európai integrációs folyamatban. Mi több, a „kultúra” szó elő sem fordul bennük. Megdöbbenő ez véleményem szerint azért, mert mindazok, akik az európai egység eszméjét hirdették, jól tudták, hogy a kultúra az ember és közösségeinek lényegéhez tartozik. Hamar be kellett tehát látniuk, hogy az óhajtott és teljesebb európai egység a kulturális kohéziós erők nélkül nem tud kiteljesedni.

## II. Kulturális politika az alapszerződések tükrében

A Maastrichti Szerződés megalkotása előtt az Unión belüli kulturális együttműködésnek nem volt szerződéses alapja, mi több, a tagállamok kifejezetten arra törekedtek, hogy a kultúra kérdése ne kerüljön közösségi fennhatóság alá. Amint már említettem az 1957-es Római Szerződés a kultúra egészét kizárólag nemzeti ügynek tekintette, kizárólag az oktatás témakörét említette, amennyiben az közvetlenül kapcsolódik a gazdasághoz.<sup>12</sup> Az oktatás mellett a

<sup>9</sup> Georges Ferrière: *L'idée de l'Europe en France au seuil du XXe siècle*. In *Europe entre deux tempéraments politiques: l'idéal de l'unité et particularismes régionaux*. Aix-Marseille, Presse Universitaires Aix-Marseille, 1993. 186–190.

<sup>10</sup> Richard Coudenhove-Kalergi: *Pan-Europe*. Paris, PUF, 1988. 28.

<sup>11</sup> Elemér Hantos: *Das Kulturproblem im Mitteleurop*. Verlag von Ferdinand Enke in Stuttgart, 1926, 7–13.

<sup>12</sup> A munkaerő kérésének és szabad áramlásának kérdéséhez.

kutatás és az audiovizuális szektor volt még az a terület, amelyről jelentősebb közösségi szabályozás született.<sup>13</sup> A Római és Maastrichti Szerződés közötti időszakban a Közösség a kultúra számos területét érintő tevékenységet kezdett, leginkább rendeleteken, irányelveken és a Bizottság kommunikációin keresztül. 1974-ben hozta meg az Európai Parlament az európai kulturális örökség védelméről szóló határozatát, majd a nyolcvanas években születtek meg a további kezdeményezések: Európa kulturális fővárosa program, az építészeti örökség védelmét, a fordítást, a könyvkiadást, valamint az olvasást támogató projektek. 1990-től fel lendült és tovább bővült a közös kulturális politika: beindult az „Európai Kulturális Hónap” kezdeményezés, határozat született a színházak támogatásáról, valamint a kulturális javak exportjáról, bevezették az európai irodalmi és műfordítói díjat, valamint megkezdődött a szerzői jogok közösségi szintű harmonizációja.<sup>14</sup>

Az EU történetében először a Maastrichti Szerződés foglalkozik a kultúra kérdésével, kibontotta és új elemekkel gazdagította a kultúrát érintő kérdéseket. A Szerződés 3. cikkének (b) pontja már a közösségi célkitűzések közé sorolja a következőket: „közreműködés a minőségi oktatás és képzés megvalósításában, valamint a tagállamok kultúrájának kibontakozásában.” Fellelhető továbbá a kulturális szempont az állami támogatásokról szóló 87. cikkben is, amely hangsúlyozza, hogy a kulturális támogatás elkülönítetten kezelendő az általános támogatásoktól. A 92. cikk (d) pontja a kulturális javak, mint speciális árucikkek kérdésével foglalkozik, kimondja, hogy létrehozhatóak „a kultúra és kulturális örökség-megővés előmozdítására nyújtott támogatások, ha azok nem befolyásolják a kereskedelmi és versenyfeltételeket a Közösségben,

olyan mértékben, hogy az a közös érdekekkel ellentétes legyen.” Az előzőekben említett elvekre alapozva került be a Szerződésbe, önálló fejezetként (IX.) a kultúra kérdése, amely által a közösségi politikák szintjére emelték e kérdéskört is. A Szerződés IX. címének 128. cikke<sup>15</sup> kizárólag a kultúrával foglalkozik, amely megalkotása óta az egyes tagállami, kulturális témában megalkotott szabályok alapját képezi. Hozzá kell tennem ugyanakkor, hogy jogi kényszerítő erővel nem rendelkezik, ugyanis csak „előmozdítja” illetve „bátorítja” a tagállamok közötti együttműködést e területen. Mivel hangsúlyozza a szubszidiaritást és a regionális különbségek megtartását, az e területen megvalósulható jogharmonizációt kizárja. A 151. cikk az alábbi alapelveket fogalmazza meg:

- A Közösség hozzájárul a tagállamok kultúráinak kibontakozásához, tiszteletben tartva azok nemzeti és regionális különbözőségeit, ugyanakkor előtérbe helyezve a közös kulturális örökséget.
- A Közösség tevékenysége a tagállamok közötti együttműködés bátorítására, és ha szükséges, azok tevékenységének támogatására és kiegészítésére irányul a következő területeken:
  - az európai népek kultúrája és történelme ismeretének és terjesztésének javítása,
  - az európai jelentőségű kulturális örökség megőrzése és védelme,
  - a nem kereskedelmi jellegű kulturális csere,
  - a művészeti és irodalmi alkotó tevékenység, beleértve az audiovizuális szektort.

A cikk (4) bekezdése kimondja továbbá, hogy a Közösség a Szerződés végrehajtása során figyelembe veszi a kulturális szempontokat, továbbá a kulturális sokszínűséget tiszteletben tartja és támogatja. Amint már említettem a 151. cikkben erőteljesen megjelenik a szubszidiaritás elve,

ugyanis a tagállamok az egyes kultúrpolitikai kötelezettségvállalásokat ellenségesen fogadták, attól féltek ugyanis, hogy ez által eltűnik az európai kulturális sokszínűség. Így a Közösség csak a tagállamok közötti együttműködés támogatására, a már meglévő kulturális tevékenységek kiegészítésére korlátozza tevékenységét, abban az esetben, ha ezeket a nemzeti kulturális támogatási rendszerek nem képesek biztosítani.

A kultúra, mint közösségi politika az Európai Alkotmány készítésekor ismét napirendre került. A tét az volt, hogy eldőljön: az uniós tagállamok döntéshozóinak politikai akaratára egységes-e abban a tekintetben, hogy erősítsék a kultúra területén történő – közösségi szintű – együttműködést? Csorbítsák-e a tagállamok kizárólagos döntési jogát, vezessék-e be például a többségi szavazást – az egyhangúság helyett – bizonyos, kultúrával kapcsolatos döntések során? Az Alkotmány a kultúra területén nem lép túl a fent említett szerződésekben megfogalmazott általános elvek felvázolásán.

Az Alkotmány több helyütt említi a kultúrát. Megjelenik a dokumentumba beemelt Alapjogi Charta III. címében (Egyenlőség), a Kulturális, vallási és nyelvi sokféleségről szóló II-82. cikkben, amely kimondja, hogy „Az Unió tiszteletben tartja a kulturális, vallási és nyelvi sokféleséget.” A szerződés III. részének<sup>16</sup> V. fejezetét<sup>17</sup> teljes egészében a kultúrának szentelték, ugyanis pontosan megnevezi azokat a területeket, ahol az Unió támogató, kiegészítő, koordinatív hatáskörökkel rendelkezik, itt említve az oktatást, a szakképzést és a kultúrát is. E fejezet 3. szakasza, amely a Kultúra címet viseli, lényegében megismétli a Maastrichti és az Amszterdami Szerződésekben foglaltakat, azaz kiemeli, hogy a kultúrák sokszínűségének tiszteletben tartása mellett a közös kulturális örökség megőrzése alapvető fontosságú.

13 1976-ban beindult az első közösségi akcióprogram, amely az oktatás és a gazdaság közötti kapcsolat erősítését célozta meg; 1986-ban COMETT néven megszületett az első, felsőoktatást érintő program; Az Egységes Európai Okmányba már bekerült egy kutatásról és technológiai fejlesztésről szóló fejezet, amely igazi áttörést jelentett, hiszen az oktatást, mint a munkaerőpiac egyik stratégiai háttérágazatát az integráció fontos területévé tette.

14 Ezekről a programokról lásd bővebben: Kultúra és az Európai Unió háttér tanulmányok és előadás vázlatok, szerk.: Zongor Attila, KultúrPont Iroda, Budapest 2003. 28. oldal

15 amelyet kisebb kiegészítésekkel 151-es számon átemeltek az Amszterdami Szerződésbe.

16 Az Unió politikái és működése, III. cím: Belső politikák és intézkedések

17 Azok a területek, ahol az Unió támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedéseket tehet.

A (2) és (3) bekezdés szerint az Unió fellépésének célja az együttműködés előmozdítása a tagállamok között, illetve a harmadik országokkal és a nemzetközi szervezetekkel. A (4) bekezdésben foglaltak szerint az Unió az Alkotmány hatálya alá tartozó – nem kimondottan kulturális – tevékenységei során is hangsúlyozza a kulturális szempontok érvényesítését. A szerződésben korábban rögzítettek túlmutat viszont az (5) bekezdés,<sup>18</sup> amelyben az Unió szerepét az ösztönző intézkedések meghozatalában maximálja – alapvetően tehát továbbra is tagállamok szintjén hagyva a kultúrát érintő döntéseket. A kultúra közösségi szabályozásával szemben mindig is határozott érvek fogalmazódtak meg a tagállamok részéről. Ezt táplálják egyfelől a történelmi emlékezet egyes fejezetei, másfelől az a félelem, hogy az egységesítés során szükségszerűen a sokszínűség és a nemzeti kultúrák sérülnek majd. Ez utóbbi szempont jogosságát még erősíti a korunkban zajló globalizációs folyamat kulturális területen érvényesülő hatása is, amely természetesen az európai integráció történéseitől függetlenül is zajlik a világ minden táján. Pillanatnyilag úgy tűnik, hogy az Európai Unió tagállamai nem kívánnak változtatni eddigi hozzáállásukon a kulturális politikát illetően: azaz a Közösség tiszteletben tartja a tagállamok változatos kulturális jellegét, s ennek a sokszínűségnek a megőrzésére törekszik, a kultúrát érintő döntések azonban továbbra is tagállami hatáskörben maradnak, s a döntéshozatal során nem kényszeríthető rájuk közösségi akarat.

### III. A kultúra támogatását célzó közösségi programok

Maastricht után a közös kulturális politika három fő akción belül jutott kifejezésre, ezek nevei: Kaleidoscope, Raphael és Ariane.

A közösségi programok közül a legrégibb a művészeti és kulturális

együttműködés fejlesztését támogató Kaleidoscope. Leginkább két területen fejt ki a hatását: a partnerségek és hálózatok által megvalósuló események és projektek, valamint európai dimenziójú együttműködési akciók. A programot e két akcióba tömörítették és három éves időszakra hirdették meg 1996-ban.<sup>19</sup> A Kaleidoscope-hoz számos más program társult, mint például a Kultúra Európai Fővárosa vagy az Európai Kulturális Hónap elnevezésű programok.<sup>20</sup>

A kulturális örökség védelmét szolgáló Raphael programról 1997. október 13-án döntött a Parlament. Célja a tagállamok tevékenységének támogatása volt a kulturális örökség területén. Az építészeti programot több kis részakció is kiegészítette: az Európai örökség napok, valamint a kortárs építészetet támogató Mies van der Rohe díj.<sup>21</sup>

A kulturális politika harmadik támasza a könyv-és olvasáskultúra támogatása. Erre született meg az Ariane program, amelynek célja,

- ösztönözze az EU tagállamai közötti együttműködést a könyv-és olvasáskultúra területén,
- támogassa és kiegészítse a tagállamok e területen végzett tevékenységét,
- fejlessze az ismereteket az európai népek történelméről és irodalmi alkotásairól.

E programhoz tartozik az európai műfordítási díj, az Aristeion is.

Az eddig bemutatott közösségi programokat a Kultúra 2000 keretprogram váltotta fel, amely a 2000 és 2005 közötti időszakban támogatta a többéves együttműködésre épülő, innovatív nemzetközi projekteket. A keretprogram a kulturális együttműködés új formájának tekinthető, hiszen tovább erősítette az EU tevékenységét a sokszínűség megőrzése és az interkulturális párbeszéd terén.<sup>22</sup>

A jelenleg is létező programok közül a következőkben a kultúra Európai

Fővárosa elnevezésű programot mutatom be részletesen.

1999. május 25-én az Európai Unió Tanácsa és az Európai Parlament az 1419/1999 sz. EK határozatban emelte közösségi szintre e programot. A jogalkotó által meghatározott legfontosabb célok az alábbiak:<sup>23</sup>

Az európai kultúrák gazdagságának, sokféleségének és közös jegyeinek hangsúlyozása, valamint – egymás jobb megismerésének ösztönzése, nevezetesen:

- azoknak a közös európai művészeti mozgalmaknak és stílusoknak az előtérbe helyezése, amelyek létrejöttében a város kiemelkedő szerepet játszott vagy jelentős mértékben hozzájárult;
- segítségnyújtás azon események megrendezéséhez, amelyekbe a tagállamok más városainak a kultúra területén tevékenykedő személyiségei is bevonhatók, és amelyek tartós kulturális együttműködésre vezethetnek, illetve az Európai Unión belüli ilyen jellegű mozgalmak támogatása;
- az alkotómunka támogatása és fejlesztése;
- a lakosság minél nagyobb hányadának mozgósítása és minél szélesebb körű részvételének biztosítása;
- az Unió állampolgárai fogadásának és a különféle eseményekre vonatkozó információk – a multimédia minden formájának felhasználásával történő – lehető legszélesebb körű terjesztésének támogatása;
- az európai kultúrák és a világ más kultúrái közötti párbeszéd ösztönzése;
- a városban rejlő történelmi örökség, az építészeti alkotások megismertetése és a városi életminőség javítása.

Az Európa Kulturális Fővárosa címre aspiráló városoknak pályázatukban ki kell emelniük, hogy milyen helyet foglalnak el Európa kulturális és művészeti palettáján, be kell mutatniuk saját kultúrájukat és kulturális örökségüket, valamint ismertetni-

18 Az Európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződés III-280. cikk.

19 Official Journal L99. száma, 1996. április 20.

20 Lásd ezekről részletesen: Rónai Iván- Zongor Attila: Kultúra és audiovizuális politika, Európai Füzetek 55. szám, 2003. 12–14. oldal.

21 Céljuk elősegíteni a gazdasági szektor, valamint a társadalom és kortárs építészet kapcsolatának fejlesztését.

22 Lásd erről a programról részletesen: Kultúra és az Európai Unió háttéranyagok és előadásvázlatok, szerk.: Zongor Attila, KultúrPont Iroda, Budapest 2003. 38–42. oldal.

23 az 1419/1999 sz. EK határozat, 1. és 3. cikk

ük kell elképzeléseiket arra vonatkozóan, hogy az európai és globális folyamatokban milyen szerepet kívánnak játszani.<sup>24</sup>

Alapvető elvárás a pályázókkal szemben, hogy jelentős építészeti kultúrával, sokrétű és innovatív kulturális élettel rendelkezzenek, s a városban a multikulturális együttélés magas foka valósuljon meg.

A városok kiválasztása 2000-ig alapvetően kormányközi megegyezéseken alapult, ettől az évtől kezdve azonban a rendszer több szempontból is megváltozott.<sup>25</sup> Sokkal inkább közösségi szintre helyezték a kezdeményezéssel kapcsolatos döntéshozatalt, a jelenlegi gyakorlatban a tagállamoknak lehetőségük van annak eldöntésére, hogy csak egy városukkal pályáznak a címre, vagy több várost is megjelölnek. Fontos mérföldkő volt a program történetében a 2005. év is, ekkortól ugyanis egy rotációs rendszer lépett életbe a

kiválasztásnál, s ettől az évtől – a 2004-es bővítésre reagálva – a már kiválasztott tagállamok mellett az újonnan csatlakozók is pályázhatnak a cím elnyerésére, s így 2009-től – ún. tandem-rendszerben a régi és az új tagállamok – két kulturális fővárosa lesz az Európai Uniónak.

A kiválasztás során a tagállamok megküldik a címre alkalmasnak ítélt városok pályázatait az Unió intézményeinek.<sup>26</sup> A Bizottság feladata, hogy felállítsa azt a hét főből álló nemzetközi fórumot, amely a kiválasztást végzi, s amelynek tagjait az imént említett uniós intézmények delegálják a művészeti és kulturális élet jeles képviselői közül. A döntések meghozatala innentől kezdve a közösségi szintű döntési mechanizmus általános forgatókönyve szerint zajlik: a Bizottság a Parlament véleményezése után megküldi javaslatát a kulturális minisztereket tömörítő tanácsnak. A „kulturális fővárosok”

fejlődésének nyomon követése a programsorozat lezárulását követően is folytatódik, hiszen a Bizottság éves beszámolókat készít, amelyben a város eseményeiről és eredményeiről tudósítja az uniós intézményeket.

Álláspontom szerint a kultúra fontos szerepet játszhat abban a folyamatban, amelynek célja a tartós béke elérése, úgy, hogy közben közelebb kerüljenek egymáshoz a különböző nemzetek. A Közösség központi kérdése azonban a kezdetektől fogva a gazdasági együttműködés volt, ám a gyakorlatban az EU nem tudott eltekinteni a kulturális szempontoktól. Fontos továbbá hangsúlyozni, hogy a döntéshozatal során úgy dolgozták ki a szabályokat, hogy ne avatkozzanak be a nemzeti kultúrpolitikai rendszerekbe, hanem kiegészítő támogatást biztosítsanak egy hatékonyabb európai együttműködéshez és a kulturális cseréhez.

24 az 1419/1999 sz. EK határozat, 5. cikk; II. melléklet

25 az 1419/1999 sz. EK határozat, 2. cikk; COM(2003) 700 final: az Európai Bizottság 2003. novemberi 17-i módosító javaslata.

26 A Parlamentnek, a Tanácsnak, a Bizottságnak, a Régiók Bizottságának.



## A Bosznia-Hercegovina okkupációjára és annexiójára vonatkozó levéltári források a bécsi Haus-Hof und Staatsarchiv anyagában

A Bécsben található Állami Levéltár egyik részlege a Haus-Hof und Staatsarchiv, amelynek Politisches Archiv (PA) elnevezésű anyaga tartalmaz forrásokat Bosznia-Hercegovina okkupációja és annexiója vonatkozásában. Sajnálatos módon a korabeli osztrák minisztertanácsi jegyzőkönyvek egy jelentős része 1927-ben elégett, a Staatsarchiv egyéb, Bosznia-Hercegovinára vonatkozó forrásait pedig az első világháború után egy tehergépkocsin Szarajevóba szállították, sorsuk azóta ismeretlen. Így a vonatkozó témában a legfontosabb forrásanyagot a PA forrásanyagában található közös minisztertanácsi jegyzőkönyvek, az okkupációra vonatkozó törvénytervezetek és az ezekre a két kormány részéről beérkező reagálások jelentik.

A közös minisztertanácsi jegyzőkönyvekből kiderül, hogy nem ott történt Bosznia-Hercegovina okkupációjának az elhatározása, nem került sor az erről szóló döntés előzetes megvitatására sem, sőt a közös minisztertanács tagjai még tájékoztatást sem kaptak. Bosznia-Hercegovina okkupálása ügyében tehát a közös minisztertanács nem volt a vélemények kicserélésének helyszíne.

A vonatkozó jegyzőkönyvek alapján biztosan állítható, hogy már 1878-ban foglalkoztak azzal a lehetőséggel, hogy annektálják Bosznia-Hercegovinát, de Andrassy Gyula közös külügyminiszter ekkor még előnyösebbnek tartotta a „puszta okkupációt” („bloße Okkupation”).

Andrassy már 1878-ban felvázolta azokat a közjogi problémákat, amelyek majd harminc év múlva újból felbukkannak. Kifejtette, hogy az

esetleges annexió felvetné a Kiegyezés módosítását, így Ausztria és Magyarország részéről felmerülne a kvóták újfajta eloszlásának lehetősége. Hangsúlyozta ezzel szemben az okkupáció előnyeit: az nem érintené a kvóta kérdését, nem érintené a delegációk és a törvényhozások hatáskörét sem, vagyis szerinte egyáltalán nem érintené a közös ügyek 1867-ben kialakított rendszerét.<sup>1</sup>

Kiderül a jegyzőkönyvekből is, hogy az okkupációra vonatkozó törvény elkészítését Tisza Kálmán magyar miniszterelnök szorgalmazta. Véleményével sokáig egyedül volt, eleinte sem az osztrák miniszterelnök, sem Andrassy nem támogatta ezt az elképzelést. A magyar kormány álláspontja az volt, hogy a Bosznia-Hercegovina igazgatásához szükséges felhatalmazást egy új törvényben kell szabályozni és nem elég a Berlini Szerződésre hivatkozni, mint ahogyan azt az osztrák fél állította.<sup>2</sup>

Az okkupációs törvényjavaslatot hosszasan tárgyalták. Jellemző azonban, hogy a későbbiekben a magyar Országgyűlés előtt elhangzottakkal ellentétben a törvényjavaslat első változatai még a delegációk hatáskörének kifejezett kibővítését tartalmazta: „*Eine Gesetzvorlage wegen Führung der Administration durch das gemeinsame Ministerium beziehungsweise die Erweiterung des Wirkungskreises der Delegationen in dieser Hinsicht.*”<sup>3</sup>

Andrassy közös külügyminiszter, Taaffe osztrák belügyminiszter és Pretis osztrák pénzügyminiszter is úgy vélte, hogy felesleges újabb törvényt alkotni, mivel az 1867. évi XII.

törvény már tartalmazza azokat a szabályokat-így, például a nemzetközi szerződések kapcsán-amelyeket Bosznia-Hercegovina esetében is alkalmazni lehet. Abban ugyanis minden fél egyetértett, hogy Bosznia-Hercegovina a közös ügyek közé tartozik, márpedig a közös ügyekre nézve az említett törvény az alkalmazandó.

Nincs elég egyértelmű adat arra vonatkozólag, hogy miért erőltette Tisza az okkupációs törvény elfogadtatását. Csak következtetni lehet, hogy a miniszteri felelősség és a Bosznia-Hercegovina közigazgatására vonatkozó pénzek alkotmányos ellenőrzés nélküli felhasználásától való félelem volt az ok, ami miatt ragaszkodott a törvény megalkotásához.<sup>4</sup>

Tisza felvetette, hogy mi lenne, ha Magyarország egyedül alkotna törvényt az okkupációról. Ferenc József kijelentette, hogy ez nem lenne bizalomgerjesztő lépés az osztrák félre nézve, mivel ebben az ügyben teljes egyetértésre van szükség és csak ilyen módon lehet az okkupáció kérdésében határozatot hozni.<sup>5</sup> Nyilvánvaló, hogy ha Bosznia-Hercegovina okkupációja ügyében csak Magyarországon fogadnának el egy törvényt, akkor az okkupációt nehezen lehetne a közös ügyek közé tartozó kérdésnek tekinteni.

A törvényjavaslat szövegének pontos tartalma felől a két kormány hosszú vitát folytatott egymással, ami arra enged következtetni, hogy a törvény tartalmába a közös minisztérium nem szólt bele. az 1879. április 23-án lezajlott közös minisztertanács jegyzőkönyve szerint a két

1 Haus-Hof und Staatsarchiv, Politisches Archiv, XL Interna, 290. Gemeinsame Ministerratsprotokolle 1878. Protokoll vom 24. August 1878. K. Z. 99 R. M. R. Z. 213.

2 Protokoll vom 18. Jänner 1879. K. Z. 214 R. M. R. Z. 226.

3 Protokoll vom 17. Jänner 1879. K. Z. 23 R. M. R. Z. 225.

4 Protokoll vom 1. März 1879. K. Z. 59 R. M. R. Z. 230.

5 Protokoll vom 1. März 1879. K. Z. 59 R. M. R. Z. 230.

kormány Budapesten egyeztetett a törvényjavaslat tárgyában. A magyar fél egy törvénytervezetet készített, míg az osztrák kormány a két fél közötti megegyezést, szerződést iktatta volna törvénybe. A jegyzőkönyv szerint a tárgyalások akkor még nem zárultak le.<sup>6</sup>

Az uralkodó végül május elsején hagyta jóvá a törvénytervezetek végső változatait. A két kormány megegyezett abban, hogy a tervezeteket az ősszel beterjesztik a törvényhozások elé.<sup>7</sup> A törvényjavaslat eredeti első szakasza így hangzott: „Das Ministerium ist im Sinne der für die gemeinsamen Angelegenheiten der Monarchie bestehenden Gesetze ermächtigt, auf die provisorische Verwaltung Bosnien's und der Herzegovina unter verfassungsmäßiger Verantwortung Einfluß zu nehmen.” A törvénytervezet 5. szakasza így hangzott: „Jede definitive Aenderung des bestehenden Verhältnisse dieser Länder zur Monarchie bedarf der übereinstimmenden Genehmigung der Legislativen der beiden Theile der Monarchie.” A végső változathoz kikerült a „definitive” kifejezés, illetve a „dieser Länder” helyett „der Länder” került a szövegbe. Fontos megemlíteni, hogy a magyar Országgyűlés által elfogadott törvényjavaslat szövege „a Monarchia két állama” kitételt használja, ami nem azonos a német nyelvű tervezet „Theile” (részei) jelentésével, de megfelel az akkori magyar alkotmányjogi felfogással, ami a Monarchiát Magyarországgal és Ausztriával, mint két önálló államalakulat szövetségének tekintette.

A bosnyák közigazgatás vezetését tehát a közös minisztertanács irányította. A közös minisztertanács alárendeltségében egy bizottság végezte a konkrét igazgatási tevékenységet („zur geschäftlichen Behandlung der bosnisch-herzegovinischen Angelegenheiten... wurde mit Allerhöchster Entscheidung vom 16. September 1878 eine dem gemeinsamen Ministerium unterstehende 'Commission für die Ange-

legenheiten Bosniens und der Herzegovina' in Wien eingesetzt”), amelyben a három közös minisztert megbízottak képviselték. A Commission munkájában a két állam kormányának képviselői is részt vettek.<sup>8</sup> A Commission köréből kiválasztott Comité vette át az éppen aktuális ügyek intézését, amely csak és kizárólag a három közös miniszter delegáltjaiból állt. Mivel a közigazgatás ilyen módon történő intézését túlságosan bonyolultnak és nehézkesnek találták, javasolták az uralkodónak, hogy a három közös miniszter egyikét bízta meg a Bosznia-Hercegovinát érintő közigazgatási feladatok intézésével. 1879. február 26-án az uralkodó a közös pénzügyminisztert bízta meg a két okkupált tartományt érintő közigazgatási feladatok el látásával.<sup>9</sup>

Ellentétben Bosznia-Hercegovina okkupációjával, az annexió indokait Aehrenthal közös külügyminiszter részletesen ismertette egy 1908 augusztusában tartott közös minisztertanácson.<sup>10</sup> A tartományok annexiója kapcsán hamar előkerültek a dualizmus közjogi bonyodalmai. Kiténik a forrásokból, hogy a magyar kormány igen határozottan és erélyesen képviselte a magyar közjogi álláspontot, vagyis, hogy Bosznia-Hercegovina a Szent Korona jogán kerüljön Magyarországgal fennhatósága alá.

Wekerle magyar miniszterelnök kifejtette, hogy Magyarország részéről a tartományok annexiójához csak azzal a feltétellel járul hozzá, ha azzal a dualista szerkezettel nem sérül. Megpendítette annak a lehetőségét, hogy a nemzetközi közvélemény előtt a történelmi jogcímre lehetne hivatkozni, mint az annexió jogcímére. Ezzel lehetne szerinte a nemzetközi közvélemény előtt igazolni a tartományok bekebelezésének jogosságát.

Emellett azonban nem zárkózott el attól, hogy Bosznia-Hercegovina igazgatása tekintetében az addigi helyzet változatlan formában fennmaradjon, sőt: határozottan kijelen-

tette, hogy Bosznia-Hercegovina közigazgatását továbbra is külön kell kezelni a Monarchia két államától („Bosnien und die Herzegovina müßten auch nach der Annexion als corpus separatum verwaltet werden”).<sup>11</sup>

Wekerle magyar miniszterelnöknek jó oka volt arra, hogy a történelmi magyar jogcímet hangoztassa, annak jelképes jellegével együtt. Azt gondolhatta, hogy a ténylegesen fennálló helyzet változatlan meghagyásával az osztrák kormány bele fog menni abba, hogy törvényben elismerjék Magyarország történelmi jogát Bosznia-Hercegovinára.

Persze az is nyilvánvaló volt, hogy az osztrák kormány a magyar javaslatba miért nem fog beleegyezni. Egyrészt eszük ágában sem volt törvénybe foglalni hivatkozási alapot teremteni a magyar kormány számára a Bosznia-Hercegovinára vonatkozó igény tekintetében. Másrészt a jelképes dolgoknak a dualista szerkezetben legalább olyan, vagy talán még nagyobb volt a jelentőségük, mint a tényleges dolgoknak.

Tulajdonképpen a magyar javaslat két legyet akart ütni egy csapásra: törvényben óhajtották volna elismertetni az osztrák kormánnyal és az osztrák közjoggal a Bosznia-Hercegovinára vonatkozó történelmi magyar jogcímet, miközben a tényleges helyzet változatlan fenntartásával Bosznia-Hercegovina közigazgatásának fenntartásában a költségeknek és kiadásoknak csak a felét akarták vállalni. Azt sem lehet azonban kizárni, hogy Wekerle azért követelt ennyire sokat már az elején, hogy később tág lehetősége nyíljon az alkudozások során.

A jogcím kérdése megvilágítja azt is, hogy később, amikor a bosnyák néphez szóló kiáltvány szövegében szerepelt a hivatkozás a Szent Koronára, az nem a magyaroknak szólt, nem a Bosznia-Hercegovinára vonatkozó történelmi magyar jogigény elismerését jelentette, hanem a nemzetközi közvélemény számára készült.

6 Protokoll vom 23. April 1879. K. Z. 62 R. M. R. Z. 234.

7 Protokoll vom 1. Mai 1879. K. Z. 64 R. M. R. Z. 237.

8 HHStA PA XL Interna Liase IX A 208. Die Provisorische Verwaltung Bosniens und der Herzegovina seit der Occupation, Wien, Aus der Kaiserlich-Königlichen Hof- und Staatsdruckerei, 1879. 5. p.

9 Die Provisorische Verwaltung, 1879, 6. p.

10 HHStA PA XL Interna 307. Gemeinsame Ministerratsprotokolle 1908. V–XII. Protokoll vom 19. August 1908. K. Z. 34 G. M. C. P. Z. 467.

11 Protokoll vom 19. August 1908. K. Z. 34 G. M. C. P. Z. 467.

Az 1908. szeptember 10-én lezajlott közös minisztertanácson Burián István közös pénzügyminiszter a magyar közjog szempontjából teljesen elfogadhatatlan javaslatot is tett: javasolta, hogy az uralkodó az annexió után vegye fel a Bosznia-Hercegovina királya címet.<sup>12</sup>

A források arra a kérdésre is megadják a választ, hogy miért telt el olyan sok idő az annexió bejelentése és a tartományok számára kibocsátott alkotmányos jellegű jogszabályok megjelenése között. 1908 októberé és 1910 májusa között ugyanis arra vártak, hogy Magyarország és Ausztria megegyezzen egymással az annexiót becikkelyező törvények kérdésében.

Eredetileg a Bosznia-Hercegovina számára bevezetni szándékolt jogszabályokat (az un. „bosnyák alkotmányt”) törvény formájában akarták kibocsátani, de a magyar kormány a bosnyák állampolgárság kérdésében a végsőkig ellenállt és halogatta az ügy rendezését.

Kitűnik a forrásokból, hogy Aehrenthal egyre türelmetlenebbül és egyre inkább hiába sürgette a két kormányt, hogy egy tartalmában megegyező törvényjavaslatot nyújtsanak be. Mivel erre nem került sor, ezért azokban a tárgyakban, amelyekben sikerült a két kormánynak megegyeznie uralkodói rendelet formájában került sor a szabályozásra.

A Bosznia-Hercegovina számára kihirdetett rendeletek a tartományok legfelsőbb szintű közigazgatási szerveinek a közös minisztériumot nevezték meg. Aehrenthal közös külügyminiszter ebben az esetben a magyar Országgyűlés által elfogadott 1880. évi VI. törvény és az annak megfelelő osztrák törvény szövegére hivatkozott. Ezek a törvények Bosznia-Hercegovina igazgatását a közös minisztertanácsra bízta. Aehrenthal ezzel kapcsolatban megkülönböztette az 1867. évi kiegyezési törvényekben szereplő, illetve az 1880. évi okkupációs törvényekben szereplő közös minisztertanácsot: „Der Vorsitz-

ende (azaz Aehrenthal) schlägt daher vor, in den Gesetzentwürfen überall, dort, wo es sich lediglich um die Adresse der mit der Verwaltung heute tatsächlich betrauten Zentralstelle handle, den Ausdruck: 'Das, mit der Führung der bosnisch-herzegovinischen Verwaltung betraute gemeinsame Ministerium' beziehungsweise 'Der mit der Führung der bosnisch-herzegovinischen Verwaltung betraute gemeinsame Minister' zu setzen, während annexió all jenen Stellen wo es sich um die oberste Leitung also um Fragen prinzipiellen Natur, handelt, im Sinne des Gesetzes, der Ausdruck: 'das k.u.k. gemeinsame Ministerium' zur Anwendung zu kommen hätte.”<sup>13</sup>

Mire következtethetünk ebből? Az előbb elmondottak alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy az 1880. évi VI. törvény módosította a közös minisztérium 1867-ben megalkotott szerepét, hatáskörét és funkcióját, egyszóval alkotmányos szerepét.

Kutatásaimat a Collegium Hungaricum ösztöndíjjal támogatta.

12 Protokoll vom 10. September 1908. K. Z. 42 G. M. C. P. Z. 468.

13 HHStA PA I. 6. Kbinett des Ministers 638. VIII. c 12/1. Protokoll über die unter dem Vorsitze des k. u. k. Ministers des Kaiserl. Und Königl. Hauses und des Aeußern, Grafen Aehrenthal, am 6. September 1909, Vormittags und Nachmittags, zu Wien stattgehabte Konferenz, der k.u.k. gemeinsamen Minister

## Köztisztviselők az Alkotmányban

A köztisztviselők olyan közhatalmat gyakorló szervek alkalmazottai, melyek az állam végrehajtó funkcióját látják el. Olyan eszközökkel rendelkeznek feladataik ellátásához, melyek közvetlenül érintik az állampolgárokat. A köztisztviselői kar csak akkor válhat a közigazgatás stabil pontjává, ha kötelező érvényű, a szakmaiságot hangsúlyozó jogi szabályozás adja meg a kereteit.<sup>1</sup>

Lőrincz Lajos említett szavai is arra próbálnak rávilágítani, hogy a köztisztviselőknek a mindennapi életben betöltött szerepe mennyire jelentős és megkülönböztetett figyelemmel kell viszonyulnunk hozzájuk. Ezt fejezi ki az is, hogy önálló törvényi szabályozást nyert (a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény), de ennek kellene kifejezésre jutnia az Alkotmányban is. Két okból is szükség lenne az alkotmányi szintű szabályozásra, egyrészt a betöltött szerep különlegessége és az ezzel járó fokozott felelősség indokolja, másrészt pedig a számukra biztosított előnyök vagy éppen korlátozások is alaptörvényi szabályozást követelnének.

A hazai alkotmányos jogállami keretek között a közigazgatásnak – vagy a szűk értelemben vett államigazgatásnak, az önkormányzati igazgatásnak, a nem közigazgatási, de más állami szervekre bízott közigazgatásnak, a köztisztviselői közigazgatásnak, a köztisztviselői közigazgatásnak, valamint a szerződéssel civil szervezetekre, alapítványokra, gazdálkodó szervezetekre átruházott közigazgatásnak – olyan törvényességgnek kell megfelelnie, amelynek kereteit és tartalmi követelményeit Magyarországra is kötelező nemzetközi egyezmények, valamint az emberi és állampolgári alapjogokat, alkotmányi alapelveket, tilalma-

kat, köteleességeket és egyéb értékeket tartalmazó alaptörvény határozzák meg. E megállapításból pedig az következik, hogy az alkotmányos jogállam keretei között működő közigazgatás kiterjedt és folytonosan ápolandó értékrendszerhez kötött.<sup>2</sup>

Az alkotmány szervezetcentrikus jellegét juttatja kifejezésre az, hogy az államszervezet egy-egy típusára vonatkozó alkotmányos rendelkezések túlsúlyos jellegűek más alkotmányos rendelkezésekhez képest, míg bizonyos típusúak, különösen a gazdasági alkotmányosságra vagy a közigazgatási alkotmányosságra vonatkozó rendelkezések az Alkotmány szövegében rendkívül hézagossak vagy egyszerűen hiányoznak.<sup>3</sup>

Például az általános rendelkezéseket követően kerül sor az egyes állami szervek feladat- és hatáskörének, működési elveinek meghatározására, és csak az Alkotmány utolsó részében kerül rögzítésre az alapvető emberi és állampolgári jogok katalógusa. Tehát tulajdonképpen a jelenlegi szerkezet az 1949. évi alkotmányét követi, ami nem egyszerűen csak alkotmánytervezési kérdés, hanem az egyes alkotmányos szabályozási tárgyak sorrendiségét és azok értéktartalmát is jelzi. Ebből adódóan az új alkotmányozási folyamatban mindenképpen szükség lenne az Alkotmány belső szerkezeti rendszerének átalakítására az alkotmányos rendelkezések értéktartalmát tartva szem előtt, amely azt jelentené, hogy az alapvető emberi és állampolgári jogok illetve kötelezettségek a második fejezetbe kerülnének.<sup>4</sup>

A közzolgáltatás olyan értékelv, amelynek alapjog-keletkeztető hatása van. Két típusú jog jöhet itt szóba. Egyfelől a hivatalviseléshez, az egyenlő eséllyel történő hivatal-

szerzéshez kapcsolódó jogok – amelyek természetesen nem zárják ki, hogy bizonyos hivatalok betöltéséhez speciális feltételeket írjanak elő –, másfelől a megfelelő ügyintézéshez, illetve közzolgáltatási működéshez fűződő jogok. Az előbbieket tartalmazza az Alkotmány, utóbbiakra azonban jelenleg nem utal.<sup>5</sup>

A közzolgáltatásnál azonban nem mindegy, melyik fogalommal dolgozunk, hiszen ha legtágabb értelemben vesszük, akkor ez olyan intézményeket is magában foglal, amely a közigazgatásnak nem része. Hiszen a közzolgáltatás és a közigazgatás viszonyát alapvetően befolyásolja az, hogy bár a közigazgatás személyzete döntő mértékben közzolgáltatási jogviszonyban áll, de a közzolgáltatásban állók nem feltétlenül a közigazgatás szervezeti rendszerébe tagozódva fejtik ki tevékenységüket.

A közzolgáltatás fogalma többféleképpen határozható meg. Legtágabb értelemben osztható „hivatásos” – szakképzettséghez, elhivatottsághoz kötött – és „politikai” közzolgáltatásra, mely utóbbi szolgálat tagjai nem foglalkozásszerűen végzik tevékenységüket (pl. a parlament tagjai foglalkozásukat tekintve nem képviselők, hanem orvosok, ügyvédek...)<sup>6</sup> Tehát annak érdekében, hogy eljuthassunk ahhoz a legszűkebb fogalomhoz, melynek alkalmazottai a köztisztviselők, le kell választanunk a fogalomból a politikai részt; illetve a törvényhozás, az abban való részvétel, a legszűkebb értelemben vett kormányzás ellátása, az igazságszolgáltatás (bírói szervezet, ügyészség) sem tartozik ide. Másik oldalról megközelítve a kérdést az általános legszűkebb értelemben vett közzolgáltatás – melyet a téma vizsgálatakor figyelembe kell és lehet vennünk – a közzeladatok konkrét végrehajtását és nem a végrehajtás programjának vagy a közzeladatoknak a meghatározását foglalja magában. Sajnos az Alkotmány közzolgáltatásra vonatkozó rendelkezéseivel sem jutunk előbbre. Viszont itt kerül előtérbe

1 Lőrincz Lajos: A közzolgáltatás átalakulása a rendszerváltásban Demokrácia intézményrendszere Bp. 1997. 133–144. o.

2 Helmut Widder: Az osztrák alkotmányfejlődés in: Az alkotmányozás jogi kérdései szerk.: Takács Imre ELTE Eötvös Kiadó Bp. 1995. 33–59. o.

3 Ficzer Lajos: Alkotmány és közigazgatás. In: Az alkotmányozás jogi kérdései szerk.: Takács Imre ELTE Eötvös Kiadó Bp. 1995. 134–153. o.

4 Ficzer Lajos: Alkotmány és közigazgatás. In: Az alkotmányozás jogi kérdései szerk.: Takács Imre ELTE Eötvös Kiadó Bp. 1995. 134–153. o.

5 Illéssy István: A közzolgáltatás alkotmányi szabályozásáról Magyar Közigazgatás 2003. 4. sz. 223–237. o.

6 Illéssy István: A közzolgáltatás alkotmányi szabályozásáról Magyar Közigazgatás 2003. 4. sz. 223–237. o.

a változtatás kérdése, mely történhet alkotmánymódosítás által vagy új alkotmány létrehozásával.

Azért van jelentősége a közszolgálat legszűkebb fogalma meghatározásának (melyből – ne felejtsük el, hogy – a kormányzásban résztvevőket kivettük), mert a később kialakítandó alkotmányi szabályozásban ezáltal elkülönítetten (legalábbis külön fejezetben) kell kezelnünk a Kormányt és a közigazgatást. Mert bár a Kormány része annak, de a közszolgálat leszűkített fogalma – mely minden politikai vonatkozást kiszűr; a kormányzásban résztvevőket kiemeli ebből a körből – segít megvilágítani a közigazgatásnak azt az oldalát, amely ténylegesen a köz szolgálatában áll és a köz érdekében fejt ki tevékenységét. Ezen gondolatmenet mentén továbbhaladva oda juthatunk, hogy bár az Alkotmány jelenleg is tartalmaz a közigazgatásra vonatkozó rendelkezéseket (Kormány működése, önkormányzati igazgatás...), de az általunk lecsónkított személyi állományra nincs tekintettel.

Ha az Alkotmány jelenlegi rendelkezéseit nézzük, megállapítható, hogy a köztisztviselőkre vonatkozó szabályozás csak a közhivatal viselés jogának rögzítésére szorítkozik.

„Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen.”<sup>7</sup>

Az 1949. évi XX. törvény azonban még ezt a kitélt sem tartalmazta. Csak az 1989. évi XXXI. törvénynek (alkotmánymódosítás) köszönhetően került bele, de ekkor még a közügyek vitelében való részvétel jogával egy helyen.

„70. § (4) Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy részt vegyen a közügyek vitelében, továbbá hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen.”<sup>8</sup>

A 2002. évi LXI. törvény kivette ebből a bekezdésből a közügyekben való részvétel jogát. Viszont a tör-

vénynek ez a bekezdése is csak a csatlakozást követően lépett hatályba. Azért került át a (4) bekezdésből a (6) bekezdésbe, mert az Európai Unióhoz csatlakozás és az uniós állampolgárság következtében változások történtek azt ezt megelőző részben is (választójog).

Egy új alkotmány megalkotását maga a hatályos alkotmányunk preambuluma mondja ki azzal, hogy a jelenlegit ideiglenesnek nyilvánítja. Viszont az átmenetet felváltó új alkotmány létrehozására 1989 óta nem került sor, pedig sok tekintetben szükség lenne rá.

Ha egy új alkotmány megalkotásának szükségessége mellett foglalnunk állást, akkor annak a korábbtól lényegesen különböznie kell. Alapvető kiindulási szempont, hogy a közigazgatás alkotmányi szabályozása koncepcionális elemeinek kimunkálása kapcsán egyaránt figyelemmel kell lennünk a közigazgatásnak az államszervezetben elfoglalt helyére, más állami fő szervtípusokkal való kapcsolatrendszerére, az együttműködés és kölcsönhatás, valamint az elkülönülés mozzanatára egyaránt.<sup>9</sup>

A közszolgálat kapcsán az alkotmánymódosításnak/új alkotmány megalkotásának egy lehetséges változata szerint bővíteni lehetne az Alkotmány alapelveit vagy az ott foglalt alapjogokat attól függően, hogy az az elv – amit az Alkotmányba kívánunk foglalni – a közszolgálat egészének, vagy inkább az ügyfelek számára fontosabb. Első esetben az alapelvek között kellene inkább szabályozni, mivel az mindkét oldal (ügyfél és a közszolgálatban dolgozók) számára védelmet biztosít, míg a második esetben inkább alapjogként kerülhetne szabályozásra, mert ez adott egyénnel szemben értelmezhető és csak a jogosult számára nyújt biztosítékot.

A közszolgálatot és a közigazgatást érintő alulszabályozottságot próbálta megszüntetni az 1995-ben készült új Alkotmány koncepciója.

A választott megoldás az EU tagországok által alkalmazott megoldások harmadik csoportját követte volna, így ennek alapján részletes szabályok szóltak volna:

- a közérdek szolgálatáról
- a hivatásos és pártatlan közszolgálat elvéről
- a szakszerűség
- a karrierrendszer
- a lojalitás elveiről
- a köztisztviselők egyes alkotmányos jogainak korlátozásáról
- az összeférhetetlenségről
- az államtitok megőrzésének köteleességéről

Ez a megoldás nyilván nem volt véletlen, az EU új demokráciáiban a klasszikus karrier típusú közszolgálat elveinek és a részletes jogi garanciáinak alkotmányos rögzítése a demokratikus elkötelezettségnek fontos jelzői voltak és a közigazgatás depolitizáltságát is szolgálták. Tehát értékválasztásra volt szükség előbb annak érdekében, hogy ez alapján a jogi garanciális elemeket is ki lehessen dolgozni. Ez azonban nem történt meg az 1995-ös alkotmányreform kísérlete során sem.<sup>10</sup>

Az alkotmányozási folyamat tekinthető egyben a közigazgatás szervezeti, személyi vagy más szempontú korszerűsítési, fejlesztési lehetőségének is, hiszen az Alkotmány hivatott kifejezni a jog uralmát, a közigazgatás joghoz kötöttségét és fejlődési lehetősége is ezáltal biztosított. De ahhoz, hogy ennek alapját megteremtjük, egy társadalmi-gazdasági modernizációs program kialakításának igénye merül fel, mert tulajdonképpen ennek a háttérnek a megjelenése az Alkotmányban rögzítés és ez a feltétele a tényleges fejlesztésnek is.

A közigazgatási szervezetrendszer alapvető vonásainak és struktúrájának, a közigazgatási csatornáknak, mechanizmusoknak, a fő tevékenységi fajták és döntéstípusok meghatározásával az alkotmányos reguláció a közigazgatásnak a jog uralma, illetve a jogrendszer uralma alá vetésének fő eszköze.<sup>11</sup>

7 CD Jogtár 1949. évi XX. törvény 70. § (6) bek. KJK-Kerszöv Bp. lezárva: 2005. augusztus 31.

8 CD Jogtár 1989. évi XXXI. törvény 70. § (4) bek. KJK-Kerszöv Bp. lezárva: 2005. augusztus 31.

9 Bragyova András: Az új alkotmány egy koncepciója Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó MTA Állam- és Jogtudományi Intézet Bp. 1995. 178–190. o.

10 Balázs István: A közszolgálat fejlődési tendenciái különös tekintettel a jogi és szociális garanciarendszerre Magyar Közigazgatás 2001. 11. sz. 641–647. o.

11 Kiss Barnabás: Az államszervezet az új alkotmányban in: Nyugat-Európa legújabb alkotmányai Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Bp. 1990. 66–69. o.

Illéssy István szerint a közszolgálatot tehát azért szükséges az Alkotmányban megjeleníteni, mert közvetlenül érinti a politikai hatalom gyakorlását és annak a közérdekhez kötését, így egyenes összefüggésben áll a nép, illetve az állam szuverenitásával. Ez a kapcsolat szorosabb, amikor az államhatalmat gyakorló konkrét személyekről (pl. köztisztviselők) van szó. Ezek alkotmánybeli megjelenítése akkor is indokolt, ha csak minimalista, vagyis a közszolgálatot illetően szűkszavú szabályozási koncepció kerül elfogadásra.<sup>12</sup>

Ádám Antal szerint sem lenne felesleges az Alkotmányban megfogalmazni erkölcsi követelményeket és egyértelműen előírni a közszolgálatban állókkal – itt kiemelve a köztisztviselőket, hiszen ez a kutatás fő alanya – szemben az alkotmányhűség követelményét.

Az alkotmányhűség kifejezett kimondása egyrészt azért indokolt, mert a közszolgálatban dolgozók jelentős hányada még nincs tudatában annak, hogy önként vállalt és esküvel megerősített státusa őt arra kötelezi, hogy hivatali feladatának gyakorlása közben és azon kívül is rá az a jogi és erkölcsi kötelesség hárul, hogy az erkölcsi gondosság különös igényével segítse elő az alkotmányos rend kibontakozását, az alkotmányi értékek érvényesülését és az őt alkalmazó intézmény rendeltetésének betöltését.<sup>13</sup>

Ezenkívül a közigazgatás tekintetében is változásokra, bővítésre lenne szükség, hiszen hiányoznak olyan alapvető kérdések, mint a minisztériumok alkotmányos rendezése, a közigazgatás működésével összefüggő alapvető garanciális rendelkezések alkotmányba foglalása,

tehát lényegét tekintve hiányzik a közigazgatási alkotmányosság intézményrendszere.

A közigazgatással kapcsolatos szabályok elkülönítése a kormányfővel foglalkozó fejezettől a kormányzás és a közigazgatás, illetve ennek nyomán a kormány és a közigazgatás közti megkülönböztetésen nyugszik. A kormány a közigazgatás legfelső vezetője, de tevékenységének csak egy része a közigazgatás vezetése, a másik rész a kormányzás, a kormány tulajdonképpeni elsődleges feladata. Tehát a közigazgatást ettől mindenképpen elkülönítenet kell szabályozni. A közigazgatási tevékenység jogszerűsége néhány általános biztosítékát is tartalmaznia kell az Alkotmánynak.<sup>14</sup>

A közigazgatással foglalkozó fejezet nem lehet teljes a köztisztviselő jogállásának alkotmányos garanciája nélkül. Mindenekelőtt a köztisztviselő jogállásának alapelvét kellene kimondani:

– „Az állam közigazgatása a hivatásos és pártatlan közszolgálat elvén alapszik; a köztisztviselők munkájukat a köz érdekében élethivatásként látják el.”<sup>15</sup>

Tehát összegezve az Alkotmányban meg kell „emlékezni” a köztisztviselő jelentőségéről és jogállásáról, másrészt a közszolgálatban betöltött szerepükről és ezzel kapcsolatban a közszolgálat elveiről, harmadrészt a közigazgatással kapcsolatos részek is bővebb kifejtést érdemelnének, külön fejezetben szabályozva a Kormány felépítését, működését.

A közszolgálattal kapcsolatos változtatási javaslatok között szerepelne az alapelvek vagy alapjogok körének tágítása, attól függően, hogy az egyént vagy az egész szervezetet érinti. Ha a közszolgálat finalista fo-

galmából indulunk ki, akkor bekerülhetne az Alkotmányba a közérdekű feladatellátás, a nyitottság, az átláthatóság és a felelősség elve. Ha a szűkebb fogalmat vesszük alapul, akkor beszélünk kell a hűségéről és a stabilitásról és a bírósági jogvédelem-panaszlehetőség kettősének biztosításáról. A legszűkebb értelmezés kapcsán pedig szóba kerülhetnek speciális szervezeti és működési elvek is, esetlegesen a „megfelelő” eljárás elemeinek lefektetése is.

Egyértelműen a köztisztviselőkkel szemben támasztott követelmények között kellene feltüntetni a hivatásszerűség, a karrierelv, a részvétel elve, az egyes alapjogok korlátozása tárgyköröket, melyek már nem a közszolgálat egészére, hanem a személyi állományra vonatkoznak. Emellett világosan elkülöníti a hivatásos köztisztviselői kart a választott politikai tisztségviselőktől. A köztisztviselő jogállásával kapcsolatban az Alkotmány tartalmazhatná azt is, hogy köztisztviselőnek csak az nevezhető ki, aki ezeknek a feltételeknek megfelel.

Vizsgálni lehetett volna még a téma kapcsán a köztisztviselő viszonyát az Alkotmányhoz, tehát nem csak azt, hogy jelenleg vagy a jövőben milyen kérdéseket kell vagy érdemes a köztisztviselőket illetően az Alkotmányban szabályozni, hanem azt is, hogy az alkotmányos rendelkezések és a Ktv. szabályai hogyan viszonyulnak egymáshoz. Ezekről Alkotmánybírósági határozatok tucatjai szólnak, de azért nem mélyedtem bele ezek tárgyalásába, mert nem a két törvény közti kapcsolatra akartam helyezni a hangsúlyt, hanem az alaptörvényre, annak hibáira, hiányosságaira.

12 Illéssy István: A közszolgálat alkotmányi szabályozásáról Magyar Közigazgatás 2003. 4. sz. 223–237. o.

13 Ádám Antal: A közszolgálati erkölcs alkotmányi és egyéb forrásairól Magyar Közigazgatás 1998. 5. sz. 257–264. o.

14 Bragyova András: Az új alkotmány egy koncepciója Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó MTA Állam- és Jogtudományi Intézet Bp. 1995. 178–190. o.

15 Bragyova András: Az új alkotmány egy koncepciója Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó MTA Állam- és Jogtudományi Intézet Bp. 1995. 178–190. o.

## Az Európai Bizottság szerepe az európai közigazgatási eljárás során

### I.

Régtől fogva közismert tény, hogy az ember társas lény, azaz valamiféle kisebb-nagyobb közösség tagjaként él. Az ugyancsak tény, hogy a közösségi lét mellett, hogy számos előnnyel jár, bizonyos kötelezettségeket is maga után von. Ilyen kötelezettség, hogy az egyén tiszteletben kell, hogy tartsa a közösség szabályait, akár részt vett azok megalkotásában, akár nem. Közösséget azonban nemcsak személyek hozhatnak létre, hanem államok is, és az államok e tekintetben nem különböznek az egyéntől, mivel ugyancsak kötelesek betartani a közösségi együttélés normáit.

2004 májusa óta hazánk is egy nemzetállamok alkotta sajátos közösség, az Európai Unió tagja. Az EU-t számos tényező különbözteti meg a nemzetállamtól, melyek közül a következőket érdemes kiemelni: az EU nem rendelkezik sui generis intézményrendszerrel, hanem mintegy „kölcsonveszi” a Közösségek 1965 óta közös intézményrendszerét; míg a nemzetállam központi, területi és helyi szervek kiépítésére törekszik, addig az EU esetében – a tagállami szuverenitás megóvása érdekében – csak központi szervek létesítésére került sor; nem érvényesül egyértelműen a központi szervek tekintetében a hatalommegosztás elve.<sup>1</sup>

Bár a nemzetállamra érvényes közbizonyi kategóriák csak körültekintő óvatossággal alkalmazhatók az EU leírásakor, az mégis kétségtelen, hogy működésében kiemelkedő szerepet játszik a végrehajtó hatalom, vagyis a közigazgatás. Az pedig egyértelmű – a Római Szerződés (továbbiakban RSZ) rendelkezései tükré-

ben –, hogy a végrehajtó hatalom le-tétevényese – az Európai Unió Tanácsa mellett – az Európai Bizottság (továbbiakban Bizottság), amely mindezek alapján központi közigazgatási szervként fogható fel.

A Bizottság végrehajtó funkciója tekintetében meg kell különböztetni a saját, illetve a delegált hatáskörben történő végrehajtást. A RSZ 202. (145.) cikke teszi lehetővé a Tanács számára, hogy az általa megállapított szabályok végrehajtásával a Bizottságot bízva meg – ekkor beszélünk átruházott hatáskörben történő végrehajtásról. A saját hatáskörben történő végrehajtást a RSZ 211. (155.) cikke nevesíti: „...a Bizottság: gondoskodik e szerződés rendelkezései és az e szerződés alapján az intézmények által hozott rendelkezések alkalmazásáról”. Ebben a körben egyrészt a közösségi politikákat működteti, másrészt ellenőrzi a közösségi jog betartását.<sup>2</sup>

Amint arra már utaltam, bármely közösség tagjának kötelezettsége, hogy betartsa a közösség által előírt szabályokat. Nincs ez másképp az EU – „a közösség” – és a tagállam – „a közösség tagja” – esetében sem. A tagállamok tagságuk létesítésével vállalják a RSZ betartását, ezen kötelezettségvállalás „figyelője” pedig a Bizottság, vagyis a „Szerződések Óra”. Amennyiben tehát valamely tagállam nem tesz eleget szerződéses kötelezettségének – akár tevés-sel (például jogsértő államigazgatási gyakorlattal), akár mulasztással (például irányelv implementálási kötelezettség elmulasztásával) – akkor a Bizottság egy objektív jellegű eljárást indíthat ellene a RSZ 226. (169.) cikke alapján.<sup>3</sup>

A továbbiakban – különös hangsúlyt helyezve a Bizottság szerepére – ezt az ún. kikényszerítési eljárást kívánom röviden áttekinteni.

### II.

A kikényszerítési eljárás – amint azt már említettem – egy objektív jellegű eszköz a Bizottság eszköztárában arra az esetre, ha valamely tagállam megszegi szerződéses kötelezettségeit. A RSZ 226. (169.) cikke szerint: „Ha a Bizottság megítélése szerint egy tagállam az e szerződésből eredő valamely kötelezettségét nem teljesítette, az ügyről indoklással ellátott véleményt ad, miután az érintett államnak lehetőséget biztosított észrevételei megtételére. Ha az érintett állam a Bizottság által meghatározott határidőn belül nem tesz eleget a véleményben foglaltaknak, a Bizottság a Bírósághoz fordulhat.”

Az eljárás objektivitása abban áll, hogy az Európai Bíróság (továbbiakban Bíróság) csak annak megállapítására szorítkozik, hogy történt-e jogsértés.<sup>4</sup> A tagállam által védekezésépp felhozott szubjektív tényezők nem szolgálnak mentségül, ugyanis a közösségi jog betartását megalapozza mind a „pacta sunt servanda” elve, mind pedig a RSZ 10. (5.) cikke, a hűség klauzula.<sup>5</sup>

Az eljárásban részt vevő felek egyrészt a Bizottság, másrészt a RSZ részes állama. A Bizottság közérdekből indítja az eljárást, és az esetleges bírósági eljárás során sem kell jogi érdekelttségét bizonyítania.<sup>6</sup> Ez azzal magyarázható, hogy a közösségi intézményrendszeren belül a Bizottság testesíti meg leginkább a Közösség érdekeit. Saját belátásán múlik megindítja-e és véghez viszi-e a kikényszerítési eljárást vagy sem, azaz széles körű mérlegelési lehetősége van. Ami a másik oldalt illeti: ezen a póluson kizárólag tagállam állhat. A jogsértést ténylegesen elkövető lehet akár a tagállam közbizonyi státusz-szal rendelkező szerve, intézménye, köztisztviselője, azonban mégis a tagáll-

1 Torma András (szerk.): Európai közigazgatás. Virtuóz Kiadó, 2005. 51–52. o.

2 Kende Tamás – Szűcs Tamás: Európai közbizony és politika. Osiris Kiadó, 2002. 429. o.

3 Kende – Szűcs: i.m. 428–430. o.

4 Kende – Szűcs: i.m. 428. o.

5 Várnay Ernő – Papp Mónika: Az Európai Unió joga. KJK Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2001. 257. o.

6 Kecskés László: EU-jog és jogharmonizáció. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2005. 627. o.

lam felelősségének megállapítása áll az eljárás középpontjában.<sup>7</sup>

A továbbiakban az eljárás kapcsán a következő kérdésekre kívánok röviden választ adni:

1. Hogyan szerez tudomást a Bizottság a jogsértésről?
2. Milyen fázisokra tagolható az eljárás?
3. Hogyan érvényesül a Bizottság diszkrecionális jogköre?
4. Mi történik, ha a tagállam nem tesz eleget a bírósági ítélet rendelkezéseinek?

### 1. Tudomásszerzés a jogsértésről

A Bizottság számára a jogsértésről való tudomásszerzést a következő információs csatornák biztosítják:<sup>8</sup>

- természetes személyek, társaságok, tagállami kormányok panaszai,
- az Európai Parlament ülésein elhangzott kérdések,
- érdekképviseleti szervek jelzései,
- a Bizottság hivatalnokai is észlelhetik a sajtó figyelése alapján a jogsértő állapotot,
- végül, mivel a tagállamok többnyire kötelesek tájékoztatni a Bizottságot az irányelv implementálási kötelezettség teljesítéséről, így ennek elmaradása is a jogsértésre utalhat.

### 2. A kikényszerítési eljárás szakaszai

Az eljárás két nagy egységre bontható: a bírósági eljárást megelőző szakaszra – amely tulajdonképpen egy adminisztratív eljárás –, és a bírósági eljárásra. A tényleges eljárást azonban többnyire megelőzi egy, a RSZ által nem szabályozott informális kapcsolatfelvétel az érintett tagállammal, oly módon, hogy a Bizottság illetékes főigazgatója levelet küld a tagállam brüsszeli állandó képviselőjéhez.<sup>9</sup> A levél, és az azt kö-

vető tárgyalások célja, hogy a hozs-zadalmass és költséges eljárás mellő-zésével rendezzék a vitás kérdést. Ennek érdekében a Bizottság akár meg is hosszabbíthatja a határidőt, akár enyhíthet a tagállam kötelezettségén. Jelentősebb kedvezmények adására azonban többnyire nem kerül sor.<sup>10</sup>

#### 2.1. Adminisztratív eljárás

##### a. Figyelmeztető levél

Amennyiben az informális tárgyalások nem vezetnek megfelelő eredményre, akkor a Bizottság az adott tagállam külügyminiszteréhez ún. figyelmeztető levelet juttat el. A Bizottság igyekszik a levelet a hozzá címzett panasz beérkezésétől számított egy éven belül kibocsátani.<sup>11</sup>

A levél garanciális jelentőségű, mert egyrészt lehatárolja a vita tárgyát, vagyis a jogsértést, másrészt pedig biztosítja a tagállami védekezéshez szükséges információkat.<sup>12</sup> A levélben a Bizottság felhívja a tagállamot, hogy reagáljon az abban foglaltakra. Köteles felhívni erre a tagállamot, mert a válaszadás lehetősége a Szerződés által megkövetelt lényeges eljárási garancia és az eljárás formai követelménye.<sup>13</sup> A tagállam a rendelkezésére bocsátott általában két hónapos határidő alatt vagy elismeri a jogsértést, és amennyiben azt meg is szünteti, akkor ezzel elejét veheti az eljárás folytatásának, vagy pedig tagadja a jogsértő állapot fennállását, és igyekszik erről meggyőzni a Bizottságot.

##### b. Indokolt vélemény

Az igazgatási fázis csúcspontja az indokolt vélemény kibocsátása, melyre akkor kerül sor, ha a Bizottság megítélése szerint a tagállam számára biztosított határidő eredménytelenül telt el, vagy a tagállami intézkedések

nem elegendők. Az indokolt vélemény pontos iránymutatásul szolgál a tagállam számára, mivel tartalmaznia kell azokat a tényeket és jogi indokokat, amelyek arra vezették a Bizottságot, hogy a tagállam nem tett eleget szerződéses kötelezettségének, sőt többnyire megjelöli azokat az intézkedéseket is, melyek a jogsértés megszüntetését eredményezik, és ehhez a tagállam számára rendszerint két hónapos időtartamot biztosít.<sup>14</sup>

Lényeges szabály, hogy a későbbiekben benyújtott kereseti kérelem nem terjedhet túl az indokolt vélemény által meghatározott tárgyi terjedelmen. Ilyen módon a vélemény amellet, hogy egy utolsó lehetőség a tagállam számára a kötelezettségei teljesítésére, a bírósági eljárás előkészítő irataként is funkcionál.<sup>15</sup>

Fontos kiemelni, hogy bár a vélemény nem bír kötelező erővel, és nem támadható meg a Bíróság előtt, azonban kibocsátása nélkül a Bizottság nem nyújthat be keresetet a Bírósághoz.

#### 2.2. Bírósági eljárás

A Bíróságnak kizárólagos joghatósága van annak eldöntésére, hogy történt-e jogsértés vagy sem. A Bírósághoz fordulás lehetőségét a RSZ 226. (169.) cikke biztosítja, magát az eljárást pedig a 228. (171.) cikk szabályozza.

A bírósági eljárás során a felperes a Bizottság, jogi érdekeltiségét a perindításhoz – amint arra már utaltam – nem kell bizonyítania. Az eljárás a Bizottság kérelmének benyújtásával veszi kezdetét, és csak a Bizottság kérelmére szüntethető meg, a tagállam nem kérheti az eljárás megszüntetését arra való hivatkozással sem, hogy időközben módosította a kifogásolt nemzeti jogszabályt.<sup>16</sup> A Bi-

7 Kende – Szűcs: i.m. 430. o.

8 Várnay – Papp: i.m. 259. o.

9 Bár az informális rendezés lehetőségét nem rögzíti a RSZ, jelentőségét mutatja, hogy amennyiben bejelentő panasz alapján szerzett tudomást az esetleges jogsértésről a Bizottság, akkor kötelezi magát, hogy tájékoztatja a bejelentőt a megtett intézkedésekről. Ibanez, Alberto J. Gil: A közösségi jog ellenőrzése és végrehajtása. Osiris Kiadó, Budapest, 2000. 223. o.

10 Kende – Szűcs: i.m. 297. o.

11 Kecskés: i.m. 624. o.

12 Várnay–Papp: i.m. 261. o.

13 Dr. Fülöp Botond: A közösségi jog létrejötte, fejlődése, különös tekintettel az Európai Bíróság jogfejlesztő tevékenységére. <http://jogiforum.hu/publikaciok/51.4.0>

14 Várnay – Papp: i.m. 260. o.

15 Kecskés: i.m. 626. o.

16 Dr. Fülöp Botond: i.m. <http://jogiforum.hu/publikaciok/51.4.0>



zottság belső eljárási szabályzata tartalmazza a keresetlevéllel kapcsolatos határidőket, melyek a következők: az ideiglenes szöveget az illetékes főigazgatóság köteles kidolgozni a jogi szolgálat közreműködésével legfeljebb négy héten belül. A végleges szöveget a Főtitkárság juttatja el az illetékes biztoshoz aláírás céljából, aki az aláírást megelőzően kikéri a kabinet véleményét. Amennyiben nem írja alá, akkor ennek okát köteles megmagyarázni a biztosi kollégiumnak. Mindezek következtében a keresetlevél megküldésének elhatárolása, és tényleges elküldése között akár másfél hónap is eltelhet.<sup>17</sup>

Az alperes tagállamok annak igazolására, hogy miért sértették meg a közösségi jog előírásait, különböző indokokat hoznak fel, azonban ezen szubjektív indokok jelentős részét a Bíróság nem fogadja el.<sup>18</sup>

A per folyamán a bizonyítási teher a Bizottságon nyugszik, pontosan meg kell jelölnie a jogsértő cselekményt, és ezt alá is kell támasztania. Mivel a RSZ 10. (5.) cikke együttműködési kötelezettséget ír elő, amely a tájékoztatási kötelezettséget is magában foglalja, ezért ennek elmulasztása a tagállam részéről maga után vonja a bizonyítási teher megfordulását.<sup>19</sup>

Az ítélet jogi természetével kapcsolatban érdemes kiemelni, hogy deklaratív jellegű, tehát a Bíróság csak annak megállapítására jogosult, hogy a jogsértésre sor került-e, vagy sem.<sup>20</sup> Mindez pedig magában foglalja a jelenlegi és a jövőbeni normaszegés megszüntetésének kötelezettségét. Az ítélet kötelező erejű, vagyis a tagállam köteles meghozni az ítéletben foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket. A Bíróság a jogsértés megszüntetése érdekében szükséges intézkedéseket konkrét módon nem határozhatja meg, de az azt előmozdító módszereket igen.

Az ítélet meghozatalát követően a

Bizottság a tagállamot egy hónapon belül egy emlékeztető levélben felhívja az ítéletben foglaltak teljesítésére, és három hónapon belül választ vár a megtett intézkedésekről.<sup>21</sup> A RSZ nem tartalmaz arra vonatkozó szabályokat, hogy a tagállam milyen határidőn belül köteles megszüntetni a jogsértő állapotot, de a Bíróság jogértelmező gyakorlata értelmében a jogsértés kiküszöbölését azonnal meg kell kezdeni, és minél hamarabb el kell végezni.<sup>22</sup>

### 3. A Bizottság diszkrecionális jogkörének bizonyítékai

A mérlegelési jog régóta ismert a nemzetállami közigazgatásokban, szükségessége nem vitatható. A Bizottságot, mint központi közigazgatási szervet is megilleti a kikényszerítési eljárás során a diszkrecionális jog, az alábbi területeken:

- a. A Bizottság dönthet úgy, hogy nem él az eljárás megindításának jogával. Az ilyen jellegű döntés meghozatalát többek között indokolhatja: személyi és materiális eszközök hiánya; az a tény, hogy az ítélet ellenére a továbbra is fennálló jogsértés alááshatja a Bizottság tekintélyét; végül az okok között megemlíthető az is, ha a jogsértési eljárás megindítása kényes politikai helyzetet teremtené.<sup>23</sup> Trabucchi főügyész véleménye szerint azonban a Bizottságnak minden lépést meg kell tennie a jogsértés megszüntetése érdekében, ideértve az eljárás megindításának kötelezettségét.<sup>24</sup>
- b. Ugyancsak szabadon mérlegelhet a Bizottság a tekintetben, hogy él-e az informális rendezés lehetőségével.
- c. A RSZ 226. (169.) cikkében szereplő „indoklással ellátott véleményt ad” kifejezés – látszólag – azt mutatja, hogy a Bizottság köteles kibocsátani az indokolt véleményt,

amennyiben megítélése szerint a tagállam megszegte szerződéses kötelezettségét. Viszont, ha a cikk második mondatát vizsgáljuk – „Bírósághoz fordulhat” – akkor ez a perlésre utaló enyhe fogalmazásmód világossá teszi, hogy mindkét esetben megilleti a Bizottságot a mérlegelés joga.<sup>25</sup>

- d. Az előbbiekből alapján tehát nyilvánvaló, hogy a mérlegelési jog következő szintjét az jelenti, hogy a Bizottság a Bírósághoz fordul-e keresettel, vagy sem.

### 4. A Bíróság ítéletének figyelmen kívül hagyása

Előfordulhat, hogy a Bizottság azt észleli, hogy a tagállam nem, vagy nem megfelelően tett eleget a Bíróság ítéletében foglaltaknak. Ekkor – a RSZ 228. (171.) cikkének (2) bekezdése értelmében –, miután lehetőséget biztosított az érintett tagállam számára észrevétel megtételére, ismételten indokolt véleményt bocsát ki. A véleményben köteles pontosan rögzíteni, hogy mely pontokban nem tett eleget a tagállam a Bíróság ítéletében foglaltaknak.

A RSZ 228. (171.) cikk (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a Bizottság csak abban az esetben fordulhat ismételten a Bírósághoz, amennyiben a tagállam a számára biztosított határidőn belül nem teszi meg a szükséges intézkedéseket. A Bizottság belátásán múlik, hogy szükségesnek tartja-e az ismételt perindítást vagy sem. Amennyiben úgy dönt, hogy keresettel fordul a Bírósághoz, akkor kérelmében egyrészt annak megállapítását kéri, hogy a tagállam továbbra is jogsértésben van, másrészt indítványozhatja azt, hogy a Bíróság szabjon ki a tagállamra átalányösszeg vagy kényszerítő bírság fizetési kötelezettségét. Ha nem tartja szükségesnek a jogsértő tagállamra pénzügyi szankció kiszabását, akkor az

17 Ibanez, Alberto J. Gil: i.m. 182. o.

18 A tagállamok hivatkoztak például vis maiorra, intézményi, politikai, technikai nehézségekre. Várnay – Papp: i.m. 262. o.

19 Ibanez, Alberto J. Gil: i.m. 106. o.

20 RSZ 228. cikk (1): „Ha a Bíróság megállapítja, hogy egy tagállam nem teljesítette az e szerződésből eredő valamely kötelezettségét, az adott államnak meg kell tennie a Bíróság ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket.”

21 Ibanez, Alberto J. Gil: i.m. 183. o.

22 Várnay – Papp: i.m. 264. o.

23 Várnay – Papp: i.m. 264. o.

24 Ibanez, Alberto J. Gil: i.m. 226. o.

25 Kecskés: i.m. 623. o.

erre vezető döntést köteles megindokolni.<sup>26</sup> Az átalányösszeget az különbözteti meg a kényszerítő bírságtól, hogy míg az átalányösszeg egyszeri fizetési kötelezettséget jelent, és független az ítélet végére nem hajtásának időtartamától, addig a kényszerítő bírság napi tételt jelent, és folyamatosan fizetendő az ítélethirdetés napjától a jogsértés fennállásáig.<sup>27</sup>

A Bizottság a kényszerítő bírság kiszámításához két közleményt vesz alapul. Az első közlemény három szempontot tartalmaz a számításához, melyek a következők: a jogsértés súlya, időtartama, és az újabb jogsértés megakadályozásához szükséges elrettentő hatás. A második közlemény a napi tétel kiszámítására tartalmaz rendelkezéseket, melyre az alábbi módon kerül sor: minden esetben egységesen 500 eurót vesznek alapul, majd ezt 1-20-ig terjedő skálából kiválasztott, a jogsértés súlyosságának megfelelő szorzóval megszorozzák, továbbá a jogsértés időtartamát figyelembe véve 1-3-ig terjedő skálából újabb szorzót választanak. A súlyossági és az időtartamra vonatkozó szorzó egyedileg kerül meghatározásra. Végül egy újabb szorzó (ún. ország-szorzó) következik, amelynek megállapításához a tagállam GDP-jét és a Tanács-

ban öt megillető szavazatok számát veszik alapul.<sup>28</sup>

A 228. (171.) cikk (2) bekezdése szerint a Bíróság nem köteles a tagállamot átalányösszeg vagy kényszerítő bírság fizetésével sújtani. Amennyiben mégis bírságot szab ki, akkor nincs kötve a Bizottság által meghatározott összeghez, csupán hasznos segítségül szolgálhat számára.<sup>29</sup>

### III.

A tagállami közösségi jogsértés esetén a Bizottság rendelkezésére álló eszközök elegendőnek bizonyulnak a védelmi funkció ellátásához, ezt bizonyítja, hogy az eljárást szabályozó normaanyagot az időbeli folytonosság jellemzi. A Maastrichti Szerződés hozott újdonságot az eljárás vonatkozásában a kényszerítő bírság jogintézményének megteremtésével, mely az eljárás hatékonyságát hivatott növelni.<sup>30</sup> Ezt megelőzően a Bizottság számára a Bíróság ítéletét nem teljesítő tagállammal szemben az egyedüli eszköz egy második – a jogsértést ismételtlen megállapító – ítélet kezdeményezése volt. Ugyancsak az eljárás jelentőségét mutatja, hogy az Alkotmányos Szerződés lényegében megismétli a hatályos rendelkezéseket.

### Felhasznált irodalom

C-278/01 Az Európai Bíróság 2003. november 11-én hozott ítélete a Bizottság v. Spanyolország ügyben. Európai Bírósági Ítéletek 2004 június

Dr. Fülöp Botond: A közösségi jog létrejötte, fejlődése, különös tekintettel az Európai Bíróság jogfejlesztő tevékenységére. <http://jogiforum.hu/publikaciok/51.4.0>

Härtel, Ines: Az Európai Bíróság kényszerítő bírságot kiszabó ítéleteinek végrehajthatósága tagállamokkal szemben. Magyar Jog 2003. 3. sz.

Ibanez, Alberto J. Gil: A közösségi jog ellenőrzése és végrehajtása. Osiris Kiadó, Budapest, 2000.

Kecskés László: EU-jog és jogharmonizáció. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2005.

Kende Tamás – Szűcs Tamás: Európai közjog és politika. Osiris Kiadó, 2002.

Torma András (szerk.): Európai közigazgatás. Virtuóz Kiadó, 2005.

Vattay Éva: Az európai közigazgatási eljárás, különös tekintettel az Európai Bizottság eljárására. Kézirat, Miskolc, 2004.

Várnay Ernő – Papp Mónika: Az Európai Unió joga. KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2001.

26 Várnay – Papp: i.m. 265. o.

27 Härtel, Ines: Az Európai Bíróság kényszerítő bírságot kiszabó ítéleteinek végrehajthatósága tagállamokkal szemben. Magyar Jog 2003. 3. sz. 168. o.

28 Härtel, Ines: i.m. 168. o.

29 C-278/01 Az Európai Bíróság 2003. november 11-én hozott ítélete a Bizottság v. Spanyolország ügyben. Európai Bírósági Ítéletek 2004. június 21. o.

30 Megítélésem szerint az eljárás hatékonyságát tovább növelné, ha pontosan rögzítésre kerülne az eljárás kapcsán felmerülő határidők, mivel jelenleg a RSZ nem tartalmaz erre vonatkozó rendelkezéseket, és jelenleg ezt a hiányt egyrészt a Bíróság joggyakorlata, másrészt a Bizottság belső szabályzatai pótolják.





Árva Zsuzsanna

## A közigazgatási büntetőjog egy speciális területe: a pénzügyi jogsértések

Előadásom témájául a közigazgatási büntetőjog speciális elkülönült tulajdonságokkal rendelkező területét: a pénzügyi vagy korábbi nevén a jövedéki cselekményeket választottam. Bár a hatályos szabályok szerint a pénzügyi jogsértéseket a többi tényállással egységesen szabályozzák, mégis ezt a cselekménycsoportot a sajátosságai folytán történelmileg egy viszonylagos különállás jellemez mind a mai napig. Jelen munkában megkíséreltem bemutatni azon okokat, amelyek ezen elkülönült szabályozást indokolják, vázolvva a jogterület történelmi fejlődését és a speciális csak a pénzügyi szabálysértésekre jellemző tulajdonságokat. A szűkös terjedelmi keretekre tekintettel azonban nem az egyes pénzügyi vonatkozású tényállásokkal és annak jellemzőivel kívánok foglalkozni, hanem ezen cselekmények szabályozásának főbb tendenciáival, bemutatva a jogintézmény fejlődését a jövedéki kihágásoktól kezdve a hatályos szabályozásig, kitérve a magyar jog szempontjából példaadó német megoldásra is.

### A pénzügyi jogsértések a közigazgatási büntetőjog kialakulásának kezdetén

A ma legelfogadottabb és a jogtudományban leginkább elterjedt megállapítás szerint a közigazgatási büntetőjog kettős természetű: igazgatás-ellenes és bagatell büntetőjogi elemeket foglal magába. Míg azonban a trichotómia elvéből fakadóan a kihágások egyértelműen a büntetőjog körébe tartoztak, addig a szabálysértések között – kezdetben legalábbis – egyértelműen az igazgatásellenes cselekményeket szankcionálták. Igaz, a kihágások megszüntetésének eredményeképpen a dekriminalizációs hullámokkal hamarosan ismételtelen egy bizonyos mérvű visszarendeződés történt.

A kettős vagy többes természet már kezdetektől fogva jellemezte a jogterületet. A 19. században alapvetően rendőri és jövedéki kihágásokat különböztettek meg. A kihágások első kodifikációja során, az 1879. évi XL. tc. megalkotására irányuló törvényjavaslat címe is „rendőri kihágások” lett volna, majd ezt a jelzőt a

törvényjavaslat igazságügyi bizottság előtt lezajlott vitája folytán elhagyták. Főként arra figyelemmel, hogy ezen jogszabályban nem csupán rendőri, tehát preventív vagy veszélyeztető jellegű cselekményeket szabályoztak, hanem az igazgatás ellenes cselekmények mellett kifejezetten büntető természetűeket, mint pl. a 2 Ft. értéket meg nem haladó élelmiszerlopás tényállását.<sup>1</sup> Ahogyan a Kbt. miniszteri indokolása is rámutatott, a büntetteken és vétségeken kívül a büntetőjog körébe tartoznak a kihágások is, amelyek a büntetéssel fenyegetését a társadalmi rend, a polgárok nyugalma, valamint a személy- és vagyonbiztonság követeli meg. A rendőri kihágások szerteágazó és változatos jellemvonásokkal bíró csoportját elsősorban az a közös tulajdonságuk fogja össze, amely szerint ezek a cselekmények általában a súlyosabb bűncselekmények vagy a nagyobb veszély megelőzését szolgálják.<sup>2</sup> Lényeges továbbá, hogy a rendőri kihágások nagy többségének éppen a preventív justíciát célzó karakterük következtében nem feltétlenül volt büntetőjog megfelelője. Bár ez alól éppen a már említett vagyon elleni cselekmények a kivételek.

A 19. század közepe után a rendőri kihágásokat a kifejezetten igazgatásellenes és sok esetben büntető karakterrel nem rendelkező áthágásokkal<sup>3</sup> is azonosították.<sup>4</sup> Mindennek magyarázata, hogy a rendőri büntetőjog a korban elsősorban a közrendészetet jelentette, így a védett jogi

1 Máthé Gábor: A közigazgatási büntetőjog elméletörténetéhez In Degré emlékkönyv 1995. 151. p.

2 A Kbt. miniszteri indokolása In Magyar Igazságügy 1879. 3. szám 236–239. p.

3 Érdemes megemlíteni, hogy a korban sok esetben az áthágás és a kihágás terminusz technikus nem alkalmazása nem mindig járt együtt kristályosodott jogi tartalommal.

4 Nagy Marianna: Az államigazgatási jogi szankció szabályozásának története Budapest 1990. ELTE A jogi felelősség szankciórendszer elméleti alapja 11. 15. p.

tárgyak közé tartozott a közrend, a közbiztonság, a közgazdaság, az ipar, a kereskedelem, a honvédelem vagy az egészségügy. Ennek megfelelően a rendészeti kihágások is nagyrészt azokat a cselekményeket foglalták volna magukba, amelyek jogellenessége valamilyen igazgatási szabály megsértésétől függ.<sup>5</sup> Ezen cselekményektől lényegesen különbözött a jövedéki kihágások, illetve jövedéki büntetőjog természete, amely az állam pénzügyi érdekeit védte. Ezen alapvető különbségből következnek a jövedéki cselekmények további jellemvonásai, amelyek egy része ma is, más része pedig a kihágások megszüntetéséig, tehát a 20. század közepéig meghatározó maradt.

### A jövedéki kihágások eltérő sajátosságai

A jövedéki cselekmények mind az anyagi jogot, mind az eljárást tekintve élesen elkülönültek más kihágásoktól, illetve bűncselekményektől. A rendőri kihágás szerteágazó mivoltából és a védett jogtárgyak jellegéből fakadóan az állam, és főként a közigazgatás – mint az állam aktív cselekvése – érdekeit védte, míg a jövedéki büntetőjog körében az állami jövedelmek, a királyi vagy az állami kincstár pénzügyi érdekeit sértő vagy veszélyeztető cselekmények tartoztak, amelyek esetében a jogsértő magatartás valamely pénzügyi tárgyú rendelkezés megszegésében állt. A büntetés funkciója szintén ennek megfelelő: a rendőri kihágások esetén a represszió a legfontosabb szempont, míg a jövedéki kihágásoknál a represszió mellett nem represszív, illetve reparatív funkcióval is bír a

szankció, hiszen jelentősebb szerepet kapott, hogy az államot ért károsodást is helyreállítsák.<sup>6</sup>

Figyelemmel arra, hogy a rendőri kihágás az állam általános érdekeit sértette, ezért a cselekmények döntő többsége – a magánvádas ügyek kivételével – hivatalból üldözendő volt. A pénzügyi jogsértések esetén azonban az eljárás a pénzügyi hatóság vádja alapján indult meg. A különbség azonban nem csupán az eljárás megindításában, hanem annak teljes lefolytatása során, így a formalizált eljárási rendet tekintve is fennállt, de érdemes megemlíteni, hogy az anyagi jogot is külön jogszabályok<sup>7</sup> tartalmazzák. Az elkülönülés jogszabályi szinten nem csupán látszólagos, hiszen a jövedéki ügyek kivett tárgykört képeznek mind az anyagi, mind az eljárási jog tekintetében.<sup>8</sup>

A formalizált eljárás szabályai szintén több ponton eltérnek egymástól. Így jellemző, hogy a 20. század elejei jövedéki eljárásokban a vádiratot a hatóság az eljárás során indokolás nélkül is visszavonhatta, amely jól példázza azt a már említett attribútumot, hogy a szankció funkciója a represszió helyett sokkal inkább a reparáció, tehát az állam pénzügyi érdekét ért hiány vagy károsodás helyreállítása. De szintén ezzel hozható összefüggésbe az a már a Harmincad Rendtartásban is szereplő rendelkezés, amelynek értelmében a feljelentőt és a tettenérőt jutalék illeti meg.<sup>9</sup>

Eltér egymástól az alkalmazott szankció is, hiszen a rendészeti kihágások esetében a jogszabályok meghatároznak generális minimumot és maximumot, míg a jövedéki cselekmények esetében ilyen nem találunk, mivel a büntetés mértéke a megrövidített vagy veszélyeztetett állami be-

vétel többszörösét, akár nyolcszorosát is elérhette. Szintén különbözik a behajtott összeg elszámolásának a sorrendje is. A rendőri kihágások esetében a behajtott összegből elsősorban a pénzbüntetést kell fedezni, majd ennek kiegyenlítése után kezdődik meg a költségek, illetve a kár elszámolása. A jövedéki kihágásoknál ez éppen fordítva van, az államkincstárból hiányzó bevétel pótlása mindent megelőz.<sup>10</sup> Szintén az állam pénzügyi érdekének mindenekelőttiége és a reparációs elv elsőbbsége érhető tetten abban a szabályban is, amely szerint az állami bevétel megtérülése esetén a behajthatatlan pénzbüntetésnek csak azt a részét kell elzárásra átváltoztatni, amely a köztartozás és a költségek levonása után fennmarad.<sup>11</sup> A rendőri kihágásoknál az állam nem értékeli a kártérítés összegét, hiszen annak megfizetése esetén is a teljes pénzbüntetést változtatták át elzárásra. Mindebből jól kitűnik, hogy az állam büntetőhatalmának érvényesítését nem befolyásolja például az elkövető és a sértett megegyezése, sem bármilyen más reparáció. Az Rbsz. 46. §-a expressis verbis ki is mondja, hogy a magánjogi igények rendezése, így az egyezség vagy az igény visszavonása nem akadályozza a büntetőeljárás lefolytatását.<sup>12</sup> További specialitás, hogy a jogszabályok a jövedéki eljárás során lehetőséget teremtettek a hatóságoknak az eljárás mellőzésére, amelyre főként akkor kerülhetett sor, ha a terhelt a közterhet kiegyenlíti, enyhítő körülmények állnak fenn és az eljárás mellőzését kérelmezik. Ezen jogintézménynek a rendőri eljárás során nem volt megfelelője.<sup>13</sup>

A két eljárástípus kriminológiai szempontból is jelentősen különbözik. Egyfelől máig jellemző, hogy a –

5 Tusnádi Élthes Gyula: A rendőri és jövedéki büntetőjog. Az ezeréves magyar kihágási jog története és mai állapota. 1935 Fővárosi Nyomda 438–441. p.

6 Álláspontom szerint a fenti jellemvonás azt bizonyítja, hogy a jövedéki kihágások és áthágások, amelyek jól példázzák, hogy a közigazgatási szankciók és a közigazgatási büntetőjog kezdetben teljesen átfedték egymást, és később elsősorban a szabálysértések létrehozásával vált szét alakult ki az a ma jellemző helyzet, hogy a közigazgatási szankciók egyik csoportját képezik a szabálysértések.

7 A rendőri büntetőjogot a már említett Kbt., a büntetőeljárás eljárását pedig főként a 38547/1880. B. M. sz. rendelet és a 65.000/1909. sz. B. M. rendelet szabályozta, míg a jövedéki jogsértések anyagi és eljárási szabályait a 18.400/1928. sz. és a 45.400/1928. sz. P. M. sz. rendeletek, valamint a királyi bíróságok előtti eljárásról szóló 31.000/1928. I. M. rendelet tartalmazta.

8 Tusnádi Élthes Gyula: A rendőri és jövedéki büntetőjog i. m. 441–442. p.

9 Tusnádi Élthes Gyula: A rendőri és jövedéki büntetőjog i. m. 442–443. p.

10 Tusnádi Élthes Gyula: A rendőri és jövedéki büntetőjog i. m. 443. p.

11 Ezen rendelkezés kedvező jellege abban a már említett rendelkezésben rejlik, amely szerint a büntetés mértéke a köztartozás többszöröse. Így abban az esetben, ha például a büntetés éppen megegyezik a köztartozás mértékével, akkor ennek megfizetése esetén voltaképpen nincs szó átváltoztatásról.

12 Tusnádi Élthes Gyula: A rendőri és jövedéki büntetőjog i. m. 443–444. p.

13 Tusnádi Élthes Gyula: A rendőri és jövedéki büntetőjog i. m. 444. p.

tudomásra jutott – rendőri cselekmények száma jelentősen meghaladta a jövedéki cselekmények számát: mintegy tízszerese annak. Másfelől a jövedéki kihágások mértéke a dolgok természeténél fogva szorosan összefügg a gazdaság tendenciáival, ezzel szemben a rendőri kihágásoknál nem mutatható ki ilyen szignifikáns összefüggés.<sup>14</sup>

### A jövedéki áthágások és kihágások szabályozásának főbb állomásai

A 1880-as években elterjedt jogirodalmi álláspont szerint a jövedéki kihágások gyökerei a külföldi, főként a német jogrendből származnak, ami a fentiek mellett szintén egy további indoka lehetett a jogterület viszonylagos elkülönülésének.<sup>15</sup> Tusnádi Élthes Gyula véleménye szerint ezzel szemben a jövedéki cselekmények létrejötte jóval korábban vezethető vissza a jogtörténetben, egészen az adózás rendszeresebbé válásáig. Ennek egyik fontos momentumja, hogy 1528-ban Budán I. Ferdinánd megszervezte az 1848-ig működő királyi kamarát, amelynek hatásköre igen széles körű volt. Kiterjedt a kincstári és koronai jószágok, a legtöbb korbelti adó és vámtípus kezelésére és állami felügyeletére. A kamara megszűnéséig, azaz 1848-ig jövedéki kihágásnak ennek megfelelően a korban létező állami bevételekkel kapcsolatos cselekmények tartoztak. Az ilyen ügyekben eljáró hatóságok rendszere is speciális volt, hiszen a pénzügyi igazgatásban részt vevő szervek jártak el első fokon, és a döntés ellen magához a királyhoz lehetett jogorvoslatért fordulni.

1848 után a jövedéki kihágások köre jelentősen bővült és nagyrészt szabályozottá vált, amely jelenség a közigazgatási jog másik ága, a pénzügyi igazgatás kialakulásával áll összefüggésben.<sup>16</sup>

A pénzügyi igazgatás hatósági rendszerének kialakulásával és szervezettebbé válásával és fontos érdek fűződött ahhoz, hogy a közigazgatás működtetésére szolgáló bevételeket közszolgáltatások útján biztosítsák, amelyet a büntetőjog, illetve a közigazgatás szankcionálásával is erősítettek. Továbbra is hatályban voltak azonban az 1788. évi Harmincad-rendszabályok, az 1842. évi Harmincadi Hivatali utasítás, melyet az 1868-as pénzügyi törvények egészítettek ki. Ezen jogszabályok alapján jövedéki kihágást az követ el, aki „az államkincstárt megkárosító szándékkal a pénzügyi törvények és szabályok ellenére valamit tesz vagy elmulaszt.”<sup>17</sup> Jelentős előrehaladást jelentett a joggyakorlat egyetemes szempontjából, hogy 1867-ben 16 pénzügyi törvényszéket, 1868-ban pedig pénzügyi feltörvényszéket állítottak fel, amelyet 1871-ben átszerveztek. Ennek alapján 18 királyi törvényszék kapott hatáskört az ügyek elbírálására, amelyek döntése ellen a budapesti királyi ítélőtáblára lehetett fellebbezni.<sup>18</sup> A bírósági ítélkezés megteremtését a jogirodalom azért is dicsérte, mivel ezen cselekmények összetett gazdasági, pénzügyi, igazságszolgáltatási és más ismereteket igényelnek,<sup>19</sup> mindamellett úgy vélték, hogy a bíróságok által kialakított ítélkezési gyakorlat bizonyos fokig ellensúlyozhatja az egységes, átfogó jogi szabályozás kezdetben fennálló hiányát.<sup>20</sup>

### A pénzügyi jogsértések a kihágások megszüntetésével

1953-ban a már említett követelmények megvalósítása érdekében létrehozták a szabálysértéseket, míg a kihágásokat két évvel később megszüntették. A szabálysértések kodifikációjával más követelményeknek is

igyekeztek megfelelni. A gazdálkodó szervezetek működése felett az állam felügyeletet gyakorolt, így arra törekedtek, hogy az állami befolyásolás minél több eszközének megsértését megfelelően szankcionálják.<sup>21</sup> Az alapvető jellemzők között azonban továbbra is érvényesült az, hogy a pénzügyi cselekmények, így a jövedéki, a vám- és deviza jogsértések ún. kettős alakzatú tényállást képeznek, tehát az értékhatár alatti elkövetés szabálysértés, míg az értékhatár felett bűncselekménynek minősülnek. Egyes szakírók úgy vélték, hogy a nagyobb értékre történő elkövetés egyben minőségi különbséget – bűncselekmény, illetve szabálysértés – is eredményez az egyes cselekmények között.

Mindez azonban tudományelméletileg több nehézséget okozott, mint a kihágások esetén, hiszen a kihágások a trichotómiából fakadóan deklaráltnak a büntetőjoghoz tartoztak – ellentétben a szabálysértésekkel, amelyek esetén mindezt legalább kezdetben éppen tagadták. A szabálysértéseket ugyanis 1953-ban jogpolitikailag azért hozták létre, mert a hogy szabadságelvonó büntetést kizárólag bíróság szabhasson ki, a rendőrség ne végezzen bírósági tevékenységet és hogy megteremtésük a rendőrségnek a bírságotól való megtagadása érdekében volt. Ezen kettős alakzatú tényállások esetén viszont egy mesterségesen kreált ismérvtől választja el a bűncselekményt az igazgatásellenességtől.<sup>22</sup> Mindez persze azt az érvelést is alátámasztja, hogy a szabálysértések egyaránt bagatell-büntetőjogi és igazgatásellenes cselekményeket is összefognak. A probléma azonban az, hogy a fentiek szerint éppen ezen összetettség kiküszöbölése érdekében jöttek létre a szabálysértések és szűntek meg a kihágások.

A szabályozás módszere tekinte-

14 Tusnádi Élthes Gyula: A rendőri és jövedéki büntetőjog i. m. 441. p.

15 Székely József: A jövedéki büntetőeljárásról, tekintettel a monarchia mindkét felére In Magyar Igazságügy 1882. 4. szám 262. p.

16 Tusnádi Élthes Gyula: A rendőri és jövedéki büntetőjog i. m. 440. p.

17 Székely József: A jövedéki kihágások iránti eljárás reformja In Magyar Igazságügy 1883. 360. p.

18 Székely József: A jövedéki kihágások iránti eljárás reformja i. m. 359–360. p.

19 Székely József: A jövedéki büntetőeljárásról, tekintettel a monarchia mindkét felére i. m. 262–263. p.

20 Székely József: A jövedéki kihágások iránti eljárás reformja i. m. 360. p.

21 Bossánszky Lajos: A gazdasági jellegű szabálysértések szankciórendszerének problémái In Máthé Gábor – Szabó András (szerk.): A szabálysértési jog továbbfejlesztésének elméleti megalapozása 1987. Budapest MTA Államtudományi Kutatások Programirodája 63. p.

22 Király Tibor: Kihágások a magyar jogban In Móra Mihály (szerk.): Tanulmányok az állam és jog kérdései köréből. 1953. Budapest 126. p.

23 Farkas Ferenc: A visszaélés jövedékekkel, a vám- és a deviza-szabálysértésekre vonatkozó joganyag kodifikálásáról In Máthé Gábor – Szabó András (szerk.): A szabálysértési jog továbbfejlesztésének elméleti megalapozása 1987. Budapest MTA Államtudományi Kutatások Programirodája 111. p.

tében továbbra is kerettényállásokat alkalmaztak, amelynek értelmében csupán az igazgatási szabályok megismerésével lehetett tartalommal kitölteni az egyes normákat. Mindemellett a cselekmények társadalomra veszélyességét aszerint is differenciálták, hogy az egyes tényállásokat a jogforrási hierarchiában milyen szintű normában szabályozták.<sup>24</sup>

A védett jogi tárgy továbbra is az állam fiskális érdekeinek megsértése volt. Ráismertek arra, hogy a viszonylagosan csekély számú elkövetés oka mindebből fakadóan a nagymértékű latencia, hiszen konkrét sértett hiányában általában nincsen feljelentő, az elkövető vagy az, aki a pénzügyi előnyből részesül pedig nyilvánvalóan nem érdekelt abban, hogy a jogsértés kiderüljön.<sup>25</sup> A latencia okai között említik mindemellett azt is, hogy a köztartozások teljesítésének alacsony a társadalmi presztízse, az egyes jogalanyok szubjektív érdeke pedig nyilvánvalóan szintén a teljesítés ellen hat. Minderre figyelemmel a szakírók arra hívják fel a figyelmet, hogy a statisztikailag viszonylag csekély számú elkövetés értékelésekor az előbb említett szempontokat mindenkor figyelembe kell venni és azt is, hogy az eljárás tárgyát képező dolog értéke szintén meghatározó a cselekmény társadalomra veszélyessége szempontjából.<sup>26</sup>

Tekintettel arra, hogy a kodifikáció célja az egységes szabályozás volt, ezért a specialitások figyelmen kívül hagyásával a pénzügyi jellegű jogsértéseket is más igazgatási jellegű jogsértések között szabályozták, akként azonban, hogy a kódex általános része is teljes egészében vonatkozott ezekre a cselekményekre is. Ennél fogva az általános részben meghatározott generális maximuma

a pénzbírságnak szintén irányadó volt a pénzügyi cselekményekre. Ennek következtében az esetenként igen nagy anyagi előnnyel járó tényállások elkövetőit is csupán maximum 10 000 Ft pénzbírsággal lehetett súlytani, holott a nyolcvanas években ez már csak az átlagkereset mintegy kétszerese volt.<sup>27</sup> Több szakíró szinte az egyetlen olyan eszköznek, amellyel kellő visszatartó erővel bírt, az elkobzást,<sup>28</sup> illetve az elért vagy elérni kívánt gazdasági eredmény elvonását tekintette.<sup>29</sup>

Korán érzékelhetővé vált az a probléma is, hogy ezen cselekmények többségét tipikusan gazdálkodó szervezeteknél követték el, amelyek esetében az elkövető kilétének a felderítése további nehézségeket okozott. Ezt a problémát kívánták áthidalni az 1983. évi 10. tvr-rel, amely bevezette, hogy abban az esetben, ha nem állapítható meg a felelős személye és a szervezet vezetője sem ad megfelelő felvilágosítást, akkor a szervezet vezetőjét vonják felelőségre. Ez a hatóság számára meglehetősen egyszerű helyzetet teremtett. Jogtudományilag és garanciális szempontból ez a megoldás azonban súlyos problémákat vetett fel. Egyfelől ugyanis megfordul a bizonyítási teher, hiszen a szervezet vezetőjének kötelességévé vált a cselekmény felderítése. Másfelől az intézmény jogelméleti szempontból sem alapozható meg, hiszen a vezető objektív felelőssége polgári jogi kategória és nem büntetőjogi, hiszen a felelőssége mindössze abban áll, hogy a szervezet dolgozója jogellenesen szabályt szegett és nem sikerült kideríteni a felelőst. További problémát jelentett a felelősség megállapítása azoknál a szervezeteknél, ha klasszikus értelemben nem beszélhetünk vezetőről,

hiszen csak képviseleti joggal felruházott személy van.<sup>30</sup> Ilyen például az 1980-as években már igen elterjedt gazdasági munkaközösség.<sup>31</sup> A felelősség megállapítása testületi jellegű vezetés esetén pedig csaknem lehetetlen. Ezt egy 1983-as M. T. határozat<sup>32</sup> igyekezett megoldani azáltal, hogy a döntés előterjesztőjének felelősségét is megállapíthatóvá tette.<sup>33</sup> A felelősség megállapításának nehézségeihez az is hozzájárul, hogy a szervezeten belül munkamegosztás van, így egy eredmény létrehozásában többen is közreműködnek. Ennél fogva elképzelhető az is, hogy az állam fiskális érdekét sértő cselekménysorozat elindítója egy adat téves közlése volt, ami akár a tévedés fogalomkörébe is vonható.<sup>34</sup>

Kétélyeket fogalmaztak meg ugyanakkor a természetes személyek vonatkozásában is. Elsősorban az adminisztráció – főként vám eljárások esetén – csökkentését támadták arra hivatkozással, hogy növeli az elkövetés esélyét nem tagadva ugyanakkor a liberalizáció fontosságát az állampolgári jogok szempontjából.<sup>35</sup>

Az Alkotmánybíróság 1997-ben 63/1997. (XII. 12.) határozatának köszönhetően elkerülhetetlenné vált a jogterület újrakodifikálása. Ezen határozatával egyebekben az alkotmányos testület alkotmányellenesnek mondta ki a jogi személyek vezetőinek mögöttes felelősségét megteremtő szabályozást is. A hatályos szabályozás tekintetében ugyanezeket a jellemvonásokat mondhatjuk el mintegy húsz év távlatából is. 2000. március 1. napján hatályba lépett az 1999. évi LXIX. törvény az 1968. évi I. törvényhez hasonlóan szintén minden elkülönülés nélkül szabályozza a pénzügyi szabálysértéseket. Az egyetlen specialitás lé-

24 Farkas Ferenc: A visszaélés jövedékkel, a vám- és a deviza-szabálysértésekre vonatkozó szabályok reformjának szükségessége In A szabálysértési jogterület 1986. Igazságügyi Minisztérium 289–290. p.

25 Farkas Ferenc: A visszaélés jövedékkel, a vám- és a deviza-szabálysértésekre vonatkozó joganyag kodifikálásáról i. m. 105. p.

26 Farkas Ferenc: A visszaélés jövedékkel, a vám- és a deviza-szabálysértésekre vonatkozó szabályok reformjának szükségessége i. m. 291–292. p.

27 Bossánszky: A gazdasági jellegű szabálysértések szankciórendszerének problémái i. m. 72. p.

28 Farkas Ferenc: A visszaélés jövedékkel, a vám- és a deviza-szabálysértésekre vonatkozó joganyag kodifikálásáról i. m. 115. p.

29 Bossánszky Lajos: A gazdasági jellegű szabálysértések szankciórendszerének problémái i. m. 65. p.

30 Bossánszky Lajos: A gazdasági jellegű szabálysértések szankciórendszerének problémái i. m. 65–68. p.

31 Bittó Márta: A vezető (munkáltató) felelőssége a szabálysértési jogban (Sztv. 6. §.) In Máthé Gábor – Szabó András (szerk.): A szabálysértési jog továbbfejlesztésének elméleti megalapozása 1987. Budapest MTA Államtudományi Kutatások Programirodája 36. p.

32 1019/1983. (VI. 15.) M. T. sz. határozat

33 Bossánszky Lajos: A gazdasági jellegű szabálysértések szankciórendszerének problémái i. m. 70–71. p.

34 Farkas Ferenc: A visszaélés jövedékkel, a vám- és a deviza-szabálysértésekre vonatkozó joganyag kodifikálásáról i. m. 113–115. p.

35 Farkas Ferenc: A visszaélés jövedékkel, a vám- és a deviza-szabálysértésekre vonatkozó joganyag kodifikálásáról i. m. 117–120. p.

nyegében az eljáró szabálysértési hatóságok rendszere.

### A pénzügyi jogsértések kezelése a német jogban

A magyar szabálysértési jogra folyamatosan nagy hatást gyakorló német jogban a szabálysértések elkülönített törvényi szabályozása először voltaképpen a gazdasági jog területén alakult ki. A második világháború utáni időszak gazdasági tendenciái különösen kedveztek a gazdasági bűncselekményeknek. Bárki könnyen elvéthetett valamely olyan gazdászág előírását, amely ugyan kimerítette a bűncselekmény fogalmát, viszont maga a cselekmény emberileg érthető volt és nem jelentett veszélyt a társadalomra. Ezen „elkövetők” súlyos megbüntetése egyfelől kiváltotta volna a társadalom ellenzését, másfelől az állam nem hagyhatott büntetés nélkül egy szabályszegést. Ennek érdekében sürgősen szükség volt tehát egy olyan gyors és egyszerű eljárást megalkotni, ami lehetővé tette ezen nagyszámú cselekmény megfelelő elbírálását. Figyelemmel arra, hogy az előírások ellenőrzése közigazgatási szervek hatáskörében volt, ezért kézenfekvőnek tűnt, hogy az ilyen csekély jelentőségű ügyekben ez utóbbiak állapítsanak valamilyen igazgatási szankciót. Ezen ügyek esetén ugyanis nem fűződik közérdek ahhoz, hogy az igazságszolgáltatás apparátusát igénybe véve bírósági ítélettel döntsenek.<sup>36</sup>

Szintén a gazdasági joggal függ össze a büntetőjog és a szabálysértési jog fogalmi elválasztása, amely döntő áttörést hozott a közigazgatási büntetőjog fejlődésében. Elsőként 1949-ben alkották meg ugyanis Eberhard Schmidt módszere alapján a gazdasági bűncselekmények törvényét, amely az anyagi jog terén is megvalósította a szétválasztást. Ezáltal lehetővé vált, hogy elválasszák egymástól a tényállásszerű cselekményeket és azok jogkövetkezményeit. A szabálysértési jog anyagi szétválasztása több következménnyel járt. Egyfelől magával vonta a

rendészeti tevékenység fejlődését, másfelől ezen cselekmények tekintetében megalapozta a közigazgatási hatóságok pénzbírság kiszabási jogát azzal, hogy büntető ügyekben továbbra sem dönthettek.

Az első egységes szabálysértési törvényt 1952. március 25-én alkották meg Németországban, amely egyébként a hatályos magyar szabálysértési kódex alapját is képezte. A jogszabály mind anyagi, mind eljárási jogilag egy keretjellegű volt és igen szabályozásában igen sokat vett át az 1949-es gazdasági büntetőtörvényből. Ezen jogszabályban a törvényhozó a szabálysértési és büntetőjogi tényállások különválasztására egy formális módszert alkalmazott, amely szerint a szabálysértési tényállásokat jellemzően nem fenyegette szabadságelvonással járó büntetéssel, míg a bűncselekmények esetén éppen az volt kivételes, ha valamely tényállást a jogalkotó pusztán pénzbüntetéssel fenyegetett. A szabálysértések között azonban nem csupán bagatell büntetőjogba tartozó cselekményeket szabályoztak. Itt szankcionáltak más igazgatásellenes cselekményeket is, főként a gazdasági jog területéről. Ez utóbbiakat pénzbírsággal fenyegették, amelynek mértéke ezer DM-től a két millió DM-ig terjedhetett, igaz ez utóbbit csak igen kivételes esetben szabhatták ki.<sup>37</sup>

A két típus határozott különválasztása végül a büntetőtörvénykönyvet életbeléptető törvény által ment végbe, amelynek megoldását a német jogban 1952 után már következetesen alkalmazták tovább. A büntető törvénykönyv új általános része ezután már nem ismerte az áthágásokat, a bűncselekményeket csupán a büntettekre és a vétségekre osztotta. Az említett életbeléptető törvény minden olyan cselekményt kiiktatott a büntetőjogból, amelyet csupán pénzbüntetéssel vagy legfeljebb hat hónapig tartó szabadságvesztéssel fenyegettek. Így tehát a büntetőtörvénykönyvben csupán azok a cselekmények maradtak, amelyek legalább vétségnek minősültek és legkevesebb hat hónapi

szabadságvesztéssel fenyegette azokat a jogalkotó. Az így elkülönített szabálysértéseket ezután vagy a szabálysértési törvényben vagy más törvényben szabályozták.<sup>38</sup>

Hamarosan elkerülhetetlenné vált az is, hogy az 1952-es törvényt alapjaiban változtassák meg, ugyanis a jogszabály nem teremtette meg a pénzbírság és a büntetés kiszabási eljárás közötti átmenetet. A ma is hatályos 1968-as törvény (a továbbiakban OWiG) gyakorlati megfontolásokat szem előtt tartva éppen a közlekedési jog terén megvalósult dekriminalizációnak köszönhető megalkotását. Az 1952-es törvénnyel ellentétben ez már lehetővé teszi, hogy egyetlen eljárás keretében bírálják el a két cselekményt. Az OWiG lehetőséget adott arra, hogy nem természetes személyeket is pénzbírsággal sújtsanak. A kiszabható pénzbírság mértéke az általános szabálytól egyébként is eltérően alakul és összefüggésben áll a természetes személy által megvalósított tényállással, továbbá amennyiben a természetes személy szabálysértést követett el, akkor a jogi személlyel vagy más személyegyesüléssel szemben is ennek megfelelő pénzbírságot lehet kiszabni. További érdekesség, hogy a törvény 130. §-ának alkalmazása során – amely az üzemek és vállalatok köteleességszegéseit szabályozza – nem csupán az adott jogi személy tulajdonosa, hanem az üzem vagy vállalat bármely dolgozója elkövető lehet. Így tehát ha szándékosan vagy gondatlanul ellenőrzési kötelezettséget mulasztanak, amely intézkedéseket annak érdekében kellett volna megtenni, hogy üzemben vagy vállalatnál a tulajdonost érintő kötelezettséget sértő magatartást megakadályozzák, akkor a jogi személyt sújtják büntetéssel. Ebben az esetben a pénzbírság mértéke ahhoz igazodik, amely kötelezettség megsértésének ellenőrzését mulasztották el, ha pedig a kötelezettségszegés bűncselekményt valósít meg, akkor 1 millió Euro lehet a bírság mértéke.<sup>39</sup> A szankció elsősorban a gazdasági és környezetvédelmi jog terén érvényesíti hatását, de

36 Göhler, E.: Gesetz über Ordnungswidrigkeiten. 1992., 10. neubearbeitete Auflage, München 2. p.

37 Göhler, E.: Gesetz über Ordnungswidrigkeiten i. m. 2–3. p.

38 A tartományi jogban a büntető törvénykönyv és az életbeléptető törvény alapján hasonlóan megtörtént az áthágások különválasztása.

39 OWiG 130. § (3) bekezdése



bármely más jogi személy esetén is visszatartó erővel bír.<sup>40</sup>

## Összegzés

A fentiekre tekintettel nyilvánvaló, hogy a gazdasági szabálysértések mindenkor meghatározó szerepet játszottak a jogterület kodifikálásában is. Elmondhatjuk azonban, hogy ezen speciális jellemvonásoknak a jövődeki kihágások elkülönült szabályozása jobban megfelelt, mint az egységes szabálysértési kódex. A szabálysérté-

si jogterület egyik nagy előnye, hogy a büntetőjoghoz képeset gyorsabb és olcsóbb elbírálását tesz lehetővé, figyelemmel arra, hogy ugyanazon közigazgatási hatóság végzi az ellenőrzést és folytatja le az eljárást, ha jogellenességet tapasztal. Mindemellett az eljárás állampolgárok számára is előnyösebb, hiszen megkíméli őket a büntetőeljárás ódiújától. A közigazgatási büntetőbíráskodás az igazságszolgáltatást is tehermentesíti, hiszen a bírói kontroll ugyan létezik, de ez csupán arra az esetkörre szorul visz-

szá, ha az érintett nem ért egyet a közigazgatási hatóság döntésével. Mind ezen jellemvonások álláspontom szerint a szankciórendszer átalakításával lehetővé tennék a hatékonyabb elbírálást akár a jogi személyekkel szemben is. Hiszen az Alkotmánybíróság csupán az 1983. évi 10. tvr. által alkalmazott megoldás alkotmányellenességét mondta ki és nem általában azt, hogy a gazdaság területén meghatározó jogi személyekkel szemben lehetetlen vagy alkotmányellenes szabálysértést lefolytatni.

Bartkó Róbert

# Egy lehetséges antiterrorista stratégia az Európai Unió politikájának tükrében

## 1. Bevezetés

A terrorizmus elleni harc egy sok fronton zajló küzdelem. Köszönhető ez többek között annak a folyamatnak, melyet mostanában előszeretettel neveznek mind a politikában, mind pedig a tudományos életben *globalizációnak*. A globalizáció teljesen átformálta világunkat, és az azt mozgató kohéziós erőket. Alapvető változások zajlottak az elmúlt évtizedben a Földön, és ezek a változások még napjainkban is tartogatnak meglepetéseket. Ez az alapokig nyúló, strukturális változás érintette a terrorizmust is.

A globalizációs folyamatoknak köszönhetően úgy vált a terrorizmus szerves részévé posztmodern korunknak, hogy „transznacionálisá és sok szempontból virtuálisá válva idomult annak sajátosságaihoz”.<sup>1</sup> Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy a XX.

század terrorizmusához képest a XXI. századi „utód” már nem elsősorban egyetlen személyhez, vagy egy jól behatárolható területen működő szervezethez kapcsolható, hanem egyre inkább – a világ szinte valamennyi pólusára kiterjedően – nemzetközivé vált.<sup>2</sup> Ebből a jellegzetességből fakadóan a modern értelemben vett terrorizmus szembehelezkedni látszik az ún. multikulturális világtársadalommal.<sup>3</sup> A 2005-ös nyári londoni események éppen arra mutattak rá, hogy az alapvető kulturális összetartó tényezők (mint pl. az olimpiai játékok) is veszélybe kerülhetnek a terrorista merényletek révén. Mindezekben túlmenően azok a gazdasági folyamatok, amelyek globalizálódnak világunkat jellemzik, egyre mélyítik a szakadékot az egyes országok financiai fejlettségi szintje között. Ennek következményeként azok a társadalmi rétegek, akik csak

a negatívumait látják a gyakran világgunkat is átívelő hatalmi, vagy ha úgy tetszik „nagyhatalmi” politizálásnak, „könnyen fogékonnyá válnak a radikális, szélsőséges nézetek és módszerek iránt”.<sup>4</sup> A kiábrándultság és az elkeseredettség könnyen táptalaját adják az erőszak extrém alakzati kialakulásának, mely főként az arab világ, valamint a dél-ázsiai szigetvilág országaiban jelentkezik nagyobb hatásokkal. Nem szabad azonban elfelejtenünk arról sem, hogy a terroristák legalább annyira kedvezményezettjei a globalizációnak, mint amennyire ellenségei is annak. A nemzetközivé vált terrorizmusnak ugyanis éppen az a legnagyobb ellentmondásossága, hogy az ellen a rendszer ellen küzd, amely igazából lehetővé tette illetően való létezését. Ma bátran kijelenthetjük, hogy a terrorizmusnak már a célközönsége sem az, ami régen volt. Egyre inkább a világ közvéleménye kerül előtérbe, amelyre a média különböző szinterei is elég erőteljesen rásegítenek. A terrorizmus érezhetően látványos felerősödésében komoly szerepe van a tömegtájékoztatás technikai és térbeli fejlődésének is.<sup>5</sup>

Mindezen változások rövid áttekintése során is érzékelhető volt, hogy a mai, modern értelemben vett terrorizmussal szembeni küzdelem-

40 Oskar Kathlonig: A kisebb súlyú bűncselekmények Németországban. A szabálysértésekről szóló törvény Magyar Jog 1996. augusztus 481–482. p.

1 Rostoványi Zsolt: Terrorizmus és szabadság (a Fundamentum Fórum rovatában). Fundamentum 4/2001. 56. o.

2 Válaszok a terrorizmusra, avagy van-e út az afganisztáni „vadászattól” a fenntartható globalizációig? SVKH-CHARTAPRESS – Budapest, 2002. 76. o.

3 Multikulturális világtársadalom alatt a szerző azt érti, hogy a mai modern társadalmak létre kell, hogy hozzák azokat a mechanizmusokat, amelyek lehetővé teszik, hogy különböző kultúrájú népek és csoportok békében és biztonságban tudjanak egy országon belül is egymás mellett élni.

4 Válaszok a terrorizmusra, avagy van-e út az afganisztáni „vadászattól” a fenntartható globalizációig? SVKH-CHARTAPRESS – Budapest, 2002. 78. o.

5 Korinek László: A terrorizmus. Varga László emlékkönyv – 2003. 169–181.o.

ben nem elegendőek a hagyományos eszközök. Újakat kell kidolgozni és bevetni a siker érdekében. Jelen tanulmánynak az a célja, hogy bemutassa egy lehetséges antiterrorista stratégia szintjeit, az egyes szinteken jelentkező programpontok meghatározása és rövid kibontása mellett, figyelemmel azokra a tendenciákra, amelyek kialakulni és megerősödni látszanak az Európai Unióban, és így közvetve hazánkban is.<sup>6</sup>

## 2. Az „antiterrorista stratégia” alsó szintje:

2.1. A stratégia legelemibb alappillére annak felismerése, hogy a modern értelemben vett terrorizmus a tömegekre kíván hatni. A hatásmechanizmus ennek megfelelően két irányú: egyrészt a nyilvános helyeken, tömeges személy- vagy áruszállításra alkalmas szállítóeszközök fedélzetén, vagy azok közvetlen környezetében végrehajtott akciókkal a terroristák félelmet kívánnak kelteni nemcsak a tényleges célcsoportban, amely lehet akár a politikai, akár a gazdasági elit, hanem az egyszerű civilekben is annak érdekében, hogy utóbbi csoport tagjai – a további merényletektől való félelmüktől vezérelve – az államhatalom felé kinyilvánított elégedetlenségük kifejezésével próbálják elősegíteni a terrorista célkitűzések megvalósítását. Másrészt ezek az akciók, és a hozzájuk fűzött, gyakran legitimáló célzatú „kommentárok” útján, további híveket próbálnak megnyerni a „szent ügynek”. A hatások első csoportjával sajnálatosan még képtelenek vagyunk érdemben foglalkozni

(jellemzően az a merénylet időpontjában a legerősebb, majd fokozatosan gyengül, mígnem eléri az egészséges biztonságérzet szintjét), így egy lehetséges antiterrorista stratégia legalso szintjének központi eleme lehet annak megakadályozása, hogy különféle propaganda hadjárat eredményeként újabb és újabb emberek lépjenek be terrorista szervezetekbe, mozduljanak el a radikalizálódás irányába. A feladat megoldásának kulcsa a lakosság megfelelő tájékoztatása a terrorista módszerekről, az egyes terroriszervezetek főbb ismérveinek bemutatása mellett. Elengedhetetlen továbbá, hogy leküzdjük azokat a kulturális „falakat”, amelyek sokszor gátját képezik annak, hogy megismerhessük a terrorizmus ideológiai alapját képező hagyományokat, értékeket. Csakis a megfelelő ismeretek birtokában leszünk majd képesek a társadalomba is beépíteni olyan preventív mechanizmusokat, amelyek a terrorizmus és egyéb extrémítások térhódításának megelőzése szempontjából lehetnek jelentősek.<sup>7</sup>

2.2. A lakosság tájékoztatásán túlmenően arra a lehetetlennek tűnő feladatnak az elvégzésére is vállalkozni kell, hogy megpróbáljuk kiszűrni a társadalomból a gyanús egyéneket. Ebben a körben ki kell majd dolgozni a jövőben azokat a mechanizmusokat, metódusokat, amelyek ezt lehetővé teszik. Fel kell értékelnünk, és fejlesztenünk kell a lakossági figyelőszolgálat szerepét, ezzel is fokozva a civil szféra és a bűnüldöző hatóságok közötti együttműködést.

2.3. Mind a fentiekben már említett Európai Akcióterv munka-anya-

ga, mind pedig az Európai Tanács 2005. júniusában, a Hága Program intenzívebb érvényesülése érdekében kidolgozott Akcióterve<sup>8</sup> külön is kiemeli annak jelentőségét, hogy a magánszektor vállalkozásainak is fontos szerepe van a terrorizmus elleni küzdelemben. Az ún. PPP rendszer jelentős előrelépést generálhat a biztonsági fejlesztések és kutatások terén, melyek tovább fokozhatják a preventív mechanizmusok hatáskörét az egyes terrortámadások megakadályozásában. Ezen a téren az elmúlt időszakban kitapintható némi előrelépés, ennek eredményességét azonban jelen pillanatban még nem lehet megjósolni.

## 3. Az „antiterrorista stratégia” középső szintje:

3.1. A középső szint az állam, pontosabban az Európai Unió tagállamának szintje, ahol egyrészt a belső hagyományokra alapozva, másrészt pedig az Unió felől érkező követelményeknek való maradéktalan megfelelés érdekében összetett „feladatrendszerrel” állunk szemben. Az első és legfontosabb a büntető jogszabályi környezet pontosítása, tökéletesítése. A jelenleg hatályos terrorcselekmény tényállása a 2003. évi II. törvénnyel változott meg drasztikusan, az Európai Tanács 2002/475/JI<sup>9</sup> számú kerethatározatában foglalt követelmények belső jogunkba történő implementálása révén. A törvényi tényállás módosítása ugyan a kor követelményeihez igazította a korábbi szabályozást, azonban még mindig tartalmaz hiányosságokat, pontatlanságokat.<sup>10</sup>

6 Fontosnak tartjuk hangsúlyozni, hogy jelen tanulmánynak nem célja, s nem is lehet az, hogy mindenre kiterjedő, taxatív felsorolását adja a stratégia elemeinek. Értelemszerűen csak a legfontosabbakra kíván a terjedelmi korlátokra is figyelemmel utalni.

7 A megelőzés gondolatát prioritásként kezelte a Hága Program is (16054/04 JAI 559.), valamint az arra épülő Európai Akcióterv is (SEC 2005/272).

8 Az Akcióterv nem pusztán a terrorizmussal foglalkozik, igyekszik összefoglalni azokat az intézkedéseket, melyek az európai biztonság és szabadság tovább erősítéséhez elengedhetetlenül szükségesek. Az Akciótervet részletesebben lásd: 9778/05 JAI 207.

9 Abl. L164. vom 22/06/2002. S. 3–7.

10 Minthogy a tanulmány célja egy lehetséges antiterrorista stratégia felvázolása, ehelyütt csak néhány gondolatot fogalmaznánk meg a törvényi szabályozás hiányosságai, illetve megalapozatlanságai tekintetében. Az első és leginkább szembeötlő változtatás, hogy új elkövetési magatartásként jelenik meg a szabályban a „fenyegetés”. Álláspontunk szerint ez a tényállási elem – bár a Btk. 232. §-a szerinti „Nemzetközileg védett személy elleni erőszak” tényállásában is megjelenik – mind stádiumelméleti, mind pedig alkotmányjogi nézőpontból aggályos. Stádiumelméleti szempontból azért aggályos, mert alkotmányos garanciát sért meg akkor, amikor olyan előkészületszerű magatartást rendel büntetni a terrorcselekmény kapcsán, melyet tételesen nem nevesít az Általános Részben foglalt szabállyal, azaz egy ún. ante-előkészületi magatartást alkotott. Míg alkotmányjogi szempontból azért aggályos, mert alkotmányos garanciát sért meg akkor, amikor olyan előkészületszerű magatartást rendel büntetni a terrorcselekmény kapcsán, melyet tételesen nem nevesít az Általános Rész előkészületi magatartásai között. Ráadásul a „fenyegetés”, mint elkövetési magatartás szerepeltetése a Btk. rendszerében nem állja ki a jogbiztonság, és az alkotmányos büntetőjogi határozottság próbáját, adott esetben önkényes jogértelmezésekre lehetőséget teremtve a jogalkalmazóknak. A második érdekesség a szabályozásban a terrorista csoport irányítása, vezetése büntetendősége területén jelentkezik. A Kerethatározat egyértelműen fogalmaz akkor, amikor kimondja, hogy büntetni kell azt a személyt, aki a terroriszervezet, vagy csoportot irányítja, vezeti. A magyar szabályban azonban a Btk. 261. § (5) bekezdésében foglalt sui generis előkészületi magatartásként értelmezhető „egyéb módon támogatja” kitételbe fér bele ez a követelmény. Nem érthető, hogy akkor, amikor a kriminális csoport irányítása, vezetése, mint elkövetési magatartás nem ismeretlen a Btk.-ban, annak rendszerétől nem idegen, miért nem

3.2. Az állam felelőssége a tagállami radikalizálódás megfékezése is. Ez alatt azt értjük, hogy létre kell hozni, és működtetni kell a társadalomban azokat a mechanizmusokat, amelyek képesek újtát állni annak, hogy különféle személyek, vagy csoportosulások olyan szélsőséges nézeteket valljanak, amelyek az erőszakos radikalizálódás nacionalista, anarchista, szélsőjobb, vagy esetleg szélsőbaloldali, vagy éppenséggel szeparatista formában öltsenek testet. Az Európai Bizottság is érezve a probléma súlyát külön közleményében foglalkozott a kérdéssel.<sup>11</sup> A Bizottság álláspontja szerint az azonnali figyelmet igénylő területek a következők: a műsorszolgáltatók, az Internet, az oktatás- és ifjúságpolitika, a foglalkoztatás, a diszkrimináció valamennyi formájának kiiktatása, valamint a kultúrák közötti párbeszéd kialakulásának<sup>12</sup> elősegítése. Mivel érzékelhetően a terroristák egyik leggyakrabban használt fegyvere a média, és azon belül is egyre gyakrabban a világháló, meg kell fordítanunk ezt a tendenciát. A média nemcsak a terroristák, hanem az állam oldaláról is egy kiválóan hasznosítható eszköz a terrorizmus elleni küzdelemben. Stúdióbeszélgetések, közvetített tudományos előadások és viták, rendvédelmi, vagy egyéb a figyelemfelkeltést szolgáló műsorok, tájékoztatások révén a lakosság is jobban felkészíthető a terrorizmus elleni globális küzdelemben. Mindezeket túlmenően talán megfontolandó, hogy a média segítségével egy tudatos „válasz-propaganda kampányt” indítsunk a terroristák következetes félelem-kampányával szemben. Az oktatás- és ifjúságpolitika azonban ennél talán még érdekesebb terület. A közlemény külön is kiemeli, hogy elengedhetetlenül fontos, hogy a fiatalokat értelmi fejlődésük legfogékonyabb időszakában a helyes irányba neveljük. Több olyan pályázati alapon működő program indult vagy

fog megindulni a közeljövőben, amely a fenti célt hivatott tagállami szinten elérni. Így pl. meg kell említeni az ún. „Youth” elnevezésű programot, mely az európai kulturális sokféleség, valamint az alapvető közös értékek elfogadásának, a szolidaritás érzésének előmozdítását célozza. Szintén a közös európai identitás-tudat kialakítását célozta meg a „Kultúra 2007”, valamint a „Socrates” elnevezésű program is.

3.3. Minthogy az elmúlt időszak terrorista támadásai jelentős mértékben voltak köszönhetőek bizonyos vallási irányzatok – köztük főként az iszlám – helytelen értelmezésének, kiemelkedő szerepe lehet a jövőben az állam és az egyházak közötti folyamatos párbeszédnek.<sup>13</sup> Az Európai Unió államaiban, s így hazánkban is vallásszabadság van, ebbe az Európai Uniónak nincs kompetenciája beavatkozni. A szélsőséges, fundamentalista vallás-értelmezések kialakulásának megfékezése, illetve ezen értelmezések elterjedések megakadályozás tekintetében nagyon fontos, hogy állam és egyház közösen fektessék le azokat a kulturális és vallási értékeket, elveket, melyek mentén jobban megérthetőek lesznek az egyének számára is a kulturális különbségek.

3.4. A terroristák jellemzően célzott támadásokat hajtanak végre, az öncélú merényletek elkövetése alapján már nem jellemzi a modern értelemben vett terrorizmust. A globalizációs hatásoknak köszönhetően a terrorizmus módszertana is gyökeres változásokon ment keresztül. A célkeresztbe egyre inkább politikai fontosságú épületek, közintézmények, nyilvános helyek, diplomáciai képviselők, stratégiai szempontból kiemelkedő jelentőséggel bíró gazdasági épületek és intézmények kerültek. Ennek következtében a XXI. században az állam egyik kardinális feladata, hogy fokozza a stratégiai fontosságú helyszínek biztonságát,<sup>14</sup> a

cyber-terrorizmus elleni harcban pedig fejlessze az informatikai rendszerek biztonságát.

3.5. Mint ahogyan azt már az előző pontban említettük, a terrorizmus nem egy önmagában létező bűncselekményi forma, ahhoz járulékosan számtalan köztörvényes bűncselekmény is kapcsolódik. A megfelelő preventív intézkedések megtételéhez elengedhetetlen az információ megszerzése. Ehhez azonban, a jelenlegihez képest nagyobb ütemben kellene növelni a nyomozóhatóságok, valamint a nemzetbiztonsági-titkosszolgálati szervek állományi létszámát. Mindezen túlmenően tagállami szinten is meg kell erősíteni az operatív, a hírszerző és a rendvédelmi szervek közötti együttműködést. Természetesen ez nagyobb terhet ró az adófizetőkre, ezért minden államban – terrorfenyegetettséghez mérten és arányosan – ki kell dolgozni azokat a főbb prioritásokat, amelyekre költségvetési pénz fordítható.

3.6. Annak érdekében, hogy az egyes tagállamok, így Magyarország is meg tudják szűrni a terrorista-gyanús személyek beszivárgását saját államterületükre, növelni kell a határelőőrök hatáskörét, a terrorizmust látenszen támogató országokból érkező embereket fokozott kontrollnak kell alávetni, ha szükséges külön személy- és lakcím-nyilvántartásokat vezetni róluk. Mindezek mellett természetesen szigorítani kell a vízum- és menekültpolitikát.

3.7. Már a fentiekben hivatkozott Európai Akcióterv elkészítése során az Európai Bizottság is felismerte, hogy a gyakorlati eszközök csak megfelelő tudományos munkával párba állítva lehetnek hatékonyak. Ennek jegyében az antiterrorista stratégia egyik kulcsfontosságú eleme olyan kutatóhelyek, műhelyek állami ellenőrzés melletti létesítése, ahol célzott kriminológiai, biztonságpolitikai és egyéb jellegű kutatások végezhetőek a terrorizmussal

lehet a terrorszervezet irányítóját, vezetőjét ezen „minőségében” büntetni, úgy, ahogyan azt a Kerethatározat előírta. A hiányosságok tételes felsorolásától eltekintve azonban azt is szükséges kiemelni, hogy a Kerethatározat maga is teremtett a nemzeti jogalkotások számára nehezen értelmezhető feladatokat. Így pl. a Kerethatározat 5. cikk (3) bekezdése alapján a terrorszervezet irányításával való fenyegetés is büntetendő magatartás. Ez a gyakorlatban nehezen elképzelhető eset nem is jelenik meg a magyar Btk. 261. §-ában.

11 COM (2005) 313. „A terroristák toborzása: az erőszakos radikalizálódást elősegítő tényezők kezelése” alcímű.

12 A Bizottság egyebekben arra is javaslatot tett, hogy a 2008-as esztendő az európai kultúrák közötti párbeszéd éve legyen.

13 A feladat szükségességét egyébként a korábban már hivatkozott Bizottsági közlemény is kiemeli.

14 Ezen követelmény Uniói szintű megvalósíthatósága érdekében keltette életre az Európai Akcióterv a különös fontosságú intézmények és létesítmények összehangolt védelmére az ún. EPCIP-rendszert.

kapcsolatosan. A kutatásfejlesztés természetesen ismét költségvetési kérdés, azonban különféle nemzetközi és belföldi alapítványok, magánszemélyek érdekelte tételével és bevonásával előteremthető a szükséges tőke.

#### 4. Az antiterrorista stratégia „felső szintje”, az Unió szintje

A Hága Program keretében az Európai Tanács kiemelte annak fontosságát, hogy a terrorizmus elleni küzdelemnek egy olyan átfogó stratégián kell alapulnia, amely tiszteletben tartja az alapvető emberi jogokat, azokat a szükségesnél nagyobb mértékben nem korlátozza, ugyanakkor akceptálja az egyes tagállamok saját biztonsági lépéseit a terrorcselekmények megelőzésére ill. negatív hatásai kezelésére, egyúttal azonban olyan elemekre épül, amelyek együttműködésükben az egységes európai szintű biztonság megteremtésére fókuszálnak.<sup>15</sup> Mindezek alapján, uniós szinten az alábbi stratégiai fontosságú területek<sup>16</sup> érdemelnek kiemelt:

4.1. *A közösségi szintű polgári védelem megteremtése:* Minthogy a terrortámadások következményeinek jelentős része a civil szférát érinti, így gyakran előfordul, hogy azok kezeléséhez szükséges képességek jelentősen meghaladják az adott tagállam kapacitásait. Ebből kifolyólag elengedhetetlen egy közös, szolidaritáson alapuló fellépés. Ennek egyik eszköze az ún. *Monitoring és Információs Központ (MIC)*, amely fogadja a tagállami bejelentéseket katasztrófa, vagy egyéb civil lakosságot is érintő esemény – így pl. terrorcselekmény – esetén, és továbbítja az információkat a nemzeti szinten létesített kapcsolattartó pontokhoz. A MIC összegyűjti az információkat, az azt megkereső tagállam pedig kiválaszthatja azokat a képességeket, segítségnyújtási formákat, amelyekre saját forr-

sai pótlására szüksége lehet. A tagállamok és a központ közötti gyorsabb információ-áramlás biztosítása érdekében 2004-től rendelkezésre áll egy, a MIC-hez telepített tájékoztatói és információs rendszer, a *CECIS*. A terroristák célja azonban a gyenge pontok feltérképezése és kihasználása. Ezért alapvetően szükséges a jövőben, hogy egy jól szervezett, hatékonyan reagáló rendszer álljon rendelkezésre a terrorcselekmények káros hatásainak a minimalizálására, a helyreállításra. Ehhez azonban jól képzett szakemberekre van szükség. Fokozni kell ezért a szakember-képzést és cserét uniós szinten, és a lehetőségekhez mérten minél több szimulációs gyakorlattal kell tökéletesíteni a tudásunkat.<sup>17</sup>

4.2. *A közösségi szintű egészségvédelem kidolgozása:* A modern értelemben vett terrorizmus, avagy ahogyan napjainkban divatosan nevezni szokták: ABC terrorizmus új fegyvere a vegyi és biológiai anyagok, vírusok, baktériumok alkalmazása a terrortámadásoknál. Az Unióban 2001. novemberétől működik az ún. *Egészségbiztonsági Bizottság*, amelynek legfőbb feladata, hogy koordinálja az egészségügyi felkészültséget és a veszélyhelyzetekben alkalmazandó válaszlépésekre vonatkozó terveket. A Bizottságot és az egyes tagállami hivatalokat egy 24 órás sürgősségi figyelmeztető rendszer (az ún. *RAS-BICHAT*) köti össze, biztosítva ezzel az azonnali és pontos információáramlást. Mindezen felül az Unióban élettani veszélyességük alapján rangsorolták az egyes baktériumokat, vírusokat, kórokozókat, és ehhez mérten felállításra került több olyan labor (az ún. *P4 laborok*) is az Európai Unió különböző tagállamaiban, amelyek alkalmasak a veszélyes anyagok felismerésére, kezelésére. Többek között ezeknek a laboroknak a segítségével a jövőben *bővíteni kell azoknak a vegyi anyagoknak a jegyüket*, amelyeken a kutatók

az anyagok azon csoportját állították össze, amelyek terrortámadás esetén közegészségügyi és orvosi eljárást igényelnek.<sup>18</sup> Annak érdekében, hogy ne érje egyik tagállamot se felkészületlenül egy esetleges vegyi támadás, *bővíteni kell az uniós járványtani szakemberek létszámát, tovább kell fejleszteni a fertőző betegségekkel kapcsolatos már meglévő képzési rendszert (EPIET-rendszer), kiterjesztve – akár az Európával együttműködésben – azt a különféle törvényszéki esetek járványügyi elemzésére is.*

4.3. *A közösségi szintű figyelmeztető rendszerek hálózatának bővítése:* az információ nélkülözhetetlen fegyver a terrorizmus elleni küzdelemben. A különféle válaszlépések, reakciók eredményes kidolgozása és kivitelezése érdekében ezért fejleszteni kell azokat a már meglévő elektronikus alapú hálózatokat, amelyek a folyamatos információáramlást biztosítják.<sup>19</sup>

4.4. *A közösségi szintű hatósági együttműködés fejlesztése a bűnüldözés terén:* az első és legfontosabb tétele ennek a stratégiai pontnak – amelyet a Hága Program is hangsúlyoz – az, hogy az egyes tagállamok belső rendvédelmi szerveinek, titkosszolgálatainak nemcsak a belső biztonság érdekében kell erőiket egyesíteniük, hanem elő kell segíteniük a biztonság uniós szintre emelését is. Ennek érdekében a terrorizmussal kapcsolatosan megszerzett információkat egymás „parallel-hatóságai” számára a lehető legbiztonságosabb és leggyorsabb módon el kell juttatni, az érintett tagországokat haladéktalanul értesíteni kell akkor, ha egy belső tagállami hatóság által folyamatos megfigyelés alatt tartott – a terrorizmussal összefüggésbe hozható – személy vagy tárgy elhagyja a tagállam területét. Ezt a célt szolgálja többek között az ún. *LEN-rendszernek* a felállítása. Minthogy a szervezett bűnözés és a terrorizmus között érezhető a kapcsolat, a Hága Program végrehajtá-

15 Council of the European Union 16054/04 JAI 559.: The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union.

16 A stratégia szempontjából kiemelt érdemű területek egy részére az Európai Közösségek Bizottsága is rámutatott közleményében (COM2004.701) „Felkészültség és a következmények a terrorizmus elleni küzdelemben” címmel.

17 Ilyen kifejezetten a terrortámadások utáni elhárítási feladatok szimulálására rendezett gyakorlat volt 2002-ben az Eurotax-gyakorlat Franciaországban, a Közös ügy-gyakorlat Dániában, valamint 2003 elején az EU válaszlépései elnevezésű gyakorlat Belgiumban.

18 Ezen jegyzékek olyan baktériumok és vírusok szerepelnek, mint a lépfene, a tularémia, az ún. Q-láz, valamint az egyes himlő-fajták.

19 Ilyen rendszerek a teljesség igénye nélkül a következők: MIC (Monitoring és Információs Központ), ECURIE (radiológiai veszélyhelyzet esetén), BICHAT (biológiai és vegyi támadás esetén), RAPEX (nem élelmiszerral kapcsolatos, de a fogyasztók egészségét fenyegető veszélyhelyzetekben), RASFF (élelmiszerral és takarmánnyal kapcsolatos biztonsági rendszer), EWRS (fertőző betegségek esetén) stb.

sa érdekében kiadott Európai Tanács-i közlemény<sup>20</sup> is fontos szerepet szán a két területen végzett bűnüldözői munka összehangolásának. Különösen erős a kapcsolat a pénzmosság és a terrorizmus között, ezért a közlemény előírja a 2006-os határidővel egy olyan javaslat kidolgozását, mely fel kíván majd lépni a terrorizmus pénzügyi finanszírozása ellen különös figyelmet szentelve a karitatív és egyéb szervezeteknek. Mindezen túlmenően 2007-es határidővel tervbe van véve egy olyan tagállami hatóságok közötti együttműködési rendszer kifejlesztése is, amely megakadályozná azt, hogy illegálisan elő lehessen állítani

ill. forgalmazni lehessen tagállamon belül és tagállamok között különféle veszélyes radioaktív, vegyi és biológiai anyagokat.

4.5. *A közösségi szintű jótékonyseg biztosítása:* a terrorizmus áldozatainak megsegítésének gondolata gyakorlatilag a 2004-es, 2005-ös Uniót ért tragikus eseményeket követően fogalmazódott meg az Európai Unióban. Ma már az uniós költségvetés tartalmaz főszámot arra vonatkozóan, hogy a tárgyidőszakban mekkora összeggel segíti az Unió az áldozatok családtagjait. A 2006-os év az Unióban ebből a szempontból is fordulópont lehet, hiszen előirányoztan ebben az évben kell befejezni azt

a tervet, amely jogi keretek közé tudja majd emelni a terrorizmus áldozatainak megsegítésére irányuló közösségi szintű operatív és pénzügyi eljárásokat. Ezek az eljárások az előzetes tervek szerint rendkívül összetettek lesznek. Nem merülnek ki a konkrét pénzügyi támogatásban, hanem igyekeznek majd olyan programokat is létrehozni, melyek keretében a szükséges pszichológiai, orvosi, és jogi támogatás is eljuttatható lesz a célszemélyeknek. Az Unió igyekszik majd egy kampányt is megindítani (társadalmi események, konferenciák stb. szervezése révén) az integráció szintjén kialakítandó összefogás érdekében.

Kapa-Czenczer Orsolya

## A büntetés-végrehajtási intézetek történetisége

*A büntetések végrehajtásának egyes módozatai és intézményei a kezdetektől a rendszerváltásig (1989)*

### 1. Bevezetés

A büntetés egyidős a társadalommal, tükrözi annak korát, sajátosságait, uralkodó felfogását, a bűnözés ellen folytatott harc eszközeit. A büntetések és azok végrehajtása mindig megfelelt az adott társadalmi időszaknak. „Amióta a társadalomban, kisebb-nagyobb közösségekben él az ember, kénytelen tekintettel lenni másokra. Alkalmazkodnia kell másokhoz, ezt várják el tőle embertársai. Ezek a várakozások az idők folyamán megszilárdultak, szabályokba rögzültek. Ezen normák lényegében az emberek viselkedésére vonatkoznak, ezért viselkedési szabályoknak nevezzük. Kezdetben e viselkedési szabályok csak az emberek tudatában éltek. A társadalom egyes tagjai tisztában voltak azzal, mit várnak tőlük a többiek. Ha nem aszerint viselkedtek, helytelenítették

magatartásukat, megvetették, esetleg ki is közösítették őket.”<sup>1</sup>

Az óstársadalmak bosszún alapuló, közösen viselt felelősségét, a hordák egymást pusztító magánháborúit az ókori és a kora középkori államok kompenzációra, kompozícióra, valamint a tálió elvére felépített igazságszolgáltatása követte.<sup>2</sup> A rabszolgatartó és hűbéri társadalmi berendezkedés évezredeire a halál-, testcsonkító, testi-és megszégyenítő büntetések korszaka jelző használata a legkifejezőbb büntetéstan szempontról. Garanciális jelentősége volt tehát a bosszúnak, a sértett nemzettség részéről a megtorlás elkerülhetetlen volt. Az állam és jog létrejöttkor a hatalom új szervezete a nemzeti hagyományokra támaszkodva építette ki büntetési rendszerét. A büntetőjog és a büntetés-végrehajtás fejlődéstörténetében tulajdonképpen két korszakot lehet elkülöní-

teni: az egyik a bosszú kora, melyben néhány közérővel megtorolt cselekménytől eltekintve a többi bűncselekmény magánügy és a büntetés nem más, mint a sértett fél részéről vett elégtétel. A másik az állami büntetés kora, melyben a büntetés jogát és végrehajtását az állam, mint hatalom gyakorolja.

Ma már a büntetőjog, büntetőeljárás és a büntetés-végrehajtás koncepciója és szerkezete középpontjában nem más, mint az ember védelmének és tiszteletének kell állnia legyen az tettes vagy sértett. A régmúltból táplálkozva és okulva hibáiból a mai modern büntetés-végrehajtási jog európai harmonizációs eredményeinek kérdésköre mindinkább a bűnmegelőzési intézkedések hatékonysága köré összpontosul. A törvényesség és humanitás követelménye, valamint a hatékonyság igénye jelentős mértékben fejleszti a büntetés-

20 9778/05 JAI 207. Council and Commission Action Plan implementing the Hague Programme on strengthening freedom, security and justice in the European Union.

1 Földvári József: Magyar büntetőjog. Általános rész. Osiris Kiadó, Budapest, 1997., 19. old.

2 Vókó György: A magyar büntetés-végrehajtási jog. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest, 2004., 20. old.

végrehajtási jogot az egész világon.<sup>3</sup> Az ókori bosszúhadjárattal szemben a mai büntetés-végrehajtási tevékenység során alkotmányos alapelveknek és jogoknak, nemzetközi emberi jogi elvárásoknak és követelményeknek kell érvényesülniük. Ezt csakis egy magas színvonalú, a gyakorlati igényeket kielégítő, segítő büntetés-végrehajtási jog képes szolgálni. Ez a mai modern értelemben vett büntetés-végrehajtási jog tulajdonképpen azoknak a jogszabályoknak az összessége, amelyek meghatározzák a büntető-eljárás során jogerősen kiszabott büntetések és intézkedések végrehajtását, nevezetesen a jogszabályban arra feljogosított állami szervek tevékenységét, a büntetés, illetve az intézkedés végrehajtásának feltételeit, módjait, az elítélt és az adott állami szerv jogait és kötelezettségeit. Ezen büntetések és intézkedések végrehajtásának feltételei közé tartoznak azok az intézmények, melyek keretén belül megvalósulhat a jog büntető ereje: a büntetés-végrehajtási intézetek.

## 2. Büntetés-végrehajtás kezdetei

Azt hihetnénk, hogy a szabadságvesztés-büntetés ősrégi jogintézmény, azonban tulajdonképpen a személyi szabadságtól való megfosztás – mint önálló büntetési nem – csak az újkorban alakult ki. Például Hammurápi kódexében vagy a mőzesi törvényben egyáltalán nem találkozunk a büntetés-végrehajtás intézményével. Ezzel ellentétben megjelenik az ókori görög bölcsek írásai-ban, a rómaiaknál és az indiai kasztrendszer keretén belül is. A büntetési elméletek változékonysága, sokfélesége nem egy önmozgás következménye volt. Az ókori görög bölcsek közül Protagorász a bűnelkövetések megelőzésének társadalmi szempontjaira alapozta elképzeléseit. Tanítása szerint nem a tett miatt kell büntetni hanem, hogy a büntetés a jövőben mindenkit visszatartson a bűnelkövetéstől. Arisztotelész bün-

tesési elméletének alapját az igazságosság elve képezte. Észert az erkölcs és a jog által biztosított javak meghatározott egyensúlyát a bűncselekmény megzavarja, amelyet a büntetés hivatott helyreállítani. A görög elmélet e fő irányának aktualitását a köz-igazságszolgáltatás irányába haladó korszaka adta meg és a vérbosszút tagadó állami büntetés erkölcsi megalapozását jelentette. A görögök – így Platon – sem választották el egymástól az erkölcsöt és a jogot.<sup>4</sup>

A rabszolgamunkából és a szabadságfosztásból alakult ki a deportáció, a fogva tartás kombinálása száműzéssel és munkavégzéssel. A rabszolga-munka és a fogva tartás keveréke a bányamunka, a kényszermunka volt. Enyhébb jogfosztás volt a kitiltás, kényszerlakhely kijelölés, valamint a száműzetés. Az utóbbi különösen a görög poliszokban volt kedvelt büntetési nem. Klasszikusok – mint Plutarkhosz – írásai-ban is megtalálható viszont már a börtön, mint kifejezés. A rómaiaknál Ulpianus által Pius császár utasításairól készített feljegyzésből kitűnik, hogy volt egy ítélet előtti (előzetes fogva tartást is büntetésnek tekintették) és egy ítélet utáni büntetés. Van olyan vélemény is, hogy a börtön nemcsak kizárólagos őrző funkciót töltött be, hanem a császár-kornak már általános büntetési nemévé is vált.<sup>5</sup> Az indiai kasztrendszerben lehetőség volt a státuszváltozás büntetékénti felhasználására, sőt már Manu törvénykönyve is rendelkezett a szabadságvesztésről.

A rabszolgatartás módszereihez, a rendszer kegyetlenségéhez igazodó római büntetőjog, habár a magánjog színvonalát meg sem közelítette, korábban mégis fejlettnak számított elveivel. Az általa ismert büntetések később mindenütt a büntetőjog alapintézményeit alkották. „Az ókorban és a középkor első felében ismert börtönök lényegében elsődlegesen nem a büntetés végrehajtására, hanem annak biztosítására szolgáltak,

hogy a gyanúsított bíróság elé állítása megtörténhessen.”<sup>6</sup>

Az első börtönügyi rendeletek II. Theodosius nevéhez fűződnek, aki 435-ben, majd ezt követően I. Justinianus 529-ben adott ki rendeleteket. Ezek célja az volt, hogy a börtönök fenntartását, működését szabályozzák, ugyanakkor intézkedtek a felügyeletről és az ellenőrzésről is. Az 533-ban hatályba lépett *Digesta s. Pandectae* 50 könyvéből a 47. és 48. volt a büntetőjog. Az 534-ben kibocsátott *Codex Iustinianus* 9. könyve szintén büntetőjoggal foglalkozott. A büntetés-kiszabás szabályait a császári rendeletek utóbb egyre szélesebb körben rögzítették és így fokozatosan érvényre jutott a nulla poena sine lege – büntetést csak törvény írhat elő – elve, amely máig a büntetőjog egyik legfontosabb princípiuma.<sup>7</sup>

Az archaikus jog büntetési rendszere eléggé egyhangú, majdnem mindenik bűncselekmény szankciója halálbüntetés. A büntetési rendszer másik sajátossága emellett a talio sajátos formáiban való megjelenése, például tűzvész okozójának megégetése. A mai értelemben vett szabadságvesztés büntetését az antik Róma nem ismerte. A börtön jellegű építmények (pl: Tullianum) célja pusztán a foglyok őrzése volt a büntetőeljárás tartama alatt. Ebben a korban a végrehajtásban nem annyira a megtorlás eszméje dominált, mint inkább az elrettentés és a visszatartás.<sup>8</sup>

A klasszikus korban alakultak ki a modern büntetőjog olyan alapfogalmai, mint a szándékon túli bűncselekmény (halált okozó testi sértés), az erős felindulásból, illetve előre megfontolt szándékból elkövetett bűncselekmény, a bűnrészesség, a kísérlet, és a visszaesés. Egy sor új büntetési nem is kialakult, ezek között szerepelnek a száműzetés különböző formái is például a kitiltás, egyszerű száműzetés és deportáció, azonban bizonyos bűncselekmények elkövetőit rabszolgává minősítve bányamunkára vagy közmun-

3 idem

4 Vókó: id. mű 31. old.

5 Vókó György: A magyar büntetés-végrehajtási jog, Dialóg-Campus Kiadó, Budapest, 2004, 32. old.

6 Földvári József: A büntetés tana. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1970 (113 old.)

7 Vókó György: A magyar büntetés-végrehajtási jog, Dialóg-Campus Kiadó, Budapest, 2004, 37. old.

8 Vókó György: A magyar büntetés-végrehajtási jog, Dialóg-Campus Kiadó, Budapest, 2004, 38. old.

kák végzésére ítélték (ad opera publica). Tulajdonképpen az alaki értelemben vett szabadságvesztés-büntetés a római jogtól mindvégig idegen maradt. Az opera publica vezetői nem büntetési (retributív vagy preventív) feladat teljesítésére, hanem arra törekedtek, hogy a rabmunka kihasználásával minél több jövedelemre tegyenek szert. Ez a helyzet a középkor államaiban is fennmaradt: a börtön rendeltetése az ügyük elbírálására váró elfogott terheltek őrzése volt.

A börtönügy és a büntetés-végrehajtási jog harmonizációjáról természetesen elsősorban attól a kortól érdemes szólni, amikor a modern börtönök és a büntetés végrehajtására vonatkozó polgári szellemű jog kialakulása megtörténik.

### 3. Büntetés-végrehajtás a középkorban, avagy az „ököljog uralma”

#### 3.1. Általános szabályozás

A középkor évszázadaiban az államhatalom, az uralkodó elit meglehetősen híján van az információkat áramoltató csatornáknak. A nép nevelésének, a jogkövetésre szoktatásnak, a bűnözéstől való visszatartásnak alig akad lehetősége. Kézenfekvő és hatásos eszközökhöz nyúl tehát az igazságszolgáltatás: a büntetések végrehajtásának nyilvánosságához. A kivégzések során órákig tortúráztatott elítélt szenvedése a rossz, a bűn és a büntetés elmúlhatatlan szoros kapcsolatának példázata. A börtön a maga elszigetelt világával nem szolgálta ezt a célt. Másfelől vitathatatlan tényként rögzíthetjük, hogy a börtön, mint intézmény végig jelen van a magyar büntető joggyakorlat történetében. Elszórtan, de gyakran felbukkanó adatok informálnak jelenlétükről III. András, Luxemburgi Zsigmond, Jagelló Ulászló, Habsburg Miksa dekrétumaiban, ítéletlevelekben, valamint a ránk maradt nagyváradi istenítéleti jegyzőkönyv bizonyítja már a XVI. századot meg-

előző elterjedtségét. A városi jogok a XIV századtól ismerik, a bíróságok pedig rendszeresen szabnak ki „carcert”, valamint váraink nélkülözhetetlen része pedig a tömlöc.

Ettől, valamint a végrehajtás kegyetlenségétől eltekintve létezett valáserkölcsi keretbe helyezett hit az emberek megváltoztathatóságában. Bízva a tettes megjavulásában, először inkább nevelő jellegű büntetést (pl. böjtöt, papi oktatást, kisebb vagyoni vagy enyhe testi büntetést) írt elő a büntetés-kiszabási rendszer, csak ezt követően a halálbüntetést.<sup>9</sup>

Sokszínűség jellemzi a középkorban a szabadságvesztés büntetésére használt fogalmakat. Leggyakrabban előforduló tömlöc és árestum mellett a börtön, fogság, toronyba zárás, várfogság, kalitka, kaloda, pelengér használata igazolja a középkori magyar büntetési nemek változatosságát. A tömlöc és árestum terminológiailag nehezen határolható el egymástól. A tömlöcöt a súlyosabb bűncselekményt elkövetőkkel szemben alkalmazták, a törvényszolga vagy hóhér őrzete alatt, míg az árestum könnyebb súlyú büntetési nem volt, amit morális, emberi körülmények között, általában a városházán hajtottak végre, strázsamesteri őrizet mellett töltendő rövidebb tartamú elzárással. Általában kisebb vétségekért vagy előkelőbb patrícius, polgári elkövetők esetében alkalmazták. Azonban a tömlöc jelentette a klasszikus feudális foghelyet Magyarországon.<sup>10</sup>

#### 3.2. Szabadságvesztés a középkori Magyarországon

Magyarországon a szabadságvesztésnek már Szent István törvénykönyvében is nyoma volt, mely szerint, aki pénteken húst eszik, annak egy hétig kell bezárva böjtölnie. Más utalás I (Szent) László király második törvénykönyvébe megjelenő rendelkezés, mely szerint „aki kivont karddal embert öl, vessék tömlöcbe”. A dekrétum idézett fejezete a carcerről, mint ítélet előtti biztonsági

őrizetről szól, ám egy másik passzus félreérthetetlenül utal már a börtön büntetés-funkciójára is.<sup>11</sup> Könyves Kálmán első dekrétumának 77. fejezete előírta, hogy a „magyar nemzetbeli szolgát” vagy akárkit, aki Magyarországon született, senki nem adhat el külföldre. Egyesek szerint ez az első saját állampolgár kiutasításának tilalma. Megjelent azonban már az Árpád korban a kényszerlakhely kijelölése és az internálás is. A Várad Regestrumként ismert jegyzőkönyvtöredék közel 400 jogesettel igazolja, hogy a börtön létező intézmény volt.<sup>12</sup> Az Árpád-korban tehát a börtön (száműzés, kiutasítás, internálás, státusvesztés) mellett részét képezte a büntetési rendszernek. A XV–XVI. századra már megjelent az „örökös börtön”. A börtön magyarországi története szempontjából a fenti intézkedések jelentőségesebbek. Arról tanúskodnak, hogy a tömlöcök már első királyaink korában léteznek, sőt hogy ez az intézmény az államhatalom és a magánigazságszolgáltatás ismert eszköze, vagyis a börtön lényegében egyidős a keresztény magyar állammal.<sup>13</sup>

A szabadságvesztés funkcióját tekintve Magyarország egyes megyéiben megkülönböztethető volt: a biztonsági intézkedésként alkalmazott eljárási fogság, a magánjogi szankcióként fellépő büntetés, a tényleges büntetésként kiszabott fogságba vétel, valamint a szabadságvesztésre irányuló büntető ítélet helyett fogatosított szabadságtól való megfosztás. Az eljárási fogság az ítélethozatalig tartott. A magánjogi szankcióként fellépő büntetési nem elsősorban az adósági fogság létrejöttében kapott szerepet. A tényleges fogságba vétel intézményei az árestum, a tömlöc, börtön, fogság, toronyba zárás, várfogság keretében érvényesültek. Míg végül a szabadságvesztésre irányuló büntető ítélet helyett fogatosított szabadságtól való megfosztásra példa Báthory Erzsébet esete a XVI. század második feléből. Más büntetési nemek lényegesen a megszégyenítésre helyezték a hang-

<sup>9</sup> Vókó György: A magyar büntetés-végrehajtási jog, Dialóg-Campus Kiadó, Budapest, 2004, 40. old.

<sup>10</sup> Beliznay Kinga: Erdély. Szabadságvesztés a feudalizmus korában. Börtönügyi Szemle 1995./III. 75. old.

<sup>11</sup> Mezey Barna: Középkori tömlöctől a modern büntetés-végrehajtási intézetekig, egyetemi jegyzet, ELTE. 11. old.

<sup>12</sup> Vókó György: A magyar büntetés-végrehajtási jog, Dialóg-Campus Kiadó, Budapest, 2004, 29. old.

<sup>13</sup> Vókó György: A magyar büntetés-végrehajtási jog, Dialóg-Campus Kiadó, Budapest, 2004, 29. old.

súlyt a kaloda, a kalitka és a pellen-gér. A kalitka például főképp azokban a helységekben szolgált foghelyül, ahol nem volt fogvatartásra alkalmas tömlőc, illetve börtön. Jellegzetesen azokat az embereket tették kalitkába, akik a vasárnapi istentisztelet alatt részegeskedtek, káromkodtak vagy csintalanságokat tettek este nyolc óra után. A kaloda vasvetekkel felszerelt, vastag keményfából készült, mindig párosan és hengeresen hűzott ácsolat.<sup>14</sup> A nyílásokba szorították bele az elítélt lábának térd és boka közötti részét. Ilyen nyilvános kalodákba helyezték azokat, akik a kocsmákban vagy az utcákon éjszaka kiáltoztak, ordítottak és káromkodtak. A szitkozódó nemes ember azonban csak egy forintot kellett fizessen büntetésül a fenti esetekben, míg a paraszt embert azonnal kalodába zárták. Végül pedig a pellen-gér vagy szégyenoszlop a város vagy falu főterén kapott helyet, mellé állítva vagy kikötözve a kisebb vétséget elkövetőket. Jellegzetesen azokat az asszonyokat kötötték ide, akik „parázna módon” viselkedtek.

A büntetés hatékonyságát mindig befolyásolta a kilátásba helyezett hátrány és a bűncselekményből származó előny aránya. A feudalizmusban a jobbágy számára a tyúklopás lehetett családja fenntartásához szükséges magatartás, ami hatástalanította a kilátásba helyezett halálbüntetést. Korábbi időkben az életén kívül mindentől megfosztott rab-szolgával szemben egyetlen büntetés maradt a halálbüntetésen kívül: a testi büntetés.

Az európai befolyás alatt alkotott magyar törvénykönyvek a testcsontkításnak szinte valamennyi válfaját ismerték. Szent István a hitszegőt keze levágására, a rágalmazót nyelve kimetszésére ítélte. Korai feudális jogunkban tehát jelen volt, mind a tálió, mind a tükröző elv. A tolvaj szolga büntetésénél a megbélyegzésre (stigmáció) való törekvés dominált. Az első elkövetésnél az orrvágás, a másodiknál a füllevágás következett. A XIV., XV. századi ural-

kodóink tiltották a testrészek levágását. Werbőczy István (ítélőmester, királyi személynök, nádor, majd kancellár), a XVI. század legnagyobb magyar jogtudósa fellépett ezen kegyetlenségek ellen. Sem a Hármaskönyv, sem a Dekrétumok nem tudták azonban a véres gyakorlatot megszüntetni. A csonkításokból fokozatosan súlyosbító mellékbüntetés lett. Sok bíró rendelte el, hogy a gonosztevők kerékbe törése előtt „megcsigáztassék”, halála előtt megkínóztassék, a végrehajtás előtt pedig két szál szíjat vonjanak a „nyakától egészen a talpáig belőle”.<sup>15</sup>

A büntetési rendszer javarészt képező szabadságvesztés büntetés végrehajtása során fegyelmi fenytés-ként alkalmaztak testi fenytéseket. A feudalizmusban a börtönök szintén vizsgálati fogságot és biztonsági célokat szolgáltak. „A középkorban is ismeretlen volt a mai szabadságvesztés büntetés. A vizsgálati foglyokat pincékben, városfalak tornyaiban, várak kazamatáiban láncra verve helyezték el és tortúrával járó nyomozás során a végletekig sanyargatták. Először a XIV. században szabtak ki hosszabb tartamú – több hónapra kiterjedő – fogházbüntetéseket egyes olasz városi hatóságok.”<sup>16</sup>

A középkori tömlőcnek nem lehetett egységesen alkalmazott szabályai. A tömlőcrendtartások (már ahol egyáltalán voltak ilyenek) még uradalmanként, váranként is változtak. A rabok leginkább a börtönőr kénye-kedvének voltak kitéve. A börtön viszonyok három döntő tényező által befolyásoltan alakultak: fogva tartás helye, a súlyosbítás igénye és a társadalom általános megítélésének függvénye. A börtönökről szóló első információk a várakat jelölték meg, mint a végrehajtás helyét. Az ismert történelmi tudósításokon túl (mint Salamon visegrádi vagy Zsigmond siklósi fogsága) szinte valamennyi várunkról tudjuk, hogy rendelkeztek tömlőcökkel. A törvényhatóságok (vármegyék, kiváltságos kerületek, székek) a szabadságvesztés-büntetés sűrűsödté-

vel a tömlőc-férőhely iránti megnövekedett igényt is a várak fokozott igénybevételeivel próbálták enyhíteni.

Erdélyben országgyűlés intézkedett arról, hogy amennyiben a helyi hatóság nem rendelkezik megfelelő tömlőccel, úgy „az olyan malefactorok vitessenek fiscus közelbe való váraiba.”<sup>17</sup> Ami közös mégis ezekben a börtönökben, az a többnyire pince- vagy veremszerű elhelyezés, a rossz levegő, egészségtelen viszonyok, a tisztaság teljes hiánya, s lehető legolcsóbb elhelyezésre törekvés. Egyértelmű tehát, hogy a pusztá bezárásban megnyilvánuló börtönbüntetés élesen elütött a feudális büntetés-végrehajtás szigorúságától. Ez a gyakorlatban a tömlőcözés további sanyargatásához vezetett. A carcercert a korabeli praktikum úgy próbálta meg a többi büntetés színvonalára „emelni”, hogy az életkörülmények jelentős rosszabbításával, a rab rendszeres fenytésével, testi sanyargatásával a börtönt sajátos kombinált büntetési nemmé formálta.<sup>18</sup> A sötét veremszerű tömlőcbe zsúfolt rabokat alig éllemeztek, orvoslásukról betegség esetén nem gondoskodtak, levegőztetésről szó sem lehetett, gyertyafényről és fűtésről még kevésbé. Sétát legfeljebb a szabad polgárok elrettentésére engedélyeztek vásárok, ünnepek alkalmával, amikor is a rongyos, vánszorgó rabokat nyilvános testfenytésre hajtották a tömegbe. A XVIII. századra elterjedt a rabmunkáltatás is. A foglyokat leginkább közmunkára vezényelték, ezáltal a feudális büntető-gyakorlatban a szabadság vesztés a szabadságbüntetések, a testi büntetések és a munkabüntetések bonyolult, állandó változó arányú, kombinált szankció-nemévé vált.

A társadalmi megítélés hatása is a tömlőcviszonyok nehezítése irányában hatott. Míg az ókorban a politikai ellenfeleket eltették láb alól vagy száműzték, a feudalizmusban jobbnak tartották az őrizetben tartást. A földvárakhoz hozzátartoztak a tömlőcök, a kővárakhoz és a várfallal

14 Beliznay Kinga: Erdély. Szabadságvesztés a feudalizmus korában. Börtönügyi Szemle. 1995/III., 87. old.

15 Vóko György: A magyar büntetés-végrehajtási jog, Dialóg-Campus kiadó, 2004., Budapest, 25. old.

16 Szőlőssy Oszkár: A magyar börtönügy vázlata. Magyar Kir. Igazságügy-minisztérium, Budapest, 1920., 4. old.

17 (Gyula)Fehérvári 1643. (április 24. – május 21.) tartott Országgyűlés törvénye  
18 idem



körülkerített városokhoz pedig a börtönök. Az abszolutizmus korában pedig már olyan építmények létesültek, mint a Tower Bastille vagy a Doge palota ólomkamrái. A szabadságvesztés új formája a gályarabság, ami egy új gazdasági hasznosságú megfontolás elvét vezeti be. A feudális társadalom egymástól elzárt kis közösségek és autonómiák halmaza, ahol az élet szűk keretek között zajlott, és melyek a partikularizmus és a rendi előjogok pilléreire nyugodtak. A városok, falvak határait ritkán átlépő, vagy attól messzebbre nem távolodó ember létezését közvetlen környezete határozta meg. Emellett hangsúlyosan ki kell fejezni, hogy ha valaki a primer rendelkezéseket nem tartja be, ezért megfelelő szankciókat foganatosítanak, s így végső soron kényszerítik a jogérvényesülést. A hatóság megcsorbult tekintélyét helyre kell állítani, az általa alkotott jognak érvényt kell szerezni. Érvényre kell jutatni a hatalom akaratát, kifejezni a hatalom cselekvőképességét és erejét. De ugyanakkor helyre kell állítani a társadalomban megbomlott erkölcsi egyensúlyt is: a sértettnek, lakosságnak ki kell elégíteni az igazságérzetét. Ezzel eleget téve a feudalizmus alappilléreinek a vallás- és erkölcsi elvárásainak.<sup>19</sup>

A büntetési nemeket a középkor rideg valósága szabta meg csakúgy, mint a végrehajtás minőségét is. A szűkös társadalmi értékkészlet mellett egyszínű büntetési skála létezett. Halál és testcsonkító büntetések, testfenyítés, vagyoni és megszégyenítő büntetések közül válogathatott a bíró. Kivételes jelenségként felbukkant a szabadságvesztés büntetés a tömlöc és árestum formájában. A büntetés-végrehajtásra a feudalizmus hosszú évszázadain át rányomta bélyegét a nemzetségből osztálytársadalommá formálódó közösségek változását elősegítő intézmények konzerválódása.<sup>20</sup>

A feudalizmus büntetés-végrehajtásának változó társadalmi megítélését a liberalizmus fogházjavító mozgalmal sem tudta teljesen kiiktatni. A börtönügy modernizálásának aka-

dályozása nagymértékben bizonyította azt, hogy minden társadalomban csakis olyan szankció-nemek alakulhatnak ki, melyek megfelelnek a kor szemléleti feltételeinek, gazdasági lehetőségeinek és értékfelfogásának.

#### 4. Büntetés-végrehajtás az újkorban

##### 4.1. Nemzetközi kitekintés

A szabadságvesztés elemeinek a megjelenése a polgárosuló nyugat-európai városokban a XVI–XVIII. században történt, a börtönügy fejlődése valójában mégis a XVIII. század végén, a XIX. század elején indult be.

A XVII. században a szabadságvesztés végrehajtásának még nem volt kialakult rendszere, a fogva tartás törvényességének még nem volt garanciája. A XVI. század közepén kezdtek a háború után elszaporodott közveszélyes csavargókat letartóztatási intézetekben elhelyezni, hogy rendes életmódhoz szoktassák őket. Utóbb rájöttek arra, hogy ilyen biztonsági intézkedés szükséges a bűntettekkel szemben is. Ekkor kezdtek az elítélteket dologházba irányítani. Először 1553-ban Angliában egy London melletti királyi kastélyt (Bridewell) alakították át fegyházzá munkakerülő, prostituáltak és bűntettek elhelyezésére.

Az újkor közigazgatása – bűnügyek terhelte mellett – nemcsak a nem fizető adósokat és az eretnekeket, hanem tehát a csavargókat, prostituáltakat, eltartatlan elmebetegeket és súlyos nemi beteget is ide gyűjtötte. A szegényügyi, adósságbehajtási, közegészségügyi és büntetőeljárás intézményeknek ez a keveréke megérte a legújabb kort is. Sőt a XVII. századi Hollandiában gyermekeket is őriztek itt, akiket szüleik kivánságára javításra, nevelésre fogadtak be. A bűnügyek terhelteit a társadalom mindenféle elesettjével közös intézetbe záró, és további sorsukat a tömlöctartóra bízó büntetés-végrehajtás jellemző öröksége volt a feudális zűrzavarnak.<sup>21</sup> A feudális

tömlöc gyűjtőmedencéje helyett létre kellett hozni a büntetőjogi cél szolgálatában álló börtönt, a korszerű büntetési nem, a szabadságvesztés végrehajtásának eszközét. „A feladat tudományos megközelítéséhez a fennálló börtönviszonyok bemutatására és kritikai elemzésére volt szükség. Ezt a fáradságos munkát végezte el John Howard: az ő részletes és tárgyilagos állapotjelentései szolgálták a reformok alapjául.”<sup>22</sup> Howard 1773-ban lett az angliai Bedford grófság high sheriffje, ami kb. megyei igazságügyi vezetőt jelent. Sorra látogatta megyéje börtöneit és megismerte a bennük uralkodó siralmas állapotokat. A bajok fő okát abban látta, hogy a tömlöctartók nem kapnak fizetést, így jövedelmük alapja a rabokra rótt tartásdíj volt. Aki ezt nem bírta megfizetni, éhezve-fázva sínylődhetett, amíg a meghozandó ítélet bitóra, pellen-gére vagy deportálásra nem jutatta.

Beccaria fellépése után szűkebb körbe szorult a halálbüntetés és megszűntek a testcsonkító büntetések. Egyre gyakrabban deportálták a főben járó bűnök elkövetőit, kivégzés helyett, tengerentúli ültetvényekre. Mindez megfelelt a fejlődő gyáripar növekvő munkaerő-szükségletének. Ekkor került előtérbe a kényszermunka és szabadságvesztés. A börtönök egyre inkább csak büntető, mintsem más törvények céljait szolgálták. Európában az első ilyen célra épült börtön az amszterdami Rasp Huis. Az 1595-ben létesített intézetben a nők számára kialakítottak egy fonóházat (Spinnhaus), ahol már komoly munkakényszert alkalmaztak. A holland börtönök jellegzetessége a többi európai börtönhöz viszonyítva a rend és a tisztaság volt. A hollandok rendkívül figyeltek a börtönök egészségügyi megfeleltetésére, fontos kérdésként kezelték a munkáltatást. Szintén ez volt jellemző Belgiumban Mária Terézia uralkodása alatt az 1773-ban alapított genfi fegyházban (maison de force), az első modern büntetőintézetben, ahol az elítéltek nappal szigorú felügyelet alatt közös termekben dolgoztak, éjjel pedig elkülönítve hálózárkákban aludtak és bizo-

19 Mezey Barna: Középkori tömlöctől a modern büntetés-végrehajtási intézetekig. Egyetemi jegyzet. ELTE, 2000.

20 Mezey Barna: Büntetés-végrehajtás a feudalizmusban. Egyetemi jegyzet, Budapest, ELTE

21 Mezey Barna: Középkori tömlöctől a modern büntetés-végrehajtási intézetekig. Egyetemi jegyzet, ELTE, 2000., 16. old.

22 Székely János: „Rács mögött” A szabadságvesztés-büntetés történeti áttekintése – tanulmány. Börtönügyi Szemle 1999/V. 21. old.

nyos kategóriák szerint már csoportosították is őket.<sup>23</sup> A franciák jellegzetes sajátos börtöne a *hopitiaux* généraux-ban szintén fizetésképtelen adósokkal, csavargókkal, prostituáltakkal, örültekkel súlyos nemi betegekkel zárták össze az ítéletre váró bűnözőket. Gyakoriak voltak itt a zendülések, amelyeket brutális elnyomás követett. Ezzel ellentétben a német kereskedővárosokban csak később került sor arra, hogy a börtönt, ahol csak tárgyalásra vagy kivégzésre váró bűnözőket őriztek (kis számban és borzalmas körülmények között) felhasználják elmebetegek, koldusok és csavargók elhelyezésére is. Elsőként Hamburg rendelte el a koldusok és csavargók börtönbe zárását, büszkén hangoztatva, hogy ennek nyomán eltűnt a utcáiról a koldulás, a börtön fenntartási költsége pedig csökkent, mert a munkaképes rabokat termelőmunkára fogták. De a börtönigazgatás már tíz év múlva (1801) súlyosan eladósodott. A korszerű angol gépek és a francia forradalmi eszmék behatolása nyomán kiderült, hogy az ilyen börtön felett, nemcsak humanitárius és büntetőjogi, de foglalkozáspolitikai szempontból is eljárt az idő.

A különböző büntető törvénykönyvek csak a keretrendelkezéseket tartalmazták, a részletkérdések szabályozását belső utasításokra bízták. Természetesen ez a fogva tartás törvényességét nagyon labilissá tette. A végrehajtás érdemi kérdéseire vonatkozó jogi szabályozás hiányában végrehajtási alapelvekről beszélni sem lehetett. Az első börtönök igazgatói teljes szabad kezet kaptak a börtönrezsím kialakítására, amelynek következtében több sajátos börtönváltozat jött létre a közös rendszer hátrányainak ellensúlyozására. Ilyen például a magánelzárasos cellarendszer, a hallgató (*auberni*) rendszer, a vegyes rendszer (a genfi és Obermayer féle változat) a fokozatos rendszerek, a máltai rendszer, a jegyrendszer, a corfui rendszer, az elmúra rendszer stb.<sup>24</sup> Ezekben a büntetés-végrehajtási rendszerekben

nagy fontosságot tulajdonítottak az elítéltek hasznos termelőmunkával való foglalkoztatásának, a munkára nevelést erkölcsi megjavulás kulcskérdésének tekintették. Bevezették gyakorlatukba az oktatást, az elítéltek értelmi nevelését.

Svájcban 1895-ben szervezték meg az ún. büntető munkatelepet Witzwilben. A mezőgazdasági munkát végző elítéltek szabadon mozoghattak a telepen, nem voltak kitéve a zárt börtön nyomasztó és káros hatásának. A kortársak az eredményességének okát ebben látták. Oroszországban ezzel szemben a XVI. századtól kezdve lett a börtönbe zárás a büntetés egyik válfaja. A XVIII. századtól kezdve a cári rendszer politikai ellenfeleit a Petro-pavlovszkaja és a Sliisszelburg erődben tartotta fogva. A század végére megnőtt a politikai börtönök száma. 1775-ben bevezették a kényszer- és dologházakat. Aki nem sértett törvényt, azt is beutalhatták ide. A földbirtokosok pl: a jobbágyaikat, a gazdák munkásaikat küldték ide. A börtön rendjének megsértéséért a foglyoknak testi fenyítés járt, mely célra a felügyelő általában korbácsot használt.

A feudalizmus büntetési rendszerének bírálói az újkorban a büntető-eljárás kegyetlenségét támadták, a bűnnel arányos büntetést követeltek, hangoztatták a büntetési formák embertelenségét, követelték a javító célzatú büntetés-végrehajtási rendszer kialakítását. Az arisztotelészi elveken nyugvó, az egyház ideológiájától áthatott abszolút teóriák kíméletlen kritikája vette kezdetét egész Európában. Voltaire, Montesquieu, Rousseau büntetéstani nézeteit Beccaria és Filangieri foglalták össze. Ezáltal vált el a büntetési elmélet a spekulatív filozófiától és vált önálló szaktudománnyá.<sup>25</sup>

#### 4.2. Magyar büntetés-végrehajtás az újkorban

A XVII. században Magyarországon is kialakult a börtön néhány fajtája. Volt börtöne a földesúrnak az úri-

szék mellett a várban, az uradalmi épületben vagy a kastély pincéjében. A vármegyei hatóságok szolgálatában a várak voltak a börtönök. A városok a városházán vagy annak pincéjében, avagy a hóhér házában alakították ki a „karcert”.<sup>26</sup>

A szabadságvesztés először a magyar törvények gyűjteményében a III. Károly uralkodása alatt kiadott 1723. évi XII. törvényekben jelent meg a vérfertőzés büntetése. A büntetőjog forrásai a megyei és városi statutumok, az úriszékek önkényes gyakorlata és az alkalmi törvények voltak. A börtönbüntetés fokozatos elterjedtével annak végrehajtására egészen a XIX. század közepéig a vármegyék, törvényhatósági joggal felruházott városok és a pallosjoggal (bíráskodás joga) bíró uradalmak tömlöcei szolgáltak. Országos jellegű fenyítőház létesítésének gondolata először a Helytartó Tanácsban 1763-ban merült fel, érezhetően a németalföldi jól bevált intézmény hatására. A magyar börtönügynek a polgári átalakulást megelőző történetében egy ízben kísérletezett a kormányzat központi fegyintézet felállításával: 1772-ben Szempcen megnyitottak egy javítóházat (*Domus Correctoriát*) gróf Esterházy Ferenc egykori kastélyában. A később Tallósra (1785) majd a szegedi vár kazamatáiban (1831) áthelyezett intézet több felvilágosodott törekvés otthonává vált. Emberi elhelyezés, tisztességes ételmezés, „javító munka”: ezekkel próbálkozott az államhatalom. Az igyekezet nem tartott sokáig, bebizonyosodott, hogy a felvilágosult börtönügy jelentős költségvetési tételt képez. Így a modern magyar börtönügy és büntetés-végrehajtási jogharmonizáció kezdetét Mária Terézia és II. József büntető törvényeitől számoljuk.<sup>27</sup> Mária Terézia büntető törvénykönyvében a *Constitutio Criminalis Theresiana* a szabadságvesztés büntetés két nemét is meghatározta: a fogházban és a börtönben letöltendő büntetést. Nem hiányzik azonban a felvilágosodás korának jellemző intézménye, a dologház sem. Továbbra

23 Id. Mú. Vókó 54. old.

24 Vókó György: A magyar büntetés-végrehajtási jog. Dialóg-Campus Kiadó, 2004., Budapest, 27. old.

25 Vókó György: A magyar büntetés-végrehajtási jog, Dialóg-Campus Kiadó, 2004., Budapest, 31. old.

26 Beliznay Kinga: Erdély. Szabadságvesztés a feudalizmus korában. Börtönügyi Szemle, 1995/III. 75. old.

27 Mezey Barna: Középkori tömlöctől a modern büntetés-végrehajtási intézetekig. Egyetemi jegyzet. ELTE, 2000., 16. old.

is lehetséges volt az egyéb büntetés-sel való súlyosbítás, mint a vesszőzés, botozás, korbácsolás. A büntetést az ítélet függvényében vasban vagy vas nélkül kellett letölteni. A törvénykönyv egész szellemiségét azonban két fő tartópillére határozta meg: a halálbüntetés és a tortúra. Ezáltal a Theresiana nem maradt sokáig hatályban. Alig két évtizeddel később felváltotta II. József Sanctio Criminalis Josephina-ja. A halálbüntetést eltörölte, azt csupán statáriális eljárás esetében engedte alkalmazni. A büntetés időtartamát tekintve 1 hónaptól 1000 évig terjedhetett. A meglehetősen bonyolult időszámítási rend alapját a „gonosztettek-nél tapasztalható elvetemültség foka” képezte. A jozefinista büntető szabályok szerkezetükben megkíséreltek megfelelni a modern, felvilágosult elvárásoknak, a differenciálás szabályozásánál felbukkantak a polgári börtön megkülönböztetést lehetővé tevő jellemzői: látogatók, fekhely-megvonás, ételmezési korlátok. Mégsem tudott megszabadulni attól a feudális igénytől, mely a tömlöcöt csak, mint testi büntetést volt hajlandó tudomásul venni, s ennek megfelelően követelte a tömlöc szigorítását. Hazánkban a Sanctio Josephinát a császár halálát követően nyomban hatályon kívül helyezték és az országgyűlés megalkotta a Deputatio Juridicat, melynek feladata lett a büntető törvénykönyv tervezetének kidolgozása, ennek eredménye az 1795. évi büntető kódextervezet. Az 1848-as forradalomig a szempci, majd tallósi intézetek kívül már új országos intézetet nem hoztak létre. Így történt, hogy a magyar országos büntetés-végrehajtási intézeti hálózat alapjait az osztrák diktatórikus kormányzat vetette meg a neoabszolutizmus időszakában. Ezt már csak a század első felének magyar fogházjavító mozgalma és az 1843. évi büntető javaslatok börtönügyi részének előkészítése váltotta fel.

A XIX. század 30-as, 40-es éveiben a társadalmi haladásért vívott harc egyik kulcskérdése Magyarországon is az igazságszolgáltatás reformja volt. Az 1827. évi VIII. törvény alap-

ján tett kísérletet követően, Deák Ferenc egy újabb büntetőjogi reformot kezdeményezett az 1832–1836. évi országgyűlésen. Bár a kezdeményezés nem vezetett eredményre, mégis felkeltette az érdeklődést arra a közel 20.000 emberre, akin szabadságvesztés büntetést hajtottak végre ez idő tájt borzalmas körülmények közt.<sup>28</sup> A rendezetlenséggel együtt járt a lazaság és a korrupció, a visszaélés. A rabok ételmezése önmagukat terhelte. Az örök sokszor együttműködtek a pénzhamisítókkal, tolvajokkal. Az elítéltek nők ki voltak szolgáltatva a férfiaknak, elsősorban a börtönőröknek. Az 1843-as börtönügyi javaslat 387. §-ában tartalmazza a büntetés-végrehajtás alapvető jogi szabályait. Ezek magukba foglalnak többek között az elítéltek anyagi, egészségügyi ellátására, a büntetés-végrehajtási személyzet feladatköréről, javadalmazásról és jogi helyzetéről, a büntetés-végrehajtási intézményekről és igazgatásukról szóló rendelkezéseket. A javaslat előírta a törvényhatósági (megyei, városi) fogházak és börtönök, valamint kerületi, azaz országos börtönök építését. A fogházakban a vizsgálati foglyok és a fogságra ítélték, megyei börtönökbe a fél évnél rövidebb rabságra ítélték, a kerületi börtönökbe pedig a fél évnél vagy annál hosszabb tartamú rabságra ítélték kerültek volna. Hatására Bihar, Komárom, Nógrád és Tolna megyében is épültek magánrendszerű börtönök.

Az 1848-49. évi szabadságharc leverése után bevezetett diktatórikus kormányzat a magyar közigazgatást és igazságszolgáltatást osztrák belügyként tekintette. Osztrák közigazgatás, osztrák szabályok szerint, osztrák jogalkotás és osztrák hivatalnokok, osztrák igazságszolgáltatási modell és mintájú börtönrendtartások jellemezték a korszakot. Az 1852. évi osztrák Strafgesetz és annak kísérő rendeletei a legközvetlenebb, legdirektebb jogharmonizációt valósították meg: Magyarországon életbe léptették az osztrák büntető jogszabályokat.<sup>29</sup> 1854 és 1858 között Magyarországon hat országos fegyház nyitotta meg kapuit (Illaván, Lipót-

váron, Vácott, Munkácson, Mária-Nosztrán és Nagyenyeden). A nagy reformmunkálatok a kiegyezés második liberális generációjára maradtak. Gyors ütemben indult meg a polgári jellegű állam-apparátus és jogrend kiépítése. Azonban már ezt megelőzően, 1861-ben az Országgyűlési Értekezlet visszaállította az 1848 előtti büntető törvények hatályát, kifejezetten megtiltotta a rendi különbségeket is, a testi büntetések alkalmazását. Az 1871. évi XXXIII. törvény alapján a törvényhatóságok átengedték a börtöneiket és azok felszerelését az újonnan szervezett bíróságok, majd királyi ügyészek részére és tulajdonképpen a hazai, központilag irányított büntetés-végrehajtási rendszer kialakulását innen lehet számítani. Még ugyanebben az évben (1871) eltörölték a testi büntetéseket és az 1874-ben kiadott 696 számú rendelet alapján a végrehajtási rendszer irányítója az Igazságügy minisztérium lett. Ez a hosszadalmas és tekervényes reform előkészítése után az 1878. évi V. törvény elfogadta a Büntetőtörvénykönyvet, amelyet a szakirodalom kodifikátora után Csemegi Kódexként tartanak számon. A Csemegi Kódex döntő változást hozott a szabadságvesztés büntetés szerkezetében. Bevezette az Európában akkor már elfogadott fokozatos rendszert a magánrendszer helyett. A szabadságvesztés több nemét (fegyház, börtön, államfogház, fogház és elzárás) állapította meg és létrehozott több új intézményt (magánzárkás intézeteket, börtön, közvetítő- és javító intézeteket). Csemegi elméletének sajátossága, hogy megalapozza és magyarázza a büntetési rendszert, annak céljait, a büntetés kiszabásának elveit. A meglévő fegyházak mellé a század végére felépül a Szegedi Börtön (1881), a Soproni Fegyház (1884), a Budapesti Országos Gyűjtőfogház (1896) és több megyei törvényszéki fogház.

A századfordulóra Magyarországon 9 országos büntetőintézet, 65 törvényszéki és 313 járásbírói fogház működött. Az elítéltek átlagos létszáma 13 000 fő körül alakult, férőhely mintegy 17 000 elítélt részé-

28 Vókó György: A magyar büntetés-végrehajtási jog. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest, 2004., 32. old.

29 Mezey Barna: Középkori tömlöctől a modern büntetés-végrehajtási intézetekig. Egyetemi jegyzet. ELTE. 2000., 34. old.

re volt biztosítva. Ezt a hálózatot olyan speciális intézmények egészítették ki, mint az Igazságügyi Országos Megfigyelő és Elmeógyógyító Intézet, Országos Rabkórház, Országos Börtönügyi Múzeum, Bűnügyi Embertani Laboratórium, Börtönügyi Tauffer Könyvtár. Tehát a magyar börtönügy átfogó kiépítésére lényegében a Csemegi Kódex életbe léptetését követően került sor. 1896. évi Bűnvádi Perrendtartásról szóló törvény (XXXIII tc.) a börtönök belső rendjének és az eljárási részének szabályozását részletezte. A fogházba befogadás a királyi ügyész rendelkezésére történt, ami rendszerint bírói határozaton, illetve az ítéletről szóló bírósági értesítésen alapult. Ideiglenesen azonban be kellett fogadni a fogházba a rendőrhatalom vagy csendőrség által elővezetett, bekísért vagy más fogházból átszállított egyéneket. Az utógondozás csíráját hazánkban 1874-ben jelzi a „Budapesti Rabsegélyező Egylet” létrehozása azzal a céllal, hogy vagyontalan vizsgálati foglyoknak és elítélteknek megkönnyítse a polgári életbe való visszatérését. Létrehozták az elítélésről kiállított büntető lapot, amit megküldtek az Országos Bűnügyi Nyilvántartó Hivatalnak.<sup>30</sup>

Magyarország büntetés-végrehajtás újkori története nem túlságosan hosszú, mindössze 150 évet foglal magába. Mindez nem jelenti azt, hogy ez az időszak nem bővelkedett fordulatos, izgalmas eseményekben, reformokban, paradigmaváltásokban. Éppen ellenkezőleg, a börtönügy stagnálása és fejlődése hol lemaradt, hol pedig megelőzte az általános társadalmi fejlődést.

## 5. Büntetés-végrehajtás a századfordulótól (1900) a rendszerváltásig

### 5.1. Reformtörekvések

A XIX. század végén és a XX. század elején a törvényesség elve alapján megújított büntetési rendszerbe vetett bizalmat aláásták a válságjelenségek, a büntetési elméletek alakulására a klasszikus reform, a tett és a

tettes büntetőjogi irányzatok harca nyomta rá a bélyegét. Egymás után születtek a megjavulástól függővé tett határozatlan tartamú szabadságelvonást kimondó törvények a munkakerülők, az iszákosok, koldusok és csavargók ellen. 1881-ben Belgiumban, 1900-ban Norvégiában, 1903-ban Svájcban. A visszaeső, megrögzött bűnözőkkel szemben is ugyanilyen jogszabályok születtek többek közt Norvégiában 1902-ben és Angliában 1908-ban. A századforduló idején hazánkban nemcsak az elmélet részéről merült fel, de gyakorlati szakemberek is bírálták a Csemegi kódexet és javaslatokat tettek a büntetési rendszer módosítására. Az elsők között Európában bevezették Magyarországon a fiatalkorúakra vonatkozó büntetés-végrehajtási rendszer jogi megalkotását. Az 1913. évi XXI. törvény létrehozta a közveszélyes munkakerülő csavargókkal szemben alkalmazandó biztonsági rendszabályt, a *dologházat*, amelybe az elítélt a fegyház, börtön, fogház kiállása után került, mint biztonsági intézkedés. Időrendben minden fejlődést, haladást visszavetett a világháború. Időszakában a büntetés-végrehajtás intézményei jelentősen dekomponálódtak. A háború esetére szóló kivételes törvény, az 1914. évi L. törvény alapján a fogva tartottak egy részét kiadták külső munkára közintézmények, valamint magánosok számára. A hadiszolgálatra alkalmas elítéltek büntetését tömegeesen halasztották el és szakították félbe a háború idején. A büntetés-végrehajtási intézetekben a tisztviselők, személyzet hiányzott, nem volt megfelelő a nyersanyag és munkaeszköz hiányában az élelmezés, fűtés, világítás stb. Az 1918-ban kitört demokratikus forradalom idején a Nemzeti Tanács a fegyházakból kiengedte a politikai foglyokat és azokat az elítélteket, akik a közbiztonságra nem látszóttak veszélyesnek. A Tanácsköztársaság kikiáltásával pedig teljesen megváltozott az igazságszolgáltatás. Az 1928. évi X. törvénnyel bevezették a szigorított dologház intézményét egységes intézkedésként a szabadságvesztés helyett. Ennek legrö-

videbb tartama 3 év volt a felső határt a jogszabály nem határozta meg. A szigorított dologházi őrizetből az elítéltek csak feltételesen szabadulhattak. Ez az intézmény egészen 1950-ig működött, megszűnéséig külön ilyen intézeteket nem hoztak létre, ezek mind a fegyintézetek, fegyházakban működtek. A magas szabadságvesztések száma (40-50 000/év) az igazságügyi kormányzatot arra ösztönözte, hogy enyhítsék a büntetések szigorát. Ennek értelmében bevezették a végrehajtást próbaidőre felfüggesztő szabadságvesztés intézményét.

### 5.2. Büntetés-végrehajtás a két világháború között

A két világháború közötti Magyarország büntetőjogát három lényeges tendencia jellemezte: elsősorban az őszirózsás forradalom és a Tanácsköztársaság alatt történtek jogi konzekvenciáinak levonása, másikké a 20. század büntetőjogi reformgondolatainak jogszabályi megfogalmazódása, a harmadik pedig a militarizálódás és a háborús feszültség megjelenésének jogi vonatkozásai. Mindhárom hatás komoly változásokat idézett elő a büntető anyagi jogi és büntetés-végrehajtási jog és gyakorlat körében.<sup>31</sup>

A két világháború között hazánkban a fegyház, államfogház, fogház, dologház, szigorított dologház végrehajtása 6 országos intézetben (Budapesti Országos Gyűjtőfogház, Váci Országos Fegyintézet és Közvetítő Intézet, Soproni Országos Fegyintézet és Szigorított Férfi Dologház, Hartai Országos Büntetőintézet, Márianosztrai Országos Büntetőintézet és Szigorított Női Dologház, Szegedi Kerületi Börtön és Államfogház), 23 törvényszéki és 90 járásbírói fogházban és két dologházban történt. Ebben az időszakban a büntetés-végrehajtást nem törvények, hanem alacsonyabb rendű miniszeri rendeletek, utasítások szabályozták. A Nemzetközi Büntetőjogi és Börtönügyi Bizottság az 1920-as években felállította a minimális követelményeket, amelyek az elítéltek

30 id. mű. Vókó: 60. old.

31 Mezey Barna: Új határok között. Büntetés-végrehajtás a két világháború közötti Magyarországon. Börtönügyi Szemle, 2000/ V., 95. old.

emberséges és szociális kezelése szempontjából minden kultúrállamnak kötelessége volt betartani. A bizottságban részt vett államok – köztük Magyarország is – és a Népszövetség is elfogadta az 1929-ben „Alapelvek az elítéltek kezelésére” címen kiadott nemzetközi dokumentumot, amely a korabeli leglényegesebb börtönügyi követeléseket foglalta össze.<sup>32</sup>

### 5.3. Szovjet büntetés-végrehajtás Magyarországon

A II. világháború befejeződése után a fasiszta maradványok következetes felszámolása történt meg mindennek előtt. Az ideiglenes Nemzeti Kormány első intézkedései között szerepelt a jogrend helyreállítása és a számonkérés jogi feltételeinek megteremtése. Így született meg 1945 január 25-én a 81/1945. ME. számú rendelet a háborús és népellenes bűnösök felelősségre vonásáról. Bevezették a fegyház és börtönök mellé az internálás és kényszermunka büntetéseket. Munkatáborokat alakítottak ki életfogytig vagy határozott időre kiszabható kényszermunkára. Az internálás, mint államigazgatási kényszerintézkedés, a rendőrség hatáskörébe tartozott.

1947-től az igazságügyi kormányzat azt az álláspontot képviselte, hogy a büntetés-végrehajtás nem lehet az állam számára veszteséges. A rabmunkáltatást beillesztették a tervgazdaságba. 1948-ban létrehozták az Igazságügyi Minisztérium Gazdasági Igazgatóságát, amely a rabmunkáltatás gazdasági részletterveit dolgozta ki és hajtotta végre. Ugyanebben az évben államosították az elítélteket foglalkoztató vállalatokat, előírták ezek a büntetőintézetekből való különválását, továbbá azt, hogy az intézet köteles megfelelő számban munkaerőt biztosítani részükre.<sup>33</sup> Ez idő alatt az ügyészség szervezete lényegében 1953-ig nem változott, a büntetés-végrehajtás korábbi, operatív felügyelete lassan, formai kérdésekre szorítkozott, majd pár évre szinte teljesen szünetelt.<sup>34</sup>

Az 1950. évi II. törvény hatályba lépésétől az eltorzult igazságszolgáltatás az elítélteknek hazai történelmünkben ritka nagy tömegét zúdította a börtönökre. Szükségessé vált tehát az intézményrendszer bővítése. A korábbi végrehajtási rendszerhez képest megszünt mindenfajta fokozatosság, így a közvetítő intézet is. Nem vett fel a törvény a büntetések közé sem a dologházat, sem a szigorított dologházat. Mellőzték a magánzárka alkalmazását. Ebben az időben már erősen érezhető volt a személyi kultusz okozta torzulások. A büntetés-végrehajtási intézetek közvetlenül az Államvédelmi Hatóság (ÁVH) kezelésébe kerültek. Ezekbe nemhogy törvényességi felügyeletet ellátó személy, de még büntetés-végrehajtási dolgozó sem léphetett be (hacsak nem fogolyként). Titkos utasítások szerint működtek. A politikai foglyokat pedig büntetésük letöltése után nem a szabad élet várta. Internálásuk gyakran rosszabb volt, mint maga a börtönbüntetés.<sup>35</sup> Az elítélteket ún. „napelengedés” módszerével ösztönözték a nagyobb munkateljesítményre, ami azt jelentette, hogy havi 100%-ot meghaladó teljesítmény után 5%-onként, a bányászatban 2%-onként egy-egy napot elengedtek a büntetés tartamából. Szintén a munkateljesítménytől tették függővé a hozzátartozókkal való kapcsolattartásnak, a kulturális programokon való részvételnek az engedélyezését. Az elkövetkező években a büntetés-végrehajtásnál foglalkoztatott személyzetnél nem a képzettség és a szakmai alkalmasság volt a mérce, hanem elsősorban a politikai megbízhatóság. Az őrszobákon jelmondatként függesztették ki, hogy: „ne csak őrizd, gyűlöld is” a foglyot, ami nemegyszer a durva, embertelen bánásmódhoz vezetett a gyakorlatban. 1952-ben a szabadságvesztés végrehajtását és a végrehajtás irányítását kivették az igazságügyi minisztérium hatásköréből és azt a belügyminisztérium hatáskörébe tették. A büntetőintézetek központi irányítására megszervezték a Büntetés-végrehajtás

Országos Parancsnokságát (BVOP), az elítéltek munkáltatásának irányítására pedig a Közérdekű Munkák Igazgatóságát. (KÖMI)

Az 1955 évi Bv. Szabályzat rögzítette az egynemű végrehajtási rendszert, céljának tekintette a nevelést, mellőzte a testkínzó fájdalmakat okozó fegyelmi fenyegetéseket, konkrétan megjelölte az elítéltek kötelességeit. Az 1956 október. 23-át követő néhány nap alatt a börtönökből kiszabadultak a politikai foglyok, a beszolgáltatást nem teljesítő parasztlakozók ezrei. Végérvényesen ekkor szüntek meg a szénbányák, mint büntetés-végrehajtási munkahelyek, valamint a büntetés-végrehajtási ipari vállalatok is.

Három évvel később végre sor került a szabályozatlan vagy nem megfelelően szabályozott büntetések végrehajtásának törvényességi vizsgálatára. Így vezették be a mellékbüntetéseket, a javító-nevelő munkákat, a pénzbüntetéseket. Az ezt követő években fokozatosan sor került a büntetés-végrehajtás tárgyköreinek (1961/V. tv) szabályozására, a börtön és büntetés-végrehajtási munkahely elkülönítésére, visszakerült a börtönügy az igazságügyi minisztérium hatásköre alá (1963), majd kezdetét vette egyes büntetések végrehajtásának jogi szabályozása. Élénkítőleg hatott a 60-as évek elején megindult kodifikációs munkára az elméleti tevékenység is, ami azt tükrözte, hogy megnőtt az érdeklődés a büntetés-végrehajtás tartalmi kérdései iránt. A büntetési rendszer újabb alapokra helyezésének útján az első lépést az 1966. évi 20. számú törvényerejű rendelet tette meg, a szabadságvesztés addig két fokozata újabb fokozattal bővült, összhangban a bűnelkövetők négy típusával kapcsolatos felfogással létrehozták a szigorított börtönt, börtönt, szigorított büntetés-végrehajtási munkahelyet és büntetés-végrehajtási munkahelyet. A növekvő bűnözés türelmetlenséget váltott ki, melynek következménye lett a Büntető törvénykönyv 1971. évi Novellája (28 sz. törvényerejű rendelet), amely a halálbüntetés mellé visszaál-

32 Vókó György: A magyar büntetés-végrehajtási jog, Dialóg-Campus Kiadó, 2004. Budapest, 47. old.

33 Székely János: Rács mögött. A szabadságvesztés büntetés történeti áttekintése. Tanulmány. Börtönügyi Szemle, 1999/V.

34 Vókó György: A magyar büntetés-végrehajtási jog, Dialóg-Campus Kiadó, 2001. Budapest, 49. old.

35 Székely János: Rács mögött. A szabadságvesztés büntetés történeti áttekintése. Tanulmány. Börtönügyi Szemle, 1999/V.

lította az életfogytig tartó szabadságvesztést és szigorításokat rendelt el a visszaeső bűnözőkkel szemben. Megváltozott a szabadságvesztés büntetés fokozatainak elnevezése is. Így jött létre a: fegyház, szigorított börtön, börtön és fogház. 1974-ben jelentős változást jelentett a büntetés-végrehajtás szempontjából az alkoholisták kényszergyógykezelésének bevezetése, valamint egy évvel későbbi utógondozásról szóló 1975. évi 20 sz. törvényerejű rendelet megjelenése, amely az utógondozás differenciált rendszerét hozta létre. Az addigi tudományos kutatási kísérletekre támaszkodva a kodifikációs munka eredményeként megszületett 1978-ban az új Büntető törvénykönyv. A szabadságvesztés büntetés fokozatait négyről háromra: fegyház, börtön, fogházra csökkentette. Jellemzője a bírói intézkedések széles skálája, a szabadságkorlátozással járó büntetések előtérbe helyezése, a javító-nevelő munka, pénzbüntetés, szabadságvesztés büntetés végrehajtásának felfüggesztése és a feltételes szabadságra bocsátás alkalmazásának széles lehetősége. A számos módosításon át esett Btk., olyan változásokat hozott, mint a gyógyító-nevelő csoport intézményének bevezetése, vagyonekobzás büntetésének jellegi meghatározása és szabályozása, szigorított javító-nevelő munka alkalmazása főbüntetesként, pártfogó felügyelet érvényesülésének szabályozása, mellékbüntetések, kényszergyógykezelések, valamint a személyes szabadságot érintő intézkedések felülvizsgálata.

Az 1980-as évek végére érzékelhető volt az európai jogállamiság eszmeáramlatának hatása. Megindultak az állam büntetőhatalmának korlátozásával kapcsolatos jogi előkészítő munkálatok. Ezen periódus talán leglényegesebb változása az 1989. évi XVI. törvény, amelynek értelmében a halálbüntetés már nem lehetett a politikai leszámolás eszköze. 1990-ben az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek minősítette a halálbüntetést és megsemmisítette az ez-

zel kapcsolatos előírásokat.<sup>36</sup> A rendszerváltozással együtt bekövetkezett közkegyelmi törvények a börtönépítéssé alakulására kedvező hatással voltak. Az elítéltek elhelyezési körülményei, a foglalkoztatás, a nevelés feltételei a fogva tartottak létszámának csökkenésével javulhattak. Az 1989. és 1990. évi közkegyelmi törvényi rendelkezések eredményeként 1990 nyarán közel 3 000 elítélt szabadítására került sor.

## 6. Záró gondolatok

E dolgozat szűkre szabott terjedelmével nem vállalkozhat arra, hogy bemutassa – megérdemelt alapos-sággal – a büntetés-végrehajtás történelmét a kezdetektől napjainkig, csupán arra, hogy felvázolja azt a néhány jelentős eseménysort, amely alapvetően meghatározta a magyar büntetés-végrehajtás fejlődésének irányát.

A kezdeti önbíráskodó büntetésesen át, a középkor borzongató kegyetlenségein keresztül, az újkor felvilágosult törekvései mellett próbálkozásom arra irányult, hogy bemutassam azokat a pozitív hagyományokat, amelyek segítettek fenntartani a rendszer működőképességét, és amelyek a magyar büntetés-végrehajtást a kelet-közép-európai régió élvonalába emelték. Az érdekes, fordulatot büntetésekén túl valójában büntetés-végrehajtásról Magyarországon közel 150 éve beszélhetünk. Ezt a másfél évszázadnyi történelmet jellemzi tulajdonképpen a kezdetekben felállított osztrák modelltől kiindulva a szovjet hagyományok túlélésének köszönhetően a mai magyar büntetés-végrehajtás szervezettségére.

Nehéz elképzelni hatékony büntető igazságszolgáltatást korszerű büntetés-végrehajtás nélkül. A büntetések pusztán hátrányozó jellege fölött elszállt az idő. A nevelés és a rehabilitáció módszereinek a jogállamiság követelményei között kell érvényesülniük. A hátrányozást a nevelés eszközöként kell felfognunk, mint amiben kifejezésre jut a bünte-

tés visszatartó hatása is. A büntetés-végrehajtás várható reformjának a legtöbb országban a fogva tartottak elhelyezésének javítása áll a középpontjában. Vannak országok, amelyekben új börtönépítési programokat kívánnak megvalósítani, embe-ribb fogva tartási körülményeket kialakítani. (USA, Anglia). Hazánkban a rendszerváltás után a szovjet típusú, alapvetően diktatórikus társadalmi berendezkedést felváltotta egy, a polgári demokráciára alapozó, ennek érték- és normarendszerét elismerő és átvevő társadalom. Ennek következményeképpen felzárkózva a nyugati fejlettebb rendszerekhez a mai modern magyar büntetés-végrehajtás célja a törvényesség és humanitás követelményének ötvözése.

## Irodalomjegyzék

1. Dr. Angyal Pál: *A magyar büntetőjog tankönyve*. Athenaeum irodalmi és nyomdai Rt., Budapest, 1909.
2. Beliznay Kinga: *Erdély. Szabadságvesztés a feudalizmus korában*. Börtönügyi Szemle, 1995/III.
3. Földvári József: *Magyar büntetőjog. Általános rész*, Osiris kiadó, Budapest, 1997.
4. Földvári József: *A büntetés tana*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1970.
5. Mezey Barna: *Büntetés-végrehajtás a feudalizmusban*. Egyetemi jegyzet, ELTE, 1999.
6. Mezey Barna: *Középkori tömlöctől a modern büntetés-végrehajtási intézetekig*. Egyetemi jegyzet. ELTE, 2000.
7. Mezey Barna: *Új határok között. Büntetés-végrehajtás a két világháború közötti Magyarországon*. Börtönügyi Szemle, 2000/V.
8. Székely János: *Rács mögött. A szabadságvesztés büntetés történeti áttekintése*. Tanulmány. Börtönügyi Szemle, 1999/V.
9. Szőlőssy Oszkár: *A magyar börtönügy vázlata*. Magyar Királyi Igazságügy-minisztérium, Budapest, 1920.
10. Vókó György: *A magyar büntetés-végrehajtási jog*. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest, 2004.

36 Id. mű: Vókó

## Gyermekkitétel, családi állás megváltoztatása, anonim szülés

### *Egy nő által megvalósított cselekmény büntetőjogi megítélésének változása*

A magyar társadalomban a kapcsolati kultúrával, kommunikációval, fogamzásszabályozással, önismerettel, testtudatossággal kapcsolatos ismeretek és azok használata rendkívül alacsony színvonalú; erre utal többek között a tartósan alacsony születésszám és a terhesség-megszakítások magas aránya. Éppígy igaz ez a segítségkérés lehetőségeinek ismeretére, és a kérés kultúrájára. A szülőképes korú nők kevesebb, mint 50%-a védekezik, és a gyermekek több mint fele nem tervezett terhességből születik.<sup>1</sup>

Döntően erre vezethető vissza, hogy Magyarországon a csecsemőgyilkosságok száma – összehasonlítva a nyugat-európai országokban tapasztalható helyzettel – igen magas.<sup>2</sup> A problémát számos eszközzel igyekeznek visszaszorítani. Ezek között található olyat is, mely lehetővé kívánja tenni az anya számára, hogy úgy adjon életet gyermekének, hogy terhessége titkát megőrizhesse.

Ilyen megoldási lehetőséget nyújt például az 1995 óta Szekszárdon működő Bölcső Alapítvány, illetve – 1996-tól, elsőként – a budapesti Schöpf-Mérei Ágost Kórház. Mára számos más kórház előtt is adott a kihelyezett inkubátor igénybevételének lehetősége.

Az inkubátor használatával azonban a gyermekét elhelyező anya – egészen a közelmúltban elfogadott 2005. évi XXII. tv. hatályba lépéséig – megvalósította a „családi állás meg-

változtatása” elnevezésű bűncselekményt, az egészségügyi intézmény alkalmazottai pedig a cselekmény bűnsegédi alakzatát követték el.<sup>3</sup>

Jelen írás célja annak áttekintése, miként viszonyult a magyar büntetőjog azokhoz a nőkhez, akik gyermeküket megszülték, de megtartani nem kívánták, és anonimitásuk megőrzése mellett, de nem a jog által biztosított eszközök útján kívántak róluk lemondani.

#### **A gyermekkitétel szabályozásának történeti áttekintése**

A gyermekkitétel cselekményéről először az 1712. évi javaslat<sup>4</sup> rendelkezett. A javaslat, mely törvényerőre nem emelkedett, a következőképpen határozta meg a tényállást:

„Az anya, ki gyermekét elhagyott, embernemjárta helyre tette ki, ha az ott meghalt, kard általi halállal büntetendő, – ha a gyermek nem halt meg, az anya arbitraria poena alá esik....”

[H]a az anya emberjárta helyre tette ki gyermekét olyan célzattal, hogy az arra járó emberek vagy a törvénytelen apa megtalálják és felneveljék: arbitrariae büntetendő a körülményekhez képest súlyosabban vagy enyhébben, ha a gyermek előre nem látott baleset folytán meg is halt.”

Az arbitraria poena intézménye az ügyben eljáró bíró belátására bízta a büntetés alkalmazását. A bűncselekmény tettese csak az anya lehetett. A szankció mértéke a kített gyermek

további sorsától függött. A második esetben az enyhítő rendelkezés egy szubjektív elemhez, az elkövető célzatához kapcsolódott, függetlenül attól, hogy a célzott „eredmény”, a gyermek megtalálása és felnevelése ténylegesen bekövetkezett-e.

Az 1843. évi Deák-féle javaslat a gyermekek és más gyámoltalan személyek kitevését és elhagyását kívánta büntetni.<sup>5</sup>

„A szülők ha magatehetetlen gyermekeiket szándékosan kiteszik abból a célból, hogy a szülői kötelezettség alól mentesüljenek, ha a gyermek sértetlen marad, 1 évig terjedő rabság, ha sérülést szenvedett, 2 évig, míg a gyermek halála esetén 4 évig terjedő rabság a büntetés.”

A fenti büntetés duplája is kiszabható volt abban az esetben, ha a szülők célzata a gyermek halálára irányult. Privilegizált esetként szabályozták, ha az anya törvénytelen gyermekének sérelmére követte el a cselekményt; ekkor a büntetés felső határa 5 év.

A javaslat büntetni rendelte azt is, aki rábizott gyermeket vagy más, magáról gondoskodni nem tudó személyt kített vagy szándékosan elhagyott, illetve azt is, aki a kített személyt megtalálta, de rajta nem segített, illetve a hatóságokat sem értesítette.

A bűncselekmény alanyi körét a korábbi javaslatokhoz képest tehát szélesíteni kívánták, figyelembe vették ugyanakkor a „megesett lány” helyzetének nehézségét is.

Ez a javaslat sem vált azonban törvénné, ezért érdekes lehet számunkra annak megismerése, milyen volt a cselekmény tényleges megítélése? Egy, a Csemegi Kódex megalkotása előtt íródott büntetőjogi tankönyv<sup>6</sup> szerint „a gyermekkitétel büntette (expositio infantis) alatt koránál vagy egyéb fogvatkozásoknál fogva még gyámoltalan gyermeknek azon célzattal való kitevését vagy elhagyását értjük,

1 Herczog Mária: Csecsemőgyilkosságok megelőzésének és kezelésének lehetőségei in: Kriminológiai és kriminalisztikai tanulmányok XXXVI, OKRI, Bp. 1999. 104-106. o.

2 ibid. 107. o.

3 A T/13446. számú, az újszülöttek egészségügyi intézmény által működtetett inkubátorban történő elhelyezése érdekében egyes törvények módosításáról szóló törvényjavaslat általános vitája.

[http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy\\_naplo.naplo\\_fadat\\_aktus?p\\_ckl=37&p\\_uln=205&p\\_felsz=297&p\\_felszig=309&p\\_aktus=12](http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat_aktus?p_ckl=37&p_uln=205&p_felsz=297&p_felszig=309&p_aktus=12) (megtekintési állapot: 2006. április 16.)

4 Hipp Katalin: A családi állás megváltoztatása bűncselekményének elméleti és gyakorlati kérdései in: Ügyészek Lapja, 1999/3. 6. o., illetve Sinku Pál: A család és a gyermek büntetőjogi védelme HVG-ORAC Kiadó, Bp. 2000., 30. o.

5 Hipp: i.m. 6-7. o., Sinku: i.m. 31. o.

6 Kautz Gusztáv: A büntető jog és eljárás tankönyve, Eggenberg-féle Akad. Könyvkereskedés Pest, 1873. 320-322. o.

hogyan életének megmentése a véletlenül bizassék". A bűntett alanya lehet a szülő, de mindenki más is, akire a gyermeket rábízták. A szerző szerint az elkövető szándékának a veszélyhelyzet előidézésére kell irányulnia, de nem foghatja át a gyermek halálát, mivel ekkor más bűncselekmény – gyilkosság, szándékos emberölés vagy csecsemőgyilkosság – valósulna meg. A büntetés „a bíró belátása szerint kimérendő szabadságbüntetés”, melynek meghatározásakor a bűncselekmény elkövetésének helyét, idejét, a tettes és a sértett viszonyát, illetve a bekövetkezett eredményt kellett figyelembe venni.

A Csemegi Kódex, az 1878. évi V. törvénycikk a gyermekkitételnek két formáját különbözteti meg. Az egyik alakzat a családi állás elleni büntettek körében nyert szabályozást; a törvény 254. §-a a következőkről rendelkezik:

„A ki valamely gyermeket más családba csempész, kicserél, elsikkaszt, eltitkol, rendszerint járt helyre kitesz, vagy bármely más módon családi állásától megfoszt, vagy ezen állását megváltoztatja: a családi állás elleni büntetést követi el, és egy évig terjedhető börtönnel büntetendő.

Ha pedig a cselekmény nyereszkeséi szándékból követtetett el: öt évig terjedhető fegyházzal büntetendő.”

A gyermekkitétel másik alakzata az ember élete elleni büntettek és vétségek között nyert helyet (287. § (1) bek.)

„Azon szülő, a ki koránál vagy állapotánál fogva önszegélyre képtelen gyermeket félreeső, vagy rendszerint járatlan helyre teszi ki, vagy olyan körülmények közt hagyja el, hogy annak megmentése a véletlentől függ: a gyermekkitétel büntetést követi el, és három évig terjedhető fegyházzal büntetettik...”

A törvény büntetni rendelte azt is, aki olyan, koránál vagy állapotánál fogva önszegélyre képtelen személy sérelmére követi el a cselekményt, akivel szemben ápolási vagy felügyeleti kötelezettsége áll fenn; ek-

kor három évig terjedő börtön volt kiszabható.

A bekövetkezett eredménytől függően súlyosabb büntetés kiszabására volt lehetőség, ha a sértett súlyos testi sértést szenvedett, öt évig, ha meghalt, öttől tíz évig terjedő fegyházbüntetéssel volt büntetendő az elkövető.

A 254. §-ban szabályozott cselekmények jogi tárgya a „családi állás”, mely – Angyal Pál megfogalmazásában – azoknak az életviszonyoknak s jogviszonyoknak valamely személyre sugárzó vetülete, melyek azt meghatározott családhoz fűzik.<sup>7</sup> (Angyal Pál nézete szerint „a család, mint természetes egység létező valóság”, azaz jogi szabályoktól teljesen független létezőnek tekintette.) A cselekmény alanya bárki lehetett, passzív alanya a gyermek, aki „olyan lény, aki zsenge koránál fogva személyi állásának tiszta képével nem bír”.<sup>8</sup>

A 287. § (1) bekezdésben szabályozott cselekmény jogi tárgya az emberi élet. A gyermekkitétel alanya csak szülő lehetett, mégpedig vér szerinti apa vagy anya; a mostoha- vagy nagyszülők cselekménye a (2) bekezdés alapján nyert elbírálást. A passzív alany az önszegélyre képtelen gyermek – aki kora vagy állapota miatt az életveszéllyel szemben magát védeni nem képes. (A korabeli bírói gyakorlat a 7-8. életévét meghaladott gyermekek esetén pusztán a kor alapján nem állapította meg az önszegélyre képtelenséget; csecsemő kitételénél viszont általában megállapították az ölési szándékot)<sup>9</sup>

Az, hogy a gyermek kitétele a 254. vagy 287. §-ba ütközik-e, az elkövető szándéka alapján volt meghatározható. A 254. § esetében a tettest „a gyermektől való megszabadulás vezérli, de ezt a gyermek életbenmaradásának biztosításával igyekszik elérni”.<sup>10</sup> A 287. § akkor volt alkalmazható, ha a szándék a sértett életét veszélyeztető helyzet előidézésére irányult, de a halál okozására nem terjedt ki.

A szándékra elsősorban az elkövetés körülményeiből lehetett következtetni, például a hely minőségéből, a kített személy állapotából, a tettes viselkedéséből.<sup>11</sup>

A kitétel mindkét esetben a gyermek fizikai helyzetének megváltoztatásával jár, ahogy Angyal fogalmaz: „területi áthelyezéssel egyértelmű”.<sup>12</sup> A hely minőségére nézve a törvényi tényállások tartalmazzak rendelkezést. A 254. § rendszerint járt helyre, a 287. § járatlan helyre való kitétel volt megvalósítható. Ennek megállapítása a konkrét körülményektől függött, a hely fekvésére, az időre, a kített gyermek állapotára figyelemmel lehetett meghatározni. A helynek „nem a köztudatban élő állandó tulajdonsága, mint inkább a kitétel idején megvolt speciális minősége” volt döntő, tehát például a cselekmény egy nappal forgalmas, de éjjel elhagyott helyen való megvalósítása annak időpontjától függően minősülhetett egyik vagy másik tényállásba ütközőnek.

A Csemegi Kódex különös részének szabályai egészen az 1961. évi V. törvény hatályba lépéséig érvényesültek. Az 1952-ben kiadott Hatályos Anyagi Büntetőjogi Szabályok Hivatalos Összeállítása (közismert nevén BHÖ) is alapvetően a kódex rendelkezéseit vette át, csupán a büntetési tételeken változtatott. A gyermek családi állása elleni büntett a BHÖ 316. pontjába került, és a gyermekkitétel és elhagyás is ugyanebbe a fejezetbe, a család és ifjúság elleni bűncselekmények közé nyert szabályozást, a BHÖ 318. pontja alatt.

Az 1961. évi V. törvény, az ún. szocialista Btk. a Csemegi Kódex 254. §-ának megfelelő gyermekkitételt a XV. fejezet első címében, „A család és az ifjúság elleni büntettek” elnevezés alatt szabályozta.

A 272. § (1) bekezdése alapján a családi állás elleni büntetést az követi el, „aki más családi állását megváltoztatja, így különösen gyermeket kicserél vagy más családba csempész.” A büntett jogi

7 Angyal Pál: Kettős házasság. A családi állásra vonatkozó büntettek és vétségek (A magyar büntetőjog kézikönyve, 15.) Attila Nyomda Részvénytársaság, Budapest 1938. 77. o.

8 ibid. 74. o.

9 Angyal Pál: Az emberi élet elleni bűncselekmények és a párviadal (A magyar büntetőjog kézikönyve 2.) Athaenum, Budapest 1928. 86–87. o.

10 Angyal: Kettős házasság..., 84. o.

11 Angyal: Az emberi élet..., 90. o.

12 ibid. 88. o.



tárgya a családi állás, azaz egy személy bizonyos családi kötelekbe való tartozása, s az ebből folyó társadalmi és jogi helyzet. Passzív alanya már nem csak gyermek, hanem bárki lehetett. A jogalkotó a tényállás második fordulatában kiemelt két olyan magatartást, mely kizárólag gyermekekkel szemben valósítható meg.

Az elkövetési magatartás a családi állást meghatározó körülmények elhomályosítása, hamis beállítása. Ez megvalósítható volt mind a valódi családi állásnak meg nem felelő joghatás előidézését célzó aktussal (pl. hamis anyakönyveztetéssel), mind a passzív alany helyzetének tényleges megváltoztatásával, azaz kitételével, kicserélésével.

A 272. § (2) bekezdés a családi állás ellen foglalkozás körében elkövetett bűntettet szabályozta, ezt szülő-, nevelő-, gondozó- vagy gyógyítóiintézet alkalmazottja követhette el. A gondatlan elkövetést kizárólag e személyek esetében rendelte büntetni a jogalkotó.<sup>13</sup>

A gyermekkítétel másik – a Csemegi Kódex 287. §-ában szabályozott – alakzata kapcsán a Btk. Kommentár a következőket mondja: a koránál vagy állapotánál fogva önsegélyre képtelen gyermek félreeső vagy járatlan helyre való kitétele, vagy olyan körülmények között történő elhagyása, hogy annak megmentése a véletlentől függ, tipikusan ölési szándékkal párosul. Ha a halálra legalább az eshetőlegesen szándék kiterjed, szándékos emberölést vagy annak kísérletét kell megállapítani. Ha kivételesen mégis hiányozna az ölési szándék, a cselekmény a 274. §-ban meghatározott ifjúság elleni bűntettnek minősül.<sup>14</sup> („A kiskorú nevelésére, felügyeletére, gondozására köteles az a személy, aki a kiskorú testi, szellemi vagy erkölcsi fejlődését súlyosan veszélyezteti, három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő...”)

### A hatályos büntető törvénykönyv szabályozásának változásai

Az 1978. évi IV. törvény „családi állás megváltoztatása” néven 193. §-

ában szabályozta a korábbi „családi állás elleni bűntettet”. Az alapeset tényállása nem változott, a törvény a cselekményt vétségként szabályozta, egy évig terjedő szabadságvesztéssel, javító-nevelő munkával vagy pénzbüntetéssel rendelte büntetni. A minősített esetek elkövetői körét leszűkítette a gyógy- vagy nevelőintézet alkalmazottjára, s a cselekményt bűntettként három évig terjedő szabadságvesztéssel szankcionálta; ezen személyek esetében a gondatlan elkövetés is büntetendő volt.

A tényállás szövegének első módosítására az 1993. évi XVII. törvénnyel került sor. Ennek eredményeként a cselekmény alapesete is büntett lett, és 3 évig, míg a minősített eset miatt 5 évig terjedő szabadságvesztéssel vált fenyegetetté, a védeni kívánt jogtárgy értékére, valamint a veszélyesebb elkövetési formák megjelenésére tekintettel.

A Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezményhez való csatlakozásunk újabb Btk-módosításokat tett szükségessé. Erre az 1995. évi XLI. törvénnyel került sor.

Az Egyezmény 35. cikke tiltja a gyermekek elrablását, eladását, illetve a gyermek-kereskedelmet. E magatartások elkövetői az akkori szabályok alapján is büntethetők voltak kényszerítés, személyi szabadság megsértése, illetve bizonyos feltételek mellett emberrablás, zsarolás, kiskorú veszélyeztetése, családi állás megváltoztatása, valamint nemi erkölcs elleni bűncselekmények miatt. A hatékonyabb büntetőjogi védelem érdekében azonban a jogalkotó a családi állás megváltoztatása bűncselekményét kiegészítette egy új minősítő körülménnyel, a tizennyolcadik életévét be nem töltött személy adásvételével történő elkövetéssel. Ez az elkövetési forma 5 évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő, s még súlyosabb büntethetőséget eredményez, ha gyógy- vagy nevelőintézet alkalmazottja foglalkozása körében, vagy a tizennyolcadik életévét be nem töltött személy nevelésére, fel-

ügyeletére vagy gondozására köteles személy követi el, illetve ha a cselekményt üzletszerűen, vagy emberkereskedelemmel foglalkozó szervezet keretében valósítják meg.

Ez a minősítő körülmény lényegében egyfajta emberkereskedelmet jelent. Éppen ezért az emberkereskedelem tényállását a Btk-ba beiktató 1998. évi LXXXVII. törvény a családi állás megváltoztatását úgy módosította, hogy az e magatartásokra vonatkozó szabályok a tényállásból kikerültek, s lényegében visszatért a jogalkotó az 1978-as szabályokhoz, kiegészítve azt a tizennyolcadik életévét be nem töltött személy nevelésére, felügyeletére vagy gondozására köteles személy általi elkövetéssel, mint minősített esettel.<sup>15</sup>

A családi állás megváltoztatása tényállás jogi tárgya más családi állás. A családi állást az egyén meghatározott családi körbe, kötelekbe (házasságon, rokonságon, örökbefogadáson alapuló) tartozása, s ebből fakadó társadalmi és jogi helyzete határozza meg.

Passzív alany bárki lehet, aki családi hovatartozását illetően nem rendelkezik a valóságnak megfelelő ismeretekkel, tehát akár nagykorú személy is; a gyakorlatban azonban a gyermekek sérelmére történő elkövetés a tipikus.

Az elkövetési magatartás a családi állás megváltoztatása. Ez a törvényben kiemelt módokon – azaz a „gyermek kicserélésén” illetve „más családba való csempészésén” – kívül megvalósulhat minden olyan cselekménnyel, melynek következtében a passzív alany eredeti családhoz tartozása megszűnik, vagy módosul, és így a valódi családi állásból folyó jogok érvényesülése és kötelezettségek teljesítése meghiúsul. Előfordulhat, hogy új jogok és kötelezettségek keletkeznek, mint ahogy az is, hogy a passzív alany nem kerül új családi kötelekbe. Ez valósul meg, ha a gyermeket kiteszik, vagy olyan körülmények között hagyják el, hogy személyazonossága átmenetileg, tartósan, esetleg véglegesen ismeretlen marad.<sup>16</sup>

13 A büntető törvénykönyv kommentárja, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1968. 1318–1322. o.

14 ibid. 1328. o.

15 Hipp: i.m. 11. o.

16 Fehér Lenke – Horváth Tibor – Lévay Miklós: Magyar büntetőjog Különös rész 1. kötet 223–225. o.

Véleményem szerint egy gyermek név nélküli inkubátorba helyezése a családi állás megváltoztatásának ezen elkövetési magatartásába ütközik.

Wiener A. Imre egyik tanulmányában<sup>17</sup> rámutat: a magzatelhajtás Btk-beli megfogalmazása – bizonyos feltételek meglététől eltekintve – szinte a gyermek megszületésére kényszeríti a nőt. Felteszi azonban a kérdést: kényszeríthető-e arra is az immár anyává vált nő, hogy családjogi viszonyt is létesítsen gyermekével? Válasza nemleges.

### Jogszabály engedélye, mint jogellenességet kizáró ok

A 2005. május 8-án hatályba lépett, az egészségügyi intézmény által működtetett inkubátorban elhelyezett újszülöttek érdekében egyes törvények módosításáról szóló **2005. évi XXII.** törvény három jogszabály, – a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. tv (Csjt.), – a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. tv (Gyvt.) – és a magzati élet védelméről szóló 1992. évi LXXIX. tv. módosításáról rendelkezett.

Ennek eredményeként az ilyen gyermekek örökbefogadáshoz nincs szükség a szülő hozzájárulására, amennyiben a gyermekért hat héten belül nem jelentkezik, és az örökbefogadási eljárás titkos. Emellett tájékoztatást kell adni az inkubátor

igénybevételének lehetőségéről a gyermek veszélyeztetettségének megelőzése érdekében végzett gyermekjóléti szolgáltatás során, illetve arra ki kell térnie a Családvédelmi Szolgálat munkatársának is a terhesség-megszakítást kérő nő tájékoztatása keretében.

Ezzel a jogszabály-módosítással az inkubátor igénybevétele megszűnt jogellenes magatartás lenni – éppúgy, ahogy a terhesség-megszakítást engedély alapján végző nő sem valósítja meg a magzatelhajtás tényállását.

Ezzel a megoldással szemben azonban számos érv merült fel.<sup>18</sup>

Ezek az ellenérvek egyrészt azt a kiindulási alapot vonják kétségbe, mely egy ismeretlen embertől egyértelmű jognyilatkozatnak tekinti, ha egy inkubátorban elhelyez egy gyermeket. A vélelem alapja annak feltételezése, hogy az anya teszi be a gyermeket – bár erről nincsenek pontos információk. Így azonban nem csak az apa vagy egyéb családtagok, de magának a gyermeknek is sérülhetnek azon jogai, melyeket az ENSZ Gyermekjogi Egyezségokmánya 7. és 8. cikke (jog az anyakönyvezéshez, nemzeti hovatartozáshoz, szülei lehetőség szerinti ismeretéhez; identitáshoz való jog, mely magában foglalja a nemzetiséghez, névhez, családi kapcsolatokhoz való jogot), illetve a Gyvt. 6. és 7. §-a (a gyermek joga a családhoz, elsősorban saját családjához; a gyermeket csak kivételes esetben lehet családjától elválasztani) határoz meg.

Az inkubátor program további gyengesége az is, hogy kórházak csak a nagyvárosokban vannak, az újszülött-gyilkosságokat pedig leginkább kistelepüléseken követik el. Más országokban lehetőség van arra is, hogy az anyák ne csak a kórházak, de akár a tűzoltóságok előtt, netán templomokban is otthagyhassák újszülöttjüket. Így azok is választhatják ezt a lehetőséget, akik nem tudnak eljutni a városba.

Egyes országokban arra is van mód, hogy az anya talp- és tenyerlenyomatot vehessen az inkubátorban elhelyezett gyermekéről annak későbbi azonosíthatósága céljából.

A legfőbb ellenérv azonban ezzel a megoldással szemben az, hogy nem szolgálja az anya, a család és a társadalom hosszú távú érdekeit, mivel a titok felfedetlen marad, s ez további lelki konfliktusokat eredményezhet.

A 2005. tavaszán elfogadott jogszabály csupán annak a visszaszelvételnek a felszámolására szolgált, mely büntetőjogi következményekkel fenyegette azokat a személyeket, akik ezt a – gyermek halálánál mindenképpen humánusabb – megoldást kívánták alkalmazni. Tény ugyanakkor, hogy ez a csecsemőgyilkosságok megelőzésének csak végső eszköze, s emellett fontos szerepet szánnak a probléma kezelésében a védőnői szolgálatnak, a gyermekvédelmi és gyermekjóléti szolgálatnak és az egészségügyi intézményeknek.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Wiener A. Imre: Lobbyzás, anonim szülés – materiális jogellenesség in: Büntetőjogi Kodifikáció, 2002/2. 32. o.

<sup>18</sup> Lásd: Egyértelmű jognyilatkozat? Herczog Mária szerint bukás az inkubátorprogram <http://hvg.hu/itthon/20050413herczog.aspx> (megtekintési állapot: 2006. április 5.); illetve: Herczog Mária: Megoldások és álmegoldások, in: Ne hagyjuk őket magukra! Megelőzhető az újszülöttgyilkosság (szerk. Herczog Mária): Család Gyermek Ifjúság Egyesület, Bp. 2001. 89–96. o.

<sup>19</sup> A törvényjavaslat általános vitája

## Modern büntetési elméletek az angolszász államokban

A dolgozat a 2006. április 22. napján a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán megrendezett Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Konferenciájának Bűnügy Tudományok Szekciójában elhangzott előadás tanulmányává szerkesztett változata. A tanulmány célja, hogy a rendelkezésre álló angol nyelvű szakirodalom alapján bemutassa az angolszász államokban megjelenő büntetési elméletek<sup>1</sup> legfontosabb jellemzőit.

### Bevezetés

A büntetési elméletek egyidősek magával a büntetőjoggal és a történelem folyamán nagy változásokon mentek keresztül. Az elfeledettnek, meghaladottnak hitt elméletek újra megjelentek és megváltozott formában a büntetőjogi gondolkodás középpontjába kerültek. Ha végigtekintjük a büntetési elméletek fejlődését, lényegében két nagy irányzat versengésének, lehetünk tanúi. Az egyik irányzatba azok a büntetési elméletek tartoznak, melyeket összefoglalóan *megtorlási (retributív) elméleteknek* neveznek. A másik csoportba azok a teóriák tartoznak, melyek a megtorlás helyett a bűnmegelőzésre, a *prevencióra* helyezik a hangsúlyt. A dolgozat lényegében a büntetési elméletek e két csoportjával, valamint a két irányzatot egymáshoz közelíteni próbáló *közvetítő elméletekkel* foglalkozik.

Felmerülhet a kérdés, hogy lehet-e még egyáltalán erről a témáról újat írni? A válasz egyértelmű igen, tekintve, hogy büntetési elméletek fejlődése, változása napjainkban is tart. A dolgozat azonban kizárólag a modern büntetési elméleteknek a 20. század második felére eső fejlődési szakaszát igyekszik röviden

bemutatni. A másik kérdés amely felmerülhet az olvasóban, hogy miért csak az angolszász államok büntetési elméletei képezik a vizsgálódás tárgyát? Nem egyoldalú-e a témának csupán ebből a szempontból történő megvizsgálása? A modern büntetéstannal foglalkozó irodalom bőséges kínálata többnyire az angolszász országokban jelenik meg, mely nem véletlen, hiszen ott is egyre inkább megjelenik a büntetőigazságszolgáltatás korlátok közé szorításának igénye. E törekvés miatt előtérben kerülnek a különböző, Európában már elfeledettnek hitt büntetési elméletek, melyeket a modern kor követelményeihez próbálnak igazítani. A megtorlás, az utilitarizmus módosított formáinak megjelenése, a klasszikus büntetési elméletek elemeinek keveredése a modern közvetítő elméletekben a büntetési elméletek 20. századi formáinak érdekes egyvelegét nyújtják. Nem állítom természetesen, hogy csak az angolszász országokban jelennek meg újdonságok e területen, de figyelemmel, az ezzel foglalkozó külföldi irodalom óriási mennyiségére, indokoltnak láttam, ha szűkítem a vizsgálódásom területét, és azt igyekszem felvázolni, hogy az általunk is ismert retributív, utilitarista és közvetítő teóriák hogyan jelennek meg egy olyan büntetőjogi rendszerben, mely a hazai, kontinentális büntetőjogi felfogástól gyökeresen eltér.

Az elméletek mellett megpróbálom bemutatni egy rövid példán keresztül a modern büntetési elméletek gyakorlati megjelenését is. Ebben a vonatkozásban Anglia büntetőigazságszolgáltatási politikájára, annak is az 1991–97 között végbement változásaira esett a választásom. Ez nem a véletlen műve volt, mert a szí-

getország büntetőpolitikája a büntetési elméletek vonatkozásában „*állatorvosi lónak*” tekinthető.

A következőkben talán érdemes röviden áttekinteni a büntetési elméletek három nagy csoportját, nevezetesen a *prevenációs (reduktív)*, *megtorlási (retributív)* és *közvetítő (hibrid) elméleteket*.

### A prevenációs elméletek

A büntetési elméletek e típusának másik elnevezésével is lehet találkozni a büntetéstannal foglalkozó irodalomban, ugyanis nagyon gyakran az ebbe a körbe tartozó elméleteket az utilitarista büntetési elméletek elnevezéssel is illetik. Az *utilitarista elméletek* elnevezés mégsem pontos ebben az esetben, mert a *prevenációs (reduktivista) elméletek* sokkal tágabb kört fognak át annál, mint amit maga az utilitarista büntetési elméletek elnevezés takar. A prevenációs elméleteket ugyanis két nagy csoportra lehet osztani: (i) utilitarizmusra alapozott prevenációs elméletek (pl. Beccaria munkássága), (ii) nem utilitarista alapú prevenációs elméletek (pl. drákói büntetések). Ez a felosztás nagyon nagy jelentőséggel bír ezen elméletek gyakorlati megvalósításának a szempontjából, hiszen míg a nem utilitarista alapú prevenációs elméleteknél a bűncselekmények számának csökkentése „*minden pénzt megér*”, tehát „*a cél ebben az esetben szentesíti az eszközt*”, addig az utilitarista alapú reduktivista teóriáknál a prevenációs célzat elérésének eszközei korlátok közé vannak szorítva az utilitarizmus alapelvei által. A legfontosabb alapelve, hogy „*a cél sem szentesíti az eszközt*”, tehát a büntetéssel ne okozunk súlyosabb hátrányt annál, mint aminek elhárítására törekszünk. A kitűzött cél gyakorlati megvalósítása tehát arányossági korlát közé van szorítva.

A reduktivista elméletek bármelyik típusát vesszük alapul, azt tapasztaljuk, hogy az alkalmazott eszközök szempontjából nem különböznek egymástól. Ezen eszközök alkalmazásának módja az, mely

1 A címben szereplő modern elmélet szó kicsit megtévesztő, tekintve, hogy a büntetőjogi irodalomban a modern büntetési elméletek korának kezdete 1700–1750 közé esik.

megkülönbözteti a reduktivista elméleteket egymástól. A kitűzött cél elérésének eszközei a prevenciós büntetési elméletek mindkét csoportjánál: (i) potenciális bűnelkövetők elrettentése, (ii) bűnelkövetők átnevelése, (iii) bűnelkövetők vagy potenciális büntettek társadalomból történő kivonása. Napjainkban már talán csak az *utilitarizmusra alapozott prevenciós elméleteknek* lehetne létjogosultsága, de ez mégsem így van. Egyre terjed a reduktivista elméletek utilitarista elveket nélkülöző, figyelmen kívül hagyó típusa. Az ezt az irányzatot képviselő mozgalmat napjainkban „*get though lobby*”-nak hívják és felfogásuk lényegében a drákói szigorúságú büntetésekhez történő visszatérést jelenti. A büntetési elméletek természetesen nem csak prevenciós, hanem más egyéb célokat is kijelölhetnek. A *reduktivista teóriák* ellenpólusát a *retributív elméletek* képviselik, melyek a megtorlást tekintik célkitűzésüknek.

### A megtorlási elméletek

A megtorlásra alapozott elméletek a büntetés céljának nem a prevenciót, a bűnmegelőzést jelölik meg, hanem egy már elkövetett rosszat igyekeznek „*megbosszulni*”. Az elszenvedett hátránnyal arányban álló büntetés kiszabása, az igazságos, megérdemelt büntetés (*just desert punishment*) képezi e büntetéstani felfogás alapját. A helyzet mégsem ilyen egyszerű. A modern büntetési elméletek kapcsán nagyon fontos ugyanis arról említést tenni, hogy az adott büntetési elméletet, a büntetést igazoló alapelvnek (*justifying aim of the punishment*) vagy a büntetéskiszabás alapelveinek (*principles of the distribution of the punishment*) tekinti az adott szerző. Ez a megkülönböztetés a retributív elméleteknél jelenik meg a legszemléletesebben. Az 1990-es évektől kezdődően megfigyelhető, hogy a témában megjelent írások a megtorlást elsősorban a büntetéskiszabás alapelveinek (*basis of distribution*), nem pe-

dig a büntetéskiszabás indokának (*principle of general justification*) tekintik. Úgy tűnik, hogy a megtorlás napjainkban inkább a büntetéskiszabás alapelveinek tekintendő, mintsem a büntetéskiszabás indokának.

A retributív teóriák legfontosabb jellemzője ebben a vonatkozásban az arányosság kritériuma, mely szerint a kiszabott büntetésnek arányban kell állnia az elkövető által okozott hátránnyal. Felmerül a kérdés ebben az esetben, ha a megtorlás nem a büntetés célja, hanem csupán a büntetéskiszabás alapelve, akkor mi a büntetés célja? Erre a kérdésre csak akkor lehet válaszolni, ha megvizsgáljuk az adott elméletet. A büntetés célja ebben az esetben három lehetőséget hordoz: (i) a büntetés célja is a megtorlás, (ii) a büntetés nevesíthető céllal nem rendelkezik,<sup>2</sup> (iii) a büntetés fő célja a megtorlás (*master principle*), mely mellett kiegészítő büntetési cél(ok) (*subsidiary principle*) is helyet kap(nak). A modern büntetőjogi rendszerek nem elégednek meg csupán a megtorlása alapozott büntetőjogi szisztéma bevezetésével. A megtorlás mellett ugyanis védelmet keresnek a veszélyes, megrögzött bűnözőkkel szemben is. Ekkor viszont az történik, hogy olyan idegen célok megvalósítását várják el a retributív büntetőjogi rendszertől, melyek biztos, hogy nem összeegyeztethetőek a megtorlás felfogásával. A három megközelítés gyakorlati megvalósulását megvizsgálva a (ii). és (iii). pont bír létjogosultsággal, hiszen az első lehetőség pusztán csak elméleti kategória marad. Következésképpen nincs tisztán, kizárólagosan megtorlásra alapozott rendszer a büntetési cél szempontjából. A (ii) pontban írt megközelítés különösebb magyarázatot nem igényel. A (iii) pontban foglaltak gyakorlati megvalósulás, megvalósítása viszont érdekes problémákat vet fel. Nem elképzelhetetlen ugyanis, hogy egy alapvetően megtorláson alapuló rendszerben más büntetési célok is helyet

kapjanak, mintegy kisegítő elvként alkalmazva azokat. Felmerülnek tehát a következő kérdések: Mi történik, ha a megtorlásra alapozott rendszer összeütközésbe kerül más büntetési célokkal? Mi történik, ha a különböző célok kerülnek konfliktusba egymással? A (iii) pontban írt rövid probléma-felvetés viszont már átvezet a büntetési elméletek harmadik kategóriájába, melyek a közvetítő elméletek elnevezés alatt ismeretesebbek a büntetésttanban.

### A közvetítő elméletek

A reduktivista és a retributív büntetési elméletek kiindulópontja gyökeresen eltér egymástól. Kétségtelen tény, hogy mindkét elméleti megközelítés rendelkezik előnyökkel és hátrányokkal egyaránt. Ebből a szempontból felmerül a kérdés, hogy e teóriák alapjait, tulajdonságait megvizsgálva, nem lehetne-e valamilyen szintézist adni ezeknek az elméleteknek és a pozitív tulajdonságaikat összegezve, kialakítani a büntetési elméletek harmadik kategóriáját, mely csoport a *közvetítő elméletek*, elnevezést viseli a jelenlegi szakirodalomban. Maga az elképzelés, a büntetési elméletek szintézise valóban jónak tűnik, de előfordulhat, hogy újabb problémák merülnek fel ebben a sokat ígérő folyamatban. Egyáltalán lehetséges-e a különböző büntetési célok egyidejű megvalósítása egy közvetítő, hibrid rendszerben? Ha a válasz igen, akkor ez milyen nehézségekkel járhat együtt?

(1) A retributívisták számára a bűncselekmények számának csökkentése nem célkitűzés. A büntetés célja a megtorlás, melyet modern formájában helyesebb lenne *limitált megtorlásnak* nevezni. A megtorlás céljából alkalmazott megérdemelt büntetés kiszabása igazságosnak tűnik, de morálisan mégis elítélhető, hiszen a büntetés egyedüli célja egy elszenvedett hátrány „*megbosszulása*”. A büntetéskiszabás alapelveként kiválóan felhasználható proporcionális azonban a retributívizmus

2 Szabó András a büntetés célját a célra nem tekintő megtorlásban látja. A célra nem tekintő, szimbolikus, jogépségi megtorló büntetés egyet jelent az arányos büntetés elvével, amely kizárja a célbüntetést, mert az nem a tett súlyához való arányítást, hanem a célhoz mért viszonyítást kívánja meg és teszi lehetővé. (23/1990. (X. 31.) AB. Határozat különvélemény)

igen erős oldalát képviseli. De akkor mi legyen a büntetés célja?<sup>3</sup>

(2) A korábbiakban már utaltam rá, hogy különbséget kell tenni a büntetési cél (*justifying principle, general justifying aim*) és a büntetés-kiszabás elvének (*principle of distribution*) fogalma között. Ha megnézzük az utilitarizmus és retributívizmus elméletét, az tapasztalható: (i) A retributívizmusnak igen erős oldalát képviseli a büntetés-kiszabás alapelve, melynek vezérfonala a proporcionalitás. Ez mindenféleképpen megtartandó alapelv. (ii) Az utilitarizmus pedig a büntetés célját tekintve rendelkezik igen ütőképés kártyával, hiszen a cél a bűncselekmények számának csökkentése, mely morálisan elfogadható, társadalmilag hasznos célt jelent. Úgy tűnik, ezt is érdemes megtartani. Hogyan lehet tehát valamilyen rendszerbe foglalni a retributívizmus és reductívizmus haladó, felhasználható elemeit. A dolgozat terjedelmi korlátai miatt csupán néhány érdekes megközelítést szeretnék vázlatosan bemutatni:

(3) Napjaink retributívista gondolkodói is felismerték ezt és megnyitják a lehetőséget az utilitarista eszmék érvényesülése előtt is, azáltal hogy elfogadják őket ún. következő, másodlagos célként (*ulterior purposes*) abban az esetben, ha a megtorlás követelményének már eleget tettek. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a bírának a szankciók büntetőjogi értékét a retributívizmus elvével összhangban kellene kiválasztaniuk, az azonos büntetési értéket képviselő szankciók közül pedig azt választanának, amelyik a legvalószínűbb,

hogy megvalósítja a bűncselekmények számának csökkentését.<sup>4</sup>

(4) Számos büntetéstani nézet amellet foglal állást, hogy elismerjék a büntetés sokoldalú céljait (*multiple purpose of punishment*) és a vezérlő elv (*guiding principle*) alkalmazását, mely a bírák számára jelent eligazítást, ha a különböző büntetési célok konfliktusba kerülnek egymással. Ebben a rendszerben jelenik meg a büntetési célok közötti kölcsönös kapcsolat elve (*principle of inter-relationship between purposes*).<sup>5</sup>

(5) Egy egyszerű, pragmatikus megközelítési módot ír le Walker, melyet Ausztrália, Victoria tagállamában működő Legfelsőbb Bírósága gyakorol. E megközelítés szerint azt a büntetési célt kell kiválasztani, melyet a legvalószínűbben el lehet érni. Ha a bűncselekmények számának csökkentés valószínűleg nem elérhető, akkor egyszerűen a proporcionalitás elvét kell követni. A probléma ezzel az, hogy a prevenció a legelérhetőbb az utilitarista megközelítési módok közül és ezért az ilyen rendszer elfogadás meglehetősen szigorú büntetés-kiszabási gyakorlathoz vezethet.<sup>6</sup>

A korábban bemutatott közvetítő elméletekkel megpróbáltam szemléltetni, hogy a büntetési elméletek szintézise milyen nehézségekkel jár együtt. Sok szerző foglalkozik a kérdéssel, így a közvetítő elméleteknek számos formája jelent meg a jogirodalomban. Ezek az elméletek lényegében a megtorlási és prevenció elméletek tulajdonságait igyekeznek egymással, több-kevesebb sikerrel összeházasítani. Végleges megoldás

még nem született ebben a kérdésben, mindenki a maga elméletét tartja elfogadhatónak és követendőnek. Az elméletek szintézisének folyamata során mégis felmerültek és továbbra is felmerülnek olyan újabb kérdések, melyekre nehéz megnyugtató választ találni: (i) Vajon nem kellene-e a kiindulási alapok vonatkozásában kilépni a megtorlási és prevenció elméletek által felállított korlátok közül? (ii) Lehet-e egyáltalán olyan legkisebb közös többszöröst találni, mely mind a két irányzat alapját kell, hogy képezze? (iii) Szükség van-e egy olyan mindenk felett álló alapelve, mely a hagyományos büntetési célok felett áll, s melynek az érvényesítése / érvényesülése a büntetési rendszer célját kell, hogy képezze?

(1) Létezik egy alapelv, melyet mindenképpen figyelembe kell venni, tehát a modern közvetítő elméletek tartalmának integráns részét kell, hogy képezze. Ez az alapelv az emberi jogok tiszteletben tartását jelenti.

(2) Az emberi jogokra alapozott büntetéstani követői hisznek abban, hogy az egymással versengő büntetési célok szintézise abban az esetben valószínűleg meg, ha az egész büntetéstani felfogást egy tágabb rendszerbe helyezzük. A helyzet ugyanaz, mint az utilitarizmusra alapozott reductívizmus esetében, ahol a bűncselekmények számának csökkentése, mint elérendő cél egy széleskörű politikai, filozófiai felfogás, az utilitarizmus által felállított korlátba ütközik (*a cél sem szentesíti az eszközt*).

(3) Volt azonban egy nagy hibája az utilitarizmusnak, mely a mai vi-

3 Ahogyan azt Kant utolsó gyilkossal kapcsolatos teóriája is szemléletesen mutatja, az elkövetett bűncselekménnyel arányos büntetés alkalmazása is haszontalan és értelmetlen, ha nem szolgálja a társadalmi hasznosságot, tehát nem valamilyen „értelmes”, igazolható jövőbeni cél elérése érdekében alkalmazják. Ha majd valamikor a racionális, modern társadalom már a végnapjait éli és egyetlen gyilkos marad csak a börtönben, várva a kivégzésére, vajon ki kell-e őt végezni, ha a végrehajtás időpontjában már a társadalom utolsó tagjai is meghaltak. Az utilitaristák számára a válasz nem, hiszen az adott személy kivégzése nem szolgálna semmilyen célt, tehát annak sincs értelme, hogy értelmetlenné tegyék az elítéltet, hiszen nincs már senki más, akit veszélyeztethetne, ha szabadlábra kerül és senkit sem csábítana emberölés elkövetésére azzal a reménnyel kecsegtetve, a gyilkosok néha megússzák a kivégzést. Csak azon fanatikus retributívisták válaszolnának igennel a kérdésre, akik hisznek benne, hogy a megérdemelt büntetést el kell szenvedni, végre kell hajtani, bármit is tartogat a jövő, legyen bármilyen szükséges/szükségtelen is az utolsó kivégzés. Ha a büntetés múltba néző és kiszabása nem szolgál jövőbeni célokat, akkor a büntetés végrehajtható, de ha jövőben néző célokat fogalmazunk meg a büntetési elméletekben, akkor az ilyen körülmények között a végrehajtott büntetés lényegében alaptalan, szükségtelen erőszak.

4 A próbára bocsátást vagy a közmunkát ebben a tekintetben „egyenlőnek”, azonos súlyú büntetésnek nevezhetjük és elsősorban olyan bűncselekmények elkövetése esetén alkalmazhatóak, melyek nem elég súlyosak ahhoz, hogy bebörtönzéssel szankcionálják az elkövetőt. A felkínált két szankció, próbára bocsátás és közmunka egyenlő súlyú szankciónak tekinthetőek, tehát bármelyik alkalmazása eleget tesz a megtorlás követelményének, a megérdemelt büntetés kritériumának.

5 Ahol a proporcionalitás alkalmazása olyan ítélet kiszabásához vezetne, mely túlságosan is enyhe, azért, hogy a büntetés a prevenció elfogadható fokát nyújtsa, ott lehetőség van olyan büntetés kiszabására, mely szigorúbb annál, mint ami az elkövetőnek kizárólagosan a proporcionalitás alapján járna.

6 „Az a mód, ahogyan a különböző büntetési célok közül választunk, egyben annak a választása is, hogy szigorúbb büntetését fogunk kiszabni, amiatt, hogy a következő cél kiválasztásával a büntetés-kiszabásba már belefoglaljuk a többi, megelőző már figyelembe vett célt is.”

szonyaink között elfogadhatatlan. Az utilitarizmus lehetővé tette az egyén, az individuuum feláldozását az emberek, a közösség boldogságának növelése érdekében. A közjó biztosítása így csak a közösség számára megvalósítandó. Az egyén esetében nem jelenik meg ilyen követelmény, így ennek a garanciának a hiányát az utilitarista elmélet legnagyobb hiányosságának tekinthetjük.

(4) Ha a büntetési elméletek modernkori szintéziséhez keresünk alapot, akkor az utilitarizmust úgy tűnik, félre kell tenni és olyan elméleti alapot, keresni, mely fokozott védelmet nyújt az egyénnek, az individuumnak a büntetőjogi beavatkozással szemben, történjen az bármilyen célból, alapuljon bármilyen büntetési elméleten. (*emberi jogok elmélete*) Erre a szilárd alapra építve lehet kidolgozni a közvetítő elméleteket, felhasználva a megtorlási és prevenció elméletek legjavát.

## Összegzés

A modern büntetési elméletek kapcsán mégis a legérdekesebb kérdés az azoknak gyakorlatba történő átültetése. Mi az, ami megvalósul ezekből az elméletekből? Mi az, ami egyáltalán felhasználható ezen elméletekből a mindennapi gyakorlatban? Az angol büntetés-kiszabási politika változásait 1990-től napjainkig megvizsgálva érdekes folyamatnak lehetünk tanúi. Ez a folyamat nem irányát, hanem gyorsaságát tekintve példaértékű. A történelem folyamán a megtorlási és a prevenció elméletek jelentősége folyamatosan változott. Hol

egyik, hol másik került a büntetőjogi gondolkodás középpontjába. Az angol fejlődés útja viszont sajátos a XX. század végén:

(1) A Criminal Justice Act 1991 (továbbiakban CJA '91) nagy változásokat hozott az angol büntető igazságszolgáltatás rendszerében. A törvény ugyanis nemcsak rendszerezte az addig ismert szankciókat, hanem a tettearányosság szempontjának elsőbbségét kinyilvánítva, azok egymáshoz való viszonyát nézve is eligazítást adott a jogalkalmazóknak. A CJA '91-nek volt egy olyan vonása, mely csak a későbbiekben vált igazán hangsúlyossá. Ez a tulajdonság a törvényben megjelenő ún. bifurkáció, azaz kétnyomúság volt, melyben a második nyom, azaz a tettearányosságot túllépő szankció kiszabásának lehetősége először csak kivételes jelleggel, szűk körben jelent meg. A CJA '91-ben az igazságos megtorlás és a law and order irányzat politikájának hibrid változata jelent meg. Ez a fajta büntetőpolitika lényegében a már említett bifurkációnak felel meg. A tettearányosság elvének átlépésekor a kétnyomúság azzal a közvetlen gyakorlati haszonnal jár, hogy a büntető igazságszolgáltatás egyszerre lehet liberális a kisebb bűnelkövetőkkel és keménykezű a súlyosabb bűncselekmények elkövetőivel szemben. Ezzel a megoldással mind az igazságos megtorlás, mind a law and order irányzat híveit is támogatóinak sorában tudhatja vagy éppenséggel maga ellen, fordíthatja tekintve a kompromisszumos megoldások hátrányait is.

(2) A Criminal Justice Act '97 már egyértelműen új, ellentétes irányvonalat képvisel az angol büntetőpolitikában, melyet nemcsak a keményebb intézkedések bevezetésére törekvés, hanem a „veszélyes és megrögzött” bűnelkövetőknek szentelt fokozott büntetőjogi figyelem is jellemz. A büntetés és így a büntetés-kiszabás célja az ilyen „veszélyes és megrögzött” elkövetők izolálása, féken tartása, a társadalom többi tagja esetében pedig a bűnözéstől való elrettentése a tarifális büntetési rendszer bevezetésével. Ez a rendszer már jelentősen eltávolodott a tettearányosság koncepciójától. A legérdekesebb momentum az angol büntetőpolitikában, hogy alig egy évtized leforgása alatt ment végbe ez a gyökeres változás. A modern büntetési elméletek kapcsán felmerülhet a kérdés: (i) A modern büntetési elméletek milyen hatással lehetnek a magyar büntetőjogra? (ii) Mi az, ami felhasználható az elméleti munkákból és a külföldi gyakorlati tapasztalatokból?

Nem vitás, hogy a magyar büntetőjog, különösen a szankciórendszer reformra szorul, mely nem képzelhető el biztos alapokon nyugvó modern büntetési elméletek nélkül. Ezért indokolt talán ezzel a területtel napjainkban is foglalkozni. Azt is látni kell sajnos – okulva az angol példából –, hogy hiába a kellő alapos-sággal kidolgozott elmélet, a végső döntés a politikusok kezében van, akik gyakran népszerűségi vagy választási szempontok alapján döntenek, figyelmen kívül hagyva a tudományos eredményeket.

# Tévedés az orvosi tevékenység kapcsán

## 1. Tévedés vagy hiba?

Otto v. Oesterlen (1840–1918) az „Orvosok és csodadoktorok műhibái” című művéből idézek, mely remekül összegzi az orvosi tevékenység kapcsán felmerülő műhiba és a tévedés elhatárolásának problematikáját.

„A tévedést önmagában nem lehet büntetni, méghezá akkor, ha a tévedés veszélye olyanmilyira közele, mint amennyi az orvosi praxisban ténylegesen előforduló eset. Ha a tévedés megbocsátható, akkor a cselekedet is megbocsátható, amelyik a tévedésből következett, feltéve, hogy a véghezvitel módját nem önmagában is egy durva hibának számító hiba előzte meg.”<sup>1</sup>

A büntetőjogi felelősség megállapításához szükséges, hogy az orvos tevékenysége során foglalkozási szabályt bűnösen szegjen meg; közvetlen veszélyhelyzet, vagy testi sérülés következzen be, amely tekintetében is bűnösség terheli; és a gyakorlat szempontjából kiemelkedően hangsúlyos további feltétel az okozati összefüggés léte. A foglalkozási szabály megszegése és a közvetlen veszélyhelyzet kialakulása, vagy testi sérülés között okozati összefüggésnek kell fennállnia.<sup>2</sup>

Ha bármelyik feltétel hiányzik, a büntetőjogi felelősségre vonásnak nincs helye, az eredmény az orvosi kockázat vagy diagnosztikai tévedés körébe tartozik.

Az orvosi kockázat körébe tartozik minden olyan káros következmény, amely egy-egy orvosi beavatkozásnál úgy következik be, hogy az eljárás nem szükséges velejárója, nem kerülhető el, úgy következik be, hogy az orvos a foglalkozás szabályait betartotta.

A kockázat körében objektív és szubjektív tényezőket különböztetnek meg.

Objektív tényezők származhatnak a berendezések, eszközök üzemzavaraiából, hibáiból,<sup>3</sup> míg szubjektív tényezők között az orvos gyakorlata, egy-egy beavatkozásban való jártassága, a beteg gyógyításában résztvevők szakmai és emberi adottságai, a beteg állapotának megítélése, tünetek értékelése említhetők.

A kockázat fogalma a hétköznapi felfogással ellentétben tágabb kategóriát jelöl. Az úgynevezett műtéti kockázaton túl magában foglalja az orvostudomány bármely területén megjelenő rizikót. Leginkább azokban az ágazatokban érvényesül, melyek különösen nagy rizikófaktorral számolnak, így a műtéti eljárásokon kívül az aneszteziológiát és intenzív terápiás beavatkozásokat is ide sorolhatjuk.

A gyógyítás kockázata a beteg életének, egészségének vagy testi károsodásának objektíve meglévő – akár előre látható, akár rejtett – veszélyét jelenti, amellyel az adott gyógybeavatkozás az orvosi foglalkozás szabályainak megtartása mellett is járhat. A gyógyítás káros mellékkövetkezményei akkor válnak büntetőjogilag jelentőssé, ha az orvos eltér a foglalkozása szabályaitól, azokat megszegi, vagy szabályszerű mulasztást követ el.<sup>4</sup>

A kockázat az orvosi ténykedést is behatárolja, mivel a gyakorlatban az orvosi beavatkozás nem járhat nagyobb kockázattal, mint amit a beavatkozás elmaradásának kockázata jelentene. Az orvos akkor felel a megengedett kockázat túllépéséért, ha a beteget nagyobb veszélynek te-

szi ki, így olyan eljárást alkalmaz, amely nem felel meg az orvostudomány akkori állásának, ha a beavatkozás elvégzésére nincs megfelelő képzettsége vagy gyakorlata, vagy nincsenek meg a beavatkozáshoz szükséges feltételek. Ugyancsak túllépi a kockázat körét akkor, ha olyan gyógyszert alkalmaz, mely adott esetben ellenjavallt vagy az orvos annak hatását, ellenjavallt voltát nem ismeri.<sup>5</sup>

## 2. Diagnosztikai tévedés

A diagnosztikai tévedés objektív és szubjektív tényezői csaknem megegyeznek az orvosi kockázat körében említett objektív és szubjektív tényezőkkel. A diagnosztikai tévedés esetén jut szerephez a Büntető törvénykönyv (Btk.) 27. §-ban meghatározott tévedés.<sup>6</sup> A tévedés, mint büntethetőségi akadály a bűnösséget zárja ki. Bűnösség hiányában nem beszélhetünk bűncselekményről, így az orvos büntetőjogi felelősségének megállapítása kizárt. Véleményem szerint a diagnosztikai tévedéseket az alábbiak szerint csoportosíthatjuk:

1. azok a tévedések, amelyek egyben foglalkozási szabályszegésnek is minősülnek, így büntetőjogi relevanciával bírhatnak. Ezen a csoporton belül azonban további két alcsoportot kell megkülönböztetni, attól függően, hogy a szabály minek a védelmére irányul. Büntetőjogi szempontból kizárólag az élet, testi épség és egészség védelmére irányuló foglalkozási szabályoknak van jelentőségük. Amennyiben nem erre irányul a szabály, úgy annak megszegése egyéb felelősséget alapozhat meg.

2. amelyek nem minősülnek foglalkozási szabályszegésnek. Ebbe a csoportba tartozó esetek kapcsán nem beszélhetünk a Btk. 171. §-ban meghatározott foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetésről. A diagnosztikai tévedés nem tekinthető foglalkozási szabályszegésnek, ha az orvos minden lehetségest megtett,

<sup>1</sup> Dr. Landi Balázs: Az orvosi műhiba fogalmáról, Külföldi Szemle, 2002.6.sz. 345. o

<sup>2</sup> Okozati összefüggés tekintetében érvényesül a *conditio sine qua non*, azaz a feltételek egyenértékűségének elve. Lsd: Dr. Landi B. im: 350. o.

<sup>3</sup> BH 1983. 345

<sup>4</sup> BH 1996. 182

<sup>5</sup> Sótornyai Péter: Igazságügyi orvostan, Semmelweis Kiadó, Bp. 1996. 45–46. o.

<sup>6</sup> 1978. évi IV. törvény 27. § (1) „Nem büntethető az elkövető olyan tény miatt, melyről az elkövetéskor nem tudott.”

hogya a betegség természetét és a kórismét tisztázza.

Az egyes betegségek tüneteinek felismerése és helyes értékelése, a műtét vagy más orvosi beavatkozás szükségességének a megítélése és megfelelő időpontjának a megválasztása bonyolult és felelősségteljes mérlegelést igényel. Az orvosi tevékenységnek meg kell felelnie, az orvostudomány és az orvosi gyakorlat adott fejlettségi szintjének, az írott és íratlan szakmai előírásoknak egyaránt.

Külön problémát vet fel maguknak, a szabályoknak a meghatározása is. A bíróságnak alaposan kell vizsgálnia, hogy a konkrét esetben történt szabálytalanság mely szabály megszegését jelenti. Jelent-e egyben foglalkozási szabályszegést is? Íratlan szabályok megszegése miatti így különösen nehéz a felelősségre vonás kérdésében a döntés. Tovább nehezíti az orvos, majd egy későbbi eljárás esetén a bíró döntését, hogy az orvostudomány területén gyors a változás, fejlődés. Az adott fejlettségi szint vizsgálata, így szintén problematikus.

Vizsgálni kell, hogy az adott helyzetben mi az általában, és az adott egyéntől elvárható. Az orvostól általában elvárható, hogy a diagnózis felállítása során a lehető legnagyobb figyelemmel és körültekintéssel járjon el.

Számolni kell azonban a szakmai lehetőségek és az emberi képességek korlátaival is. A diagnosztikus tévedést és a beavatkozás legmegfelelőbb időpontjának, módjának a megválasztását nem a későbbi következményekre tekintettel kell megítélni, hanem a diagnózis idején fennálló helyzetet, az akkor megismerhető és értékelhető tényeket alapul véve kell elbírálni, hogy a diagnosztikus tévedés egyben foglalkozási szabályszegés-e.<sup>7</sup>

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy az orvosnak gyakran többféle-képpen értelmezhető tünetek alapján és esetleg igen rövid időn belül kell a diagnózist megállapítania és eldöntenie, hogy milyen beavatkozás áll leginkább a beteg érdekében,

és mely időpontban leghelyesebb azt elvégezni.

Az orvosi műhibák gyakran abból erednek, hogy nem, vagy nem megfelelő időben ismerik fel a betegséget. Nem állapítható meg a felelősség, ha minden szükséges vizsgálatot megfelelően elvégeztek, és ennek ellenére téves a diagnózis. Abban az esetben azonban, ha a betegség megfelelő időben való észlelése azért maradt el, mert valamilyen indokolt vagy szükséges vizsgálatot elmulasztottak, már nem tartozik a diagnosztikai tévedés esetkörébe, a felelőssége megállapítható.

Mulasztásnak minősül és nem hivatkozhat tévedésre az orvos, ha például vakbélgyulladás, a szívinfarktust, különböző daganatokat azért nem ismer fel, mert az indokolt röntgen, ultrahang, CT, MR vizsgálatokat elmulasztja, vagy nem megfelelő időben végezi el.

Napjainkban az orvosi műhiba kérdéskörében a média által legfelkapottabb terület a szülészet, nőgyógyászat, így a tévedés és a kockázat kérdéskörének is itt kiemelkedő a jelentősége.

A szüléssel kapcsolatos egyik diagnosztikai tévedési kör, amikor a terhes-gondozás során nem kerülnek felismerésre különböző genetikai betegségek, mint Down-kór, a nyitott gerinc, a végtag hiányok. Ez arra vezethető vissza, hogy az ultrahang vizsgálatok felismerési gyakorisága még mindig elég alacsony, függ a k észulékektől, a vizsgálók képességétől.

A bírói gyakorlat szerint a genetikai károsodások kizárása érdekében minden lehetséges módszert igénybe kell venni vagy legalább annak lehetőségét el kell mondani a leendő szülőknél. A nyugat-európai „kezelési hiba” kategóriájába az orvost terhelő tájékoztatási kötelezettség elmulasztása is beletartozik, alapja lehet a felelősségre vonásnak.<sup>8</sup>

A másik gyakori problémát a császármetszés alkalmazása vagy mellőzése jelenti. A szülés előtt alaposan vizsgálni kell a műtét elvégzésére okot adó körülmények fennállását, pl. életkor, szülések száma, a szülés

időtartama, ideje, a szülés dinamikája stb. A szülés levezetése során megfelelő időben kell döntenie a császármetszés mellett.

Az orvosi műhibákon belül jelentős az ehhez a területhez kötődő eljárások száma, a bírói gyakorlat tág felelősséggel kapcsolatos, aminek lényege, hogy az orvos adott pillanatban dönthet úgy, hogy nem végez császármetszést, de utóbb neki kell igazolnia, hogy a döntése helyes volt és a császármetszés esetén sem lett volna nagyobb esélye, hogy a szülés során ne következzen be károsodás.

Érdekességként hívom fel a „leendő betegek” figyelmét, hogy bár nem feltétlenül köztudott, és média által nem vagy még nem annyira közkezdvelt terület, mint a szülészet, sebészet hibái, de a háziiorvosi ellátások során is jelentős a tévedések száma. Érdemes figyelembe venni, hogy egy pécsi háziiorvosok körében készült vizsgálat eredménye szerint, az esetek 30%-ban más betegség miatt halt meg a beteg, mint amit a háziiorvosa diagnosztizált. Nemzetközi adatok szerint a klinikai diagnosztikusok az esetek 8,8–24,4% tévesek.<sup>9</sup>

### 3. A diagnosztikai tévedés gyakorlati megítélése

Egységes a bírói gyakorlat abban, hogy az orvosi műhibáért való felelősség csak akkor állapítható meg, ha az orvos a tevékenységét nem szabályszerűen végezte. Diagnosztikai tévedés esetén csak akkor állapítható meg az orvos büntetőjogi felelőssége, ha a tévedés egyben foglalkozási szabályszegésnek is tekintendő, mert sérti az orvosi tevékenységre irányadó gondossági kötelezettséget.

#### A történeti tényállás lényege

A vádlott Magyarországon elsőként végzett ún. percután veseműtétet (bőrön át végzett műtéti beavatkozás), később pedig percután epeműtétet is végzett, mely műtétek elvégzésére engedéllyel rendelkezett. Tekintettel arra, hogy a percután epeműtét klinikai kísérleti gyógyel-

<sup>7</sup> BH 1996: 182

<sup>8</sup> Dr. Landi B. im: 346. o.

<sup>9</sup> <http://jogiforum.hu/hirek/13784>



járásnak minősül, elvégzésére a sebészeti szakmai kollégium körülmények között feltételrendszert írt elő.

A vádlott összesen 164 percután epeműtétet végzett az urológiai osztályon, ebből nyolc esetben szövődmény lépett fel, de ezeket jórészt sikerült megszüntetni és hat beteg gyógyultan távozott, két beteg azonban meghalt. Mindkét beteg esetén a vádlott elfogadta a kórházba érkezésükkor magukkal hozott diagnózisokat. A műtétek előtt nyilatkozatot íratott alá a velük, amely szerint a percután műtétet hozzájárulnak. A műtétek során nem vonta be a jogszabályban megjelölt szakorvost, konzultáció nem történt.

A műtét után az egyik sértettet az intenzív osztályon helyezték el, ahol hashártyagyulladás és ehhez társult légzési és keringési elégtelenség következtében meghalt.

A másik sértett esetében hasonló előzményeket követően a műtét után rövid idővel előbb kontaktusképtelenné vált, majd meghalt. A sértett halálát kiterjedt epés hashártyagyulladás, felfekvéses hámelhalásokhoz társuló súlyos fókú vérmérgezés okozta.

### **Diagnosztikai tévedés vagy foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetés?**

A tanulmányban kifejtettek szerint az alábbi kérdések merülhetnek fel. Történt-e szabályszegés? Foglalkozási szabálynak minősül-e a kutatásetikai szabály, a tájékoztatási kötelezettség? Pótolhatja-e a szakorvos bevonását a sebészeti szakvizsga és gyakorlat? Megállapítható-e a bűnössége a szabályszegés és a következmények tekintetében? Hivatkozhat-e tévedésre? Más orvos kezelése esetén is ilyen következményekre került volna sor? Orvosi kockázat körébe tartozik-e a bekövetkezett szövődmény? Fennáll-e az okozati összefüggés?

### **Bíróság megállapításai:**

Az Országos Sebészeti Intézet állásfoglalásaiban rögzítette, hogy a per-

cután epekő-eltávolítás műtéti beavatkozást klinikai kísérleti gyógyeljárásnak tekinti. A klinikai kísérleti gyógyeljárások orvosbiológiai kutatásnak minősülnek,<sup>10</sup> és így az orvosbiológiai kutatásról szóló 11/1987. (VIII. 19.) EüM rendelet előírásai értelemszerűen vonatkoznak rájuk.

A fent megjelölt EüM rendelet 6. §-ának (2) bekezdése szerint „az orvosbiológiai beavatkozásra adott engedélyben meghatározott feltételek és a kutatási terv előírásai, valamint a kutatás megkezdésének és ellenőrzésének előírásai foglalkozási szabálynak minősülnek”, és e szabályok közül a vádlott többet is megsértett. Megszegte az ETT és az Országos Sebészeti Intézet által előírt azt a foglalkozás szabályt, hogy „a műtét javallatát belgyógyással, sebésszel közösen kell megfogalmazni minden beteg esetében”.

A vádlott nem tett eleget annak a kötelezettségének sem, hogy „különi kell a beteggel a beavatkozás kockázatát” (vérzés, fertőzés), valamint a fent megjelölt EüM rendelet 8. §-ában írt foglalkozási szabályt is, mert a sértetteknek adott tájékoztatás nem volt teljes körű, a beavatkozás várható hatásaira, mellékhatásaira, a lehetséges kockázatra nem terjedt ki.

A bíróság megállapította, hogy bár a vádlott kutatásetikai előírásokat szegett meg, amikor a műtéti javallat felállításakor belgyógyász és sebész együttes bevonását elmulasztotta. Ugyanez vonatkozik a sértett felvilágosítására is, amely formálisnak tekinthető. Az állapotát viszont folyamatosan figyelemmel kísérte. Kedvezőbb lehetett volna a második műtét, ha az korábban történik. Az elvégzésével azonban szakmai szabályszegés nem történt, a feltároló műtétek végzésében egyébként a vádlott kellő jártassággal rendelkezett, így a sebész konzulens igénybevétele mellőzhető volt.

Az Országos Urológiai Intézet szakvéleménye alapján a vádlott az általános sebészeti szakvizsga és a sebészeti osztályon szerzett gyakorlata alapján az ilyen műtétekben

megfelelő jártassággal rendelkező szakembernek tekintendő.

A Btk. 171. §-ának (1) bekezdésében meghatározott, foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetés vétségét az követi el, aki a foglalkozása szabályainak megszegésével más vagy mások életét, testi épségét vagy egészségét gondatlanságból közvetlen veszélynek teszi ki, vagy testi sértést okoz. A hivatkozott törvényi tényállásban „foglalkozási szabályok” szerepelnek. A a fent megjelölt EüM rendelet 6. §-ának (2) bekezdése szerint a kutatásetikai szabályok, az orvosbiológiai beavatkozásra adott engedélyben meghatározott feltételek és a kutatási terv előírásai is foglalkozási szabályok. A kutatásetikai szabályok és egyéb foglalkozási szabályok közötti különbségtétel tehát büntetőjogi szempontból nem lényeges, az előbbiek is valójában jogi és nem pusztán etikai előírások. Ki kell azonban emelni, hogy a Btk. 171. §-ának alkalmazásában kizárólag az élet, a testi épség és az egészség védelmére irányuló foglalkozási szabályoknak van büntetőjogi jelentőségük, vagyis olyan foglalkozási szabályoknak, amelyek megszegése veszélyt jelent a bűncselekmény jogi tárgyára. Az orvosi tevékenységgel kapcsolatos egyéb foglalkozási szabályok megszegése más jogágak szabályaiba ütközhet, és az orvos nem büntetőjogi, hanem egyéb (polgári jogi, fegyelmi) felelősségét alapozhatja meg. A Btk. 171. §-ának (1) bekezdésében megjelölt körbe tartozó foglalkozási szabályok megszegése is csak akkor tényállásszerű, ha az elkövető szabályszegő tevékenységével okozati összefüggésben következnek be az eredmény, illetve az elkövető mulasztása folytán nem akadályozza meg a tényállásszerű eredmény bekövetkezését, bár erre lehetőség volt.

A megállapított tényállás szerint a vádlott a tájékoztatási kötelezettségével kapcsolatban megszegte a foglalkozási szabályokat azzal, hogy a sértettek felvilágosítása nem volt pontos és teljes. A nem megfelelő tájékoztatás sérthette a sértettek személyiségi

<sup>10</sup> Az orvosbiológiai kutatás alatt olyan az emberen végzett orvostudományi kutatást értünk, amelybe bele kell érteni az olyan beavatkozásokat és olyan megfigyelési módokat is, amelyek a megszokott egészségügyi ellátás során alkalmazott beavatkozásoktól, megfigyelési módoktól eltérnek, illetőleg, amelyek során még nem teljesen ismert és kivizsgált hatású tényezőket alkalmaznak. Kőszegfalvi Edit: Az egészségügyi jogi kézikönyv, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp., 1999. 157. o.

jogát, korlátozhatta a döntési lehetőségeiket, önmagában azonban egyik beteg életét, testi épségét vagy egészségét sem veszélyeztette közvetlenül, ezért nem szolgálhat alapul büntetőjogi felelősségre vonásra.

A mindkét sértett annak tudatában írták alá a hozzájáruló nyilatkozatot, hogy „az eljárás hivatalosan nem elfogadott, az új eljárást követő szövődmények és a kókiújulási eredmények még nem ismertek”. Ilyen körülmények között nem lehet arra következtetni, hogy döntésüket az előírás szerinti tájékoztatás megvaltoztatta volna.

A belgyógyász és sebész bevonására vonatkozó – a betegek életének és egészségének védelmét, az orvosi beavatkozás feltételeinek szakszerű tisztázását szolgáló – foglalkozási szabályokat a vádlott ugyancsak megszegte, de ezek a szabályszegések sem veszélyeztették a sértettek életét vagy a testi épségét.

A sebészi szakvizsgálóval és nagy sebészeti gyakorlattal rendelkező vádlottnak a hasi feltáró műtétekben kellő jártassága volt, ezért a sebész szakorvos bevonásának az elmulasztása valóban csupán „formális” szabályszegés.

A sértettek élete a percután műtétek elvégzését megelőzően a foglalkozási szabályok megsértése által

nem került közvetlen veszélybe. A percután műtéteket a vádlott a szakma szabályainak megfelelően végezte el. A sértetteknek az epeműtétek indokoltak voltak. A vádlott a műtétek elvégzéséhez megfelelő képesítéssel és gyakorlati készséggel rendelkezett.

A műtétek után fellépő szövődmények olyan okfolyamatok következményei, amelyek megindulásáért a vádlott nem felelős. A szövődmények – mint káros következmények – szakszerű és kifogástalan műtéti beavatkozás mellett is bekövetkezhetnek. Ezek a gyógyítással együtt járó kockázat körébe tartoznak.

Az ETT felülvéleménye alapján megállapítható, hogy a vádlott a szövődményre utaló tüneteket nem megfelelő módon és időben értékelte, vagyis késlekedett a hasfeltáró műtéti javallat felállításában. Az ETT felülvéleménye szerint azonban ez a magatartás diagnosztikus tévedésnek minősíthető.

Vizsgálni kell, hogy a sértettekéhez hasonló műtéten átesett betegek hasonló állapotrosszabbodása esetén a kezelő orvostól általában milyen magatartás várható el, és hogy ehhez képest mit tett a vádlott: megtartotta-e a foglalkozása szabályait, annak előírásait, és minden eszközt igénybe vett-e a helyes diagnózis

megállapításához. A vádlott a percután beavatkozás után a sértettek állapotát folyamatosan észlelte és figyelemmel kísérte. A szövődmények fellépését felismerte, kutatta annak okait.

Utólag, a későbbi következmények ismeretében megállapítható ugyan, hogy nem a legkedvezőbb időpontban hozta meg a döntését, illetve tette meg a kialakult helyzetben a szükséges intézkedéseket, de a percután epeműtét utáni szövődmények nem megfelelő módon történő értékelésében és az újabb műtét késedelmes elhatározásában és elvégzésében megnyilvánuló hibás döntése olyan diagnosztikus tévedés, amely nem foglalkozási szabályszegés.

Összegzésként megállapítható, hogy a vádlott olyan foglalkozási szabályszegést, orvosi mulasztást nem követett el, amely a sértettek életének a közvetlen veszélyeztetésével, illetve a bekövetkezett halálos eredménnyel okozati összefüggésben állna. A bíróság a vádlottat bűncselekmény hiányában felmentette.<sup>11</sup>

Kutatásaim szerint, ha az orvos büntetőjogi felelősségét megállapítja a bíróság, az esetek döntő többségében főbüntetésként pénzbüntetést, vagy végrehajtásában felfüggesztett szabadságvesztést alkalmaz.

<sup>11</sup> BH 1996. 182.

## A korrupció elleni harc legújabb eszközei

*kiülönös tekintettel a nemrég elfogadott lobbitevékenységről szóló törvényre*

### Bevezetés

A korrupció napjainkban is a világ egyik komoly problémájának számít, melynek visszaszorítása egyre nagyobb társadalmi igény. A sokféle megnyilvánulási forma, az állandósult jelenlét miatt a magyar társadalomnak szinte nincs olyan rétege vagy csoportja, amely ne lenne kénytelen tudomást venni a korrupció létezéséről és számolni hatásaival.<sup>1</sup> A hatások többsége a közvélemény értékítélete szerint nem kívánatos. Ezért a korrupció megelőzését, korlátozását, megtorlását a jogalkotó mellett széles körben támogatott mozgalmak, közigazgatási és civil szervezetek szorgalmazzák. Ennek egyik példája volt a több mint, négy éve húzódó, ez év elején elfogadott törvény a lobbitevékenységről. Bár a „köztisztasági csomagban” szereplő törvényt már tavaly a kormány elé került, a képviselők csak a legutolsó pillanatban, a cikluszáró parlamenti plenáris ülésen fogadták el.

Jelen dolgozatban azt kívánom megvizsgálni, hogy mennyiben fogja ez a törvény a közélet tisztaságáért folytatott küzdelmet elősegíteni, és hol vannak olyan pontok, ahol a jövőre nézve pontosítások szükségesek.

### A törvény előzményei

Az már évek óta elfogadott alapelv, hogy ahhoz, hogy a közélet tisztaságában jelentkező problémákat meg lehessen oldani, a korrupció elleni hatékony harc magasabb szintre tudjon lépni, feltétlenül szükséges, hogy legyen egy olyan pontos jogi háttér,

ami alapján el lehet indulni.

Nemzetközi szinten 1999-ben hozták létre a Globális Korrupcióellenes Programot az ENSZ Kábítószerek-ellenőrzési és Bűnmegelőzési Hivatalának közreműködésével.

A program három alapon nyugszik:

1. ismeretek szerzése, cseréje, kutatás
2. technikai segítségnyújtása
3. koordináció és együttműködés

A GKEP kísérleti terveket, ún. „pilot projekteket” indított kiválasztott országokban azzal a céllal, hogy kipróbálják az új megközelítési módszereket, és eszközöket, valamint rendszeres kutatásokat végezzenek a nemzeti szintű korrupciós folyamatokról. Magyarország az ún. cselekvés-előkészítő folyamat egyik „pilot országa” lett.

Hazánk e program megvalósításában való részvételére figyelemmel a magyar kormány 2001-ben egy átfogó korrupcióellenes stratégiát dolgozott ki.<sup>2</sup> Ez tartalmazta – többek között – egy lobbitorvény megalkotásának szükségességét, azonban ennek elfogadására akkor még nem került sor.

2001-ben az országgyűlés jóváhagyta a pénzmosás elleni törvényt.<sup>3</sup> A változtatások részeként szerepelt az anonim betétek megszüntetése, ami azt célozta, hogy Magyarország lekerüljön a pénzmosással veszélyeztetett országok feketelistájáról. A pénzmosást érintő törvényeket kiterjesztették egyebek mellett vámtisztviselőkre, egyéni vállalkozókra is.

A politikai pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi

törvény az átalakulás kezdeti időszakában segítette a politikai intézményrendszer pénzügyi finanszírozásának átláthatóságát. Előírásai szerint az Állami Számvevőszéknek két évente kellett vizsgálnia a működésükhöz költségvetési támogatásban részesülő pártok gazdálkodását. A korrupció elleni stratégiát megfogalmazó 2001. évi kormányhatározat szerint a kormány nem tartja kívánatosnak, hogy a pártok működéséhez bizonytalan eredetű támogatások kapcsolódjanak, mivel a pártok által alapított gazdasági társaságok, valamint a forrás-gyűjtő alapítványok gazdálkodásának folyamatai átláthatatlanok és szabályozatlanok.

2002 májusában a hatalomra kerülő új kormány – némiképp folytatva az elődje munkáját – korrupciómentes közéletet hirdetett meg. Ennek eszközeül egyrészt – vizsgálóbizottságok felállításának támogatásával, a KEHI megerősítésével – fel kívánták tárnai a korrupciós helyzeteket, másrészt – törvényjavaslatokkal, a közhivatalnokok fokozottabb ellenőrzésével, valamint az üvegzeleb-törvény jóváhagyásával – a korrupció lehetőségeit csökkentő intézkedéseket kívántak hozni. A közpénzek felhasználásának és a köztulajdon használatának nyilvánosságáról és ellenőrzésének bővítéséről szóló, 2002-ben született szabályozási koncepciót tartalmazó kormányhatározat<sup>4</sup> szerint a korrupció előfordulásának mértéke elsődlegesen törvénymódosítással csökkenthető.

Ennek érdekében a törvényalkotási intézkedések terén módosították a közbeszerzési törvényt, megalkották a köztisztviselők vagyonevallásáról szóló törvényt, a megvesztegetést magasabb büntetési tétellel sújtották.

A lobbisták jogállásával kapcsolatban az Igazságügyi Minisztériumban 2005 februárban kezdődött meg újra a törvényjavaslat kidolgozása. Az ehhez hasonló átfogó szabályozások esetében gyakori – és most is így történt –, hogy a Kormány megtárgyalja a szabályozási koncepciót

1 lásd pl. Vársárhelyi Mária: korrupció a közgondolkodásban forrás: <http://www.mtapti.hu/mszt/19984/vasarhel.htm>

2 1023/2001. (III. 14.) Kormány határozat a korrupcióval szembeni kormányzati stratégiáról

3 2003. évi LXXXIII. tv a terrorizmus elleni küzdelemről, a pénzmosás megakadályozásáról szóló rendelkezések szigorításáról, valamint az egyes korlátozó intézkedések elrendeléséről

4 1134/2002. (VIII. 2.) kormányhatározat

is, és csak utána kezdődhetett meg a normaszöveg kidolgozása.

Ezen koncepció kialakításánál szemmel látható volt, hogy a tárca nagyban támaszkodott a már 2001-ben előkészített javaslatokra, azokra háttéranyagokra, amelyből megismerhetővé vált a lobbisták, társadalmi szervezetek, érdekképviselők céljai, érdekei. A korábbi törvényjavaslat rendszerét átvette a jogalkotó, azonban sok rendelkezés mellett megváltoztatta a tárgyi és személyi hatályát is, ugyanis a szabályozás megalkotásától más eredményeket várt.

Míg a 2001-es koncepció a korrupció-ellenes stratégiájának részeként képzelte el a lobbizás szabályozását, a mostani törvény az átlátható jogalkotás megteremtésének egyik elemként készült. Ez egyébként – a jogalkotó álláspontja szerint – egybevág az érdekérvényesítő szakma elképzeléseivel is, akik szerint rossz fényt, a korrupció gyanúját vetette a lobbistákra a korábbi szabályozási terv, mivel összemosta a lobbizást és a korrupciót.

Másik lényeges eltérés a tárgyi hatályban mutatkozik meg. A korábbi javaslat, melynek címe „a jogalkotás során történő érdekérvényesítés” volt, figyelmen kívül hagyta az előkészítésbe bevont lobbisták és szakemberek tájékoztatását arra vonatkozóan, hogy a lobbizás nemcsak a jogalkotás, hanem a jogalkalmazás során is zajlik. A jelenlegi kabinet más módon működő szabályozást kívánt kialakítani, ezért a törvényjavaslat – és a törvény is – a gyakorlathoz, a való éléhez alkalmazkodva kiterjedt a jogalkalmazás során folytatott érdekérvényesítésre is.

A harmadik jelentős különbség pedig a személyi hatályban jelenik meg. A jelenlegi koncepció szerint azért nem volt helyes a 2001-es tervezet, mert egyszerre akarta szabályozni az üzletszerűen, megbízás alapján folytatott lobbizást és a társadalmi szervezetek, érdekképviselők tagságuk érdekében folytatott tevékenységét, ez pedig nem sikerülhetett. Ezzel szemben a Gyurcsány-

kormány az átlátható jogalkotás megteremtésének érdekében ugyanezt több törvény megalkotásán keresztül kívánta elérni. (gondoljunk csak az új jogalkotási törvényre vagy az elektronikus információszabadságról szóló törvényre)

### Újítások az érdekérvényesítésben

A törvény általános indokolása szerint egy valóban demokratikus társadalomban alapvető társadalmi igény – és ezáltal a központi döntések legitimitációját növeli –, hogy a jogszabályok, egyes közhatalmi döntések hatálya alá tartozók vagy másként érintettek szabályozottan részvenyenek a számukra fontos döntések meghozatalában oly módon, hogy véleményükről, érdekeikről, javaslatokról a döntéshozót tájékoztassák. A társadalom többi részének pedig joga van megismerni, hogy az adott döntés milyen érdekeket szolgál.

Ennek a gondolatnak kulcsszava az átláthatóság, azaz annak biztosítása, hogy a jogalkotási eljárás során biztosítsák a nyilvánosságot, tehát azt, hogy milyen érdekképviselők milyen módon és irányban kívánják az érdekeiket jogszerű keretek között érvényesíteni.

A törvényalkotás során a másik fontos szempont a hatékonyság növelése volt. Ennek hátterében az a politikai cél húzódott meg, hogy azok a társadalmi igények, amik különböző csatornákon eddig is eljutottak a törvényalkotói szférához, ezentúl rendszerezett formában, olajozottan, és meghatározott keretek között kerüljenek a megfelelő fórum elé.

Az új törvény ennek érdekében pontosan rögzíti azt, hogy kik, milyen formában, milyen esetekben és kinél végezhetnek érdekérvényesítő tevékenységet.

A jogszabály személyi hatálya<sup>5</sup> azokra a piaci szereplőkre terjed ki, amelyek tevékenysége megbízás alapján, üzletszerűen végzett lobbitevékenység kifejtése az Országgyűlésnél, a Kormányánál, az önkormányzatoknál, valamint ezek irányítása, illetve felügyelete alá tartozó

szerveknél vagy személyeknél, illetve azokra a jogi személyekre is, amelyeknek főtevékenysége nem a lobbizás, de rendelkeznek lobbizással foglalkozó szervezeti egységgel, nyilvántartásba vetetik magukat, és tartják a lobbiszervezetekre vonatkozó szabályokat.

A törvény tárgyi hatálya<sup>6</sup> kiterjed szinte minden tevékenységre, amely az Országgyűlés, a Kormány, az önkormányzatok, valamint az ezek irányítása, illetve felügyelete alá tartozó szervek vagy személyek jogszabályban meghatározott feladat- és hatáskörébe tartozó döntések tartalmának befolyásolására irányul.

A rendelkezés lényeges eleme, hogy előírja a lobbisták és a lobbicégek nyilvántartási kötelezettségét, ami előfeltétele annak, hogy az adott személy vagy szervezet lobbitevékenységet folytasson. Erre nézve a Kormány rendelet formájában határozza meg a lobbiszervezetek nyilvántartását végző szervet.

A törvény 10. §-ában a kizáró okokat is rögzíti a jogalkotó. A törvény indokolása szerint a lobbitevékenység a civil kontroll sajátos megnyilvánulási formája, erre figyelemmel nyilvánvalóan nem indokolt lehetővé tenni, hogy az egyik állami szerv a másik állami szervnél, egyik döntéshozó a másik döntéshozónál ilyen tevékenységet folytathasson. Ki kell például zárni, hogy az országgyűlési képviselő, az európai parlamenti képviselő, az állami vezető, a helyi önkormányzat, a helyi önkormányzat képviselő-testületének vagy bizottságának tagja, a polgármester, a főpolgármester és a megyei közgyűlés elnöke lobbitevékenységet folytathasson.

Nem lobbizhatnak tehát az országgyűlési képviselők sem, akik ugyan érdekeket „képviseznek” a törvényhozás munkájában, ám ez a politizálás körébe tartozik, és az egész ország érdekét kell szolgálniuk, nem pedig parciális érdekeket megjeleníteniük.

A jogszabály a lobbizás alapvető szabályait is felsorolja,<sup>7</sup> amik természetesen nem taxatív normák, azon-

5 T/17795 sz. törvényjavaslat általános indoklása, 1. o.

6 T/17795 sz. törvényjavaslat általános indoklása, 2. o.

7 21. §–29. §

ban világosan megmutatják a jogalkotó azon akaratát, hogy a jogszervi tevékenységnek milyen mederben kell folynia. Ennek egyik kiemelkedő eleme a lobbista széleskörű tájékoztatási kötelezettsége, amit mindkét irányban előír, de emellett szabályozza az összeférhetetlenséget, és a véleménykifejtés kereteit és módszereit is. És itt jutunk el arra a pontra, ami álláspontom szerint a szeptemberben hatályba lépő törvény leginkább vitatható pontja. Jelen munka további részében ezzel foglalkozom.

### A törvény hiányosságai

A jogszabályban álláspontom szerint néhány helyen olyan pontatlanságok vannak, amik megnehezítik a jogalkalmazók munkáját.

Az első ilyen problémakör a lobbizás tevékenységére vonatkozó rendelkezések. A törvény szerint lobbitevékenység a közhatalmi döntés befolyásolását vagy érdekérvényesítést célzó minden olyan tevékenység vagy magatartás, melyet megbízás alapján, üzletszerűen folytatnak.<sup>8</sup>

Ez a magatartás nagyon hasonlít a Btk. 256. §-ban foglalt befolyással üzérkedés tényállására, ami kimondja, hogy „aki arra hivatkozással, hogy hivatalos személyt befolyásol, a maga vagy más részére jogtalan előnyt kér vagy elfogad, büntettet követ el”

A befolyással üzérkedés elkövetési magatartása a befolyásolás, ami nem más „mint a hivatalos személyre történő tudatos ráhatás, melynek az a célja, hogy a hivatalos személy a befolyással üzérkedőre, illetőleg annak ügyfelére tekintettel ne csak a jogszabályok, valamint a megállapítható tényállás alapján járjon el, hanem egyéb szempontokat is figyelembe véve a befolyással üzérkedő ügyfelének javára döntsön. Ez a befolyásolás lehet közvetlen, vagy közvetett, de mindenképpen félreérthetetlennek kell lennie.”<sup>9</sup>

Ez a magatartás megegyezik a lobbizás törvényben foglaltakkal, mert a lobbista fő tevékenysége az, hogy rábírja közhatalmi szférában mozgó személyeket, hogy döntéseik meg-

hozatalánál olyan szempontokat is figyelembe vegyenek, amit addig nem, vagy csak kisebb súllyal. Ha a lobbista ezért kér előnyt, akkor pusztán a cselekménye folytán megvalósítja a Btk.-ban foglaltakat. Fokozottan igaz ez, ha megvizsgáljuk a Legfelsőbb Bíróság egyes eseti döntéseit is. Ezekben többek között az LB kimondja, hogy „a (hivatali) befolyással üzérkedés büntette megvalósul abban az esetben is, ha az elkövető szóban nem közli ugyan a hivatalos személy irányában történő elintézés módját, de a kért ellenszolgáltatás fejében olyan ígéretet tesz, amelyet kizárólag a hivatalos személy befolyásolása útján lehet elérni”. Ugyanebben a döntésében hangsúlyozza a Bíróság, hogy „A hivatali befolyással üzérkedés büntette befejezett az előnynek a valódi vagy színlelt befolyásolás céljából történő kérésével vagy elfogadásával”.<sup>10</sup>

Láthatjuk tehát, hogy a jogalkalmazónak igen nehéz dolga van akkor, ha minősíteni akarja azt, hogy egy adott ügylet kapcsán tanúsított magatartás befolyással üzérkedés -e, vagy csak egyszerű lobbitevékenység.

Ennek eldöntése pedig azért is fontos lehet, mert ez után lehet arról beszélni, hogy milyen szankciót lehet alkalmazni az adott személlyel vagy szervezettel szemben.

A lobbizás törvény 33. § (1) bekezdése szerint „amennyiben valamely természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet nyilvántartásba vétel nélkül végez lobbitevékenységet, a nyilvántartást vezető szerv – határozattal – tízmillió forintig terjedő bírságot szabhat ki. A bírság többszörös jogsértés esetén halmozottan is kiszabható.”

Ez a rendelkezés azért aggályos, mert bizonyos esetekben (pl. lobbizásra vonatkozó engedély nélkül más hivatalos személyt befolyásol) ugyanaz a cselekmény a két törvény ellentmondásai miatt más szervek útján másként is minősülhet, és kerülhet szankcionálásra, hiszen ha valaki engedély nélkül végez lobbitevékenységet, akkor az megvalósít-

hatja a befolyással üzérkedés tényállásában foglaltakat, ami – szemben a lobbizás törvényben foglalt pénzbírsággal – igen komoly szabadságvesztés büntetéssel sújtandó.

E helyen álláspontom szerint indokolt lenne módosítani a Büntető Törvénykönyvet, és egy, az új jogi környezethez alkalmazkodóbb megfogalmazást keresni, vagy utalni a lobbizás törvényben foglalt kivételekre.

A mivel az elkövetési magatartás (az előny kérése tekintetében ugyanaz), így az elhatárolás alapja tehát pusztán a kért előny jogtalan volta lehet. E szerint a bejegyzett lobbista nem követi el a befolyással üzérkedést, míg a nem bejegyzett társa igen. Ily módon a hivatásos kijárók más, enyhébb elbírálás alá esnek pusztán azért, mert a lobbizásért kapott előnyt a tevékenysége miatt igazolni tudja, és így a magatartását „jogszerűvé varázsolja”.<sup>11</sup>

Itt jegyzem meg, hogy természetesen a lobbizás törvény egyik legfontosabb célja az lenne, hogy a legális lobbitevékenységet el lehessen határolni a befolyással való üzérkedéstől, ennek ellenére a törvényjavaslat szinte ki is merül annak meghatározásában, hogy ki végezhet lobbitevékenységet, és tényleges útmutatást nem ad a jogalkalmazók számára.

Másik – ehhez távlatosan kapcsolódó – problémakör a vesztegetéstől való elhatárolás. A lobbizás törvény 24. § szerint A lobbista – az adott szervnél folytatott lobbitevékenység során vagy annak körén kívül – nem adhat, nem ajánlhat fel és nem közvetíthet a közhatalmi döntést hozó szerv vagy annak tagja, munkatársa részére semmilyen előnyt. A (2) bekezdés szerint nem minősül az (1) bekezdés szerinti előnynek a lobbista által a közhatalmi döntést hozó szerv számára egy megbízáshoz kapcsolódóan egy alkalommal nyújtott, a kötelező legkisebb munkabér egytizedét meg nem haladó összegű, a személyi jövedelemadóról szóló törvényben meghatározott reprezentáció.

Ebből látszik, hogy a törvény csak nagyon szűk körben teszi lehetővé, hogy a lobbista reprezentációs céllal

<sup>8</sup> 5. § c) pont

<sup>9</sup> A büntető törvénykönyv kommentárja, forrás: CompLEX DVD-Jogtár; Főszerkesztő: Dr. Jablonszky László, CompLex Kiadó Kft., 2006. 02. 10 BH 1997. 569.

<sup>11</sup> Schiffer András: A kijárás szabadsága, Magyar Hírlap, 2006. 03. 30.

adjon valamit a lobbizással érintett szerv részére. A törvény indoklása szerint az előny értéke nem haladhatja meg a kötelező legkisebb munkabér egytizedét, és egy megbízáshoz kapcsolódóan legfeljebb egyszer lehet nyújtani. Ez megegyezik a személyi jövedelemadóról szóló törvény szerint természetbeni juttatásnak minősülő reprezentációval, amely „a juttató tevékenységével összefüggő üzleti, hivatali, szakmai, diplomáciai vagy hitéleti rendezvény, esemény keretében, továbbá az állami, egyházi ünnepek alkalmával nyújtott vendéglátás (étel, ital) és az ahhoz kapcsolódó szolgáltatás (utazás, szállás, szabadidő-program stb.)”.

Azt láthatjuk, hogy ennek kapcsán a lobbitorvény szerint megjelenik egy (elég alacsony) értékhatár, ami alatt a vesztegetést – a bejegyzett, törvény szerint eljáró lobbistára – nem lehet megállapítani.

A Legfelsőbb Bíróság egy nem olyan régi döntésében<sup>12</sup> megállapította a vesztegetést abban az esetben is, amikor a vádlott – aki sokallta a helyszíni bírság összegét – az intézkedő rendőröknek 5000 forintot felajánlott „kávéra”. Ezt az intézkedő rendőrök nem fogadták el, ennek ellenére vádlott a gépkocsi utasaitól 2800 forint készpénzt összegyűjtött, azt ismételtelen felajánlotta a rendőröknek, akik azt átvételi elismervény ellenében átvették, majd a vádlottat előállították és ellene feljelentést tettek.

Tehát az LB szerint a vesztegetés-re szolgáló összeg csekély volta nem alapozza meg az elkövető mentesülését a büntetőjogi felelősség alól. Itt újfent felmerül az a kérdés, hogy ha a lobbista átlépi a törvényben meghatározott összeget, akkor a lobbizás szabályainak megsértéséért a készülő kormányhatározatban megjelölt szervnek pénzbírságot kell kiszabni számára, vagy a büntető feljelentés a követendő út.

Egy harmadik, kisebb súlyú pontatlanság a jogszabályban, hogy a 27. §-ban – nagyon helyesen – megtiltja a lobbistának, hogy a szakmai tanácskozáson való részvétellel kapcsolatban felmerült költségeket megtérítse a közhatalmi döntést hozó szerv képviselője részére. Itt csak annyit jegyeznek meg, hogy álláspontom szerint ez a rendelkezés könnyen kijátszható, hiszen ugyanez a költségtérítés a lobbistát megbízó cég felé már nem tilos. Így tehát nem elképzelhetetlen akár az sem, hogy egy nagy értékű, egzotikus utazás keretein belül történik a szakmai tanácskozás, ami a törvény szövegével jelenleg nem ellentétes.

Mint fentebb említettem, a törvény szigorú összeférhetlenségi okokat sorol fel a 10. §-ban azon személyek részére, akik a közhatalmi döntéseket érdemben befolyásolni tudják, azonban az elvileg nincs kizárva, hogy ilyen személyek részese-déssel bírijanak olyan gazdasági társaságokban, amelyek tevékenységei között a lobbizás szerepel.

Furcsa helyzeteket produkálhat a másik apró figyelmetlenség, amely szerint a felsorolt pozíciókat betöltők munkahelyükről kilépvén, akár már másnap ugyanott lobbizhatnak. Az amerikai törvény – amely sok tekintetben a magyar mintája volt – erre az esetre öt éves tilalmat ír elő.<sup>13</sup>

## **Összegzés**

A lobbizás elismert szakmai tevékenység szinte mindenhol Európában, amely időnként az államapparátus nehézkességén is tud segíteni azáltal, hogy plusz információkat szolgáltat a döntéshozók számára, aminek a törvényessé tétele és szabályozása hazánkban is társadalmi érdek.

A lobbizásról szóló törvény több éves jogalkotási folyamat eredményeképpen 2006. szeptember 1-jén lép életbe, ami után a lobbisták olyan szakmai ismeretekkel járulnak majd hozzá a döntésekhez, amelyek optimálissá, szakmailag jobban megalapozottá tehetik azokat.

Emellett, bár a jogszabály nem szünteti meg a korrupciót, de csökkenti annak esélyeit, mert nyilvánosságra hozza azokat az érdekfolyamatokat, amelyek eddig nem voltak ismertek, hiszen a személy és a szervezet regisztrálása után nyilvánosan jelennek meg ezek az érdekek. Mindezek mellett természetesen számos olyan pontja van a törvénynek, ami még kiigazításra szorul, de mindenképpen elmondható, hogy a legfontosabb előnye az, hogy létezik.

<sup>12</sup> BH 2005. 44.

<sup>13</sup> Sággy Erna: Foghíjas a lobbitorvény, Figyelő 2006. február 25.

## Szemelvények az univerzális joghatóság elméletétörténetéből

Az univerzális joghatóság és ezen belül az univerzális büntető joghatóság fogalma, illetve tartalma a nemzetközi jog, illetve a nemzetközi büntetőjog keretei között ma sem jelenik meg kellően egzakt kategóriaként. Ennek következtében az ezen elv alapján történő joghatóság gyakorlásának keretei, határai és hatásai máig sem tisztáztak. A történelem minden korban felvonultatott számos olyan kiváló jogtudóst, akik akár érintőlegesen, akár mélyen szántóan önállóan vagy egy szervezet keretében, de foglalkoztak a problémával. Természetesen ezen elméleti álláspontok sok tekintetben különböznek egymástól, mégis fellelhetőek bennük olyan kapcsolódási pontok, amelyek alapján a különböző elméletek csoportosíthatók. Az eltérő vélemények ilyenén történő elemzésére tett kísérletet például M. Cherif Bassiouni és Luc Reydamis is. Azért emelem ki ezt a két szerzőt, mert – véleményem szerint – bár különböző, mégis kiválóan meghatározott ismérvek köré csoportosították elődeik álláspontjait. Jelen tanulmányomban elsősorban az utóbb említett szerző vizsgálódásának elemzésére helyezem a hangsúlyt, teret engedve M. Cherif Bassiouni teoretikus megközelítésének is. Ezt megelőzően a probléma felvetésén túl, azonban néhány bevezető gondolatot is rögzíteni kívánok.

A joghatóság kérdése a stabil államszervezetek kialakulásával egy időben merült fel, a szabályozás elvei pedig – római jogi hatásra – a középkori itáliai jogászok munkássága nyomán alakultak ki. Természetesen ezek az elvek már a római korban – és jogrendben – is léteztek, segítségükkel oldották meg a birodalom területén és annak szomszédos államaival kapcsolatosan felmerülő kér-

déseket. A középkorban fogalmazódott meg az igény ezen elveknek a rögzítésére. A civilizáció fejlődése egyre gyakrabban tette lehetővé, hogy különböző államok polgárai hazájuk határait átlépve egyre nagyobb távolságok megtételével egy másik szuverén területén – akár legálisan akár illegálisan – megjelenjenek, ott tartózkodjanak, és esetlegesen bűncselekményeket kövessenek el. A feudális viszonyokban meghatározó jellemző volt a polgárok függősége és alárendeltsége a hatalom birtokosával szemben, amiért cserébe védelmet kaphattak, mert az uralkodó joghatóságát gyakorolva megóvhatta őket az idegen állam területén elszendvedett jogsértésekkel szemben. Ezt a felfogást követte a germán jog és hosszú időn át Franciaország is. A felvilágosodás korában a szuverén nemzetállam fogalmi körében jelentős szerepet töltött be az állam saját territóriumának kérdése. Ebben az időszakban jelent meg a joghatóság elvei között a területi elv egyre nagyobb jelentőséggel. Az angol jogrendszerben elsődleges szerepet töltött be a személyi elvvel szemben. Természetesen a személyi elv szabályozása és alkalmazása továbbra sem került ki az államok joganyagából, hanem ennek a két elvnek a kombinációjára épült leginkább a joghatóság megállapítása.

A további elvek kialakulása, és ezek jogrendszerekbe történő beépülése a modern nemzetközi jogfejlődéshez kötődik, amelyben mérföldkőként említhetjük meg a Lotus-ügyet. Az eset kapcsán merült fel az a kérdés, – és először született erre nézve nemzetközi bírói fórumon döntés – hogy csak az eddigiekben kiemelt két elv alapján lehetséges egy állam joghatóságának gyakorlása,

vagy egyéb szempontok figyelembevételével kiterjeszhető a jogosultsága. Az Állandó Nemzetközi Bíróság álláspontja szerint „a nemzetközi jog nem korlátozza az állam büntetőhatalmát, tehát az állam azt akkor érvényesítheti, ha erre ténylegesen lehetősége van. A nemzetközi jog nem állít korlátokat más elveken nyugvó büntető joghatóság gyakorlása elé.”<sup>1</sup>

A huszadik század elején a korábbiakkal ellentétben már az egyén nemzetközi jogalanyisága, így büntetőjogi felelőssége sem volt többé vitatott. Számos olyan nemzetközi szabály született, amely két területen: az emberi jogok és a nemzetközi bűncselekmények vonatkozásában minden kétséget kizáróan elismerte az egyént, mint jogalanyt. Már az I. világháborút megelőzően is tudatosan foglalkoztak az egyes szuverén államok azzal a ténnyel, hogy saját jogrendjeik megóvása érdekében más államokkal kölcsönös együttműködés szükséges, mely kooperáció leghatékonyabb eszközeként kezdetben a jogharmonizációt és a területen kívüli joghatóság gyakorlásának lehetőségét tekintették. Ezeknél a kezdeményezéseknél azonban minden esetben jelentős problémát okozott az államok saját szuverén jogaikhoz való ragaszkodása és az egyes jogrendek különbözősége. Az első világháború idején, elsősorban a győztes hatalmak jogainak politikai téren való biztosítása érdekében ugyan, de már létezett koncepció a vesztes oldalon a háború kirobbanásáért, illetve az annak folyamán elkövetett háborús bűncselekményekért felelős személyek felelősségre vonására. „Ezen újabb irány immár nem elégszik meg a belső államjog autonóm továbbfejlesztésével, sem pedig az állami büntető joghatóság kiterjesztésével, hanem nemzetközi jogszabályokat akar belső államjogot kötelező erővel felruházni, amikor egyrészt bizonyos cselekmények internacionális pönalizálását sürgeti, másfelől amikor meghatározott személyekre nézve a hazai bíróságoktól független nemzetközi büntető bíróságok szervezését tartja szükségesnek.”<sup>2</sup>

1 Bárd K.-Gellért B. – Liget K. – Margitán Éva – Wiener A. Imre: Büntetőjog Általános Rész. KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti kiadó Kft., Budapest, 2002. 30. p.

2 Irk Albert: A nemzetközi bűncselekmény és a Nemzetközi Büntetőbíróság eszméje. Pallas Irod. és Nyomdai R.-T., Budapest, 1933, 1. p.

Az univerzális joghatóság szempontjából is fontos időszak kezdődött el ekkor. Ezt követően kerül sor az eddig ismert ad-hoc jellegű bíróságok, illetve az állandó Nemzetközi Büntetőbíróság felállítására. Akik napjainkban tanulmányozzák a probléma különböző aspektusait, a már említett okokból kifolyólag egyaránt figyelmet szentelnek az eddig elért eredményeknek és a kezdetekben felelhető kiindulópontoknak. Tekintettel arra, hogy az elv létezését senki sem vitatja, annak tartalmát tekintve azonban jelentős eltéréseket tapasztalhatunk, érdemes figyelmet szentelni néhány elméletörténeti megközelítésnek. Mint ahogyan azt már korábban említettem jelen tanulmány alapját elsősorban Luc Reydams vizsgálódásainak elemzése képezi.<sup>3</sup>

Véleménye szerint a témához kapcsolódó elméletek alapvetően három nagy csoportba oszthatóak. Ezek közül az első csoportot azok a szerzők képezik, akiknek álláspontja szerint az univerzális joghatóság együttműködésen alapuló, általánosan értelmezhető kategória. Általános alatt azt érti, hogy ezen elméletek alapján minden olyan bűncselekményt az univerzális joghatóság alkalmazási körébe lehet vonni, amely a legtöbb jogrendszer alapján súlyos deliktumnak minősül, míg a kooperatív jelleg arra utal, hogy mindenképpen szükséges mindehhez egyfajta nemzetközi szintű befolyás vagy közeg, amelyben gyakorolhatják az alanyok a joghatóságukat. Ez a kategória a szerző szerint akár a bilaterális egyezmények alapján történő bűnügyi együttműködési formákkal is azonosítható. Az első szerző ebben a csoportban, akire felhívja Reydams a figyelmet – tekintettel arra, hogy számos szerző<sup>4</sup> ennek a spanyol tudósnak tulajdonítja az *aut dedere aut judicare* elv első megfogalmazását – Covarruvias. Az ő kiindulási pontja

a már említett középkori itáliai jogfejlődés és ezen belül is a joghatósági szabályok alakulása. A folyamat első és legfontosabb állomása az volt, amikor ezek az igazságszolgáltatási egységek elismerték az elkövetés helye mellett annak az államnak a joghatóságát is, amelynek az elkövető a polgára volt. Tehát egy olyan időszakban, amikor még az állampolgárság kategóriája sem létezett ők már lehetségesnek tartották a honosság alapján történő joghatóság gyakorlását. A következő lépés megtétele is egy itáliai sajátosság eredményeként értékelhető, hiszen a középkori Itália városállamainak területén nagyobb számban jelentek meg azok a csavargó életmódot folytató személyek, akik a határok átlépésével bűncselekményeket követtek el, de velük szemben a honosság szerinti eljárás, mint kiegészítő elv nem volt alkalmazható, tekintettel arra, hogy életmódjukból következően nem rendelkeztek állandó lakóhellyel. Az ilyen esetekre az itáliai kommentátorok azt a megoldást látták célszerűnek, ha egyfajta honosság szerinti állam fikciójaként a joghatóság gyakorlásának lehetőségét a fogva tartás helye szerinti államnak adják át. Ebből fejlődött tovább azonban a *forum deprehensionis* joghatósága, amelyet kiterjesztettek a honosságtól függetlenül is bizonyos bűncselekményekre alapozva.<sup>5</sup> Ezzel a bűnismételőket gyakorlatilag univerzális joghatóság alá vonták, persze ez a lehetőség csak meghatározott bűncselekmények esetében állt az igazságszolgáltatás rendelkezésére. Covarruvias álláspontja szerint; minden nemzet természetes szokásjogára alapozva a fogva tartó állam köteles minden esetben megbüntetni vagy kiadni a veszélyes bűnözőket.<sup>6</sup>

Az elmúlt két évszázadban általában a jog, ezen belül pedig a büntetőjog területén is jelentős változások következtek be. Elsősorban a konti-

mentális Európában figyelhető meg a kodifikációk szükségességét támogató eszmeáramlatok térnyerése és ezzel együtt ennek a felmerült igénynek a beteljesítése. Emellett egy másik fontos tendencia is megfigyelhető, mégpedig a nemzetközi együttműködés terén, hiszen az egyes államok egyre nagyobb kedvvel csatlakoznak különböző – köztük büntetőjogi vagy részben büntetőjogi – tárgyú multilaterális nemzetközi egyezményekhez. Egyre gyakrabban tanácskoznak szervezett formában az egyes szuverén államok politikai vezetői, illetve a tudományos élet szereplői, és ezeken a konferenciákon, tanácskozásokon számos a nemzetközi jog fejlődése szempontjából kiemelkedően fontos eredményt produkálnak. Ezen időszak kezdetén a 19. század végén, egy ilyen, konkrétan a Nemzetközi Jogi Intézet ülésén született meg egy határozat, amelyben az univerzális joghatóság egy, szintén az első csoportba tartozó értelmezését találjuk. Ez a nemzetközi dokumentum egyfajta kiegészítő jellegű, hézagpótló, szubszidiárius felfogását tükrözi az univerzális joghatóság alkalmazhatóságának.<sup>7</sup>

Ezzel az állásponttal számos szerző<sup>8</sup> ellentétes véleményt képviselt, de összességében azt mondhatjuk, hogy ez a szemlélet a huszadik század első felében meghatározó szerepet töltött be mind a tudományos állásfoglalások, mind pedig az egyes nemzeti kodifikációk vonatkozó részeiben.

H Donnedieu de Vabres 1928-ban kritizálta először ezt a felfogást. Elsősorban az emberek alapvető jogának tiszteletben tartására tekintettel követelte az elvek közötti hierarchikus sorrend rögzítését. Az eredeti itáliai megfogadáshoz hasonlóan, tehát csak abban az esetben tenné lehetővé az univerzális joghatóság alapján történő eljárást, ha valami-

3 Luc Reydams : Universal Jurisdiction. Oxford University Press, Oxford, 2003, 28–43. pp.

4 pl.: G. Guillaume

5 Kiterjesztették a fogva tartás helye szerinti állam joghatóságát a gyilkosokra, a száműzöttekre, és a latorokra, azaz a tolvajokra és a rablókra.

6 Ezen álláspontjának megfogalmazására az „extradition or try” kifejezést használja, ezért mondja azt Guillaume, hogy az *aut dedere aut judicare* első megfogalmazása nem Grotius-tól, hanem Covarruvias-tól származik.

7 A felfogás alapja az 1803-ban, illetve 1852-ben kodifikált osztrák Büntető Törvénykönyv szövege, amely szerint; minden Keresztény Állam, amelynek hatalma van egy elkövető felett köteles megbüntetni őt, ha első látásra egyértelmű esetről van szó és az elkövetés helye nem állapítható meg, illetve ha a kiadatás a honossága szerinti államnak nem garantálható vagy veszélyesnek mutatkozik. Ilyen esetekben azonban a terheltre nézve mindig a számára a fent említett jogok közül a legkedvezőbbet kell alkalmazni.

8 pl: Von Bar, Brusa



lyen oknál fogva az elkövető kiadása nem lehetséges.<sup>9</sup>

Travers álláspontja szerint az univerzalitás elmélete nem működik. Véleménye szerint az egész mögött húzódó elméleti alapkő az államok közötti szolidaritás, amelynek alapján azok hajlandóak szuverenitásuk egy részének ily módon történő feláldozása révén erkölcsi, sőt igazságszolgáltatási közösséget vállalni egymással. Álláspontja szerint, emiatt a lényegi alapelem miatt, az univerzális joghatóság talaján egy adott személy által elkövetett bűncselekmény már nem tekinthető többé pusztán egy adott állam pozitív jogának megsértéseként, hanem annak a közösségnek a sérelmét eredményezi, amelynek a tagjait képező államok jogrendszerében az adott cselekmény kriminalizált. Nem tartja szerencsésnek a jog univerzális kategóriaként történő értelmezését, ezt a kiváltságot esetlegesen az erkölcs tudhatja magáénak. A joggal és ezen belül a büntetőjoggal, illetve a szuverenitás tartalmával, természetével alapvetően összeegyeztethetetlen elméletként értelmezi az univerzalitást. Azt azonban elismeri, hogy igen kivételes esetekben a fogva tartás helye szerinti állam joghatóságot gyakoroljon az elkövető felett, de csak kizárólag egyfajta szubszidiárius jogosultsággal tartja lehetségesnek.<sup>10</sup>

Mikliszanski véleménye szerint két kategória megkülönböztetése nagyon fontos, mégpedig a szubszidiárius büntetőjogé, illetve a büntetés jogának univerzális rendszeréé.<sup>11</sup>

Az előbbi kategória tartalma nem más, mint az a büntetőjog, amely elveszi a büntetés jogát az apriori büntetőjogtól, ha annak alkalmazására valamely okból nincsen lehetőség. Ennek az a célja, hogy az elkövető ne menekülhessen meg a felelősségre vonás alól, mert a joghatósági terület elhagyásával kivonja magát az adott állam büntetőhatalmának hatálya alól. Az utóbbi kategória pusztán ar-

ra utal, hogy minden egyes államnak joga van a jogrendjét sértőkkel szemben fellépni – szuverenitásából fakadóan, a fennálló szabályok szerint – vele szemben a szükséges vagy kijáró szankciót alkalmazni, és ebben a tekintetben a büntetés joga univerzális kategóriaként értelmezhető. Míg a szubszidiárius büntetőjog kategóriája elsősorban gyakorlati síkon érvényesül, addig az univerzális jellegű büntetési jogosultság az egyes szuverének tekintetében egy filozófiai kategória. Tehát szerinte az utóbbi kategória, a magát a filozófia szintjén pozicionáló univerzalitás található a büntető norma igazi természetével egy szinten, hiszen a büntető normára csak utóbb és helytelenül aggatták rá annak területi, illetve statikus jellegét. A büntetőjogi norma eredeti egyetemes értékére utalva leszögezi, hogy mindezek alapján az univerzalitás nem hogy másodlagosan kell, hogy érvényesüljön, hanem éppen ellenkezőleg, független alapjogként kell, hogy funkcionáljon.

A Nürnbergi Törvényszék működése volt az első lépés abban a folyamatban, amely kialakította és elfogadtatta a közönséges és a nemzetközi bűncselekmények közötti különbség létezését, azonban az is hamar kiderült, hogy egy állandó nemzetközi büntetőbíróság létezése nélkül az univerzális joghatóság alkalmazása továbbra is indokolatlan korlátok közé szorult.

A második nagy csoportot azok az elméleti álláspontok képezik, amelyek együttműködésen alapuló, de korlátozott kategóriaként értelmezik az univerzális joghatóságot. Ez Reydams felfogásában azt jelenti, ez a csoport abban különbözik az előzőtől, illetve annyiban korlátozott, hogy az univerzális joghatóságot kizárólag nemzetközi bűncselekmények esetében tartják alkalmazhatónak.

Ebbe a csoportba sorolhatjuk Hugo Grotiust is, akinek álláspontját Bassiouni saját csoportosítása alap-

ján az ún. pragmatikus politika orientált szerzők közé sorolja.<sup>12</sup> Eredetileg Grotius is egyfajta normatív megközelítésből indult ki, de később áttért a politika orientált pragmatikus vonalra. Grotius<sup>13</sup> univerzális joghatósággal kapcsolatos álláspontját egy példán keresztül vezeteli le, mégpedig a nyílt vizek szabad hajózásának általános példáján keresztül. Fő művének megírásakor is már általánosan elfogadottnak tekintették a nyílt vizeken való szabad hajózás elvét és ehhez kapcsolódóan a kalózzal szembeni fellépés jogát. Grotius azt mondja, ha a nyílt víz mindenkié, azaz nem tartozik egyetlen szuverén kizárólagos hatalma alá sem, abban az esetben ezt a jogosultságot univerzálisnak tekinthetjük. Ebből következően azonban evidensnek mutatkozik, hogy az ezen a területen garázdálkodó kalózzal szemben is igazolható az univerzális fellépés lehetősége. Bassiouni véleménye szerint ehhez képest nem jutottak sokkal előrébb még a huszadik században sem, ennek igazolására említi az Európa Tanács 1990-ben kiadott jelentését, melynek tárgya az akkori gyakorlat összefoglalása volt. Az Európa Tanács megfogalmazása szerint: „Az egyetemes büntetőhatalom elve alapján a terhelt tartózkodási helye, illetve letartóztatási helye szerinti illetékes bíróság hatáskörrel rendelkezik az ügyben büntetőeljárást lefolytatni tekintet nélkül az elkövetés helyére és az elkövető, valamint a sértett személyére.”<sup>14</sup>

De Vattel – követve ezt az elméleti vonalat –, azt mondja, hogy főszabály szerint csak a területi elv alapján illetékes állam kompetens egy adott elkövető felelősségre vonására, kivéve azokat az eseteket, amelyekben az adott deliktum egy másik államot is sért vagy veszélyeztet, de önmagában a bűncselekmény sajátos természete nem indokolhatja az univerzális joghatóságra hivatkozással való eljárást.<sup>15</sup>

9 Luc Reydams : Universal Jurisdiction. Oxford University Press. Oxford, 2003. 31. p.

10 Luc Reydams : Universal Jurisdiction. Oxford University Press. Oxford, 2003. 32. p.

11 Luc Reydams : Universal Jurisdiction. Oxford University Press. Oxford, 2003. 33. p.

12 M. Cherif Bassiouni The History of Universal Jurisdiction and its Place in International Law in Stephen Macedo (ed.): Universal Jurisdiction; National Courts and the Prosecution of Serious Crimes under International Law. University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2004. 39–63. pp.

13 Hugo Grotius: A háború és Béke jogáról, 1625

14 M. Nyitrai Péter: Nemzetközi bűnügyi jogsegély Európában, KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest 2002. 331. p.

15 Luc Reydams : Universal Jurisdiction. Oxford University Press, Oxford, 2003. 36. p.

Összességében Reydams arra a következtetésre jut, hogy ezek a szerzők gyakorlatilag az univerzális joghatóság, illetve a kiadatás bilaterális egyezményeiken alapuló együttes alkalmazását tartják lehetségesnek.

Ohler álláspontja szerint az univerzalitás elve egy független jogszabályt biztosít a fogva tartó államnak az eljárás lefolytatására abban az esetben, ha a bűncselekmény célja és eredménye az egész közösség sérelme. Az egyetlen követelmény az eljáró állammal szemben, hogy arányos büntetést alkalmazzon, hiszen ebben az esetben az elkövető tudni fogja, bárhova is menekül, eljárás alá vonhatják. Ez az elmélet eredményezhetné a „forum shopping” alkalmazását az elkövetők részéről. Ennek azonban – véleménye szerint – elhanyagolható a jelentősége, tekintettel arra, hogy az elkövetők többsége a felelősségre vonás elkerülésére törekszik, nem arra, hogy kiválassza a számára legkedvezőbb fórumot.<sup>16</sup>

A harmadik csoportban azokat az álláspontokat találhatjuk Reydams szerint, amelyek az univerzális joghatóságot egyoldalú és korlátozott jelenségeként értelmezik. Ezek lényege abban rejlik, hogy eltekintenek mindenféle kapcsolat szükségességétől a fórum állam tekintetében, ezzel pusztán a bűncselekmény természetére alapozva állapítják meg az univerzális joghatóságra való hivatkozással történő eljárás lehetőségét. „Randall megfogalmazása szerint:

Az univerzalitás elve joghatóságot biztosít minden államnak arra, hogy szűk körben a nemzetek közössége által elismert legsúlyosabb bűncselekmények vonatkozásában büntető-eljárást folytasson le tekintet nélkül az elkövetés helyére és az elkövető, vagy a sértett állampolgárságára.”<sup>17</sup>

Ez az álláspont, illetve az univerzális joghatóság alkalmazhatóságának illetően értelmezése, felveti az Állandó Nemzetközi Büntetőbírósággal való összeegyeztethetőség kérdését. A jelenlegi helyzetben, amelyben a nemzetközi szokásjog, gyakorlat nem teszi lehetővé ezt a fajta tág értelmezést, ez nem okozhat problémát. Ugyan már megkezdte működését az az állandó fórum, amelytől akár a probléma feloldását is várhatnánk, azonban a jelenlegi gyakorlata, illetve elsősorban kiegészítő jellegű joghatósága, úgy tűnik, nem teljesíti a hozzá fűzött reményeket. Támogatottsága és joghatósága nem elég erős ahhoz, hogy ezt a funkciót maradéktalanul betölthesse és a nemzetközi közösség számára a fent említett problémákra egységes, átlátható megoldást nyújtson.

Véleményem szerint valóban ez a három alapfelfogás az, amelyek köré csoportosulnak a különböző álláspontok. Saját álláspontom szerint, amíg az egyes nemzetállamok ilyen mértékben ragaszkodnak szuverenitásuk egyik bástyájának, a büntetőhatalomnak a mennél kizárólagosabb gyakorlásához, addig csak áhí-

tozhatnak az előbb említett célok elérése után. Eddig úgy tűnik, hogy az univerzális joghatóság gyakorlásának keretei kapcsán született kompromisszumok, minden esetben egy gyenge, szűk területen nyitó megoldást eredményeztek az egyes tanácskozások végén, amelyekkel komoly előrelépést nem lehet elérni, és véleményem szerint eddig ugyanez a helyzet a Nemzetközi Büntetőbíróság esetében is.

#### Felhasznált Irodalom:

1. Luc Reydams: *Universal Jurisdiction*. Oxford University Press, Oxford, 2003.
2. Irk Albert: *A nemzetközi bűncselekmény és a Nemzetközi Büntetőbíróság eszméje*. Budapest, 1933
3. M. Cherif Bassiouni *The History of Universal Jurisdiction and its Place in International Law in Stephen Macedo (ed.): Universal Jurisdiction; National Courts and the Prosecution of Serious Crimes under International Law*. University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2004.
4. M. Nyitrai Péter: *Nemzetközi bűnügyi jogsegély Európában*, KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest 2002.
5. Bárd K. – Gellért B. – Liget K. – Margitán Éva – Wiener A. Imre: *Büntetőjog Általános Rész*, KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti kiadó Kft. Budapest 2002.

<sup>16</sup> Luc Reydams : *Universal Jurisdiction*. Oxford, 2003, Oxford University Press 38. p.

<sup>17</sup> M. Nyitrai Péter: *Nemzetközi bűnügyi jogsegély Európában*, KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest 2002. 331. p.

# Gondolatok a kétszeres eljárás tilalmáról az Európai Bíróság esetjoga kapcsán

## I. Bevezető gondolatok

A büntetőjog tudomány elmúlt néhány éve már intenzíven foglalkozik az európai büntetőjoggal. Hazánkban is sorra jelennek meg az e tárgykörben született cikkek, tanulmányok, sőt könyvek is. Magyarországnak, mint uniós tagállamnak alapvető fontosságú, hogy ismerje az Európai Bíróság döntéseit, hiszen okkal számíthatunk arra, hogy előbb-utóbb az uniós joganyag tárgyalótermekben, vagy ha jobban tesszik, a gyakorlatban is alkalmazott joganyaggá váljék. Jelen cikkemben a ne bis in idem elvével foglalkozom részletesebben. Fontosnak tartom ennek az elvnek a tárgyalását több szempontból is. Először is uniós csatlakozásunkat követően a személyek szabad mozgása, a határok könnyebb átjárhatósága megkönnyítette a bűnelkövetők Európán belüli mozgását is. Könnyen előfordulhat, hogy egy terhelttel szemben ugyanazért a bűncselekményért több tagállam területén is eljárás indul majd. Márpedig mindannyiunk számára ismert a büntetőeljárás napjainkban leginkább sújtó probléma, hogy a bíróságok nem tudnak megbirkózni a rájuk nehezedő akták sokaságával. Véleményem szerint jelentősége van annak is a büntetőeljárás egyszerűsítésében, ha elkerüljük a felesleges ismétlődéseket, adott esetben, hogy ugyanazon cselekmény miatt, ugyanazon bizonyítékok alapján több eljárást folytassunk le. A kétszeres eljárás tilalma ebben az értelemben segít a bün-

tetőbíróságok terheinek csökkentésében, hiszen megakadályozza, hogy kétszer vagy esetleg többször, más-más bíróság is döntsön ugyanabban a kérdésben.

Fontos viszont meghatározni, hogy pontosan mi is az, ami az európai joggyakorlat szerint, a kétszeres eljárás tilalmába ütközik. Látni fogjuk, hogy a ne bis in idem éppen a büntetőeljárás egyszerűsítése érdekében létrejött könnyített eljárások esetén vet fel problémát. Általában az államok úgy igyekeznek büntetőeljárásaikat egyszerűsíteni, hogy az ügyésznek adnak szélesebb diszkrecionális jogot, ami azt jelenti, hogy egyszerűbb megítélésű ügyekben az ügyész dönthet, hogy vádat emel, vagy bizonyos feltételekhez kötve, vagy anélkül megszünteti az eljárást. Felveti ez a megoldás az ügyészbíráskodás problémáját, és így azt a kérdést is, hogy tekinthető-e egy bírói közreműködés nélkül, pusztán az ügyész által lezárt ügy res iudicata-nak.<sup>1</sup> Ezekre a kérdésekre az Európai Bíróság több eset kapcsán is kereste már a választ. Néhány általános megjegyzés és a ne bis in idem meghatározása után, a Bírósági esetjogot szeretném ismertetni, melynek tanulsága a magyar jogalkalmazók számára, hogy ez alapján el kell majd tudni dönteni, hogy mi az, ami a kétszeres eljárás tilalmába ütközik és mi az, ami nem. Amennyiben viszont a kérdést nem sikerül megválaszolni, tanulságosak lehetnek az esetek, hogy milyen kérdésekkel, hogyan kérjünk esetlegesen előzetes döntést az Európai Bíróságtól.

## II. A ne bis in idemről általában<sup>2</sup>

A ne bis in idem elv a kétszeres eljárás tilalmát jelenti, mely ma is alapvető szinten fogalmazódik meg hatályos jogrendszerünkben. Az elvet két dimenzióban értelmezhetjük, nemzetközi és belső, nemzeti szinten. Számunkra most a vizsgálódás tárgyát, a több problémát felvető nemzetközi szint jelenti.

Itt arról van tulajdonképpen szó, hogy az államoknak egy másik állam által hozott határozatot kell elfogadni ítélt dologként. Nehezíti a helyzetet, hogy kezdetben maguk a nemzetközi nyilatkozatok sem garantálták a ne bis in idem nemzetközi szinten történő elismerését. A Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya 14. cikkének 7. pontja a következőképpen rendelkezett: „senkivel szemben nem lehet büntetőeljárást indítani vagy büntetést kiszabni olyan bűncselekmény miatt, amely miatt az adott ország törvényének és büntetőeljárásának megfelelően jogerős ítélettel már elítéltek vagy felmentettek.” Ehhez hasonló rendelkezéseket tartalmaz az Emberi Jogok Európai Egyezménye is, illetve az ehhez csatolt Hetedik Kiegészítő Jegyzőkönyv 4. cikkelye kifejezetten rögzíti, hogy csak az ugyanazon államban lefolytatott második eljárás tekintetében hivatott a terhelt jogvédelmét biztosítani.<sup>3</sup> A nemzetközi dokumentumok tehát nem nyújtottak védelmet a kétszeres eljárással szemben nemzetközi szinten.

A ne bis in idem elv nemzetközi elismeréséről először az Európa Tanács égisze alatt megszületett jogsegélyegyezmények rendelkeztek. Ezen egyezmények elsődleges tárgya az államok közötti bűnügyi együttműködés volt. Ennek megfelelően például a Kiadatási Egyezmény, a kiadatás megtagadásában realizálja az elv érvényesítését, ami azt jelenti, hogy egy adott állam megtagadja az olyan személy kiadatását, akivel szemben már jogerős határozatot ho-

1 Az ügyészbíráskodás problémájáról ld. részletesebben KERTÉSZ Imre, *Ügyészbíráskodás? Magyar Jog*, 1996/1.

2 Fontosnak tartom megemlíteni, hogy a ne bis in idem és a res iudicata két különböző fogalom. A Tremmel-féle tankönyv a jogerő kapcsán tárgyalja, hogy a ne bis in idem az alaki jogerőhöz kapcsolódik és kizáró hatást jelent, a res iudicata pedig az anyagi jogerőhöz kapcsolódik, és a lezáró hatását emelik ki. A kizáró hatás azt jelenti, hogy nincs helye újabb vádemelésnek, sem rendes jogorvoslatnak. A lezáró hatás viszont azt jelenti, hogy a terhelt büntetőjogi felelőssége el van döntve, a vád ki van merítve. (Ld. FENYVESI Csaba, HERKE Csongor, TREMMEL Flórián, *Új magyar büntetőeljárás, DIALÓG-CAMPUS*, Pécs, 2004. 505.) Ennek ellenére most jelen tanulmányomban ezen árnyalatnyi különbséget figyelemmel kívül hagyva, a két fogalmat egymás szinonimájaként is használom.

3 Ezekről a kérdésekről ld. részletesebben, M. NYITRAI Péter, *Nemzetközi bűnügyi jogsegély Európában*, KJK KERSZÖV, Bp., 2002. 296–299.

zott adott állam büntető hatósága. Az Európa Tanácsi egyezmények mellett, az uniónak is vannak egyes bűncselekmény fajtákat szabályozó egyezményei, melyek szintén érvényesítik a ne bis in idem elvét.<sup>4</sup>

Az Unió azonban ennél is tovább lépett, amikor 2000. december 7-én az állam-és kormányfők ülésén elfogadta az Alapjogi Kartát. A Karta 50. cikke szerint „nem lehet büntetőeljárás folytatni azzal szemben, vagy büntetést kiszabni arra a személyre, akit az Európai Unióban jogerősen felmentettek vagy elítéltek az adott bűncselekmény miatt.” A Kartának csak jogpolitikai jelentősége van, mivel a tagállamok nem ratifikálták. Ezért az Unió jelenleg a ne bis in idem elvét a Schengeni Megállapodás alapján érvényesíti.<sup>5</sup> Ezen szerződés végrehajtási egyezményének az 54. cikke a következőképpen rendelkezik: „az ellen a személy ellen, akinek a cselekményét a Szerződő Felek egyikében jogerősen elbírálták, ugyanazon cselekmény alapján nem lehet egy másik Szerződő Fél területén büntetőeljárás indítani, amennyiben elítélés esetén a büntetést már végrehajtották, végrehajtása folyamatban van, vagy az ítélet meghozatalának helye szerinti Szerződő fél jogszabályainak értelmében azt többé nem lehet végrehajtani.”

A fenti meghatározás alapján az egyezmény három követelményt támaszt a kétszeres eljárás tilalmával kapcsolatban. Az első és nagyon fontos feltétel az „azonos cselekmény” követelménye. A Schengeni Megállapodás mindhárom hivatalos nyelvű változata az *azonos cselekmény* kifejezést tartalmazza.<sup>6</sup> Ez alapján ugyanazért a cselekményért hozott külföldi jogerős ítélet, akkor is res iudicata hatást vált ki a nemzeti jogban, ha a külföldi jog a cselekményt másképp minősítette.<sup>7</sup> Ezen kérdés tekintetében azonban a jogirodalom nem egységes. Vannak olyan álláspontot képviselők, akik a bűncselekmények azonos minősítését tekintik irány-

adónak, ők érvként azt hozzák fel, hogy a ne bis in idem nemzetközi érvényesítése feltételezi az érintett államok egységes anyagi jogát, továbbá az 54. cikk szerintük akadályozza, hogy a Schengeni államok olyan bűncselekményeket üldözzenek, melyeket a jogerősen már elbírált magatartás hazai joguk szerint megvalósít, de amely nem képez bűncselekményt egy az ügyben eljáró másik tagállamban.

Ligeti Katalin megoldási javaslatát, hogy szerinte az elv érvényesítéséhez a védett jogtárgy azonosságát kellene megkövetelni. Ez ugyanis figyelembe venné a bűncselekmények hasonló értékelését, és a jogrendszerek közötti hasonlóságokat.<sup>8</sup> Látni fogjuk majd, hogy a Bíróság véleménye szerint sem alapfeltétele a ne bis in idem érvényesülésének az azonos minősítés, csupán a cselekménynek kell azonosnak lenni.<sup>9</sup>

Alapvető problémát jelent továbbá az elv érvényesítésével kapcsolatban, hogy mi az, ami ítélt dolgot jelent. Az általánosan elfogadottnak tűnik, hogy a felmentés és a bűnösség megállapítása is res iudicata hatást vált ki.<sup>10</sup> Az ítélt dolog kérdése azonban máig vitatott a jogirodalom és a joggyakorlat számára. A későbbiekben erre a kérdésre részletesen térek ki a bírósági esetjoggal kapcsolatban.

Az 54. cikk alkalmazásának végül harmadik feltétele az ún. végrehajtási elem. Ez azt jelenti, hogy a ne bis in idem, csak abban az esetben érvényesül, ha a kiszabott büntetést már végrehajtották, vagy végrehajtása éppen folyamatban van, vagy az ítélet hozó állam joga szerint a végrehajthatósága megszűnt. Ez a kitétel általában nem szerepel a nemzeti szintű szabályokban, viszont nemzetközi viszonylatban ez is alapkövetelmény.

Ezen fent említett kérdések kapcsán már volt lehetősége a Bíróság-

nak, hogy megnyilatkozzon és kifejtse álláspontját az ítélt dolgot és az azonos cselekményt illetően. Az első ilyen jellegű megnyilvánulása egy egyesített ítéletben született, nevezetesen a *Gözütok és Brügge ügyekben*.<sup>11</sup>

### III. Az első e tárgykörben született esetek

A Bíróság előtt álló központi megválaszolandó kérdés ezen ügyekben az volt, hogy vajon kimeríti-e az ítélt dolog kategóriáját, ha egyik tagállamban, anélkül, hogy bíróság elé kerülne az ügy, az ügyész egy egyezség keretében, meghatározott pénzösszeg megfizetése mellett megszünteti az eljárást.

A Gözütok ügyben a vádlott egy Hollandiában huzamosabb ideje élő török állampolgár, aki Heerlen városában gyorsvendéglőt üzemeltetett. Egy rendőrségi házkutatás alkalmával a holland rendőrség nagy mennyiségű kábítószerrel talált nála, amit le is foglaltak. A büntetőeljárás a holland ügyészség megszüntette, miután a vádlott elfogadta az ügyész által indítványozott megegyezést (transactie) és megfizette az általa megállapított pénz büntetést. Az ügyészség jelen ügyben összesen 3750 holland gulden megfizetésére tett indítványt, melyet Gözütok elfogadott és megfizetett.

Ezzel párhuzamosan Németországban is eljárás indult, az aacheni ügyészség kábítószerrel visszaélés (kábitószer kereskedelem) miatt emelt vádat. Az Aacheni bíróság a vádlottat 1 év 5 hónap szabadságvesztésre ítélte, melyet végrehajtásában felfüggesztett.

A vádlott fellebbezett, melynek eredménye az lett, hogy a tartományi bíróság az eljárást megszüntette a Schengeni megállapodás 54. cikkére hivatkozva, hiszen Hollandiában az ügy már jogerősen lezajlott. Az ügyészség fellebbezett a döntés ellen

4 Ld. Az Európai Közösség Pénzügyi Érdekeinek Védelméről szóló Egyezmény 7. cikk 1. bekezdés, vagy az Unió Antikorrupciós Egyezmény 10. cikk

5 WIENER A. Imre, A ne bis in idem elv érvényesítéséről, Büntetőjogi Kodifikáció, 2003/1–2 szám. 67.

6 Ld. részletesebben Uo. 67.

7 LIGETI Katalin, Büntetőjog és bűnügyi együttműködés az Európai Unióban, KJK-KERSZÖV, Bp., 2004. 67.

8 Uo. 69.

9 Ezt támasztja alá az alapvető tétel, hogy a bűnügyi együttműködés alapvető feltétele az egymás jogrendszerének megfelelő működésébe vetett kölcsönös bizalom.

10 Ez nem volt mindig ennyire egyértelmű, ugyanis vannak olyan államok, ahol a felmentő ítéletet nem tekintik minden esetben ítélt dolognak. 11 C-187/01, C-385/01.

a kölni székhelyű tartományi felsőbb bírósághoz, amely úgy ítélte meg, hogy ebben a kérdésben az Európai Bíróságot keresi meg előzetes döntéshozatali eljárást kérve. A fentebb már említettek szerint arra kért választ, hogy a Schengeni megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény 54. cikke alapján, elvész-e a német büntetőeljárás lefolytatásának joga, ha ugyanazon cselekmény kapcsán a holland jog szerint ez a lehetőség megszűnt. Továbbá elenyészik-e ez a jog, ha a holland megegyezés feltételeinek fennállta esetén az ügyész megszünteti az eljárást, mely kizárja, hogy az ügyben bíróság járjon el, hozzátéve, hogy az egyezséghez több schengeni állam jogrendszere is előírja a bírói jóváhagyást.

A másik ügyben<sup>12</sup> a belga ügyész indított büntetőeljárást egy Németországban élő, német állampolgár ellen, aki egy nő sérelmére követett el szándékos testi sértést Belgiumban. Az ügy egy belga városi bírósági tanács elé került, aki a megidézéshez és adatok gyűjtéséhez a bonni ügyészséget kereste meg, aki egyidejűleg nyomozást rendelt el. A német ügyész 1000 márka megfizetését ajánlotta, cserébe az eljárás megszüntetéséért. A belga bíróság ezek alapján előzetes döntést kért a Bíróságtól. Kérdése az volt, hogy a belga ügyésznek joga van-e egy német állampolgár ellen eljárást indítani és a belga bíróság elé idézni, ha ugyanazon cselekmények alapján a német ügyész az ügy egyezséggel történő rendezését indítványozta, amit a vádlott elfogadott és a pénzüsszeget már meg is fizette.

A Bíróság leszögezte, hogy az ügyekben szereplő eljárásjogi intézmény alapvető sajátossága, hogy az ügyész – mint a büntetőeljárásban résztvevő hatóság – lezárja az ügyet, amennyiben a terhelt vállalja meghatározott kötelezettségek teljesítését. Az 54. cikk célkitűzése alapvetően az, hogy aki a szabad mozgáson alapuló közösségi alapszabadsá-

got gyakorolja, ne lehessen kétszer ugyanazért a cselekményért felelősségre vonni. Ezen kérdéses ügyek kapcsán megállapítható, hogy az ügyész határozatai megszüntették az eljárást. A Bíróság szerint, akikkel szemben ilyen jellegű eljárások miatt az eljárás indításának joga elenyészik, úgy kell tekinteni, mint akiknek ügyét már jogerősen elbírálták. Ha pedig az eljárás alá vont személy teljesítette a kötelezettséget, illetve feltételeket, itt nevezetesen megfizette az ügyész által megállapított pénzüsszeget, úgy kell tekinteni, hogy a szankciót vele szemben végrehajtották. Az a tény ugyanis, hogy az ilyen döntés nem bírói közreműködéssel zajlik és nem ölt bírói határozati formát, még nem zárja ki, hogy ítélt dologként értelmezzük.<sup>13</sup>

Amennyiben ezt az értelmezést nem fogadnánk el, az ahhoz vezetne, hogy a ne bis in idem csak a súlyosabb bűncselekmény elkövetőinek nyújtana védelmet. Az ügyészi szakban történő befejezése az ügyeknek ugyanis tipikusan a kevésbé bonyolult, csekélyebb tárgyi súlyú bűncselekmények esetén fordul elő. Abban az esetben, ha az ítélt dolog ezekre az esetekre nem vonatkozna, az a büntetőeljárás gyorsítása érdekében létrejött, egyszerűsített eljárások létjogosultságát kérdőjelezné meg, illetve hatékony alkalmazásuk elé gördítene egy megoldhatatlan akadályt. A Bíróság hangsúlyozta, hogy függetlenül attól, hogy bírói közreműködéssel vagy anélkül zajlott-e le egy eljárás, a tagállamok kölcsönös bizalommal viseltetnek egymás igazságszolgáltatási rendszerei iránt, illetve, hogy mindegyikük elfogadja a másik tagállamban érvényben lévő büntető jogszabályok alkalmazását, még akkor is, ha saját nemzeti joga más eredményre vezetne.<sup>14</sup>

Az EK Bírósága tehát a német és a belga bíróságok által feltett kérdésre azt a választ adta, hogy a Schengeni Megállapodás 54. cikkében szereplő „ne bis in idem” elv alkalmazandó a

további büntetőeljárást kizáró eljárások azon eseteiben, ahol a tagállam ügyészsége, bírói részvétel nélkül dönt az előtte folyamatban lévő ügy lezárásáról, feltéve, hogy az eljárás alá vont személy bizonyos kötelezettségeket teljesít, különösen, ha megfizeti az ügyész által meghatározott pénzüsszeget.<sup>15</sup>

#### IV. További esetek a ne bis in idem köréből

A Bíróság joggyakorlata a fenti két esettel még nem zárult le. A *Miraglia* ügy<sup>16</sup> kapcsán éppen arról kaphatunk felvilágosítást, hogy mi az, ami viszont már nem merítheti ki az ítélt dolog kategóriáját. Az ügy megválaszolásra váró kérdése az volt, hogy alkalmazni kell-e a Schengeni Megállapodás 54. cikkét olyan esetre, amikor az első tagállamban pusztán azon az alapon szüntetik meg az eljárást, hogy egy másik tagállamban már ugyanabban az ügyben eljárás indult.

Miragliát Olaszországban vették őrizetbe kábítószer kereskedelem vádjával. Ezzel párhuzamosan és ugyanazon büntetendő cselekmények miatt, büntetőeljárás indult ellene a holland hatóságok előtt is. A terhelttel szemben azonban az eljárást büntetés vagy más joghátrány alkalmazása nélkül, a holland hatóságok megszüntették. A határozatot azzal indokolták, hogy ugyanazon cselekmények miatt büntetőeljárás indult Olaszországban. A holland ügyész pedig, megtagadta az olasz ügyész jogsegély iránti kérelmét, arra hivatkozva, hogy a holland bíróság „büntetés kiszabása nélkül zárta le az ügyet”. Hollandiában az ügy ilyen formában történő lezárása „végleges bírói határozat”, mely a holland Btk. 255. cikke alapján tilt az ugyanazon cselekmény vonatkozásában, bármilyen büntetőeljárást és bármiféle együttműködést külföldi hatóságokkal, kivéve, ha a terhelttel szemben új bizonyítékok merültek fel.

12 C-385/01. sz. ügy

13 C-187/01. 30–31. pont

14 SZÜTS Márton Az Ek Bíróság joggyakorlatának erősödő befolyása a nemzeti büntetőjogokra című cikkében (In.: Györgyi Kálmán Ünnepi Kötet. Bibliotheca Iuridica. Az ELTE Állam-és Jogtudományi karának tudományos kiadványai. Libri Amicorum 11. Bp., 2004.) felhívja a figyelmet arra, hogy nincs olyan szabály a harmadik pillérben, mely a tagállamok közötti kölcsönös bizalom és a döntések kölcsönös elismerése érdekében megkövetelné a nemzeti büntető anyagi jog és eljárási szabályok harmonizációját vagy közelítését.

15 C-187/01 sz. ügy 48 pont

16 C-469/03. sz. ügy

Az olasz bíróság szerint, a holland hatóságok éppen azért szüntették meg az eljárást, mert Olaszországban is eljárást indítottak. Ez a ne bis in idem elv „megelőző” alkalmazásával magyarázható. Az olasz bíróság véleménye az, hogy az 54. cikk ilyen értelmezése kizárja, hogy hatékonyan lépjenek fel, és megfosztja az államokat attól, hogy a terhelt felelősségének hatékony kivizsgálásáról gondoskodjanak. Emiatt az olasz bíróság az EK Bíróságához fordult.

A Bíróság nagyon következetesen arra az állásponton jutott, hogy a ne bis in idem elve nem alkalmazható az ilyen határozatokra. Az 54. cikk szövegéből, ugyanis az következik, hogy valamely tagállamban senki ellen nem indítható büntetőeljárás olyan cselekmény miatt, amelyet már jogerősen elbíráltak. Márpedig az alapügyben vitatotthoz hasonló olyan bírósági határozat, amelyet aztán hoztak, hogy az ügyészség – bármiféle érdemi értékelés nélkül – pusztán azon az alapon szüntette meg a büntetőeljárást, mert egy másik államban ugyanazon személlyel szemben, ugyanazon cselekmény miatt büntetőeljárás indult, nem minősül az illető ügye 54. cikk értelmében vett jogerős elbírálásának.<sup>17</sup>

A cikknek az alapügyben szereplő eljárást megszüntető határozatra történő alkalmazása, olyan következményekkel járna, hogy megnehezítené, vagy kizárná az érintett tagállamokban a joghátrány kiszabásának lehetőségét, és a hatékony bűnüldözést. Márpedig ez ellentétes az Unióról szóló szerződés VI. címében foglalt alapvető célkitűzésekkel, mely szerint „az Unió fenntartása és fejlesztése a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló olyan térségként, ahol a személyek szabad mozgásának biztosítása...a bűnmegelőzésre vonatkozó megfelelő intézkedésekkel párosul.”<sup>18</sup>

Ez az eset megerősíti azt a gondolatot, hogy a tagállamoknak akár saját belső jogukkal ellentétben is, az „uniókonform” értelmezést kell vá-

lasztaniuk. A konkrét ügyben itt ugyanis arról van szó, hogy a holland törvények értelmében jogerősen lezárt ügynek tekinthető határozatot, az 54. cikk céljának megfelelő értelmezés fényében háttérbe kell helyezni. Ez tehát a nemzeti büntető jogszabállyal szemben is, az uniós jog elsőbbségét látszik megalapozni.<sup>19</sup> Azt kell mondanunk, hogy hiába idegenkednek a tagállamok attól, hogy szélesítsék a harmadik pillér hatásköreit, hiába működik még mindig kormányközi jelleggel az unió ezen a területen, a Bíróság joggyakorlata egyre inkább a szupranacionalitás felé mutat.

A Bíróság előtt folyamatban lévő *Gasparini ügyben*<sup>20</sup> egy sor a ne bis in idem elvével kapcsolatos kérdésre várja a választ a tagállami bíróság. A spanyol malágai bíróság azt szeretné tudni, hogy egy bűncselekmény elévülésének egy tagállam bíróságai által történő megállapítása, kötelező-e a többi tagállam számára? Egy büntetőeljárás vádlottjának a bűncselekmény elévülése miatt történő felmentése, kedvezően hat-e azonos tényállás esetén más tagállamban, tehát lehet-e úgy érteni, hogy az elévülés azonos tényállás esetén kedvezően érinti a vádlottakat más tagállamban is?

Érkezett a Bíróság elé kérelem az azonos cselekmény meghatározását illetően is. A *Hiebler ügyben*<sup>21</sup> a másodfokon eljáró Bordeaux-i bíróság arra várta a választ, hogy ugyanazon kábítószer behozatala és árusítása az országban, egy vagy több cselekménynek minősül-e, ha több tagállam területén került sor az elkövetési magatartás kifejtésére? Továbbá, a kábítószer egyik tagállamba történő behozatala, majd onnan rövid időn belüli kivitele, egy vagy több cselekménynek minősül-e? Kérdés az is, hogy a „non bis in idem” elv alapján megtagadható-e egy olyan személy kiadatása, akinek vonatkozásában fennállnak az elv alkalmazási feltételei, de a cselekmény jogerős elbírá-

lása nem a megkeresett államban történt, hanem egy harmadik, a Schengeni megállapodásban részes államban? Emellett vajon a német, francia és olasz kábítószerrel való visszaélésre vonatkozó büntetőjogszabályok, tényleg ugyanazon jogtárgy védelmét szolgálják?<sup>22</sup> A francia bíróság által előterjesztett kérdések azonban mégsem kerültek megválaszolásra. Miután Olaszország visszavonta Hiebler kiadatására vonatkozó kérelmét, a kérdés tárgytalanná vált, ezért törlésre került a függőben lévő ügyek listájából.<sup>23</sup>

Annyi azonban bizonyos, hogy a ne bis in idem egy nagyon fontos szabály, melynek vannak még mindig megválaszolásra váró kérdései. Biztos vagyok benne, hogy a jövőben is fogunk még ezzel kapcsolatos jogesetekkel találkozni és valószínű, hogy a törlésre került kérdéseket is megválaszolja majd a Bíróság újabb esetek kapcsán.

## V. A ne bis in idem elvével kapcsolatos tanulságok a magyar jog számára

A ne bis in idem elvével kapcsolatos döntések a magyar jog számára is számos elgondolkodtató kérdést, és tanulságot tartalmaznak. Először is felhívnom a figyelmet arra, hogy a Schengeni Végrehajtási Egyezmény 54. cikkének magyar hivatalos fordítása, több sebből is vérezik.<sup>24</sup> A magyar szabályozás ugyanis két helyen is súlyos korlátozást tesz az elv eredeti célkitűzése elé. Gondolok elsősorban arra, hogy a magyar verzió szó szerinti értelmezése, csak a bíróság által lezárt ügyeknek tulajdonít res iudicata hatást, másrészt csak az elítélésről szól, de említést sem tesz, hogy mi a helyzet azzal a vádlottal, akit jogerősen egy másik tagállam bírósága felmentett. Karsai Krisztina szerint, mindkét korlátozás komoly fordítási hibának tekinthető, amelyeket mivel a szakmai kontroll sem fedezett fel és nem korrigálta, nagyfo-

17 C-469/03. sz. ügy 30. pont

18 VI. cím. 2. cikk (1)

19 Bár ebben az ügyben az uniós jog szerinti értelmezés konkrét deklarálására nem került még sor.

20 C-467/04. sz. ügy

21 C-493/03. sz. ügy.

22 Az előzetes döntéshozatalra felteht kérdések a Hivatalos Lap 2004. január 24-i számában jelentek meg.

23 Journal officiel de l'Union européenne Radiation de l'affaire C-493/03 (2004/C 118/73) 30. 4. 2004

24 Ld. az IM honlapján (www.im.hu)

kú jogászi szakmai hibáknak is kell tekinteni.<sup>25</sup>

Az viszont egyértelműen megállapítható, hogy a Bíróságot az eltérő tagállami fordítások nem akadályozzák meg abban, hogy jogértelmezésével pontosítsa, hogy mi volt a jogalkotó szándéka a szabályozással.

Számunkra is elsősorban a büntetőeljárás gyorsítása érdekében létrejött, egyszerűsített eljárások mibenléte lehet tanulságos. Elsőként is érdekes kérdést vet fel hazai jogunkból a vádemelés elhalasztásával hozott ügyészi határozat.<sup>26</sup> Ennek az alkalmazására akkor kerülhet sor, ha a cselekmény három évi szabadságvesztésnél nem súlyosabban büntetendő és a cselekmény súlyára, és a rendkívüli enyhítő körülményekre tekintettel, a vádelhalasztástól a terhelt jövőbeli magatartásának kedvező hatása feltételezhető. Ebben az esetben, az ügyész magatartási szabályokat, és kötelezettségeket írhat elő, melyeket a terheltnek teljesíteni kell.<sup>27</sup> Amennyiben a vádelhalasztás időtartama eredményesen eltelik, az ügyész az eljárást megszünteti. Meglepően hasonlít ez a megoldás a Gözütok és Brügge esetben ismertett helyzettel. Ez alapján azt a következtetést vonhatjuk le, hogy ez a fajta határozat a res iudicata hatást váltja ki az európai bírósági gyakorlat alapján. Ugyanakkor egy lényeges momentumban mégiscsak eltér a vádemelés elha-

lasztása a német és a holland jog szerinti tranzakciótól, nevezetesen, a magyar jog szerint, egy ilyen eljárást lezáró ügyészi határozat után nem kizárt, hogy ugyanazon cselekmény miatt újabb eljárás induljon. A magyar jogban tehát hiányzik az az elem, ami a német, és a holland jogban megvolt, mégpedig, hogy a határozat a belső jog szerint ítélt dolgot jelent.

Ugyanezt a problémát veti fel az ügyészi megrovás kérdése is. Ez ugyanis az uniós értelmezés szerint jogerősen zárja le az ügyet, hiszen a megrovás a Btk.-ban szereplő szankciónak tekinthető és a kézbesítéssel a szankció egyben végrehajtottá is válik. A magyar jog szerint azonban, ehhez sem fűződik res iudicata hatás. De ugyanez a probléma elmondható még például a vádemelés részbeni mellőzéséről, de a nyomozás megszüntetése is kérdéses lehet.

Annyi bizonyos, hogy a Bíróság értelmezése szerint ezekhez a fent említett határozatokhoz res iudicata hatás kapcsolódik, márpedig a magyar bíróságok kötelesek a jogszabályokat „eu-konform” módon értelmezni.<sup>28</sup> Ebből egy olyan érdekes helyzet állhat elő, hogy ugyanaz a határozat a belső jog szerint nem minősül ítélt dolognak, viszont az uniós jogban egyértelműen ilyen hatást tulajdonítunk neki. Ez azt jelenti, hogy nem kizárt, hogy a terhelt ellen az országon belül ugyanazon cselek-

mény miatt újabb eljárás induljon, viszont az bizonyos, hogy az újbóli eljárás egy másik tagállamban teljes egészében kizárt.

## VI. Záró gondolatok

Az Európai Közösségek megalakulása idején még elképzelhetetlen volt, hogy egyszer európai büntetőjogról beszélünk majd, mára viszont ennek keretei körvonalazódni látszanak. A Bíróság döntései egyre inkább arra utalnak, hogy a büntetőjog is a szupranacionalitás felé kezd elmozdulni. A fent ismertett eset-jog tanulsága, egyrészt, hogy a tagállamoknak akár saját belső jogukkal ellentétben is az unió célkitűzéseinek megfelelő értelmezést kell választani. Másrészt a Bíróság döntéseiből kiderült, hogy a büntetőeljárás egyszerűsítése egy fontos érdek, ezért ezt a célkitűzést szem előtt tartva, tulajdoníthatunk az ilyen jellegű döntéseknek res iudicata hatást, annak ellenére, hogy bírói közreműködés nélkül kerül sor ezen határozatok meghozatalára. Végül maga a res iudicata kérdése egy nagyon fontos figyelembe veendő szabály, melyet egyrészt a felesleges ismétlődések elkerülése végett, másrészt az eljárás alá vont személy jogai védelme érdekében is szem előtt kell tartani. Ez a követelmény pedig Magyarországra és a magyar bíróságokra is vonatkozik.

25 Ld. KARSAI, Büntetőeljárás és uniós jog, avagy a büntetőjogásznak is le kell nyelnie az integráció békáját, Kontroll 01/2005, Szeged. 49.

26 Be. 222–227. §§.

27 Ezen kötelezettségeket illetően is kiemelném a sértettnek fizetendő kártérítés vagy más módon történő jóvátétel előírását, mint meghatározott pénzüsszeg megfizetésének lehetőségét

28 Az uniókonform értelmezés nem teljesen egyértelmű a tagállamok számára, de egyértelműen kimondja ezt majd egy Bírósági ítélet (C-105/03. sz. ügy)

## A szabálysértési eljárás feletti ügyészi törvényességi felügyeletről

A jelenleg hatályos szabálysértési törvényünk<sup>1</sup> a szabálysértések miatti eljárás lefolytatását a szabálysértési tényállások többségében közigazgatási szervek (szabálysértési hatóságok a települési önkormányzatok jegyzői, illetve a városi rendőrkapitányságok, a vám- és pénzügyőrség fővámhivatalai, továbbá szabálysértés miatt eljáró szervek a különböző felügyeletek, stb.) hatáskörébe utalja, míg hat – elzárással is sújtható – szabálysértés miatt az eljárás a bíróság hatáskörébe tartozik.

A szabálysértési hatóságok hatáskörébe tartozó ügyek feletti törvényességi felügyelet gyakorlása részben az ügyész (panasz elbírálása, illetve általános jellegű törvényességi felügyelete révén), részben a bíróság (a kifogás és az azzal kapcsolatos igazolási kérelem elbírálása, a pénzbírság elzárásra történő átváltoztatása során) feladata.

A szabálysértési eljárás feletti jelenlegi ügyészi törvényességi felügyelet álláspontom szerint nem annyira abból az elméleti megfontolásból ered, miszerint a szabálysértési tényállások jelentős részének – legalábbis részben kriminális jellege miatt – van büntetőjogi jellemzője, illetve kapcsolata, s az ügyész a büntetőeljárás megkerülhetetlen szereplője.

A büntetőeljárásban ugyanis az ügyész nem csak a nyomozó hatóság intézkedései és mulasztásai felett gyakorol felügyeletet, de a nyomozást a nyomozó hatóság utasításával irányíthatja – nem csak törvényességi, de akár célszerűségi szempontokat figyelembe véve is – vagy maga is nyomozhat, majd pedig vádat emel és képvisel a bíróság előtt, illet-

ve önálló döntési jogkörben a nyomozást megszüntetheti. A szabálysértési eljárásban azonban az ügyész csak törvényességi felügyeletet gyakorol, a szabálysértési hatóságot csak törvénytértés esetén és erre irányuló panasz elbírálása kapcsán utasíthatja új eljárás lefolytatására, a szabálysértési eljárást is csak törvénytértés okából szüntetheti meg, vádemelés jellegű – az eljárás alá vont személy felelősségre vonását bizonyítani célzó, s egyáltalán a bíróság előtti eljárásban – ügyészi szerep a szabálysértési eljárásban nincs.

A szabálysértési hatóság által lefolytatott szabálysértési eljárás feletti ügyészi törvényességi felügyelet inkább abból a – szocialista jogrendszer sajátosságaként kialakult, s a jogállami keretek között is (visszafogottabb mértékben) indokolhatóan<sup>2</sup> megmaradt – ügyészi ún. általános törvényességi felügyeleti jogkörből ered, amely az államigazgatási ügyek feletti törvényességi felügyeletet biztosított/biztosít az ügyész számára. Az ügyésznek tehát alapvetően abból ered a szabálysértési eljárásban biztosított törvényességi felügyeleti jogköre, hogy az adott szabálysértési ügyben közigazgatási szerv jár el, amely szerv fölött az ügyésznek – az Ütv. alapján – egyébként is törvényességi felügyeleti jogköre van – melyre egyébként az Sztv.<sup>3</sup> maga is utal.

Az elzárással is sújtható szabálysértési eljárásokból ugyanis a törvény az ügyész szerepét kizárja, törvényességi felügyeleti, vagy akár csak indítványtételi joga teljes mértékben hiányzik. Az ilyen eljárásokban – mivel első fokon bíróság jár el,

természetesen – az első fokú döntés felülvizsgálatát a másodfokú megyei (fővárosi) bíróság látja el.

Az Ütv. 13. § (1) bekezdése szerint az ügyész törvényességi felügyeletet gyakorol a Kormánynál alacsonyabb szintű közigazgatási szervek jogalkalmazás körébe tartozó egyedi döntései felett. Az Sztv. 91. § (1) bekezdése szerint az ügyész az Sztv.-ben szabályozott eltérésekkel gyakorolja e törvényességi felügyeleti jogát a szabálysértési eljárásban. E törvényességi felügyeletnek tehát kettős jogszabályi alapja van: elsődlegesen az Sztv., míg háttér (alap)jogszabályként az Ütv.<sup>4</sup>

Az Sztv. a szabálysértési eljárás feletti ügyészi törvényességi felügyeletre lényegében egyetlen új jogkört, az – Sztv. által meghatározott esetekben előforduló – panasz elbírálást állítja fel, míg –a szabálysértési ügynek a többi közigazgatási ügghöz viszonyított speciális jellegére, valamint ebből eredően is az eltérő jogorvoslati fórumra tekintettel – az ügyészi óvásnak a végrehajtásra való halasztó hatályára és elbírálására hoz létre sajátos szabályokat.<sup>5</sup>

Mindkét jogszabályon alapuló ügyészi felügyeletnek jellemzője azonban az, hogy e felügyelet csak törvényességi jellegű, törvényes döntés esetén tehát az ügyésznek nincs mérlegelési vagy méltányosság gyakorlására lehetőséget biztosító cselekvési lehetősége.

Mint ahogyan azt a későbbiekben majd látjuk, az Ütv.-n alapuló ügyészi intézkedések akkor kerülhetnek előtérbe a szabálysértési hatóság döntései feletti ügyészi törvényességi felügyelet gyakorlása során, amikor az Sztv. maga nem biztosít más lehetőséget az észlelt törvénytértés kiküszöbölésére.

Ezek az esetek alapvetően az Sztv. jogorvoslati rendszerének kötöttsége miatt fordulhatnak elő. Az Sztv. ugyanis nem általános jelleggel biztosít ügyészi intézkedést a szabálysértési hatóság döntéseivel (intézked-

1 A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: Sztv.)

2 Mint a későbbiekben majd látjuk, a szabálysértési ügyekben előforduló törvénytértések bizonyos esetekben más módon nem is orvosolhatók, mint az ügyésznek az Sztv., illetve a Magyar Köztársaság Ügyészségéről szóló többször módosított 1972. évi V. törvény (a továbbiakban: Ütv.) rendelkezései által biztosított intézkedési eszközeivel.

3 Sztv. 91. § (1) bekezdés

4 Az ügyészi törvényességi felügyelet részletes gyakorlati szabályait a 13/1994. (ÜK. 12.) LÜ. utasítás (a továbbiakban: LÜ. utasítás) határozza meg mind a szabálysértési, mind az egyéb közigazgatási ügyek feletti ügyészi törvényességi felügyeletre vonatkozóan.

5 E szabályokat általános jelleggel a jogalkotó beépítette az Ütv.-be is.



déseivel), illetve intézkedésének elmulasztásával szemben, hanem minden esetben külön-külön megmondja, hogy mely intézkedéssel szemben ki, milyen módon élhet jogorvoslattal az ügyész – illetve a bíróság – felé. Az intézkedések elmulasztása ellen pedig jogorvoslati lehetőséget nem biztosít az Sztv. A jogalkotók nem számoltak azzal, hogy a szabálysértési eljárás során felmerülhetnek olyan egyéb – jogilag méltányolható – érdekek, illetve törvénysértések, amelyek orvoslása egy jogállamban indokolt lehet.

Így például – a teljesség igénye nélkül megemlítve – méltánytalan szabályozása az Sztv-nek az, hogy az eljárása alá vont személynek csak a felelősségre vonásról szóló határozat ellen biztosít jogorvoslati lehetőséget – a szabálysértési hatóság, illetve a bíróság által elbírálandó kifogás benyújtása folytán –, az eljárást megszüntető határozattal szemben nem, holott abban is szerepelhet olyan intézkedés (pl. elkobzás) vagy megállapítás,<sup>7</sup> amely számára sérelmes lehet. Senki számára sem biztosít jogorvoslati lehetőséget továbbá az Sztv. a felelősségre vonás mellőzéséről szóló határozattal szemben, ahol a szabálysértési hatóság megállapíthatja a szabálysértés elkövetését, de megítélése szerint a cselekmény – súlyára, az elkövetés körülményeire, illetve az eljárás alá vont személy körülményeire tekintettel – „annyira csekély [mértékben veszélyes a társadalomra],<sup>8</sup> hogy büntetés vagy intézkedés alkalmazása szükségtelen”.

Továbbá az Sztv. a rendes jogorvoslati körben arra sem ad lehetőséget, hogy törvénysértés észlelése esetén olyan személy éljen jogorvoslati lehetőséggel, aki a jogosultak között nincs kifejezetten felsorolva. Így például a sértett hozzátartozója nem jogosult a sértett nevében, helyette jogorvoslattal élni az eljárást megszüntető határozattal szemben, még akkor sem, ha az ér-

dekében áll, és a határozat nyilvánvalóan törvénysértő.

De a szabálysértési hatóság számára sem biztosít az Sztv. lehetőséget arra, hogy a saját maga által esetlegesen a határozat meghozatala után észlelt törvénysértő rendelkezését megváltoztassa akár még annak jogerőre emelkedése előtt – leszámítva a határozat kijavítását, kiegészítését, mely sok esetben a törvénysértés kiküszöbölésére nem alkalmas.

*Az ügyészi törvényességi felügyelet gyakorlásának módja* – magyarán szólva az, hogy egy szabálysértési ügy hogyan kerülhet ügyészi törvényességi felügyelet alá – az alábbiak szerint alakul:

- a) Az ügyész – az Sztv. szabályai szerint – elbírálja a szabálysértési hatóság intézkedése és határozata ellen benyújtott panaszt.
- b) A szabálysértési hatóság az Sztv. 84. § (3) bekezdése alapján törvényességi felügyelet gyakorlása céljából megküldi az ügyésznek az Sztv. 84. § (1) bekezdés a)-b), valamint d)-e) pontjai alapján hozott eljárást megszüntető határozatainak egy példányát.
- c) Az ügyész elbírálja a szabálysértési ügyben hozzá érkezett – panasznak nem minősülő – törvényességi kérelmeket.
- d) A szabálysértési hatóság jóváhagyás céljából az ügyésznek küldi meg a – meghallgatásra meg nem jelent eljárás alá vont személy vagy tanú, illetve a meg nem fizetett pénzbírság elzárásra történt bírói átváltoztatását követően az elzárás letöltése céljából a büntetés-végrehajtási intézetben önként meg nem jelent elkövető – elővezetését elrendelő szabálysértési határozatot.
- e) Az ügyész (az éves vizsgálati terv alapján, más szerv megkeresésére, vagy saját belátása szerint) vizsgálatot tarthat a szabálysértési hatóságnál, melynek során a szabálysértési hatóság egy adott időszakra vonatkozó – esetleg meghatáro-

zott szabálysértések tárgyában lefolytatott – ügyintézési gyakorlatainak törvényességét vizsgálja.

- f) Egyéb szervek – akár maga az ügyben eljáró szabálysértési hatóság – megkeresésére megvizsgálja a megkeresésben megjelölt szabálysértési ügy törvényességét.

#### a) A szabálysértési ügyben benyújtott ügyészi panaszok elbírálásáról

A szabálysértési ügyben az ügyész az Sztv. rendelkezései szerint a következő intézkedések, illetve határozatok ellen benyújtott panaszokat bírálja el: ruházat, csomag és jármű átvizsgálása elleni panasz (Sztv. 79. §); lefoglalás elleni panasz (Sztv. 80. §); rendbíróság kiszabása elleni panasz (Sztv. 81. §); az eljárás megszüntetése miatt a sértett által bejelentett panasz (Sztv. 84. §); a kifogás elkésettség, illetve abból az okból történő elutasítása miatt bejelentett panasz, hogy a kifogást nem a jogosult terjesztette elő (Sztv. 90. §).

Az első három esetben az eljárás alá vont személy és védője vagy törvényes képviselője, illetve a rendbírósággal sújtott személy élhet panasszal, az eljárást megszüntető határozat ellen csak a sértett, a legutolsó esetben pedig az a személy, akinek a kifogását a szabálysértési hatóság elutasította.

A panaszt a határozat közlésétől számított 8 napon belül lehet benyújtani szóban vagy írásban a szabálysértési hatóságnál. A közvetlenül az ügyésznél benyújtott panaszt az ügyész – a panasztevő egyidejű értesítése mellett – a szabálysértési hatóságnak haladéktalanul megküldi abból a célból, hogy – amennyiben azal egyetért – a panasznak helyt adó döntést hozhasson. Egyúttal felhívja a szabálysértési hatóságot, hogyha a panasznak nem kíván helyt adni, azt az ügyre vonatkozó iratokkal együtt 30 napon belül küldje vissza az ügyésznek.

6 Ellentétben például az Sztv. hatályba lépésekor még 3 évig hatályban lévő, a büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény 148. §-ában foglaltak, mely szerint akinek a (nyomozó)hatóság határozata, intézkedése vagy intézkedésének elmulasztása jogait vagy érdekeit sérti, emiatt panasszal élhet, melyet – ha a (nyomozó)hatóság nem ad helyt – az ügyész bírál el. A jelenleg hatályos büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény) 195 § (1), illetve (4) bekezdése lényegében hasonlóan rendelkezik.

7 Például sérelmes lehet számára az, hogy a szabálysértési eljárást bizonyítottság hiányában szüntette meg a szabálysértési hatóság, holott álláspontja szerint az eljárás adatai alapján bizonyítható, hogy szabálysértést nem követett el.

8 A []-ben foglalt szövegrész nincs benne az Sztv-ben, de – a büntetőjogi terminológiát alkalmazva – a jogszabályi rendelkezésnek ez a helyes megfogalmazása.

A szabálysértési hatóság a beérkezésétől számított 3 napon belül megvizsgálja a panaszban foglaltakat, s annak saját hatáskörben helyt adhat. Ennek hiányában az ügy iratait a panasz elbírálása céljából az illetékes ügyészségnek kell megküldenie.

Az ügyész a panaszt 8 napon belül elbírálja, és ha alaptalan, elutasítja, ha pedig alapos és az ügyben törvényesítés történt, a lefoglalás, illetve a rendbíróság tárgyában hozott határozatot hatályon kívül helyezi és – indokolt esetben – a szabálysértési hatóságot az eljárás folytatására utasítja. A ruházat, csomag és jármű átvizsgálása során tapasztalt törvényesítés esetén a panasz alapján megállapíthatja, hogy az intézkedés törvényesítő volt.

Az ügyész csak abban az esetben hozza meg intézkedését határozati formában, amennyiben a panasznak helyt ad, a panasz elutasítása esetén csupán arról tájékoztatja – indokolás mellett – a panasztevőt, hogy panaszja alaptalannak bizonyult, így azt az ügyész elutasította.

Az Sztv. hiányossága, hogy az ügyész törvényesítés észlelése esetén a szabálysértési hatóság határozatát csupán hatályon kívül helyezheti – esetlegesen a szabálysértési hatóság új eljárás lefolytatására utasítása mellett –, de nem módosíthatja azt. Holott adott esetben a törvényesítés lehet olyan jellegű, hogy új eljárás lefolytatására nincs szükség, s az eredeti határozatot sem kell hatályon kívül helyezni, csupán módosítani. Így például elegendő lenne a határozat módosítása abban az esetben, ha a szabálysértési hatóság nem az Sztv. 84. § (1) bekezdésében foglalt megfelelő okból szüntette meg a szabálysértési eljárást (pl. bizonyítottság hiányában történt a megszüntetés, holott az eljárás adataiból kétséget kizáróan megállapítható, hogy nem történt szabálysértés elkövetése, vagy a szabálysértés már elévült).

Ilyen esetben – bár törvényes lenne – nem célszerű pusztán amiatt hatályon kívül helyezni a szabálysérté-

si hatóság határozatát és az ügyben új eljárás lefolytatását elrendelni, hogy végül ugyanolyan érdemi döntés szülessen az ügyben, csak esetleg egy törvénynek megfelelő határozattal záruljon le az eljárás. Az ügyészi gyakorlat nem is ilyen irányú intézkedést tesz. Amennyiben ugyanis az érdemi döntés alapvetően helyes, s az eljárás, illetve a határozat meghozatal során egyéb törvényesítés történt, az ügyész nem a határozat hatályon kívül helyezéséről hoz határozatot, hanem a határozat módosítása iránt az Ütv-ben foglalt valamely intézkedést (óvást vagy jelzést) nyújt be a szabálysértési hatósághoz, illetve annak vezetőjéhez.

Ez utóbbi intézkedések azonban – hatályosulásukat tekintve – nem azonos „erejű” intézkedések. Míg ugyanis a panasz elbírálása során hozott ügyészi határozat ellentmondást nem tűrően kötelező erejű a szabálysértési hatóságra nézve, addig az ügyészi óvás, illetve jelzés intézkedések nem automatikusan érvényesülnek, hanem csak abban az esetben, amennyiben a szabálysértési hatóság – illetve jelzés esetén a hatóság vezetője – vagy pedig ha az nem, akkor – óvás esetén – a bíróság egyetért az intézkedésben foglaltakkal. Egyetértés hiányában az ügyészi intézkedés eredményre nem vezethet, a jogorvoslat sikertelen.

Hasonlóan nem a panasz, hanem – az egyéb közigazgatási ügyekben benyújtott – törvényességi kérelemre vonatkozó rendelkezések szerint, az Ütv-ben rendelkezésre álló ügyészi intézkedések alkalmazásával bírálja el az ügyész azt a panaszt, amely alapos ugyan, de az Sztv. 86. § (2) bekezdése szerint rendelkezésre álló 8 napos határidőn túl került benyújtásra,<sup>9</sup> valamint akkor is, ha olyan személy nyújtotta be a panaszt, aki arra nem jogosult (pl. az eljárás alá vont személy tett panaszt az eljárást megszüntető határozat ellen).<sup>10</sup> Mivel azonban ilyen esetekben az ügyész a törvényességi kérelemre vonatkozó szabályok szerint jár el, a kérelem (panasz) elbírálására rendelkezésre álló határidő 8 nap

helyett az ügy iratainak beérkezésétől számított 30 nap.<sup>11</sup>

#### **A fentiekben a b)–f) pontokban megjelölt ügyészi törvényességi felügyeleti módok:**

Ezekben az esetekben az ügyész az Ütv-ben meghatározott eszközökkel (óvás, felszólalás, figyelmeztetés, jelzés, felelősségre vonás kezdeményezése, elővezetés megtagadása) élhet a törvényesítés orvoslása céljából. Ezek az eszközök – a felelősségre vonás kezdeményezése, illetve az elővezetés jóváhagyásának megtagadása kivételével – „puhábbak”, mint a szabálysértési ügyben bejelentett panasz elbírálása során hozott ügyészi határozat, mivel nem bírnak automatikusan kötelező erővel a szabálysértési hatóságra nézve, az ügyészi intézkedésben foglaltak teljesüléséhez az is kell, hogy azzal a szabálysértési hatósággal (illetve vezetőjével) vagy – ennek hiányában – a bírósággal is egyetértsen.

Ezen intézkedések közül most csupán a szabálysértési ügyekben hozott döntések, intézkedések elleni ügyészi jogorvoslat szempontjából leggyakoribb és egyedi ügyben a törvényesítés kiküszöbölésére benyújtható legfontosabb ügyészi intézkedéssel, az óvással kívánok foglalkozni.

Az Ütv. 14. § (1) bekezdése szerint a közigazgatási ügy törvényességi felügyelete során ha az ügyész a közigazgatási szerv jogerős, illetőleg végrehajtható rendelkezésében törvényesítést állapít meg, annak kiküszöbölése végett a törvényesítést elkövető szervhez vagy annak felettes szervéhez óvást nyújthat be. Az óvásban a megtámadott rendelkezés végrehajtásának felfüggesztését is indítványozhatja.

A szabálysértési ügyben benyújtott óvásra vonatkozó szabályok annyiban különböznek az egyéb közigazgatási ügyben benyújtható ügyészi óvás fenti szabályaitól, hogy – az Ütv. 17. § (2) bekezdése szerint – szabálysértési ügyben óvás a szabálysértési hatóság felettes szervé-

9 LÜ. utasítás 53. § (9) bekezdés

10 LÜ. utasítás 53. § (3) bekezdés

11 LÜ. utasítás 20. § (1) bekezdés

hez nem nyújtható be – mivel az Sztv. másodfokú szabálysértési hatóságot nem ismer, helyette a szabálysértési hatóság döntése feletti törvényességi felügyeleti jogot az ügyész vagy a bíróság gyakorolja –, illetve hogy – az Sztv. 91. § (2) bekezdése alapján – az ügyészi óvásnak a szabálysértési hatóság határozatának végrehajtására automatikusan használatos hatálya van.

Az egyéb közigazgatási ügyben benyújtott óváshoz képest – az eljárás büntetőjogias jellegére tekintettel – specialitása a szabálysértési ügyben benyújtott óvásnak, hogy az eljárás alá vont személy terhére óvást csak az Sztv. 11. § (1) bekezdésében foglalt 6 hónapos elévülési időn belül lehet benyújtani, míg egyéb közigazgatási ügyben az Ütv. 3 éven belül benyújtott óváshoz vonatkozóan korlátozó rendelkezést nem tartalmaz.

Itt kell megemlíteni azt a problémát is, hogy amennyiben a szabálysértési ügyben felelősségre vonás történt, de a döntés megalapozottsága kérdéses, s a határozat meghozatala óta 6 hónap már eltelt, az eljárás alá vont személlyel szemben új eljárás lefolytatását az elévülési időre tekintettel az ügyész óvásában nem tudja indítványozni, még abban az esetben sem, ha az új eljárás során – a beszerzett eddigi adatok alapján – egyébként akár a felelősségének hiányát megállapító döntés is születhetne. Ilyen esetben ugyanis az új eljárás alatt már elévülési időn túl kellene intézkedést foganatosítani, illetve esetlegesen felelősségre vonásról szóló új döntést hozni az eljárás alá vont személlyel szemben. Ezért amennyiben a felelősségre vonásról szóló határozat megalapozatlan, az óvásban csakis a határozat hatályon kívül helyezésére és a sza-

bálysértési eljárás elévülés okából történő megszüntetésére tehet indítványt az ügyész, holott egy esetleges új eljárás során gyakorlatilag lehetőség lenne a megalapozott döntés meghozatalára, mely esetleg a korábbiaknak megfelelően ismételten az eljárás alá vont személy szabálysértési felelősségének megállapítására vezetne.

Álláspontom szerint akkor rendezné megnyugtató módon az Sztv. ezt a kérdést, ha az eljárás alá vont személy felelősségre vonásáról szóló határozat megalapozatlansága esetén egy bizonyos ideig lehetővé tenné még a szabálysértési elévülési időn túl is az új eljárás lefolytatását azzal a kikötéssel, hogy az új eljárás során nem születhet a korábbinál szigorúbb döntés az eljárás alá vont személlyel szemben.

A szabálysértési hatóság az ügyészi óvást 8 napon belül köteles megvizsgálni, s amennyiben azt alaposnak tartja, a törvénysértő rendelkezést köteles hatályon kívül helyezni vagy módosítani és erről egyidejűleg az ügyészt értesíteni. Ha az óvással nem ért egyet, köteles az iratokat az óvással és észrevételeivel együtt az óvás elbírálásától számított 8 napon belül az ügyész egyidejű értesítése mellett a bíróságnak megküldeni.<sup>12</sup> A bíróság az óvásról egyes bíróként, az iratok alapján, 30 napon belül indokolt végzéssel határoz, melyben az óvásnak helyt ad, s az óvásban indítványozott eljárás lefolytatására kötelezi a szabálysértési hatóságot, vagy az óvást elutasítja. A bírósági határozat ellen nincs helye jogorvoslatnak.

Nemcsak az Sztv.-nek, de az Ütv.-nek is hiányossága, hogy nem tartalmazza az ügyészi gyakorlatban élő, s a LÜ. utasítás 26. § (4) bekezdésében szereplő ún. elvi óvás intézményét.

Elvi óvást akkor nyújt be az ügyész egy törvénysértő határozat ellen, amikor a határozat érdemére kiható – tehát módosítást vagy hatályon kívül helyezést indítványozó – óvás benyújtására nincs mód (pl. szabálysértési ügyben az elévülés bekövetkezése miatt). Ilyenkor az óvásban az ügyész azt indítványozza, hogy a hatóság állapítsa meg határozatáról (intézkedéséről), hogy törvénysértő. Az óvásnak tehát nincs gyakorlati, hanem csupán elvi jellege. Ilyen indítvánnyal ellátott óvás benyújtását, illetve az ilyen indítványban foglaltaknak való eleget tételt a szabálysértési hatóság számára sem az Sztv., sem az Ütv. nem ír elő, az elvi óvás benyújtásának lehetőségét szabályozó LÜ. utasítás azonban olyan, az állami irányítás egyéb jogi eszköze, mely csak a Legfőbb Ügyész alá rendelt ügyészségekre kötelező, hatálya nem terjed ki a szabálysértési hatóságokra.

**Összegzésként** megállapítható, hogy a szabálysértési eljárás feletti ügyészi törvényességi felügyelet nem kizárólag az Sztv.-n alapul. Az ügyész sok esetben az Ütv.-ben foglalt jogosítványok alapján jár el – a szabálysértési eljárásra vonatkozó néhány speciális szabály figyelembe vétele mellett. Erre azért is szükség van, mivel az Sztv. – kötött jogorvoslati rendszere miatt – nem biztosít olyan teljes körű jogorvoslati lehetőséget, mely a gyakorlatban – jogállami keretek között – indokolhatóan felmerül. Az Ütv. háttér-joganyagának alkalmazásával azonban az ügyészi törvényességi felügyelet a szabálysértési eljárások során is oly módon biztosított, hogy a jogorvoslatihoz való alkotmányos jog – az új szabálysértési törvény megalkotásáig – megfelel a jogállami követelményeknek.

<sup>12</sup> Egyéb közigazgatási ügyben benyújtott óvás elbírálása során az óvással egyet nem értés esetén a közigazgatási szerv felettes szervéhez kell, hogy felterjessze elbírálás céljából az óvást és az ügy iratait (Ütv. 15. § (3) bekezdés). A felszólalás és figyelmeztetés ügyészi intézkedéseket a címzett vezetőknek 30 napon belül kell elbírálniuk, s egyet nem értés esetén szintén a felettes szervhez kell felterjeszteniük döntés céljából.

Windt Szandra

## Schengen és az irreguláris migráció elleni fellépés

### Bevezetés

Az Unióban általános nézet, hogy a büntetőjog szigorával elsősorban a migránsokat kihasználó, az irreguláris migránsokat segítő személyek ellen kell fellépni. A szabálytalan vándorlással szemben a hatékony határ-ellenőrzés mellett idegenrendészeti intézkedéseket kell alkalmazni.<sup>1</sup>

A határ simmeli híd és ajtó szerepe egyaránt lehetőséget biztosít a vándorlás szabályozásának megértésére, a határ (az ajtó ki- vagy bezárása, illetve a híd építése) társadalmi ténye biztosítja a kizárást és a beengedést egyaránt.<sup>2</sup>

A mai Európában a határ fogalma összekapcsolódott Schengen nevével, de talán nem érdemtelen csokorba gyűjteni a szabálytalan vándorlás megfékezésére, a szűrés hatékonyabbá tételéért tett lépéseket.

### Előzmények

Az európai integráción belül a szabadságok kiterjesztésében a legnagyobb nehézséget a személyek szabad költözésének szabályozása okozta az alapvetően gazdasági érdekektől motivált folyamatban. A csaknem 400 milliós belső piac létrehozásával olyan egységes tér kialakítását tűzték ki célul, amelyben a tőke, az áru és a szolgáltatások mellett elsőként a munkaerő, majd később szélesebb értelemben a személy is szabadon mozoghat a közösség területén belül.<sup>3</sup>

Már a Római Szerződés aláírásakor tervbe vették a tagállamok lakóinak szabad lakó- és munkahelyválasztását. Akkor még szűkebb értelemben, a másik tagállamban munkát vállalókra gondoltak. Az 1984-ben létrehozott Adonino Bizottságot<sup>4</sup> annak kidolgozásával bízták meg, hogy miként lehetne az Európai Közösség útlevelével utazók számára, valamiféle útlevéluniót létrehozni a könnyebb, egyszerűbb utazás biztosítására. Akkoriban már három útlevélunió is létezett Európában: északon, a Benelux államok között és a brit szigeteken.<sup>5</sup> Az Adonino Bizottság a határon az ellenőrzés és egyéb intézkedések felszámolását javasolta, ám ennek végrehajtására nem volt kész valamennyi EK tagállam.<sup>6</sup>

### Schengen

A schengeni együttműködés fő eleme a beléptetési szabályok egységesítése, figyelemmel a nemzetbiztonsági és menekültügyi szempontokra. Fő célként fogalmazódott meg a személyek „áramlásának” akadálymentesítése. A schengeni filozófia szerint az ún. turistaforgalom beléptetése is azonos szabályok szerint történik majd: a közös vízummal a vízumlistán szereplő államok polgárai számára és vízummentesen az ott fel nem sorolt államok polgárai esetében.<sup>7</sup> Nem tartozik a schengeni együttműködésbe a hosszabb távú

tartózkodás címén történő belépés, ideértve az általános gyakorlatnak megfelelő egyéves időtartamú posztgraduális képzéseket és mindenekelőtt a munkavállalási szempontból történő rövid vagy hosszú távú betelepülést.<sup>8</sup>

A Schengeni Megállapodást Igaz Tünde szerint elméleti és gyakorlati oldalról is meg lehet közelíteni. Elméleti oldalról egy olyan jogszabálytömegekről van szó, amely az európai uniós jog része. Ezek: a Schengeni Egyezmény, a Schengeni Egyezmény Végrehajtásáról szóló Egyezmény, valamint ezek kiegészítő jegyzőkönyvek, illetve a döntési hatáskörrel felruházott szervek által kibocsátott jogi aktusok.<sup>9</sup>

Schengen ugyanakkor a gyakorlati, mindennapi szempontból komplex szűrőrendszerként arra hivatott, hogy ellensúlyozza a schengeni normák által megszüntetett belső határ-ellenőrzés hiánya következtében keletkező biztonsági deficitet. Schengen hivatott az irreguláris migráció ellenőrzésére, kiszűrésére, s a rendszernek mintegy „mellékhatása” a rendőri együttműködés hatékonyabbá tétele, a schengeni csatornákon érkezett információk továbbítása következtében.<sup>10</sup>

### Az illegális migráció ellenőrzése

A migráció ellenőrzése azon törvényileg üldözendő magatartásformák kiszűrését célozza, amely bármely személy engedély nélküli határátlépését, illegális tartózkodását vagy a menekültjoggal való visszaélését segíti vagy támogatja. Egymást kiegészítő intézkedések sorát kell végrehajtani különböző szinteken, hogy a schengeni szűrőrendszer megfelelő hatékonysággal működhessen:

1 Vas Gizella: A határellenőrzés és az illegális migráció elleni fellépés az Európai Unióban, Belügyi Szemle, 2000/3., 74–86. old., 77. old.

2 L. bővebben Böröcz József: A határ: társadalmi tény, Replika 2002. június, 47-48. szám; 133–142. old., 136. old.

3 Cseresnyés Ferenc – Kecskés László: Schengen keleti határai és a határon túli magyarok, In: Tóth Judit (szerk.): Schengen – A magyar-magyar kapcsolatok az uniós vízumrendszer árnyékában, Lucidus Kiadó, Budapest, 2000., 15. old.

4 A bizottság neve: „A polgárok Európája” volt. In: Masika Edit – Harmati Gergely: Egységes belbiztonsági és jogi térség Európában, ISM, Budapest, 1999., 145. old.

5 Az Északi Útlevélunió országai: Dánia, Finnország, Norvégia, Svédország és Izland. A Nagy-Britannia és Írország közötti unió az ún. „Free travel area” volt. In: Masika Edit – Harmati Gergely: Egységes belbiztonsági és jogi térség Európában, ISM, Budapest, 1999., 145. old.

6 Cseresnyés Ferenc – Kecskés László: Schengen keleti határai és a határon túli magyarok, Tóth Judit (szerk.): Schengen- A magyar-magyar kapcsolatok az uniós vízumrendszer árnyékában, Lucidus Kiadó, Budapest, 2000., 15. old.

7 Kovács Péter: A Schengeni kérdés, Osiris Kiadó, Budapest, 2000., 39. old.

8 Uo.

9 Igaz Tünde: A schengeni felkészültségünk és adatvédelmi vonatkozásai, In: Laukó Károly (szerk.): Bűnözés, adatvédelem, Schengen, Budapest, BM Kiadó, 2004.; 59–80. old., 59. old.

10 Uo.

1. Harmadik országokban, különösen a származási – és tranzitországokban végzett vízumkiadási, okmányellenőrzési tevékenység, beleértve az összekötő tisztviselő segítségével történő információgyűjtést, valamint a konzulátusi hivatalok kulcsfontosságú szerepét a vízumkiadás folyamatában.
2. Nemzetközi határőrizeti együttműködés.
3. Intézkedések a külső határokon: határigazgatás.
4. További tevékenységek a schengeni államok területén és a schengeni államok között.<sup>11</sup>

A szűrőrendszer egy tagállamon belül további elemekre bontható. Az uniós államok – ezen belül is elsősorban az ún. schengeni országok határőrizeti rendszere – soklépcsős, több szervet érintő komplex rendszert képez, így az egyes szűrőelemek hiánya vagy elégtelen működése a mögötte levőket terheli, vagy jelentős mértékben csökkenti a rendszer hatékonyságát. A schengeni államok területén és a schengeni államok között fogantatandó ún. kiegyenlítő intézkedések az alábbi elemeket foglalták magukban:

1. harmonizált idegenrendészeti szabályok, eljárások;
2. a bűnügyi jogsegélyintézmények;
3. a rendőri, határőrizeti együttműködés kérdései;
4. az összehangolt információs rendszerek, adatbázisok (SIS, SIRENE, VISION)<sup>12</sup>

Az illegálisan tartózkodókkal szembeni nyomozáshoz szükség van arra, hogy a külföldiekre vonatkozó törvényeket olyan értelemben módosítsák, hogy a másik schengeni ország által beutazási kérelem megtagadása/kitoloncolás címen keresett nem EU-külföldieknek az országban való tartózkodása szintén illegális tartózkodásnak minősüljön, még akkor is, ha ezek a személyek az adott országban nem sértették meg a külföldiekre vonatkozó rendelkezéseket.<sup>13</sup>

Az SVE idegenrendészeti szabá-

lyai az illegálisan valamelyik schengeni tagállam felségterületén tartózkodó külföldiek kitoloncolására vonatkozó szabályokat is tartalmazzak. A valamelyik schengeni tagállam területén illegálisan tartózkodó külföldi ott-tartózkodását a mindenkori schengeni állam nemzeti szabályai szerint kell megszüntetni. Az ilyen külföldit az SVE 23. cikkébe foglalt ún. „surplace kitoloncolás” elve értelmében, az őt elfogó államnak közvetlenül hazájába kell visszatoloncolnia. A cél annak elkerülése, hogy a külföldit egyik tagállamból a másikba küldözgessék. Kitoloncolásra leginkább az alábbi esetekben kerül sor:

- A vízummentes tartózkodás időbeli korlátozása;
- A vízum visszavonása;
- a vízum visszavétele;
- a vízum utólagos időbeli korlátozása;
- a kiutazási kötelezettség megállapítása esetén.<sup>14</sup>

Az irreguláris migráció visszaszorításának a SIS a legfontosabb kompenzációs intézkedése a Schengeni Egyezmény után mind a beutazási és vízumügyekben, mind az Európában folytatandó rendőri nyomozás szempontjából. A cél az, hogy minden rendőri alkalmazott mindenkor, minden helyszínen az egyes országok határain belül végzett minden nyomozás adataihoz hozzáférhesen. Ez az összekapcsolódás óriási előrelépés az európai rendőri együttműködésben. A SIS ez idáig az egyetlen országokat átfogó, hálózatba kapcsolt nyomozói rendszer, amely a rendőrségek számára azonnali hozzáférést biztosít.<sup>15</sup>

Jelenleg folyamatban van az Európai Elfogatóparancs beépítése a SIS-jelzésekbe, amely arra utal, hogy Európában a SIS/Sirene előterbe került az Interpollal szemben.

A SIS részét képező schengeni tiltólista jogszabályi háttérét a SVE 96. cikkelye nyújtja, amely alapján meg kell akadályozni olyan nem EU-külföldiek beutazását, akikkel szemben

biztonsági szempontból aggályok merülnek fel, mivel ezeket a személyeket a szerződést aláíró valamely ország elutasította vagy kitoloncolta, és részükre nemzeti beutazási tilalom van érvényben. Ezeket a nemzeti beutazási tilalmakat nemzetközivé teszik, azaz valamennyi országnak figyelnie kell rá. Így valamely nem EU-külföldi SIS-körözése most európai szintűvé válik. A valamely ország által kitoloncolt és beutazási tilalommal sújtott nem EU-külföldi nem utazhat már be egy szerződésben lévő tagállam országába sem.<sup>16</sup>

A Schengeni Megállapodásban meghatározott végrehajtó bizottság már 1998-ban határozott a szabálytalan vándorlás elleni intézkedések elfogadásáról.<sup>17</sup> Ebben a szoros együttműködés mellett kiemelik az információcsere szükségességét is. Fontosnak tartják az alapos ellenőrzéseket a külső határokon található engedélyezett határátkelőhelyeknél, különös hangsúlyt fektetve a bevándorlás által érintett határszakaszokra. Valamint fokozni kívánják az országon belüli rendőrségi intézkedések intenzitását a nemzeti jogszabályok lehetőségein belül, különösen a fő közlekedési útvonalakon, lehetőség szerint a schengeni partnerekkel egyeztetve és szorosan együttműködve.

A szabálytalan vándorlás mellett az embercsempészek hálózatának felszámolása is prioritást élvez. A határozat kiemeli az embercsempész hálózatok elleni harc koordinációját, amelyet információcsere révén, az Europolal együttműködve képzel el a nyomozást folytató szervek között, a Schengeni Végrehajtási Egyezmény rendelkezéseinek és a nemzeti jogszabályoknak megfelelően.

### A zöldhatár őrizete az Európai Unióban

A belső határok megszüntetésével biztonsági deficit keletkezett, amelyek beigazolták az előzetes félelmeiket: a belső határokon ma már jelen-

11 Igaz i.m. 64. old.

12 Igaz i.m. 65. old.

13 Uo.

14 Masika – Harmati i.m. 156. old.

15 Uo.

16 Igaz i.m. 65. old.

17 A Végrehajtó Bizottság 1998. október 27-i SCH/COM-ex (98)37 def.2 Határozata

tős számú az embercsempészes és az irreguláris migráció jelenléte is, a vándorlások útvonala is áthelyeződött ezekre a területekre.<sup>18</sup>

A Schengeni Egyezmény hatálybalépése óta a gyakorlati tapasztalatok alapján a külső határok őrzete mellett a belső határokat is fenn kell tartani, mert az államhatárokról készített kriminál-földrajzi elemzések szerint az illegális határátlépők, jogsértők a belső határokon nemcsak jelen vannak, de számuk meg is sokszorozódott.<sup>19</sup> A belső határok mellett a természeti adottságokat kihasználva a zöldhatárokon történik a legtöbb szabálytalan határátlépés. Az embercsempész tevékenység Ausztriában (is) főleg a zöldhatáron zajlik, főleg jugoszláv, román és magyar állampolgárságú csempészek segítségével.<sup>20</sup>

A schengeni végrehajtási egyezmény hatályba lépését követően a német belső határokon a határforgalom-ellenőrzés felszámolása megtörtént. A várakozástól eltérően alakult a bűnügyi helyzet, amely a várakozások ellenére nem emelkedett jelentősen. Ez valószínűleg annak köszönhető, hogy a belső határokon végzett jelentős számú határrendészeti akció és az ott rendelkezésre álló erők, eszközök megerősítése is, amelynek következtében 2001-ben a német belső határok mentén több rendvédelmi szakember látott el szolgálatot, mint a schengeni határok bevezetése előtt.<sup>21</sup>

A belső határok mellett a zöldhatárok fertőzöttsége is nagyon jelentős, ezen területek védelme ugyanakkor nem volt a kezdetek kezdetétől egyértelmű.

### 1. Maastricht előtt

A határőrizet egy állam védelmi tevékenységének egy szelete. Ezen be-

lül el lehet különíteni a határforgalom-ellenőrzést valamint az ún. „zöldhatár-őrizetet”.

A Római Szerződésben foglalt feladatok között még nem szerepelt a biztonság, így a határ biztonságának kérdése sem. Az 1950–1980 közötti időszakban Nyugat-Európában ez még nem volt létkérdés, hiszen Kelet-Európát a vasfüggöny, és az ott székelő katonák-határőrök nem engedték az ország nyugati zöldhatárainak közelében. A nyugat-európai államok különböző szervei látták el az államhatárok átkelőhelyek közötti szakaszának őrzését, és szinte csak kiegészítő tevékenység volt a zöldhatár-őrzete.

Az államhatár közelében diszlokáló rendvédelmi szervek az alaptevékenységük mellett látták el a zöldhatár őrzését, azaz a járőrözést, az idegenrendészeti és menekültügyi feladataikat.<sup>22</sup>

A schengeni (II) egyezmény tartva a határforgalom-centrikus irányvonalat, mindössze néhány sorban tesz említést a zöldhatár ellenőrzésről: az SVE 6. cikkében.

### 2. A zöldhatár ellenőrzésének szabályozása a Maastrichti szerződés alapján

A Maastrichti szerződés VI. címe sem említi a zöldhatár őrzését. A Szovjetunió összeomlása után a Közösség tagállamai veszélyben érezték magukat, de a várt tömeges kivándorlás elmaradásával a hangsúly fokozatosan áttevődött az egyéni, kisebb csoportokban megvalósuló irreguláris migráció megfékezésére.

1991. október 30-31-ére Berlinbe összehívott miniszteri konferencia zárónyilatkozata, valamint a konferencia „utókonferenciájaként” Budapesten 1993. február 15–16-a kö-

zött tartott találkozó dokumentumai gyakorlatilag az elsők, amelyek viszonylag részletesen taglalták az irreguláris migráció megfékezésének rövid és hosszú távú módozatait. Itt fogalmazódtak meg először magas szintű nemzetközi okmányban a zöldhatár-őrizettel kapcsolatos konkrét kérdések.<sup>23</sup>

Az Európai Unió Tanácsának, ezzel szinte egy időben készült határozattervezete a tagállamok külső határait átlépő személyeknek a határon történő ellenőrzésével kapcsolatos egyezménye tárgyában mégis csak néhány sort szánt a kérdésnek.<sup>24</sup>

### Összegzés

A határok ellenőrzését az irreguláris migráció elleni fellépés eszközeként is vizsgálhatjuk. A hatékony és eredményes felderítés a határokon kezdődik, a zöldhatárokon és nem mellékesen a belső határokon.

A külső határok ellenőrzése és őrzete a nemzeti határellenőrzési hatóságok hatáskörébe tartozik. Emellett hangsúlyozni kell, hogy a külső határokon az ellenőrzést végző tagállamnak kell garantálnia az össze többi tagállam biztonságát.

Magyarország 2007-től schengeni ország lesz, ami egyúttal azt is jelenti, hogy a keleti határainkon megerősített határszakaszokra nagyobb nyomás nehezedik majd, míg a nyugati, már belső határokról sem vehetjük le óvó tekintetünket, különösen amiatt sem, mert a Határőrség adatai szerint már a 2003-ban felfedett embercsempész deliktumok 60%-a Ausztriába, 71%-a pedig az EU belső határain történt.<sup>25</sup> 2005-ben emelkedett az irreguláris migrációhoz kapcsolódó jogellenes cselekmények száma, amely során a migrációs nyomás 70%-ban a határátkelőhelyekre

18 L. bővebben: Földes Katalin-Sallai János: A schengeni határhoz kapcsolódó bűnügyi statisztikai adatok Ausztriából és Németországból, *Belügyi Szemle*, 2002/9., 78–88. old. (Az Ausztriában elfogottak közül 15 000 fő a belső határokon érkezett, főleg Olaszországból ment Ausztriába.)

19 Sallai János: Zöldhatárőrizet a Schengeni tagállamokban, In: Virányi Gergely (szerk.): *Határellenőrzés az Európai Unióban*, Hanns Seidel Alapítvány, Budapest, 2000., 135–136. old.

20 Varga János: A schengeni követelményeknek megfelelő határellenőrzés osztrák modellje, *Belügyi Szemle*, 2001/7-8., 188–200. old., 197. old. A magyar Határőrség adatai szerint 2005-ben a zöldhatáron elkövetett cselekmények aránya 12%, a határátkelőhelyek részesedése 70%-os volt. [www.hor.gov.hu](http://www.hor.gov.hu)

21 Földes – Sallai im.82. old.

22 Masika – Harmati i.m. 214. old.

23 Masika-Harmati i.m. 215. old.

24 L. 3. cikk: A külső határok őrzete

25 A Határőrség 2005. évi adatai azt mutatják, hogy az irreguláris migrációhoz kapcsolódó jogellenes cselekmények közül a jogsértő személyek a tiltott határátlépés és kísérlete szabálysértések, valamint az embercsempészes és közokirat-hamisítás bűncselekmények nagyobb hányadát színtén az uniós belső határszakaszokon követték el. [www.hor.gov.hu](http://www.hor.gov.hu)

nehezedett és a kifelé irányultság is meghatározó.<sup>26</sup>

Éppen ezért nem lehetünk elég éberek a schengeni rendszer bevezetésekor abban a tekintetben, hogy a további emelkedést illetve az erősödő nyomást még idejében, hatékonyan megállítsuk.

#### Felhasznált irodalom

Béndek József: *A határőrség stratégiai fejlesztése és a schengeni követelmények*, Belügyi Szemle 2006/1. szám, 5–15. old.

Cseresnyés Ferenc – Kecskés László: *Schengen keleti határai és a ha-*

*táron túli magyarok*, In: Tóth Judit (szerk.): *Schengen- A magyar-magyar kapcsolatok az uniós vízumrendszer árnyékában*, Lucidus Kiadó, Budapest, 2000.

Demeter László – Gyökeres László – Hortobágyi Ferenc – Vájlok László: *Határrendészet az uniós tagság tükrében*, Belügyi Szemle 2006/1. szám, 15–32. old.

Földes Katalin – Sallai János: *A schengeni határhoz kapcsolódó bűnügyi statisztikai adatok Ausztriából és Németországból*, Belügyi Szemle, 2002/9., 78–88. old.

Kovács Péter: *A Schengeni kérdés*, Osiris Kiadó, Budapest, 2000.

Lapis János: *Az illegális migráció elleni szűrő-rendszer*, Belügyi Szemle 2006/1. szám, 103–112. old.

Laukó Károly (szerk.): *Bűnözés, adatvédelem, Schengen*, Budapest, BM Kiadó, 2004.

Masika Edit – Harmati Gergely: *Egységes belbiztonsági és jogi térség Európában*, ISM, Budapest, 1999.

Varga János: *A schengeni követelményeknek megfelelő határellenőrzés osztályok modellje*, Belügyi Szemle, 2001/7-8., 188–200. old.

Vas Gizella: *A határellenőrzés és az illegális migráció elleni fellépés az Európai Unióban*, Belügyi Szemle, 2000/3., 74–86. old.

26 www.hor.gov.hu Ez egyúttal újabb feladatok elé állítja a határőröket: képezni kell őket, hogy az egyre jobb minőségű hamis vagy hamisított okiratokat felismerjék.



Fézer Tamás

## Az okozati összefüggés értelmezésének változatai az európai államok kártérítési jogában

A magánjogi jogsérelmeket a római jogi gyökerekből táplálkozva a polgári jog általánosan a kártérítés – jogsértő fél szempontjából felfogott – jogkövetkezményével szankcionálja. A polgári jogi felelősségi tényállás négy premissza esetében látja indokoltnak és befogadhatónak a kártérítés jogcímén megjelölt igényeket: kár, jogellenesség, okozati összefüggés, felróhatóság. A négy előfeltétel kapcsán a bizonyítás jellemzően a kárt, a jogellenességet és a felróhatóságot helyezi a középpontba, míg az okozati összefüggés vizsgálata az esetek jelentős részében csupán az alperes és a károkozó személyének azonosságára szorítkozik.<sup>1</sup> A magánjogi dogmatika talán a legkevesebb figyelmet szenteli az okozati összefüggés problémakörének, és számos esetben az egyes államok joggyakorlata maga is hajlamos azt a büntetőjogi kauzalitással egybeesően kezelni. Az okozati összefüggés polgári jogi jelentéstartalma azonban a közvetett károkozások, valamint a köznyelvben gyakran nem szándékolt következményeknek titulált jogesetek kapcsán nem kizárólag a bizonyítás, hanem a teljes kártényállás központi elemévé lép elő. Az okozati összefüggés polgári jogi szemszögből releváns mozzanatainak feltárására vonatkozó elméletek gyakran

csak a feltételek egyenértékűségének tanából (*conditio sine qua non*) kiindulva – mint jogtörténeti érdekességet – tárgyalják a magánjog fejlődési tendenciáinak egy-egy lépcsőfokát jelentő teóriákat. Pedig számos esetben a régmúlt kezdetleges oksági tanáivá degradált alaptételek még ma is élnek számos európai állam kártérítési jogában. A tanulmány célja, hogy az európai államok kártérítési jogában élő kauzalitás elméleteket gyakorlati problémákkal szembesítse, és az ebből levont következtetések segítségével bemutassa Európa színes kártérítési palettájának egy újabb szegmensét. A kártérítési jog európai dimenzióban történő vizsgálata során ugyanis gyakran hangoztatott tétel, hogy alapjaiban talán a leginkább egységes bástyákkal felvértezett jogintézmény valamennyi modern európai államban. A négy kártérítési feltétel elismerését és megkövetelését tekintve valóban egy történelmi fejlődés generálta organikus harmonizáció eredményét láthatjuk végigtekintve az európai kártérítési jogon. Ez azonban csupán madártávlat, hiszen az egyes feltételek értelmezése, elméleti és gyakorlati síkon történő elemzése és alkalmazása szempontjából nehéz közös nevezőt találni az európai jogrendszerek között. A nem vagyoni és va-

gyoni károk megkettőződése és – gyakorlati szempontból mindenképpen – eltérő megközelítést kívánó volta tovább cizellálja a deliktuális felelősség amúgy is erősen gyakorlatorientált és esethez igazított szemléletet megkövetelő jogintézményét.

### Az okok egyenértékűségének tana

Az okozati összefüggés vizsgálata során el kell különítenünk a ténybeli és jogi okozatosság kérdéskörét. A jogtudomány történeti fejlődését vizsgálva a ténybeli okozatosság jelent meg először. Az ezen hipotézist követő elméletek abból az elvből táplálkoznak, hogy a kár bekövetkezéséhez vezető láncolat valamennyi tevésben vagy mulasztásban megnyilvánuló elemét a vizsgálat középpontjába vonják, és ezek szerepét – mint ténybeli okokat – vizsgálják a káros eredmény bekövetkezése körében.<sup>2</sup> A feltételek egyenértékűségének tana (*conditio sine qua non*) szinte valamennyi hatályos európai jogrendszerben megtalálható, azonban legtöbbször csupán a jogalkalmazás számára releváns okok számbevételét segítő, első lépcsős szabályként. Belgium az egyetlen olyan európai állam, ahol a *conditio sine qua non* szintjén megreked a jogalkalmazás,

<sup>1</sup> Bővebben lásd: Fézer Tamás, A felelősségtani premisszák értelmezése az erkölcsi károk megtérítésének szemszögből, Doktorandusz Fórum utókiadványa, Miskolc, 2004, pp. 92–100.

<sup>2</sup> Az egyenértékű előfeltételek doktrínája Buri német jogtudós nevéhez köthető, aki elsődlegesen a büntetőjog területén való alkalmazásra fejlesztette ki.



és nem vizsgálja a jogi okozatosság kérdését, azt, hogy milyen okok azok, melyekre a jog eszközeivel hatni lehet. A *conditio sine qua non* pontos alkalmazása során az okfolyamat valamennyi elemét felsorakoztatva meg kell vizsgálni, hogy egy adott elem elhagyása esetén is bekövetkezett volna-e a káros eredmény. Amennyiben az akár több cselekményt is magában foglaló láncolat bármelyik elemének elhagyása egyben kizárja a kár bekövetkeztét is, úgy ezt a cselekvést vagy mulasztást a ténybeli okozatosság tana alapján releváns okként kell figyelembe venni.<sup>3</sup> Az olasz jog ezt a tételt úgy fejezi ki, hogy „minden olyan cselekvés vagy mulasztás ténybeli okként jelenik meg, amely a jogalkalmazó legjobb tudása, ismerete és tapasztalata szerint a kár előidézőjének tekinthető”.<sup>4</sup> Az olasz doktrína már sokat finomít az okok egyenértékűségének klasszikus értelmezésén, hiszen nem objektív és tisztán ténybeli kritériumok közé szorítva vizsgálja az egyes cselekvéseket, hanem azokat a bíró által gyakorolt észszerűség szűrőjén átengedve ítéli meg.

Az egyszerű észszerűségi teszten alapuló *conditio sine qua non* azonban önmagában könnyen fals megoldások alapja lehet. Az elmélet hiányosságainak feltárására szolgál a következő hipotetikus példa. X folyamatosan mérget adagol egy istállóban álló lónak. A mérge tulajdonsága, hogy lassan, de fokozatosan a ló halálát okozza. Mielőtt azonban a már legyengült jószág végleg kimúlna, Y a ló tulajdonosa iránt érzett haragból felgyújtja az istállót. A ló a tűzben elpusztul. Az eset fő kérdése, hogy a tulajdonos vajon X vagy Y ellen léphet-e fel sikeresen kártérítési igényével. Az okozatosság a mérge adagolója vagy a gyújtogató relációjában mutatható ki? A feltételek egyenértékűségének tanát kizárólagosan alkalmazó jogrendszerek a mérge adagolóját nem teszik felelőssé a ló halála miatt. A káros eredmény a ló istállótűzben való elpusztulása, ami a mérge adagolójának cselekményét elhagyva is bekövetkezett volna.

A *conditio sine qua non* így kártérítési jogi szempontból felmenti a mérgezőt a felelősség alól. Ez a felfogás nyilvánvalóan civiljogi szankció nélkül hagy egy jogilag – és a közérkölsből következően is – mindenképpen szankcionálásra érdemes cselekményt, a mérge adagolójának magatartását.

Érdekes, hogy a belga jog a mai napig kitarzott az okok egyenértékűségének tana mellett. Kétségtelen azonban, hogy ez a legkevesebb megkötést tartalmazó okozatosság-értelmezés is egyben. Belgiumban ez a talán ősi teória nem jelent sem dogmatikai sem gyakorlati nehézségeket. Ennek egyik oka, hogy a felperesek jellemzően nem perelnek távoli károkozókat, akik vonatkozásában az oksági kapocs már az egyszerű észszerűséget meghaladó bizonyítást igényelne. A gyújtogató közvetlen szerepe a ló halálában könnyebben bizonyítható, mint egy orvosi vizsgálatot is igénylő, a ló várható élettartamára és a szer erre gyakorolt negatív hatására vonatkozó hipotetikus feltevés. Az eljárás gyorsítására és a károsultak teljes jogvédelmének biztosítására így a belga megközelítés kiválóan alkalmas. Amennyiben a civiljogi kártérítést valódi kompenzációként fogjuk fel, és abból mellőzünk minden – még az esetleg a nem vagyoni kártérítés körébe tartozó – pönális vagy elégtétel elemet, akkor a kiegyenlítést és *in integrum restitutiot* zászlajára tűző kártérítési jogot a *conditio sine qua non* kizárólagos alkalmazása szolgálhatná leginkább. Azonban nem véletlen, hogy mégsem terjedt el minden európai államban. és a *conditio sine qua non* csupán kezdő lépcsőfok maradt az oksági folyamat releváns okainak felderítésében.

### A „legközelebbi ok” és az „előreláthatóság” koncepciója

A *conditio sine qua non* csupán a károsodás bekövetkezését megelőző cselekmények feltárását és sorba rendezését szolgálja. A következő logikai lépcsőfok elsőként az angolszász jog-

ban jelent meg és maradt általános gyakorlat a mai napig. A „legközelebbi ok” tana időben és térben vizsgálja egy cselekmény összefüggését a káros eredmény bekövetkeztével. Okkiválasztó elméletként azt a cselekményt próbálja megtalálni, amely a leginkább közvetlen viszonyban van a károsodással. Az időbeli és térbeli közelség vagy távolság megállapítására gyakran alkalmazott és segítségül hívott kiegészítő szabály az előreláthatóság jogintézménye. Az előreláthatóság azonban már nem kizárólag a károsult érdekeit tartja szem előtt, és a kártérítési jognak valamilyen szinten egy pönális színezetet is ad. Az előreláthatóság ugyanis bármennyire is objektivizált kategória, azonban mindenképpen a károkozó tudatával van szoros kapcsolatban. Kártérítésre csak olyan összeg vonatkozásában kötelezhető a károkozó, amely összeg tekintetében előre látta vagy kellő körültekintés mellett előre láthatta a kár bekövetkezését.

Az előreláthatóság és az okok közelségének tanát<sup>5</sup> olyan esetekben alkalmazzák az angol bíróságok, amikor valamilyen extrém összegű kár következik be a károkozó amúgy ehhez viszonyítottan aránytalanul szokásos károkozó magatartása eredményeként. Ennek szemléltetésére szolgál az a jogeset, amelyben az alperes egy kisbusszal ütközik, melynek utasai egy ügyvédi iroda alkalmazottai. Az ügyvédek foglalkoztató ügyvédi iroda országosan jó hírnévnek örvend, és bevétele rendkívül magas. Az ügyvédek súlyos sérülései következtében az iroda a gyógyulás időtartama alatt 250 millió angol font bevételtől esik el. Elmaradt haszonként ezt az összeget kívánják érvényesíteni a balesetért felelős alperessel szemben.<sup>6</sup> Az eset kulcskérdése, hogy az oksági láncolatban vajon még mindig olyan szorosra vonható-e a kapocs a jogsértő cselekmény és a bevételkiesés között, mint az ügyvédek sérülései és a baleset között. A *conditio sine qua non* szempontjából a kérdés könnyen eldönthető lenne, hiszen amennyiben

3 Cass. 11 June 1956 Pasicrisie I, 1094 (A Belga Felsőbíróság 1956-os döntése)

4 Busnelli – Comandé: Causation under Italian Law In Unification of Tort Law (Ed.: Spier), Kluwer Law International, London, 2000, p. 79.

5 Foreseeability and proximity of cause

6 Spier, Jaap: Unification of Tort Law: Causation, Kluwer Law International, London, 2000, p. 4.

az ügyvédek továbbra is munkaképesek lennének, úgy ez az összeg befolyna az iroda kasszájába, és az ügyvédek munkaképtelensége egyértelműen az alperes jogellenes cselekményének következménye. Az okok közelségének tana azonban már megkérdőjelezi azt, hogy az ügyvédi iroda vajon jogosult-e a fenti összeg kártérítés formájában történő érvényesítésére. Az angol jog azon az elven áll, hogy az előreláthatóság csak arra vonatkozik, hogy a jogellenes magatartás általában ismert vagy a károkozó által speciálisan ismert potenciális következmények tekintetében fennálljon. Ebben a tekintetben az ügyvédek személyi sérülései és az ő jövedelem kiesésük mindenképpen beletartozik az előreláthatóság fogalmába. Az azonban, hogy a jogsértéssel érintett gépjármű utasainak munkáltatója egy nagy bevétellel kalkuláló ügyvédi iroda, már kívül esik a szoros térbeli és időbeli összefüggés körén. A okok közelségét valló angol felfogás tehát – már kétségtelenül károkozó irányába gyakorolt méltányossági szempontokat is figyelembe véve – limitálja a kártérítés címén megítélhető összeget. A fent tárgyalt eset ellentételezéseként azonban megállapítható, hogy az angol jog nem az extrém kártérítési összeg miatt méltányossági alapon, hanem az okozatosság tanának felhasználásával szab határt a kártérítésnek. Abban az esetben ugyanis, ha a kárért felelőssé tehető gépjárművezetőnk egy másik kocsit utánfutójába rohan bele, mely egy nagy értékű versenylovat szállít, attól függetlenül felel a ló akár extrém értéke vonatkozásában is, hogy tudata átfogta-e a ló különleges értékét. Ekkor ugyanis az időbeli és térbeli közelség kétségtelen a kár bekövetkezte vonatkozásában. Az okozatosság lényege ugyanis továbbra is az, hogy a károkozó esemény vagy dolog olyan legyen, melyért a károkozó felelősséggel tartozik.

### Az adekvát okozatosság teóriája

A legelterjedtebb kauzalitás elmélet Európában az adekvát okozatosság

tana, mely már teljes egészében túllép a ténybeli okok mérlegelésén, és a jogi okozatosság primátusát hangsúlyozza. Franciaország, Németország, Görögország vagy akár Ausztria is az okfolyamat olyan elemeit igyekszik megtalálni, mely cselekvésekre a jog eszközeivel, a preventív és kompenzációs funkció egyidejű érvényre juttatásával leginkább hatni lehet.

A német jog az adekvát kauzalitás elméletét második lépcsőként fogja fel: okozati összefüggés egy jogellenes magatartás és egy káros eredmény között ugyanis csak akkor képzelhető el, ha a jogellenes magatartás általánosságban és nem abnormalis, teljesen lehetetlen vagy elhanyagolható körülmények között is valószínűleg kiváltotta volna ezt az eredményt, a károsodást.<sup>7</sup> A hangsúly a valószínűleg kifejezésen van. Az okozatosság hiányzik tehát minden olyan esetben, amikor a jogellenes cselekmény egy abszolút nem várt, előre nem látható következménnyel jár, amire senki nem számít. A klasszikus példában a károkozó eltöri a károsult alsó végtagját. A mentő a kórházba szállítás közben egy másik gépjárművezető hibájából karambolozik, és a károsultunk a mentőautóban életét veszíti. A belga jog ebben az esetben a *conditio sine qua non* talaján állva a végtagot eltörő személyt felelőssé tenné a károsult haláláért, hiszen a mentőben bizonyosan nem tartózkodott volna a karambol pillanatában, ha nem törött volna el a lába. Az adekvát kauzalitás azonban a cselekmények vonatkozásában a felelősséget megosztja, és ebben a tekintetben két különböző kárkövetelméletet keletkeztet. Külön kezeli a láb eltörését, mint káros eredményt, valamint a károsult karambolban bekövetkezett halálát. A két felelős fél a saját cselekménye vonatkozásában kötelezhető kártérítésre, aminek mértéke természetesen semmiképpen sem azonos, valamint az igényérvényesítés tekintetében sem állnak fenn a többes károkozás szabályai (egyetemlegesség). Az adekvát kauzalitás kiindulópontja tehát egy objektív standard, ami a tapasztalati tényeket figyelembe véve jellemzően következményként jelentkezik egy ilyen sérülés esetében.

Ha visszatérünk a gyűjtogatás következtében elpusztult, korábban méreggel a halálba segíteni szándékozott ló példájára, akkor az adekvát kauzalitás tana alapján már megállapíthatjuk a méreg adagolójának felelősségét is saját cselekménye vonatkozásában. Mivel azonban a káros szerzés tilalma miatt a két jogsértő nem felelhet külön-külön az elpusztult állat teljes értékével, így a méreg adagolója a német okozatossági terminológiának megfelelően azt az értékcsökkenést köteles megtéríteni, ami a gyűjtogatás időpontjáig a ló egészségének megromlása miatt bekövetkezett. Az istállót felgyújtó károkozó pedig a ló gyűjtogatás pillanatában fennálló – megromlott egészségi állapotára tekintettel kalkulált – értékét téríti meg. Ezzel máris meghatározható a végső káros eredményért – a korábban egészséges és használható ló elvesztéséért – a károsult tulajdonosnak járó összeg károkozók közötti megoszlásának aránya is.

Az adekvát kauzalitás frappáns megfogalmazását találjuk a Svájci Szövetségi Bíróság szövegezésében: „egy ok akkor minősül adekvátnak, amennyiben az általános élettapasztalatokra is tekintettel elegendő ahhoz, hogy előidézzon a ténylegesen okozott kárhoz hasonló hátrányt. Ennek megítélésénél az általános felfogásra, a méltányosság követelményeire és jogpolitikai indokokra egyaránt tekintettel kell lenni”.<sup>8</sup> Ez a megközelítés már az előbb tárgyalt három fő okozatossági teória vívmányait egyesítő, az esetek diverzitásához rugalmasan illeszkedő új doktrína megszületéséhez vezet.

Az adekvát kauzalitás frappáns megfogalmazását találjuk a Svájci Szövetségi Bíróság szövegezésében: „egy ok akkor minősül adekvátnak, amennyiben az általános élettapasztalatokra is tekintettel elegendő ahhoz, hogy előidézzon a ténylegesen okozott kárhoz hasonló hátrányt. Ennek megítélésénél az általános felfogásra, a méltányosság követelményeire és jogpolitikai indokokra egyaránt tekintettel kell lenni”.<sup>8</sup> Ez a megközelítés már az előbb tárgyalt három fő okozatossági teória vívmányait egyesítő, az esetek diverzitásához rugalmasan illeszkedő új doktrína megszületéséhez vezet.

### A nyílt és rugalmas oksági elméletek

Talán meglepő, hogy az európai jogrendszerek által kialakított és napjainkban is megtartott *conditio sine qua non*, okok közelsége, előreláthatóság vagy éppen az adekvát kauzalitás tanát egy angolszász jogrendszerből

<sup>7</sup> Bővebben lásd a Német Szövetségi Felsőbíróság következő ítéleteit: BGHZ 58, 48 (53); BGHZ 93, 351 (354) In H. Lange, Schadensersatz, 1990 8 DFC 123 [1997] III 110 (Svájci Szövetségi Felsőbíróság 1997-es döntése)

kiinduló dél-afrikai jog gyúrta iskolapéldaként rugalmas egésze. A fentiekben bemutatott elméletek ugyanis kizárólagosan kerültek alkalmazásra, míg Dél-Afrikában valamennyi tényezőt (előreláthatóság, adekvát kauzalitás, okok közelsége, szándékolt eredmények) számításba vesznek az ítélező bírák attól függően, hogy milyen esettel találják magukat szembe.<sup>9</sup> Az okozott sérelem kirívó nagysága esetében fokozott figyelem hárul az előreláthatósági klauzula érvényre juttatására, míg a több személy általi károkozások tekintetében az adekvát kauzalitás eredményei jutnak érvényre. Azonban egy-egy eseten belül is csupán dominanciája figyelhető meg az elkülöníthető elméleteknek, de jellemző a minden körülmény egyszerre történő mérlegelése.

Európában ezt a mindent magába olvasztó perspektívát az olasz és a holland jog tette magáévá. Olaszországban az adekvát okozatosság, előreláthatóság, közvetlen és közeli okok a maguk útját járják, és a bíróságok jóval túllépve ezen az ok és annak következménye (okozata) közötti kapocs megtalálása során a megfelelő okozatosság teóriáját követik. Ennek lényege, hogy a bíró szabad mérlegelési jogkörébe tartozik, hogy a Codice Civile által tartalmazott jellemző okozatossági kritériumok közül az adott esetben melyiket vagy melyeket alkalmaz. Az egyetlen követelmény csupán az, hogy számot adjon a vezérfonálnak választott teória konkrét esetre vonatkoztatott megfelelőségét illetően.<sup>10</sup>

A holland polgári törvénykönyv (Burgerlijk Wetboek, BW) arra az álláspontra helyezkedik, hogy csak azon károkért jár kártérítés, melyek tekintetében a károkozó cselekménye vagy mulasztása és a kár olyan viszonyban áll egymással, hogy a károkozó felróhatósága – figyelembe véve a kár természetét és a felelősség más tényezőit is – megállapítható a káros eredmény tekintetében.<sup>11</sup> Ez a

klauzula lényegében összekapcsolja az okozatosság és a felróhatóság premissáit, és ezzel az oksági kapocs közelségének megállapítása során feltételként szabja a felróhatóság vizsgálatát.

A valamennyi tényező komplex, de szabad mérlegelésen alapuló vizsgálatát előíró jogrendszerek véleményem szerint igazán modern és a társadalmi folyamatokra könnyen reagáló, erkölcsi normákat is leképező kártérítési jog megteremtésének irányába hatnak. Az oksági elméletek merev és elkülönült kezelése helyett lehetőséget biztosítanak az egyediesítésre, és végső soron egy rugalmas és tartalmilag is jogszerű jogalkalmazást eredményezhetnek.

### Az okozatosság kérdései a hozzátartozó vagy beavatkozó károsult relációjában

Az okozatosság addig általában nem jelent kérdéses premisszát, amíg egy közvetlen károsult kíván igényt érvényesíteni a károkozóval szemben. A térbeli és időbeli közelség az ilyen esetekben mindig megvalósul a károkozó cselekmény és a káros eredmény vonatkozásában. A helyzet bonyolultságát az adja, ha valaki közvetett módon szenved kárt egy jogellenes magatartás következtében. Az oksági kapocs ilyenkor általában távoli, és első ránézésre csak a *conditio sine qua non* alapján vonható egyértelműen az értékelés körébe. Az úgynevezett másodlagos áldozatok (*secondary victim*) tekintetében az egyik leginkább ismert jogintézmény a nem vagyoni kártérítés körébe illeszthető hozzátartozói igények kérdése. A hozzátartozói igények – véleményem szerint szűkítő és nem feltétlenül helytálló – terminológiája olyan károk megtérítését vonja a jog látókörébe, melyek egy közvetlenül károsodott hozzátartozó elvesztése vagy más károsodása következtében érték a közeli rokont. Ahogyan az angolszász jogrendszerek ezt a kate-

góriát kitágították a hozzátartozói minőség jogi kategóriájától az érzelmi kapocs döntő vizsgálatára,<sup>12</sup> úgy egyre több problémával találkoztak az oksági lánc szorosra fűzését biztosítani hivatott elméletek megtalálása során. Az igényérvényesítő félnek ugyanis már nem elegendő csupán a károkozó elsődleges károsultat sértő jogellenes cselekményének bizonyítása, hanem igazolnia kell valamilyen érzelmi kapcsolatot, amely feltételezi, hogy a közvetlen károsultat ért jogsérelem számára is negatív következményeket eredményezett. A kauzalitás bizonyítása ez esetben tehát kettős, hiszen az eredeti oksági lánc mellett ezt a jogsértő cselekménytől független rokoni vagy más érzelmi kapcsolatot is bizonyítani kell. Felmerül ebben az esetben az előreláthatóság kérdése. Az értékelés körébe vonhatók-e vajon az így elszenvedett mentális vagy pszichés, esetleg erkölcsi károk? Logikus válasz ad a francia és az angol jog erre a kérdésre. A közvetlen áldozat családtagjait Franciaországban törvényi védelem, Angliában a *common law* alapján külön bizonyítás nélkül is az általában szokásos ismeretek és tapasztalatok miatt is károsultaknak tekintik. A károkozó bizonyíthatja azonban, hogy a jogban létező védelem ellenére nem állt fenn olyan érzelmi kapocs a közvetlen károsult és az igényérvényesítő rokon között, ami az oksági láncot megfelelően direktté tenné a jogellenes cselekmény és a közvetett áldozati minőségében fellépő fél kára között.<sup>13</sup>

A hozzátartozók kárigényeihez hasonló áttételt kell áthidalnia a jognak az úgynevezett beavatkozó károsultakat ért sérelmek esetén is. A probléma megvilágítására álljon itt a következő két hipotetikus jogeset:

– 1. eset: A károkozó felróható magatartása következtében az elsődleges károsultunk veséje megsérül, túlélése csak új vese esetén biztosított. A felperes megfelelő donornak bizonyul a veseátültetés tekintetében.

<sup>9</sup> i.m. Spier p. 133.

<sup>10</sup> Pomar – Garcia, The Plural and Misleading Notion of Economic Loss in Tort: A Law and Economics Perspective, (<http://www.indret.com/eng/artdet.php?ed=53&Idioma=eng&IdArticulo=401>) (2006. április 15-i letöltés)

<sup>11</sup> BW VI. Könyv, art. 98.

<sup>12</sup> Bővebben lásd: Fézer Tamás: Gondolatok az erkölcsi károkhoz kapcsolódó hozzátartozói igények megengedhetőségéről; Debreceni Jogi Műhely 2005/3. szám ([http://www.law.klte.hu/jogimuhely/01\\_hun\\_index.htm](http://www.law.klte.hu/jogimuhely/01_hun_index.htm))

<sup>13</sup> Markesinis – Coester – Alpa – Ullstein, Compensation for Personal Injury in English, German and Italian Law: A Comparative Outline, Cambridge, 2005, p. 56.

A sebészeti beavatkozás során felperes egyik veséjét eltávolítják. A felperes beperli a károkozót mindazon fájdalomért és szenvedésért, ami a vese-transzplantáció miatt érte.

– 2. eset: Egy vonatbalesetben – melyet A okozott – B súlyosan megsérül. B sérülései miatt képtelen elvonszolni magát a vasúti sínekről. C az éppen érkező újabb vonat elől igyekszik megmenteni a sérült B-t, ám a sínekről való elhúzása során maga is megsérül. Később C kártérítést követel A-tól sérülései okán.

A fenti esetek mindegyikében az európai jogrendszerek jellemzően vizsgált három nagyja (angol, francia és német) megítéli felperesek részére a kártérítést, azonban az okozati összefüggést más-más szempontok alapján látja megállapíthatónak. Az angol precedensjog töretlen abban, hogy minden esetben, ha valaki más veszélybe sodor, akkor felelősséggel tartozik a sérült személy segítségére siető beavatkozó káráért is. Az oksági láncolatot csak az a tény törheti ebben a relációban meg, ha a beavatkozó nyilvánvalóan meggondolatlanul, egyenesen vakmerően cselekedett.<sup>14</sup> A német jog a nyilvánvalóan ésszerűtlen és irreális beavatkozások kivételével azon az alapon ítéli meg a kártérítést a beavatkozó félnek, hogy a beavatkozó felperes a kár-

okozó által teremtett körülmények hatása alatt morális és néhány esetben akár jogszabályi követelményeknek eleget téve cselekedett és szenvedte el kárát. A francia jog a vesetranszplantáció esetében érdekes megoldással az okozati összefüggést jogpolitikai indokok nyomán látja igazoltnak. Jogpolitikai célként fogalmazza ugyanis meg a donorrá válásra való hajlandóság növekedését a lakosság körében, így minden lehetséges és nem túl irreális eszközzel támogatja a donorokat. A kártérítés ebben a felfogásban a jogpolitikai célt szolgáló civiljogi eszköz, és az okozati összefüggés ennek a jogalkotói elvárásnak a hatására keletkezik.

A közvetett okozatosság esetén tehát a fenti példából levonható következtetés, hogy lennie kell valamilyen akár kodifikált, akár jogalkalmazói szinten elismert rendező elvnek, amely ha nem is minden esetben menti fel, de jelentősen könnyíti az igényérvényesítő közvetett károsultat az okozati összefüggés valamennyi momentumának bizonyítását alól.

### **Összegzés**

Az okozati összefüggés napjainkban is vitatott témaköre a polgári jogi fe-

lelősség kérdésének. Bár szinte minden európai államban létezik valamiféle rendező elv, amelynek mentén halad a jogalkalmazás, de látható, hogy ezek a teóriák a kártérítési esetek sokszínűségéből fakadóan önmagukban nem képesek a tartalmi jogszerűséget is mindig magukban hordozó ítéletek megszületését biztosítani.<sup>15</sup> Az olasz és a holland jogba betörő új tendencia – mely a komplex megközelítést hangsúlyozza – kitörési pont lehet a magánjog európai egységesítése során is. A közös gyökerek és kiindulópontok megtalálása a sokszínű variációk és a nemzeti hagyományok miatt nehéz, azonban a külföldi ítéletek egyre nagyobb számban történő figyelembevétele a nemzeti jogalkalmazások során biztató tényezőként hat.<sup>16</sup> A magyar felelősségi jogban elsősorban a nem vagyoni kártérítés és a közvetett okozatosság eldöntése során jelentkeznek problémák a joggyakorlatban. Európa szinte valamennyi államának jogában – kontinentális és angolszász jogot követőnek egyaránt – domináns szerep hárul a kauzalitás megítélésénél az ítélkező bírásokra. A konzekvens jogalkalmazás azonban nem egyszeri jogelvek lefektetésével, hanem esetcentrikus ítélkezési állandók felállításával képzelhető csak el.

14 Hart – Honoré, *Causation in the Law*, 1982, reprint: 1994 p. 93.

15 Szalma József, *Okozatosság és polgári jogi felelősség*, Novotni Alapítvány, 2000, p. 11.

16 Például a Holland Felsőbíróság 1992-es döntése (HR 8.7.1992, [1992] NJ, 714)

## A francia szociális rendszer általános bemutatása

Ebben a cikkben a francia szociális védelmi rendszer általános bemutatására kerül sor. Franciaországban a szociális védelmi rendszer és a szociális biztonsági rendszer nagyon precízen definiálva van. A szociális védelmi rendszer a tágabb és átfogóbb kategória, míg ennek keretében helyezkedik el az állami szociális biztonsági rendszer, amelybe a kifejezetten hagyományosan biztosítási alapon járó ellátások tartoznak. A francia szociális védelmi rendszer nagyon komplex szerkezetű. Megkülönböztethető benne az állami szociális biztonsági rendszer, amely biztosítási alapú és négy foglalkozási csoportot foglal magába. A másik nagy terület a kollektív megállapodásokon alapuló szociális védelem, amely Franciaországban nagyon hatékonyan funkcionál. Ezenkívül létezik az egyéni magánbiztosítási szociális védelem és a szociális segélyezés. A francia szociális biztonsági rendszer rendkívül tagolt, a társadalmi kockázatok legszélesebb körére vonatkozóan tartalmaz rendelkezéseket. Először egy rövid elméleti áttekintést vázolok fel, majd ezt követően a szociális biztonsági rendszer szerkezeti felépítését a nyújtott ellátásokat és a finanszírozás alapjait mutatom be, végül a francia szociális segélyezés és családtámogatás alapjait, valamint az egészségügyi rendszert ismertetem.

Az Európai Unióban ma nem létezik egységes társadalombiztosítási-szociális jog, Az Európai Közösségek létrehozatalakor alapvető célkitűzés a gazdasági integráció megvalósítása volt, és mindent ennek rendeltek alá. Azonban az eltelt évtizedek egyértelművé tették, hogy a gazdasági fejlődés mellett a tagállamok szociális ellátórendszereit is egyre magasabb szintre kell fejleszteni, hiszen a gazdaság ütemes fejlődése csak stabil és erős szociálpolitika és szociális védelmi rendszer segítségével meg-

valósítható. Ma az Európai Unió céljaként a gazdasági és a szociális fejlődés és a magas foglalkoztatottságra való törekvés vált meghatározóvá. Tekintettel azonban az egyes tagállamok eltérő szociális rendszereire az egységes társadalombiztosítási-szociális jog az Európai Unióban ma még nem lehetséges, vagyis a társadalombiztosítás keretében nyújtott egyes ellátások tekintetében az egyes tagállamok szabályai azokat, amelyeket alkalmazni kell. Tekintettel az eltérő történelmi fejlődésre (Bismarcki biztosítási modell, a segélyezési modell és az univerzális ellátások modellje) ezen a területen jelenleg csak a koordináció lehetséges, vagyis nem akarják a különböző jogrendszerek egységesítését megvalósítani (harmonizáció), hanem az eltérő nemzeti jogrendszerek sajátosságait megőrizve, egységes iránymutatások bevezetésével próbálják elérni az átjárást a különböző jogrendszerek alkalmazása tekintetében. A cél annak biztosítása, hogy ne szenvedjenek hátrányt azok a személyek, akik a Közösség több tagállamában kívánnak munkát vállalni, vagy munkavállalási céllal letelepedni, illetve valamelyik tagállamban rövidebb-hosszabb ideig tartózkodni. A szociális ellátórendszerek koordinációja szükséges feltétel ahhoz, hogy a személyek szabad mozgása megvalósulhasson a tagállamokban.

A szociális védelem nem egy eszme, amit könnyen definiálni lehet. Szociális védelem alatt az összes olyan újraelosztási mechanizmust érteni kell, amelynek célja az állampolgárok védelme a szociális kockázatokkal szemben. Franciaországban a rendszer működésének alapelve, hogy többé-kevésbé a társadalom minél több tagját átfogja, vagyis univerzális legyen. Franciaországban célkitűzés az, hogy az ország valamennyi polgárát védje a szociális védelmi rendszer, azonban ez a gya-

korlatban nagyon nehezen valósítható meg. A szociális biztonság ennél szűkebb terjedelmű, alapvetően a hagyományosan társadalombiztosítási körbe tartozó ellátások tartoznak bele.

A francia szociális védelmi rendszer (le système de protection sociale) magába foglalja – többek között – a társadalombiztosítást (le système de sécurité sociale), a munkanélküli biztosítást (l'assurance chômage) és a kiegészítő nyugdíjat. Ide tartozik azoknak a személyeknek a szociális segélyezése is (l'aide et l'action sociales), akiknek munka hiányában nem lehet megfelelő jövedelmük, vagy a családjuknak a megélhetése nem biztosított, így szociális segélyt kapnak. Ide tartoznak még a különböző családi támogatások (les prestations familiales) is. A szociális védelmem túl ambiciózus törekvés, mivel azt jelenti, hogy a társadalom valamennyi tagja védelemben részesül a szociális kockázati események tekintetében.

Az állami szociális biztonság rendszerben különböző foglalkozási ágak szerint kategorizáltak a biztosítottak. Ennek alapján négy foglalkozási kategóriát különböztetett meg a francia rendszer. Megkülönböztethető az általános szabályozás alá tartozók csoportja (le régime général), amelybe a társadalom körülbelül 80%-a tartozik, vagyis a nagyobb része, ezáltal ez a rendszer az egyik legfontosabb. Ide tartoznak azok a fizetésből élők, akik a másik három csoportba nem sorolhatók be. Ennek keretében található a betegségbiztosítási, anyasági ellátások, rokkantsági és a halál esetére járó juttatások, beleértve a munkahelyi balesetek és a foglalkozási megbetegedéseket, valamint egyes családi és öregségi ellátásokat is. Ezenkívül van a mezőgazdaságban dolgozókat magába foglaló rendszer (le régime du monde agricole), ahova a nem fizetésből élő termelők, a mezőgazdasági fizetett dolgozók, és a családtagjaik tartoznak. A mezőgazdasági rendszerbe tehát azok tartoznak, akik a mezőgazdaságból élnek, az önfoglalkoztatók azonban csak bizonyos megszorításokkal. Ugyanis ezen személyek csak öregségi nyugdíjra jogosultak, azonban csatlakozhatnak a

betegbiztosítási, anyasági és balesetbiztosítási ellátásokhoz. A következő a speciális foglalkozást végzők (les régimes spéciaux) rendszere, amely magába foglal 120 speciális nyugdíj-szabályozást és három speciális betegségbiztosítási szabályozást. A negyedik pedig a független foglalkozást (les régimes autonomes, vagy régimes des professions non salariées non agricoles) folytatok rendszere. A speciális foglalkozást végzők rendszerébe a különböző foglalkozási tevékenységet végző aktív munkavállalók tartoznak, akik az általános rendszerben nem biztosítottak (vasutasok, bányászok, matrózok, szállítmányozásban dolgozók, állami alkalmazottak). A szociális biztonsági rendszer az ő esetükben foglalkozási csoportonként nagyon eltérő. Vannak foglalkozási ágak, ahol valamennyi szociális kockázatra kiterjed a védelmük, és vannak, ahol csak egy-egy szociális kockázatra, míg megint mások az állami szociális biztonsági rendszerben biztosítottak a betegbiztosítás tekintetében (állami alkalmazottak). A rájuk vonatkozó szabályok különböző törvényekben találhatók meg. Az autonóm foglalkozást végzők rendszerében három kategória különböztethető meg. Az elsőbe az iparban és a kereskedelemben foglalkoztatottak tartóznak, a másodikba a kisiparosok, a harmadikba pedig a szabadfoglalkozásúak. A nyugdíjbiztosítás az első két autonóm rendszerben hasonlít az általános rendszerben működőhöz. A szabadfoglalkozásúak rendszerében minden egyes foglalkozásnak önálló szabályozása van (pl.: ügyvédeknek, orvosoknak, szakértők). A rájuk vonatkozó szabályozás révén különböző szervezetek által irányítottak, különösképpen a betegségbiztosítást illetően a Szabadfoglalkozásúak Betegbiztosítási Országos Pénztára által (Canam, Caisse nationale d'assurance maladie des professions indépendantes). Minden egyes foglalkozás saját nyugdíjrendszerrel rendelkezik, amely két pilléren nyugszik, az egyik pillér az alap, a másik pedig a kiegészítő nyugdíj.

Számos fokozata van a koordinációnak és a harmonizációnak az általános rendszer és a többi rendszer között. Nagyon fontos, hogy az ösz-

szes rendszerre egységes törvényi szabályozás létezik bizonyos vonatkozásokban, mint az adminisztráció, a finanszírozás, vagy a bírósági szemlélet tekintetében. Az állami szociális biztonsági rendszer az állam által kialakított és szabályozott törvényeken alapul. Mellette meghatározó szerepe van a kollektív szerződéseken alapuló rendszernek, amely kötelező valamennyi az adott foglalkozási szektorban foglalkoztatott munkavállaló tekintetében. Franciaországban a kollektív szerződéseknek és a bennük foglalt szociális ellátásoknak fontos és meghatározó szerepe van.

A szociális segélyezés tartalmazza azt a minimális jövedelmet, amely szükséges az egyén számára ahhoz, hogy képes legyen visszatérni a társadalmi és foglalkozási életbe (revenu minimum d'insertion – RMI), és hagyományosan segélyezési forma. A Családi és Szociális Segélyezés Kódexe (Code de l'action sociale et des familles) tartalmazza a szabályait. Segélyezési alapon 2000 óta létezik Franciaországban a jövedelem-vizsgálaton alapuló Univerzális Betegségi Biztosítás (Couverture Maladie Universelle – CMU), amelynek következtében a lakosság teljes része hozzájut a szükséges orvosi ellátáshoz. Ebben a cikkben az általános szabályozás alá tartozók csoportja részére nyújtott szociális ellátások ismertetését – a teljesség igénye nélkül – igyekszem felvázolni.

### **Az általános szabályozás szervezete és finanszírozása**

A francia társadalombiztosítás a Bismarcki hagyományokon nyugszik, vagyis a rendszer a fizetésből élők keresete után fizetett járulékokon alapul. Az általános szabályozás hatálya alá tartozó szociális igazgatási szervezet nagyon összetett. A pénztárak nem az állam által fenntartottak (kivéve az országos pénztárak vezetőit), és emiatt magánjogi szabályok hatálya alá tartoznak. Jóllehet az állam jelen van a szociális igazgatásban, mivel felügyeletet gyakorol az országban működő szociális szervezetek tekintetében. Pénzügyi szempontból nézve az általános sza-

bályozás alá tartozók járulékfizetéséből finanszírozott a rendszer. 1967 óta az általános szabályozásnak három ágát különböztetjük meg: a betegségbiztosítást (betegség, anyaság, rokkantság, halál esetére járó ellátások, munkahelyi balesetek és foglalkozási megbetegedések), az öregségi (nyugdíjat) és a családi támogatásokat. Mindegyik ágának saját rendszere van, bizonyos esetekben a szabályozás azonban közös. Így országos szinten a Fizetésből Élő Dolgozók Betegségbiztosítási Országos Pénztára (Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés – CNAMTS) intézi az előbb felsorolt ellátásokat. Ez fizeti például a táppénzt. Helyi és megyei szinten 128 betegségbiztosító pénztár működik és regionális szinten 16 regionális betegségbiztosító van, amelyek a munkahelyi baleset és foglalkozási megbetegedés esetén járnak el.

A finanszírozás a hozzájárulás fizetésén alapul, alapja a jövedelem, amely köztehernek minősül. Jogi eredetük tekintetében költségvetési adónak, illetve szociális elvonásnak tekintik őket. A hozzájárulás fizetésére mind a munkáltató, mind a foglalkoztatott általában köteles, de lehet csak kizárólag az egyiknek a terhére, mint például a munkahelyi balesetek és a családi kedvezmények fizetése kizárólag a munkáltatót terhelik. A befizetéseket a munkáltatónak kell teljesítenie az ACOSS (l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale), illetve az URSSAF (les Unions de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale et d'allocations familiales) részére, amelyek később ebből fizetik ki a különböző biztosítási ágakban a juttatásokat (kivéve a családi támogatásokat). Az általános társadalombiztosítási hozzájárulás (contribution sociale généralisée – CSG) 1991-es bevezetését követően a családi ellátásokra való jogosultság általánossá vált, amelynek finanszírozására szolgál és a népesség egészének jár, nem csak a foglalkoztatottaknak. Ezeknek a kifizetésére a hagyományos hozzájárulás nem volt elegendő, ezért egy másik elvonásra volt szükség, ami a CSG, és amely valamennyi jövedelmet érint. A társadalmi közös kockázatviselés megtérítéséhez való hozzájá-

ulás (contribution pour le remboursement de la dette sociale – CRDS) 1996-ban lett bevezetve, ugyanaz a célja és a haszna, mint a CSG-nek, de egy jóval nagyobb kört fog át. Ezeknek bevezetése szakított a biztosítási elv alapelveivel, mivel ezek fizetése minden Franciaországban élő számára kötelezőek, függetlenül a munkavégzés helyétől, és a francia társadalombiztosítási ellátások finanszírozására szolgálnak. Bármennyire is vitatott, szükséges megjegyezni, hogy a szociális védelmi rendszer többé már nem tudna működni ezen két hozzájárulási forma nélkül.

### Kötelező alapú társadalombiztosítás

A kötelező alapú társadalombiztosítás a társadalombiztosításból és a munkahelyi balesetek és a foglalkozási megbetegedések biztosításából tevődik össze.

- 1.) *Betegségbiztosítás:* a betegségbiztosítás megtéríti a foglalkoztatott betegsége miatt szükséges természetbeni kiadásokat, és a kieső jövedelmet pótló pénzbeli ellátásokat. Ez a biztosítás a gondoskodáson alapul, megtéríti az egészségügyi ellátások költségeit. Ez az alábbi általános elveken nyugszik:
  - a beteg által az orvos szabad megválasztásán,
  - az orvosi ellátás költségének a megtérítésén,
  - a költségek megelőlegezése a beteg által,
  - a megelőzés kiemelt szerepén.
- 2.) *Anyasági ellátások:* célja a szülés megkönnyítése és védi a gyermeket és az anyát. Lefedi a szüléssel járó költségeket (terhesség alatti kiadások), és a kieső jövedelmeket helyettesíti. 2002 óta az apák is részesedhetnek 11 napos apasági szabadságban (ikrek esetén 18 nap). A szabadságot a gyermek születését követő négy hónapon belül kell kivenni, azonban az apa igényelheti ezt a szabadságot a gyermek, vagy az anya elhalálása esetében is.
- 3.) *Rokkantsági ellátás:* a társadalombiztosítás betegség miatt, vagy munkahelyi baleset, illetve foglal-

kozási megbetegedésben megrokkant személynek jár, aki munka vagy kereső képességének 2/3-at elvesztette és 60 év alatti. Nem lehetséges, hogy az ilyen személy ugyanazon tevékenységi körben, vagy ugyanazon foglalkoztatási kategóriában korábbi bérének 1/3-nál többet keressen. Megkülönböztetünk munkahelyi baleset és foglalkozási betegség esetén járó járadékot, amely a szakmájának a gyakorlása miatt bekövetkezett munkaképesség csökkenésének a pótlására szolgál és külön ágban kezelik. A rokkantságot három fokozatba sorolják: azok a személyek, akik képesek bizonyos tevékenységet elvégezni, azokat, akik nem képesek ennek elvégzésére és azok, akik más segítségére is rászorulnak mindennapi életvitelük biztosításához. A rokkantsági ellátást nem szabad összekeverni a fogyatékos felnőtteknek nyújtott támogatásokkal.

- 4.) *Halál esetére járó ellátások:* azoknak a közeli hozzátartozóknak jár, akiket az elhunyt biztosított eltartott.
- 5.) *Öregségi ellátások:* azoknak jár, akik a koruk miatt már nem tudnak dolgozni. 1982-ig 65 éves kortól járt az alapnyugdíj, ekkortól 60 éves életkorra csökkent. A korengedményes nyugdíj Franciaországban is létezik, 2004-től azok számára is biztosított a nyugdíj, akik már 14 éves koruktól dolgoznak, vagy akik legalább 80%-ban rokkantak. A rendszer alapja a felosztó-kiróví elv, vagyis az aktív korúak befizetéseiből fedezik az alapnyugdíjakat, kiegészítve egy széles szolidaritási komponenssel. A minimális öregségi nyugdíj azoknak jár, akik legalább 65. életévüket betöltötték, és nem jogosultak nyugdíj ellátásra, vagy ez az összeg túl alacsony. Legalább 25 évet dolgoztak, vagy megfelelő fizetéssel nem rendelkezett személynek, vagy olyan személynek, aki semmilyen öregségi ellátásban nem részesül, vagy olyan családanyáknak, akik elváltak, egyedül gyermeket nevelők, vagy özvegyek, akik legalább 5 gyermeket neveltek és

semmilyen társadalombiztosítási ellátásban nem részesülhetnek. A kiegészítő támogatást olyan személynek juttatják, akik legalább 65 évesek és rendelkeznek egy alapjuttatással.

### Kiegészítő szociális védelem

Az alap rendszerben biztosított szolgáltatások elégtelennek bizonyultak, ezért előtérbe került a foglalkoztatott kiegészítő biztosítása. A munkáltatók és a foglalkoztatottak saját képviselőik révén a kollektív szerződéseket úgy kötötték meg, hogy megfelelő szintű szociális védelmet biztosítsanak a foglalkoztatottak részére az alap rendszert kiegészítve. Ez véd egyrészt az alacsony nyugdíjak tekintetében a kiegészítő hozzájárulás révén, másrészt pedig a munkanélküliség ellen. Ebben a két esetben a kiegészítő szociális védelem keretében a csatlakozás kötelező a foglalkoztatottak tekintetében. Mellette létezik az önkéntes kiegészítő szociális védelem is, amelyhez az állampolgárok egyénileg és önkéntesen biztosíthatják magukat, hogy magasabb szintű szociális védelemben részesüljenek, vagyis a fizetésből élő rendelkezik a hozzájárulásáról és kockázatvállalásról. Ezért a kiegészítő védelem nem elérhető a lakosság azon részére számára, akiknek a jövedelmük nem elégséges.

### Munkanélküli ellátások

1991-ben létező munkanélküli juttatást, felváltotta a munkába való visszatérést segítő juttatás. Ennek feltétele, hogy a munkanélküli legalább négy hónapot dolgozott az utolsó 18 hónapban a munkaszerződésének a megszűnéséig. Továbbá munkára alkalmasnak kell lennie és álláskeresőként regisztrálva kell lennie. Saját magának is munkát kell keresnie és nem lehet jogosult öregségi nyugdíjra. A munkanélküli személy biztosított marad a táppénz, az anyaság, rokkantság és halál esetére járó juttatások tekintetében, valamint a nyugdíj vonatkozásában mind az alap- és a kiegészítő nyugdíj tekintetében abban az időszakban mialatt a munkanélküli ellátásban részesül. A jogalkotó megköveteli három feltétel egy-

idejű fennállását, hogy a munkanélküli ellátást folyósítsák. Munkáltató általi felmondás, munkára való alkalmasság (kevesebb mint 60 éves, és a munkára való fizikai alkalmasság), minimális biztosítási időtartam, munkahelykereséshez való pozitív hozzáállás és egy munkához való visszatérés segítő tervezet kötelező aláírása. A munkanélküli biztosítási rendszer hozzájárulásokból finanszírozott rendszere ki van egészítve egy jövedelem-vizsgálaton alapuló, szolidaritási munkanélküli segély típusú ellátással, vagyis a szociális biztonsági rendszerben meglévő munkanélküli biztosítás mellett létezik az önálló munkanélküli ellátások rendszere. Egy időben a biztosítási típusú munkanélküli ellátások és a segélyezés alapján nyújtott munkanélküli ellátások összekeveredtek, de a források csökkentése a biztosítási, és a segély alapú ellátások egyértelmű elválasztásához vezettek.

A szolidaritási rendszert az állam finanszírozza. Ennek négy fajtája van: sajátos szolidaritási segély, beilleszkedési segély, nyugdíjjal egyenértékű segély és átképzést támogató segély. A beilleszkedési segély kombinálni lehet a munkából származó jövedelemmel és egy éven keresztül adható, amely időtartam hat hónappal meghosszabbítható. A sajátos szolidaritási segély hat hónapra jár és szintén meghosszabbítható.

### Szociális szükségletek (segélyek)

A társadalom nem teljes körűen lefedett, különösképpen azok tekintetében, akik nem végeznek munkát, az ő részükre biztosított a szociális segélyezés. Szemben a társadalombiztosítással nem veszik figyelembe a kedvezményezett munkában betöltött szerepét, hanem csak társadalmi helyzetét és forrásait, amely igazolja rászorultságát. Ezért a szociális segélyt az adókból finanszírozzák és nem a társadalombiztosítási járulékokból. A szociális segély egy jogosultság, amelynek a szabályait a francia szociális törvény tartalmazza (Code de l'action sociale et des familles). A következő esetekben állapítható meg: ha az egyén kora, fogyatékosága, betegsége vagy szociális nehézségei alapján rászorult. Ak-

kor beszélnek segélyről, ha a kedvezményezett ezen kategóriákban támasztott kritériumok tekintetében legalább egy vonatkozásában rászorulóknak tekinthető. Azoknak jár a segély, akik francia lakóhellyel rendelkeznek, függetlenül az állampolgárságtól, sőt azoknak az Európai Unión kívüli államok állampolgárainak is, akik Franciaországban tartózkodási engedéllyel rendelkeznek, feltéve hogy egy bizonyos időtartam (minimum három év) már eltelt. A kérelmezőnek általánosságban 25. életévét be kell töltenie, ha fiatalabb egy vagy két eltartott gyermeke kell legyen.

A lakóhellyel rendelkezés nem játszik szerepet viszont abban, hogy az állam orvosi segítséget nyújtson (ami lehetővé teszi, hogy külföldieket rendkívüli helyzetben orvosi ellátásban részesítsenek), illetve a gyermeket illető szociális segélyek tekintetében. A betegségi segélyt, amely minden személy számára biztosítja az egészségügyi ellátást, 2000-től az Univerzális Betegségi Biztosítás – UBB (Couverture Maladie Universelle – CMU) létrehozásával egészítették ki és újították meg. Eltérően a társadalombiztosítástól, ami a fizetés utáni hozzájárulásból finanszírozott, a szociális segély az adókon és a helyi bevételeken nyugszik.

A szociális segély különböző ellátásokat foglalja magába. Időseknek nyújtott szociális segélyben részesülhet az a személy, aki legalább 65 éves, a jövedelme alacsony. Francia nemzetiségű, vagy Franciaországban él legalább 25 éve a 70. életévének a betöltése előtt. Az időseknek adható szociális segélynek három formája van: a lakóhelyen nyújtott segély, az elszállásolás alapján (pl.: aki állami vagy magán idősok otthonában, nyugdíjsházban, vagy befogadó személynél él) kapott segély, és az időskorú függő személynek nyújtott segély.

Az állami orvosi segélyre jogosult az a külföldi személy, aki Franciaországban él, megszakítás nélkül legalább három hónapnál hosszabb ideje, és nem felel meg az Univerzális Betegségi Biztosítás feltételeinek, és akinek a jövedelmi viszonyai nem érik el az UBB által megkövetelt szintet. Jogosult rá az a személy is, aki nem Franciaországban él, de ott

tartózkodik és akinek az egészségügyi állapota azt szükségessé teszi. Ebben esetben az állami orvosi segély megítélése egyéni döntés alapján történik. Akit Franciaországban őrizetbe vettek – mind francia, mind egyéb állampolgárságú – szintén megilleti, amennyiben az egészségügyi állapota szükségessé teszi.

Létezik a fogyatékos személyek részére biztosított szociális segély, valamint a megyék által szervezet, a rászoruló gyermekeknek biztosított köz- és magán tulajdonú létesítményekben nyújtott gyermekvédelmi gondoskodás. Ezek a szolgálatok a helyi polgármesteri hivatal hatáskörébe tartoznak. A megyének feladata, hogy megszervezze a szolgáltatásra jogosult kiskorú gyermekek és kamaszok befogadásához és elszállásolásához szükséges eszközöket és feladatokat, mégpedig úgy, hogy létrehozza saját intézményeit és szolgálatait, állami vagy magán intézményekkel kötött szerződések révén.

### Családpolitika

A társadalombiztosítás által az állam igyekszik megvédeni a társadalom tagjait a szociális kockázatoktól, amelynek egyik eleme a gyermekvállalás. A család belép a társadalombiztosítás keretébe és az állam születést ösztönző politikát folytat ebből kifolyólag. Már 1945-től kezdődően a jövedelemre kivetett járulékok tekintetében figyelembe vették a gyermekkel rendelkezők speciális helyzetét. Már 1946 óta létezik a négy alap családtámogatási kedvezmény. Az első a családi pótlék, amely a második gyermek születésétől kezdődően jár, a második egy fizetést biztosító családi kedvezmény, ha a nő nem tud dolgozni, a harmadik a születés előtti támogatások (szülési segély), és a negyedik az anyasági segély. A családi kedvezmények köre folyamatosan bővült, rendszerét nehéz megérteni, mivel több jogszabályban található rendelkezések erre vonatkozóan. Megkülönböztethető a biztosítási alapon járó családi támogatások és a segély alapú családi támogatások. Ilyen családi támogatás például a Társadalombiztosítási törvényben (Code de la Sécurité Sociale) biztosított, a fiatal gyermek



születésének támogatására fizetett járadék (la prestation d'accueil du jeune enfant), a családi pótlék (les allocations familiales), a kiegészítő családi pótlék (le complément familial), a lakhatás elősegítésre adott támogatás (l'allocation de longement), a speciális iskoláztatási támogatás (l'allocation d'éducation spéciale), a családfenntartási támogatás (l'allocations de soutien familial), a beiskolázási segély (l'allocation de rentrée scolaire), a különélő szülő támogatása (l'allocation de parent isolé) és a fogyatékos gyermekek esetében adott családtámogatás (l'allocation de présence parentale).

### Egészségügyi szolgáltatások

Az egészségbiztosítás a hagyományos biztosítási elven alapul. A mun-

káltató és a munkavállaló is hozzájárulást fizet, amely alapján jogosult lesz a foglalkoztatott az egészségügyi szolgáltatások igénybevételére. Ez a jogosultság az egészségügyi szolgáltatások tekintetében megilleti a függő családtagokat is. Jogosult a foglalkoztatott az orvosi, fogorvosi, gyógyszerészeti és kórházi ellátásra, amelynek 70%-át az egészségbiztosító fizeti meg, a fennmaradó 30% tekintetében pedig a foglalkoztatottnak kell megfizetni. Erre a 30%-ra különböző magán-egészségbiztosítókkal lehet szerződni, amelyek megtérítik ezt a részt is a foglalkoztatott helyett. Az egészségügyi szolgáltatást a betegnek kell megelőlegeznie, amit később a biztosító visszatérít a részére. Akik nem tudják megfizetni a szükséges ellátás költségeit, azok az Univerzális Betegsé-

Biztosítás, vagy az állami orvosi segély keretében jogosultak az egészségügyi szolgáltatásra.

### Irodalom

- 1.) Prof. Dr. Danny Pieters: The Social Security Systems of the Member States of the European Union, Intersentia, Antwerp – Oxford – New York, 2002. 93–116. pp.
- 2.) Catherine SEBBAH: Le Système de Protection Sociale En France, Éditions ASH – Groupe Liaisons S.A. 2004.
- 3.) Jean-Pierre Laborde: Droit de la sécurité sociale, Presses Universitaires de France, 2005.
- 4.) Georges Dorion, André Guionnet: La sécurité sociale, Que Sais-Je? Presses Universitaires de France, 7e édition, 2000, mai.

Izsóné dr. Ács Alexandra

## Az élettársakról nem magánjogi szempontból

Az utóbbi évben az élettársi kapcsolatok magánjogi jogkövetkezményeit vizsgáltam, mind elméleti, mind gyakorlati szempontból, készítettem tanulmányt a házastárs és az élettársi kapcsolat összehasonlításáról,<sup>1</sup> megvizsgáltam és összehasonlítottam az élettársi kapcsolat magánjogi jogkövetkezményeit a hatályos és a Ptk. koncepció jövőben várható tervezett szövege alapján,<sup>2</sup> illetve feldolgoztam az élettársi kapcsolat bírói gyakorlatát az elmúlt 20 év Legfelsőbb Bírósági határozatai<sup>3</sup> alapján.

A jogszabályok között kutakodva egyre több helyen talákoztam az „élettárs” fogalommal, ami arról győzött meg, hogy nagyon sokféle jogviszonyban az élettársat a házas-

társ mellett hozzátartozónak, vagy közeli hozzátartozónak ismeri el a jogszabály, illetve hasonló jogkövetkezményeket fűz mindkét kapcsolati formához. Jelen tanulmányomban – a terjedelem szűkösségére tekintettel, mellőzve az összehasonlítást – kizárólag az élettársi kapcsolatról szeretnék részletesebben szólni a teljesség igénye nélkül.

Az alábbiakban tehát olyan jogszabályok egy-egy rendelkezéseiből szeretnék szemezgetni, amely megemlíti és jogkövetkezményt is fűz az élettársi kapcsolathoz. Tekintettel ezen tanulmány lehetséges terjedelmi kereteire, kizárólag csak röviden utalok ezen jogszabályok egyes paragrafusaira, ezzel is bizonyítva,

hogymilyen jogszabály foglalkozik az élettársi kapcsolattal, így kifejezetten indokolt ezekről beszélni, ezzel foglalkozni.

Nézzük tehát ezen jogszabályokat a teljesség igénye nélkül:

– Kiindulópontnak az 1959. évi IV. számú Polgári Törvénykönyv szabályait szeretném rögzíteni, hiszen több jogszabályban van visszautalás erre a törvényre. A Ptk-ban kifejezetten csak a 578/G § foglalkozik az élettársak vagyoni viszonyaival, közvetetten pedig a gondnokság alá helyezés, a szövetkezet, a személyhez fűződő jogok érvényesítése, a kötelmi jog általános szabályai, a felelősség szabályai, a vagyonszerzés, ajándékozás, tartási szerződés, végrendelet szabályai rögzítik a hozzátartozók jogait és kötelezettségeit. S amint az ismeretes, az élettársat a törvény hozzátartozónak ismeri el.

– Az 1952. évi III. tv. a Polgári perrendtartásról szóló tv. 13. § felsorolást ad arról, hogy mely bírák vannak kizárva az ügy elintézéséből.<sup>4</sup>

1 Megjelent a Családi Jog c. folyóirat 2005. decemberi számában, 22–29. o. (HVG-Orac, Lap-és Könyvkiadó)

2 Megjelent a Miskolci Egyetem Állam-és Jogtudományi Karának 2005. november 09. napján megtartott Doktorandusz Fórumának szekciókiadványában (szerk. Dr. Róth Erika dékánhelyettes, Miskolci Egyetem, 2005.)

3 Megjelent a www.jogimuhely.hu internetes folyóirat 2006. április 1-jei számában

4 13. § (1) Az ügy elintézéséből ki van zárva, és abban mint bíró nem vehet részt: a) a fél, a féllel együtt jogosított vagy kötelezett személy, továbbá az, aki a per tárgyát egészen vagy részben a maga részére követeli, vagy akinek jogaira vagy kötelezettségeire a per eredménye kihatással lehet; b) az a) pont alá eső személy képviselője vagy olyan volt képviselője, aki az ügyben eljár; c) az a) vagy a b) pont alá eső személynek a (2) bekezdésben megjelölt hozzátartozója vagy volt házastársa; d) az, akit a perben tanúként vagy szakértőként kihallgattak, vagy akinek tanúként vagy szakértőként való kihallgatását a bíróság elrendelte; e) az, akitől az ügynek tárgyalagos megítélése egyéb okból nem várható (elfoglaltság).

Ezen paragrafus (2) bekezdése meghatározza, hogy kik minősülnek hozzátartozónak,<sup>5</sup> s itt kerül az *élettárs* felsorolásra. A kézbesítés rendjével kapcsolatban a Pp.-ben szintén megemlítik az *élettársat* a hivatalos irat kézbesítésével kapcsolatban, mely szerint az élettárs is jogosult a hivatalos irat átvételére, ha ezt a jogosult külön írásban nem zárja ki.

– 1978. évi IV. törvény, a Büntető Törvénykönyvben a kiskorú veszélyeztetése büntett<sup>6</sup> esetén elkövető lehet a kiskorú gondozására, nevelésére vagy felügyeletére köteles személy, aki a szülői felügyeletet gyakorló szülő, illetve gyám *élettársa*, továbbá a szülői felügyeleti jogától megfosztott szülő, ha a kiskorúval közös háztartásban vagy egy lakásban él.

– Az egyéni vállalkozásról szóló 1990. évi V. törvény 10. § (2) bekezdése meghatározza, hogy az egyéni vállalkozó vállalkozásában segítő családtagként a vállalkozó közeli hozzátartozója,<sup>7</sup> továbbá a vállalkozó *élettársa*, egyeneságbeli rokonának házastársa, házastársának egyeneságbeli rokona, valamint testvérének házastársa foglalkoztatható.

– 1990. évi LXV. törvény, a helyi önkormányzatokról szól, melyben rögzítésre került, hogy a képviselőtestület döntéshozatalából, a 26. § szerint a bizottsági döntéshozatalból kizárható az, akit vagy akinek a hozzátartozóját (az *élettársat* is ide sorolja) az ügy személyesen érint. A 19. § (1) alapján a települési képviselő a megbízólevelének átvételé-

től, majd ezt követően minden év január 1-jétől számított 30 napon belül köteles vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségének eleget tenni. A vagyonyilatkozatához köteles csatolni a vele közös háztartásban élő házastárs- vagy *élettársának*, valamint gyermekének a vagyonyilatkozatát is.

– Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 25. §-a az közös tulajdon megszűntetése esetére vonatkozó illetékekről szól, mely § (3) bekezdése konkrétan az *élettársak* közös tulajdonának megszűntetése esetére rögzíti az illetékfizetési kötelezettség<sup>8</sup> esetét.

– A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 139. § (2) bekezdése meghatározza, hogy kik minősülnek közeli hozzátartozónak és itt többek között<sup>9</sup> az élettársat is annak minősíti. A jogszabályban azért kerül felsorolásra a közeli hozzátartozók köre, mert a jogszabály szerint a munkáltatónak a közeli hozzátartozó tartós ápolására az ápolás idejére fizetés nélküli szabadságot köteles engedélyezni,<sup>10</sup> illetve az Mt. 140. § (1) bekezdése szerint „a munkavállalónak – kérelmére – egy évig terjedő fizetés nélküli szabadságot kell engedélyezni, ha a munkavállaló magánérőből a saját részére lakást épít. A fizetés nélküli szabadságot az építési engedélyben megnevezett személy vagy helyette a vele együtt élő házastárs (*élettárs*) igényelheti.”

– A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény közeli hozzátartozónak mi-

nősíti az élettársat és egy külön pontban azt fogalmazza meg, hogy többek között egyedülállóan az a személy, aki hajadon, nőtlen, özvegy, elvált vagy házastársától külön él, kivéve, ha *élettársa* van.” Ugyanezen jogszabály 32/B pontja az időskorúak járadékával foglalkozik. A jogszabály meghatározza, hogy a települési önkormányzat, 2007. január 1-jétől a jegyző kit részesíthet ilyen támogatásban. Jövedelem alapon vizsgálják és a jogosult házastársát is, illetve *élettársának* a jövedelmét is figyelembe veszik.<sup>11</sup> A 114. § a térítési díjjal kapcsolatos, mely szerint ha a törvény másként nem rendelkezik, a személyes gondoskodást nyújtó ellátásokért térítési díjat kell fizetnie. A jövedelmi viszonyok vizsgálatánál az *élettárs* vagyoni és jövedelmi helyzete is vizsgálendő.

– A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 123. § (2) bekezdése az árveréssel kapcsolatban az alábbiakat rögzíti: „Az ügyben eljáró végrehajtó, a végrehajtó alkalmazottja, a végrehajtó iroda tagja és alkalmazottja, továbbá ezek közeli hozzátartozója<sup>12</sup> és *élettársa*, valamint a végrehajtást foganatosító bíróság állományába tartozó személy és az adós az árverésen sem személyesen, sem megbízottja vagy képviselője útján nem árverezhet, és az ingóságot árvereztetéssel közvetve sem szeresheti meg.”

– A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. Törvény 38. §-a a lakáscélú kedvezményeknél említi közvetett módon az *élet-*

5 az egyeneságbeli rokon és annak házastársa, az örökbe fogadó és a nevelőszülő, az örökbe fogadott és a nevelt gyermek, a testvér, a házastárs, a jegyes és az élettárs, a házastárs egyeneságbeli rokona és testvére, valamint a testvér házastársa.

6 195. § (1) A kiskorú nevelésére, felügyeletére vagy gondozására köteles személy, aki e feladatából folyó kötelességét súlyosan megszegi, és ezzel a kiskorú testi, értelmi vagy erkölcsi fejlődését veszélyezteti, büntetett követ el, és egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. 7 Ptk. 685. § b) pont

8 25. § (1) Ingatlan közös tulajdonának megszüntetése esetén vagyonszerzési illetéket akkor kell fizetni, ha a megosztás folytán valamelyik tulajdonostárs a korábbi tulajdoni hányadának megfelelő értéknel nagyobb értékhez jut. A vagyonszerzési illetéket az értékkülönbötet alapulvételével kell kiszabni. (2) Házastársi vagyonközösség megszüntetése esetén az értékkülönbötetet a közös vagyon értékének figyelembevételével kell megállapítani. Az értékkülönbötet után a vagyonszerzés jogcímének megfelelő vagyonszerzési illetéket kell fizetni. Ha valamelyik fél csak azért kap a közös vagyonból nagyobb részt, mert a közös tartozásból is többet vállalt át, és az átvállalt tartozás összege az értékkülönbötetet kiegyenlíti, illeték kiszabásának nincs helye. (3) Az élettársak közös tulajdonának megszüntetése esetén a közös tulajdonban való részesedésük arányára figyelemmel a (2) bekezdést kell alkalmazni.

9 Közeli hozzátartozó: a házastárs, az egyenes ágbeli rokon, a házastárs egyenes ágbeli rokona, az örökbe fogadott, mostoha és nevelt gyermek, az örökbefogadó, a mostoha és a nevelőszülő, a testvér valamint az élettárs.

10 „A munkavállalónak – kérelmére – a tartós (előreláthatólag harminc napot meghaladó) ápolásra vagy gondozásra szoruló közeli hozzátartozója otthoni ápolása céljából az ápolás idejére, de legfeljebb két évre a munkáltató fizetés nélküli szabadságot köteles engedélyezni, ha a munkavállaló az ápolást személyesen végzi.”

11 „Az időskorúak járadéka a megélhetést biztosító jövedelemmel nem rendelkező időskorú személyek részére nyújtott támogatás. A települési önkormányzat, 2007. január 1-jétől a jegyző időskorúak járadékában részesíti azt a 62. életévét, illetőleg a reá irányadó nyugdíjkorhatárt betöltött személyt, akinek saját és vele együtt lakó házastársa, élettársa jövedelme alapján számított egy főre jutó havi jövedelme nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 80%-át”

12 Ptk. 685. § b) pont

társat.<sup>13</sup> Ugyanezen törvény 40. §-a a családi kedvezmények megosztásáról szól, mely § (9) bekezdése<sup>14</sup> alapján a családi kedvezmény megosztható a közös háztartásban élő házastársal, *élettársal*. A családi kedvezmény megosztásáról élettársak esetén külön is foglalkozik a 2004/41. Adózási kérdés.<sup>15</sup> Szintén még az adózás témakörével kapcsolatos a 1999/76. Adózási kérdés,<sup>16</sup> amely az *élettársi* vagyonközösség megszűntetések az ingatlanmegváltásból származó jövedelem minősítésével foglalkozik.

– A rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 81. § (1) b.) pontja alapján „Mentes az üzemben tartási díj fizetése alól az önálló háztartásban élő házaspár, illetve az *élettársak*, ha egyikük hetven, másikuk hatvan éven felüli.”

– 1996. évi XLIII. törvény, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló jogszabályban az *élettárs* közeli hozzátartozó. A jogszabály azt határozza meg, hogy jubileumi jutalom

mely esetekben jár, s rögzíti, hogy ha a szolgálati viszony a hivatásos állomány tagjának halála miatt szűnt meg, akkor a jubileumi jutalmat özvegyének (*élettársának*), ennek hiányában az örökösnek kell kifizetni.

– A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény a rendszeres gyermekvédelmi kedvezménnyel kapcsolatban a jogosultak jogosultsága vizsgálatánál figyelembe veszi – a kérelem benyújtásának időpontjában – közös háztartásban élő közeli hozzátartozók, többek között a szülő, a szülő házastársának vagy *élettársának* a vagyoni helyzetét. A nevelőszülőkről szóló fejezetből kiderül, hogy *élettársak* is lehetnek nevelőszülők, ha a jogszabályi feltételek fennállnak náluk.

– Az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény a gyógykezelés céljából történő adatkezelés körében az *élettársnak* is jogosultságot ad a jogszabályban meghatározott esetek-

ben az egészségügyi adat megismerésére.<sup>17</sup>

– A menedéjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény 8. § (2) bekezdése rögzíti, hogy a tömeges menekülés körülményei miatt szétszakadt családok egyesítése céljából a Magyar Köztársaság területén kívül tartózkodó külföldi mely esetben ismerhető el menedékesként. Itt rögzíti azt, hogy aki a már menedékesként elismert személy házastársa, *élettársa*, eltartott kiskorú gyermeke s még egyéb feltételek<sup>18</sup> fennállnak, akkor ebben az esetben elismerhető menedékesként.

– 1997. évi CLIV. törvény az Egészségügyről szól. Ezen törvény 3. § a közeli hozzátartozók körében határozza meg az *élettársat*. A 16. § (2) bekezdése azt sorolja, hogy amennyiben a beteg cselekvőképtelen, akkor a beleegyezés, illetve visszautasítás jogát kik és milyen sorrendben jogosultak gyakorolni. Elsőként a beteg törvényes képviselője, ennek hiányában a beteggel közös háztartásban élő, cselekvőképes házastársa vagy *élettársa*.<sup>19</sup> Az egészségügyi do-

13 (4) A magánszemély által igénybe vehető adókedvezmény egyenlő az (1)–(3) bekezdés szerint meghatározott összegnek

a) a 4 400 000 forint feletti jövedelem 20 százalékát meghaladó részével, ha a magánszemély adóbevallásában bevallott, vagy az adóhatóság adatszolgáltatás alapján történő adómegállapítása során elszámolt éves összes jövedelme meghaladja a 4 400 000 forintot, de nem éri el az 5 000 000 forintot, feltéve, hogy az adókedvezményt érvényesítő magánszemély házastársa (*élettársa*) az adóévben 6 hónapot meghaladó időtartamban volt gyermekgondozási segélyre jogosult és e házastárs (*élettárs*) az adókedvezmény alapjául szolgáló hitelszerződés és az annak felhasználásával megszerzett önálló ingatlan tekintetében egyben az adókedvezményt érvényesítő magánszemély adóstársa, illetve tulajdonostársa is;

14 „(9) A családi kedvezmény ugyanazon kedvezményezett eltartott után egyszeresen érvényesíthető, azonban a jogosult a vele közös háztartásban élő házastársával, *élettársával* – amennyiben a gyermeket nevelő egyedülálló családi pótlékát az *élettársak* egyike sem veszi igénybe – az adóév végén megoszthatja azt (ideértve azt az esetet is, ha a családi kedvezményt a jogosult egyáltalán nem tudja érvényesíteni), feltéve, hogy a megosztás tényéről az adóbevallásukban nyilatkozatot adnak és egymás adóazonosító jelét feltüntetik.”

15 „1. Az Sza tv. 40. § (9) bekezdése szerint a családi kedvezményre jogosult az adóév végén az adóbevallásban a vele közös háztartásban élő *élettársával* is megoszthatja a családi kedvezményt, ha egyikük sem veszi igénybe a gyermeket nevelő egyedülálló családi pótlékát (vagyis az ilyenkor járó magasabb összegű családi pótlékot). Olyan esetben, amikor a jogosultnak nincs levonható adója, az *élettárs* pedig nem jogosult a kedvezményre (a gyermek nem közös, ezért az *élettárs* nem szülő) nem kifogásolható, hogy megosztás címén – ha annak egyéb feltételei fennállnak – a kedvezményt teljes egészében az *élettárs* érvényesítse az adóbevallásában. 2. Az 1. pontban ismertetett lehetőségtől függetlenül, az Sza tv. 48. § (14) bekezdésében foglaltakból következően, az adóelőlegnél az *élettársak* közös nyilatkozattal csak akkor oszthatják meg a családi kedvezményt, ha arra mindketten jogosultak (azaz csak a közös gyermekek esetében). Erre tekintettel a Magyar Közlöny 2003. évi 149. számában közzétett Nyilatkozat a családi kedvezmény megosztásáról nem alkalmazható az adóelőlegnél akkor, ha csak az *élettársak* egyike jogosult a családi kedvezményre (vagyis, ha a gyermek nem közös). Ilyenkor, ha pl. a jogosultnak nincs vagy nem elegendő az adója, csak az 1. pontban foglaltak szerint járhat el.”

16 „Az Sza tv. 1. számú melléklet 2.4 pontja csak a házassági vagyonközösség megszűntetése következtében ingatlanok, ingóknak, vagyoni értékű jogok a házastárs által történő megváltásából származó jövedelmet mentesíti az adókötelezettség alól, az *élettársi* vagyonközösség megszűnésekor történő ingatlanmegváltásból származó jövedelem nem minősül adómentes jövedelemnek. Az *élettársak* a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.) 685/A. §-a értelmében két, házasságkötés nélkül közös háztartásban, érzelmi és gazdasági közösségben együtt élő személy. A Ptk. kommentár szerint bár az *élettársak* házastársak módjára élnek, jogrendszerünk – a nemzetközi egyezményekkel összhangban – a családi élet alapvető és elsődleges formájának a házassági köteléket tekint (az Alkotmány 15. §-ának értelmében a Magyar Köztársaság védi a házasság és a család intézményét). Ezek részletes szabályait a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény (Csjt.) tartalmazza, és rendelkezései – így a házastársi vagyonközösségre, és annak megosztására vonatkozó speciális szabályok – az *élettársi* kapcsolatra nem alkalmazhatók.”

17 7. § (5) A beteg életében, illetőleg halálát követően az érintett házastársa, egyeneságbeli rokona, testvére, valamint *élettársa* – írásbeli kérelme alapján – akkor is jogosult a (3) bekezdés szerinti jog gyakorlására, ha a) az egészségügyi adata aa) a házastárs, az egyeneságbeli rokon, a testvér, illetve az *élettárs*, valamint leszármazóik életét, egészségét befolyásoló ok feltárása, illetve ab) az aa) pont szerinti személyek egészségügyi ellátása céljából van szükség, és b) az egészségügyi adat más módon való megismerése, illetve az arra való következtetés nem lehetséges. (6) Az (5) bekezdés szerinti esetben csak azoknak az egészségügyi adatoknak a megismerése lehetséges, amelyek az (5) bekezdés a) pontja szerinti okkal közvetlenül összefüggésbe hozhatóak.

18 ha a) a jótálló a családtag menedékeskénti elismeréséhez előzetesen hozzájárult, továbbá b) a családtagra nézve a 9. §-ban meghatározott kizáró ok nem áll fenn, és c) az Európai Unió más tagállamának illetékes hatósága a családtag részére már átmeneti védelmet biztosított és – a jótálló egyetértésével – hozzájárult a családtag tartózkodási helyének a Magyar Köztársaság területére – családgyegetítés céljából történő – át-helyezéséhez.”

19 Ezt követi a gyermeke, ennek hiányában szülője, ennek hiányában testvére, majd nagyszülője és unokája stb.

kumentáció megismerésének jogával kapcsolatban a törvény rögzíti, hogy a beteg életében, illetőleg halálát követően házastársa, egyenesági rokona, testvére, valamint *élettársa* – írásos kérelme alapján mikor jogosult az egészségügyi adat megismerésére. Külön fejezet tartalmazza az emberi reprodukcióra irányuló különleges eljárásokat, melyben a házastársakon kívül kizárólag csak *különnemű élettársak* vehetnek részt, amennyiben bármely félnél fennálló egészségi ok (meddőség) következtében a kapcsolatból természetes úton nagy valószínűséggel egészséges gyermek nem származhat. Élettársak esetén reprodukciós eljárás csak abban az esetben végezhető, amennyiben az élettársak egyike sem áll házastársi kapcsolatban. Másik fejezetében a művi meddővé tétellel foglalkozik a jogszabály 187. §-tól, mely szerint „a nemző-, illetőleg fogamzóképességet megakadályozó művi meddővé tétel családtervezési célból, illetve egészségügyi indokból az érintett nő vagy férfi írásbeli kérelme alapján, megfelelő szakorvosi vélemény alapján, illetve javaslatra végezhető.” „(5) A beavatkozás megkezdését megelőzően a beavatkozást végző egészségügyi szolgáltató kijelölt orvosa a kérelmezőt – házasságban, illetve *élettársi kapcsolatban* élő kérelmező esetén a házastársat (*élettársat*) is – tájékoztatja a fogamzásgátlás egyéb lehetőségeiről, valamint a beavatkozás jellegeről, lehetséges kockázatairól és következményeiről.”

– A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvényben arról találunk rendelkezést, hogy ha a sértett akár a büntetőeljárás megindítása előtt, akár azt követően meghal, illetve a pótmagánvádló halála esetén is he-

lyébe egyenesági rokona, házastársa, *élettársa* vagy törvényes képviselője léphet. Ha kényszergyógykezelésről kell határozni, a terhelt, a törvényes képviselője vagy a házastársa, illetőleg *élettársa* vagy a védő indítványára más szakértőt is ki kell rendelni.

– A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény 4. § értelmében nem egyedülálló az, akinek élettársa van, ám a 13. § alapján a jogszabályban meghatározott esetekben a családi pótlék összegének megállapítása szempontjából egyedülállónak kell tekinteni a szülőt, gyámot<sup>20</sup> még akkor is, ha pl. van élettársa. Ugyanezen jogszabály az adatvédelem szabályai között rögzíti, hogy bizonyos célokból<sup>21</sup> mely adatok<sup>22</sup> tarthatóak nyilván, s itt az *élettársal* kapcsolatos adatokat is felsorolja.

– A temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény 20. §-a, azt határozza meg, hogy a temetésről kik és milyen sorrendben kötelesek gondoskodni, itt harmadsorban<sup>23</sup> említi az *élettársat*, azaz végintézkedés hiányában elhunyt temetéséről az elhalálózása előtt vele együtt élő házastársa vagy *élettársa* köteles gondoskodni.

– 2004. évi CV. törvény, a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló jogszabály szerint nem hívható be katonai szolgálatra az a hadköteles többek között aki a vele közös háztartásban élő állandó ápolásra, illetőleg gondozásra szoruló egyenesági rokonát vagy házastársát (*élettársát*) egyedül ápolja, gondozza, illetve az bár az Alkotmánynak megfelelően kihirdetett rendkívüli állapot esetén honvédelmi munkakötelezettség rendelhető el, mentes a jogszabály értelmében a honvédelmi munkakötelezettség alól többek között az aki a vele közös háztartás-

ban élő, állandó ápolásra, illetőleg gondozásra szoruló egyenesági rokonát vagy házastársát (*élettársát*) egyedül ápolja, gondozza

– A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályiról szóló 2004. évi CXL. törvény 43. § (1) bekezdése szerint az ügyintéző és a kiadmányozási jogkörrel rendelkező vezető a hatóság vezetőjének haldéktalanul, de legkésőbb az ok felmerülésétől számított három napon belül köteles bejelenteni, ha vele szemben kizárási ok áll fenn. A hivatalos iratot a postai szolgáltató az ún. helyettes átvevő útján is kézbesítheti a természetes személy ügyfél számára. Helyettes átvevő lehet a címzett 14. életévét betöltött, Ptk. 685. §-ának b) pontja szerinti közeli hozzátartozója vagy *élettársa*, illetve a címzett főbérelője vagy szállásadója, ha a címzett a helyettes átvevő részére történő kézbesítést a postai szolgáltatóhoz intézett írásbeli nyilatkozattal nem zárta ki.

– A bűncselekmények áldozatainak segítéséről és az állami kárenyhítésről szóló 2005. évi CXXXV. törvény 6. § (1) rögzíti, hogy a jogszabály szerint kárenyhítésre mely rászoruló áldozatok jogosultak. Ezen bekezdés a.) pontja szerint akinek sérelmére szándékos, személy elleni erőszakos bűncselekményt követtek el, s ennek következményeként testi épsége, egészsége súlyosan károsodott, majd a b.) pontban visszautal az a) pontra, ahol az ezen pontban meghatározott bűncselekmény következtében károsodott vagy meghalt sértettnek az elkövetés időpontjában egy háztartásban élő egyenesági rokonára, örökbefogadójára vagy nevelőszülőjére, örökbe fogadott vagy nevelt gyermekére, házastársára, *élettársára* utal, mint jogosultakra.

20 a)b) aki saját maga vagy házastársa, élettársa b) közoktatási intézmény tanulója, felsőoktatási intézmény első oklevelet szerző hallgatója és jövedelme nincs, bb) vakok személyi járadékában, vagy fogyatékossági támogatásban részesül, bc) rokkantsági nyugdíjas, baleseti rokkantsági nyugdíjas, és nyugdíjának összege nem haladja meg a rokkantsági csoportonként megállapított legkisebb rokkantsági nyugdíj összegét és egyéb jövedelme nincs, bd) nyugellátásban – ide nem értve a bc) pont szerinti nyugellátásokat –, átmeneti járadékban részesül és nyugdíjának, járadékának összege nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegét és egyéb jövedelme nincs, be) időskorúak járadékában, rendszeres szociális segélyben, rendszeres szociális járadékban, rokkantsági járadékban, hadigondozási járadékban részesül és egyéb jövedelme nincs, bf) a reá irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötte és jövedelme nincs.

21 Cst. 45. § (1) Az igényelbíráló szerv – ideértve a Magyar Államkincstár elnökét is a méltányossági jogkörének gyakorlása során – természetes személyről adatokat a családtámogatási ellátások megállapítása, folyósítása és ellenőrzése céljából – TAJ számon – tart nyilván.

22 így pl. jogosult házastársának, élettársának személyazonosító adatai (név, leánykori név, anyja neve, születési hely, év, hónap, nap); a jogosult családi állapotára, élettársi kapcsolatára vonatkozó adat; a jogosult, a jogosult házastársa, élettársa és az ellátásra jogosító gyermek lakó-, illetőleg tartózkodási helyére vonatkozó adat; a jogosult, a jogosult házastársának, élettársának, továbbá a nagykorú gyermek jövedelmére vonatkozó adat.

23 elsőként aki a temetést szerződésben vállalta; ezt követően akit arra az elhunyt végrendelete kötelez; végintézkedés hiányában elhunyt temetéséről az elhalálózása előtt vele együtt élő házastársa vagy élettársa; majd utolsósorban az elhunyt egyéb közeli hozzátartozója [Ptk. 685. § b) pontja] a törvényes öröklés rendje szerint.

– A Központi Szolgáltatási Főigazgatóságról szóló 272/2003. (XII. 24.) Korm. rendeletben az üdültetési rendszer igénybevételének lehetőségeit rögzíti a jogszabály, mely szerint a mellékletben meghatározott szervek közszolgálati munkavállalói, nyugdíjasai, illetve velük együtt üdülő hozzátartozók üdültetési szolgáltatásban<sup>24</sup> részesülhetnek. Az *élettárs* a jogszabály értelmében hozzátartozónak minősül.

Végezetül – felsorolás szintjén, szintén a teljesség igénye nélkül – vizsgáljuk meg, hogy mely jogszabályban hozzátartozó, s melyben közeli hozzátartozó az élettárs:

#### **Hozzátartozó:**

- 1952. évi III. törvény, a polgári perrendtartásról
- 1959. évi IV. törvény, Polgári Törvénykönyv
- 1978. évi IV. törvény, a Büntető Törvénykönyvről
- 1990. évi LXV. tv. a helyi önkormányzatokról
- 1994. évi LXXX. törvény, az ügyészségi szolgálati viszonyról és az ügyészségi adatkezelésről
- 1995. évi CXXV. törvény, a nemzetbiztonsági szolgálatokról
- 1997. évi C. törvény, a választási eljárásról
- 1998. évi XI. törvény, az ügyvédekről
- 1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról

- 2004. évi CXL. törvény, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól
- 93/1990. (XI. 21.) Korm. rendelet, az 1945 és 1963 között törvénysértő módon elítéltek, az 1956-os forradalommal és szabadságharccal összefüggésben elítéltek, valamint a korábbi nyugdíjcsökkentés megszüntetéséről, továbbá az egyes személyes szabadságot korlátozó intézkedések hatálya alatt állt személyek társadalombiztosítási és munkajogi helyzetének rendezéséről
- 179/1994. (XII. 28.) Korm. rendelet, az adómentes természetbeni juttatásnak minősülő, fogyasztói árkiegészítést nem tartalmazó közlekedési és postai kedvezményekről
- 272/2003. (XII. 24.) Korm. rendelet, a Központi Szolgáltatási Főigazgatóságról, az élettárs hozzátartozó,

#### **Közeli hozzátartozó:**

- A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény
- 1993. évi XCVI. törvény, az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárakról
- 1996. évi XLIII. Törvény, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról

- Az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény
- 1997. évi LXXXII. törvény, a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról
- 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről
- 66/2001. (IV. 20.) Korm. rendelet, a lakáscélú hitelhátralékok terheinek mérséklésével kapcsolatos feladatokról
- 109/1997. (VI. 25.) Korm. rendelet, az önkéntes kölcsönös egészségpénztárak egészségügyi intézményeinek működési és üzemeltetési szabályairól
- 32/1993. (II. 17.) Korm. rendelet, a gyermeknevelési támogatás megállapításának szabályairól, valamint a szociális ellátások igényléséhez felhasználható bizonyítékokról

A fenti gyűjtőmunkának az volt a célja, hogy bizonyítsam, a jogszabályok már külön említést tesznek az élettársakról, hiszen a jogszabályalkotó felismerte ennek szükségességét. A jövőben egyszerűbbnek tűnne és átláthatóbb lehetne az a gyakorlat, hogy a Ptk-ban megfogalmazott élettárs jogi fogalma és hozzátartozói mivolta a többi jogszabály által „elfogadásra” kerülne, és csak abban az esetben utalnának az egyes jogszabályok külön az élettársakra, ha kiveszi azokat jogszabály személyi hatálya alól, vagy ahhoz valamilyen specialitást fűz.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> családi üdülésben, gyermeküdültetésben, regeneráló pihenésben, gyógyító-megelőző ellátásban  
<sup>25</sup> mint pl. a reprodukciós eljárásban való részvétel, amelyben csak különböző nemű élettársak vehetnek részt.

# A német tisztességtelen verseny elleni jog aktuális kérdései

## 1. Bevezetés

A tagállamokon belül a tisztességtelen verseny elleni jog modernizációja a versenyjog európai uniós harmonizálásának egy részét képezi. Az európai belső piac gazdasági egysége többek között a versenyszabályok egységességét is megköveteli, és az európai gazdasági térség egy egységes versenyjogi környezetet igényel. Emellett a tagállami szabályozás harmonizációjának szükségessége összekapcsolódik a világgazdaságban tapasztalt globalizációs folyamatokkal is. Tehát az egyes tagállamok szabályozására az Európai Unió joganyagán túl a kontinenseken átnyúló világgazdasági folyamatok is hatnak közvetve, és arra kényszerítik az egyes országokat, hogy az országhatárokon átnyúló kereskedelmet és más gazdasági tevékenységet a szabályozás egységesítésével is segítsék elő. Ugyanakkor az európai versenyjogon belül és a világkereskedelmi viszonylatban is egyre inkább kihangsúlyozódik a versenyjog fejlődésének fontossága. Csak néhány példa ennek alátámasztására: elektronikus világkereskedelem az Interneten keresztül, országhatárokat átlépő reklámok teszik szükségessé nemcsak a tagállami versenyjogi szabályok közelítését, hanem az Európai Unió és a világ más országainak versenyjogi harmonizációját.

## 2. Az új UWG<sup>1</sup>

Ezután a rövid bevezető után elérkeztünk ahhoz a stációhoz, amikor a német jogi szakemberek is felismerték annak szükségességét, hogy modernizálniuk kell az 1909-ben megalkotott és azután sokszor módosított tisztességtelen verseny elleni törvényt (UWG) és alkossanak egy új

jogszabályt. 2004 nyarán a német tisztességtelen verseny elleni törvény átfogó reformjára került sor. A hazai jogfejlődés és az Európai Bizottság is szükségessé tette az új törvény megszületését, és az Európai Közösség jogi szabályozásához is mérten készítették el.

Kiemelnék a törvény újonságai közül néhány elemet:

- A fogyasztó, mint a védelem tárgya először kerül kifejezetten nevesítésre a törvényben. Ezáltal emelik be a joggyakorlat eredményét a hatályos UWG-be, és egyidejűleg teljesítik a fogyasztóvédelmi szervezetek követelését.
- Megtartják a korábbi generálklauzulát, viszont a példaesetek egy példálózó jellegű felsorolásával egészítik ki azt, amely a joggyakorlat által régóta lefektetett esetcsoportokat tartalmazza.
- A különleges rendezvényekkel (végkiállítás, jubileumi kiállítás) kapcsolatos rendelkezések kikerülnek a törvényből. Ezek a rendezvények a megtévesztő reklám hatálya alá esnek. Ezen kívül általánosan érvényesül az a vélelem, hogy az ár-csökkenésről szóló reklám akkor megtévesztő, ha az eredetieként megadott árat egyáltalán nem vagy csak nagyon rövid ideig alkalmazták.
- Ezek mellett a törvény szabályozza a nyereségfelfölözés intézményét, amellyel a megtévesztő reklám alkalmazását szeretnék csökkenteni. A későbbiekben részletesebben mutatom be az UWG-t összehasonlítva az új európai uniós irányelvvel.

## 3. A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló 2005/29/EK irányelv<sup>2</sup>

2005. május 11-én fogadták el a belső piacon az üzleti vállalkozások fo-

gyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól, valamint a 84/450/EGK tanácsi irányelv, a 97/7/EK, a 98/27/EK és a 2002/65/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvek, valamint a 2006/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról szóló 2005/29/EK irányelvet (a továbbiakban: irányelv).

Az irányelv a tisztességtelen üzleti gyakorlatok vonatkozásában általános, átfogó, harmonizált keretszabályokat állapít meg, ezen kívül a tagállamok jogi előírásai kölcsönös elismerésének alapelvét tartalmazza.

Az irányelv az alábbi ismérvekkel rendelkezik:

- Átfogó és kötelező harmonizációt teremt meg a tisztességtelen üzleti gyakorlatok terén, ezzel a tagállamok eltérő szabályai megszűnnek, lehetővé téve a határon átnyúló kereskedem erősödését.
  - EU-szerte meghatározza a tisztességtelen magatartások feltételeit, és a fennálló különböző generálklauzulák helyett egy egységes definíciót vezet be. Ez egy általános tilalom, amely tiltja a tisztességtelen magatartásokat, és megnevezi azokat a feltételeket, amelyek alapján meg lehet állapítani, hogy egy üzleti gyakorlat tisztességtelen-e vagy sem. Ezen kívül alkalmazza az Európai Bíróság által bevezetett átlagos fogyasztó fogalmát, azon eset kivételével, amikor a fogyasztók egy speciális csoportjáról van szó. Emellett csak akkor beszélhetünk tisztességtelen piaci cselekményről, ha ez „lényegesen” befolyásolta a fogyasztó magatartását, azaz a fogyasztó termékválasztását döntően megváltoztatta.
  - Meghatározza a megtévesztő és az agresszív piaci gyakorlatok szabályait.
  - Megteremt a jobbiztonságot a belső piaci klauzula, a tisztességtelen-ség kategóriái és a tiltott magatartások fekete listájának meghatározásán keresztül.
- Összességében tehát megszünteti a nemzeti jogi előírások között fennálló különbségeket, a fennálló eltérő generálklauzulákat és jogi alapelve-

1 <http://home.fhtw-berlin.de/~kessler/>

2 <http://www.europa.eu.int/eur-lex/lex/hu/index.htm>

ket egy egységes alapelvvel helyettesíti a tisztességtelen piaci magatartások megállapítása céljából. Az általános tilalom és a tisztességtelen magatartások fekete listájának kombinációja nagyobb jogbiztonságot képez, mint bármelyik fennálló nemzeti szabályozás a piaci gyakorlatok területén.

#### 4. Az UWG és az irányelv összehasonlítása

Ebben a pontban az a szándék vezérelt, hogy összehasonlítsam a német és az európai uniós szabályozást, és rámutassak azokra a pontokra, amelyet az irányelvre tekintettel a német jogalkotónak harmonizálnia kell.

Előljáróban az irányelv hatályáról azt szögezném le, hogy 2007. június 12-t követő hat év folyamán az irányelv által közelített területen a tagállamok továbbra is alkalmazhatják azon nemzeti jogszabályait, amelyek megszorítóbbak és szigorúbbak ezen irányelvnél, és amelyek minimális harmonizációs kikötéseket tartalmazó irányelveket hajtanak végre. Ezeknek a rendelkezéseknek jelentősnek kell lenniük ahhoz, hogy biztosítsák a fogyasztóknak a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokkal szembeni megfelelő védelmét, és arányban kell állniuk ezzel az elérendő céllal. Emellett tartalmaz az irányelv egy belső piaci klauzulát is: a tagállamok nem korlátozhatják sem a szolgáltatások nyújtásának szabadságát, sem az áruk szabad mozgását az ezen irányelv által közelített területekhez tartozó indokok alapján. Az irányelv hatálya és a belső piaci klauzula alkotja a 3. és 4. cikket.

#### UWG

1. § *A törvény célja:* A törvény elsősorban a versenytársat, a fogyasztót és egyéb piaci résztvevőket védi a tisztességtelen versenytől. Emellett a védelem körét kiterjeszti mindenkire a tiszta verseny fenntartása érdekében.

2. § *Definíciók* A törvény a definíciók között határozza meg a versenyjogi üzlet, piaci résztvevő, versenytárs fogalmát. A fogyasztó és a vállalkozó fogalmára a BGB rendelkezéseit alkalmazza.

3. § *Generálklauzula* Az olyan tisztességtelen versenyjogi cselekmény, amely alkalmas arra, hogy a versenytársat, a fogyasztót és egyéb piaci résztvevőt hátrányára jelentősen korlátozza, megengedhetetlen. (A generálklauzula a jelentős – az eredeti szövegben nem jelentékeny – korlátozást tiltja, tehát mindig az adott helyzetben kell mérlegelni, hogy a korlátozás milyen mértékűnek minősül.)

#### 4. § *Példák a tisztességtelen versenyre*

Aki olyan piaci cselekményeket alkalmaz, amelyek alkalmasak arra, hogy a fogyasztó és egyéb piaci résztvevő döntési szabadságát nyomásgyakorlással vagy egyéb arra megfelelő befolyásgyakorlással korlátozza.

– Aki olyan piaci cselekményeket alkalmaz, amelyek alkalmasak arra, hogy – különösen – a gyerekek és fiatalok üzleti tapasztalatlanságát, a fogyasztók jóhiszeműségét, félelmét és kényszerhelyzetét kihasználják.

– Aki leplezni próbálja a reklám jellegét. (Burkolt reklám, a szabály az elektronikus médiából származik.)

– Aki a vásárlás feltételeinek, mint árcsökkenés, kedvezmény vagy ajándék, igénybevételét nem adja meg világosan vagy egyértelműen.

– Aki a pályázati felhívás vagy a nyereményjáték esetében a részvételi feltételeket nem adja meg világosan vagy egyértelműen.

– Aki a fogyasztó pályázati felhívásban vagy nyereményjátékban történő részvételét egy áru megszerzésétől vagy egy szolgáltatás igénybevételétől teszi függővé, kivéve, ha a pályázati felhívás vagy a nyereményjáték természetesen kapcsolódik az áruhoz vagy szolgáltatáshoz.

– Aki egy piaci résztvevő ismertető jelét, áruit, szolgáltatásait, tevékenységeit, illetőleg személyes vagy üzleti kapcsolatait negatívan befolyásolja vagy eltorzítja.

– Aki egy versenytárs áruiról, szolgáltatásairól vagy vállalkozásáról, illetve a vállalkozóról vagy a vállalkozás vezetésének egy tagjáról olyan tényeket állít vagy terjeszt, amelyek alkalmasak arra, hogy a vállalkozás működését vagy a vállalkozó hitelképességét károsítsák, feltéve, ha a tények nem voltak bizonyítottan valóságok; ha bizalmas közlé-

sekről van szó és a közlés a fogadó jogos érdekébe tartozik, úgy akkor tisztességtelen a cselekmény, ha a valóságnak ellentmondó tényeket állítanak vagy terjesztenek.

– Aki olyan árukat és szolgáltatásokat kínál, amelyek egy versenytárs áruinak vagy szolgáltatásainak utánzásai, ha

– az megtévesztést eredményez a termék származását illetően,

– az utánzott áru vagy szolgáltatás értéke az eredeti áru vagy szolgáltatás értéke miatt felértékelődik,

– a szükséges ismertető jelek utánzását vagy igazolását tisztességtelenül érte el.

– Aki a versenytársat célzottan korlátozza.

– Aki olyan törvényi előírást szeg meg, amely a piaci résztvevők érdekében szabályozza a piaci magatartást.

#### 5. § *Megtévesztő reklám*

Tisztességtelen az, aki megtévesztő módon reklámoz. A kérdés megítéléséhez, hogy egy reklám megtévesztő-e, meg kell vizsgálni az összes alkotóelemét és egyéb tulajdonságait, amelyeket a törvény példalózó jelleggel felsorol az 5. §-ban.

#### 6. § *Összehasonlító reklám*

A törvény értelmében akkor minősül az összehasonlító reklám tisztességtelennek, ha az összehasonlítás

– nem ugyanolyan jellegű árukra vagy szolgáltatásokra vonatkozik, – nem objektív módon utal az áruk vagy szolgáltatások egy vagy több lényeges, releváns, igazolható és tipikus tulajdonságára,

– a gazdasági forgalomban a reklámozó és a versenytárs, vagy ezek áruinak vagy szolgáltatásainak, vagy ezek egyes jellemzőinek összehasonlítására irányul,

– a versenytárs által használt ismeretanyag révén történő értéknövekedést tisztességtelen módon kihasználja vagy befolyásolja,

– a versenytárs áruit, szolgáltatásait, tevékenységét, illetve személyes vagy gazdasági kapcsolatait eltorzítja, leértékeli,

– védjeggyel forgalmazott áru vagy szolgáltatás imitációját, utánzatát ábrázolja.

#### 7. § *Nem kívánt zaklatás*

Az ilyen jellegű tevékenységet az követi el, aki egy piaci résztvevőt nem

kívánt módon zaklat. Nem kívánt zaklatás különösen:

- Olyan reklám esetén, amikor a fogadó felismerhetően nem kívánja a reklám fogadását.
- Telefonos reklám alkalmazása fogyasztók ellen beleegyezésük nélkül vagy egyéb piaci résztvevők ellen anélkül, hogy legalább feltételezhetően hozzájárultak volna.
- Reklám alkalmazása telefon-automaták, automatikus faxgépek vagy elektronikus posta felhasználásával anélkül, hogy a címzettek beleegyezésüket adták volna.
- Reklám alkalmazása elektronikus úton történő híradás úján, amikor a tájékoztatást továbbító küldő személyazonossága rejtve marad vagy nincsen érvényes címe, ahová az ilyen híradás leállítása érdekében fordulhat a fogadó anélkül, hogy ezen kívül egyéb költségei merülnének fel.

#### 8. § Polgári jogi jogkövetkezmények

A sérelmet szenvedő fél követelheti a jogsértés abbahagyását és az újabb jogsértés elkövetésének megelőzésére tekintettel a jogsértő eltiltását a további jogsértéstől, emellett kártérítést is kérhet. Létezik még egy jogkövetkezmény, amellyel a sérelmet szenvedő fél megkaphatja a jogsértő által a jogsértéssel termelt nyereséget, feltéve ha a jogsértő szándékosan okozta a sérelmes helyzetet és a vásárlók jelentős részének veszteségéből származott a nyereség.

A polgári jogi igények a tudomszerzéstől számított 6 hónapon, legkésőbb 3 éven belül évülnek el.

#### 16. §<sup>3</sup> Büntetőjogi jogkövetkezmények

Büntetendő:

- aki különlegesen előnyös ajánlat látszatát kelti nyilvános ismertetés vagy tájékoztatás során, amely az emberek egy nagyobb körét érinti, valótlan adatok felhasználásával megtévesztő módon reklámoz,
- a bojkott,
- az üzleti titok megsértése és minősített esetei is.
- a bizalmas minták, előírások jogosulatlanul történő értékesítése.

### Irányelv

#### 1. cikk: Az irányelv célja

Az irányelv célja, hogy hozzájáruljon a belső piac megfelelő működéséhez, valamint hogy a fogyasztók gazdasági érdekeit sértő tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokra vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási tagállami rendelkezések közelítése révén magas szintű fogyasztóvédelmet valósítson meg.

#### 2. cikk: Definíciók

Az irányelv meghatározza a fogyasztó, kereskedő, termék, az üzleti vállalkozásoknak a fogyasztókkal szemben folytatott kereskedelmi gyakorlatai, fogyasztók gazdasági magatartásának jelentős torzítása, magatartási kódex, a magatartási kódex felelőse, szakmai gondosság, felhívás vásárlásra, nem megengedett befolyásolás, ügyleti döntés és a szabályozott szakma fogalmát.

#### 5. cikk: Generálklauzula

Tilos tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokat alkalmazni. A kereskedelmi gyakorlat tisztességtelen, amennyiben: a) ellentétes a szakmai gondosság követelményeivel, és b) a termékkel kapcsolatban jelentősen torzítja vagy torzíthatja azon átlagfogyasztó gazdasági magatartását, akihez eljut, vagy aki a címzettje, illetve – amennyiben a kereskedelmi gyakorlat egy bizonyos fogyasztói csoportra irányul – a csoport átlagtagjának a gazdasági magatartását.

#### 6. cikk: Megtévesztő tevékenységek

(1) Megtévesztőnek minősül a kereskedelmi gyakorlat, amennyiben hamis információt tartalmaz, és ezáltal valótlan, vagy bármilyen módon – ideértve a megjelenítés valamennyi körülményét – félrevezeti vagy félrevezetheti az átlagfogyasztót. Az irányelv felsorolja azokat az elemeket, amelyek ténylegesen vagy valószínűsíthetően arra készítetik a fogyasztót, hogy olyan ügyleti döntést hozzon, amelyet egyébként nem hozott volna meg.

(2) Megtévesztőnek minősül a kereskedelmi gyakorlat akkor is, ha az tényszerű összefüggésében, sajátosságaira és körülményeire figyelemmel, az átlagfogyasztót ténylegesen vagy valószínűsíthetően olyan ügyleti döntés meghozatalára készíti, amelyet egyébként nem hozott volna

meg, és amely magában foglalja a következőket:

a) a termék marketingje, ideértve az összehasonlító reklámot, amely annak bármely más termékkel, védjeggyel, kereskedelmi névvel vagy egy versenytárs bármely más megkülönböztető jelzésével történő összetévesztését eredményezi;

b) a kereskedő által a magára nézve kötelezőnek elismert magatartási kódexben szereplő kötelezettségvállalások be nem tartása, amennyiben:

- a kötelezettségvállalás nemcsak szándék, hanem egyértelmű, ellenőrizhető elkötelezettség, és
- a kereskedő a kereskedelmi gyakorlat során jelzi, hogy rá nézve a kódex kötelező.

#### 7. cikk: Megtévesztő mulasztások

(1) Megtévesztőnek minősül az a kereskedelmi gyakorlat, amely a ténybeli körülmények alapján – figyelembe véve annak valamennyi jellemzőjét és feltételét, valamint kommunikációs eszközeinek korlátait is –, az átlagfogyasztó tájékozott ügyleti döntéséhez szükséges jelentős információkat hagy ki, és ezáltal – a körülményektől függően – ténylegesen vagy valószínűsíthetően ahhoz vezet, hogy az átlagfogyasztó olyan ügyleti döntést hoz, amelyet egyébként nem hozott volna. A jelentős információ fogalmát az irányelv ebben a cikkben szabályozza.

(2) Megtévesztő mulasztásnak minősül az is, ha a kereskedő az (1) bekezdésben említett jelentős információt hallgat el, vagy azt homályos, érthetetlen, félreérthető, vagy időszerteletlen módon bocsátja rendelkezésre, figyelembe véve az említett bekezdésben leírt szempontokat, illetve ha nem nevezi meg az adott kereskedelmi gyakorlat kereskedelmi célját, amennyiben az a körülményekből nem derül ki, és amennyiben ez bármelyik esetben ténylegesen vagy valószínűsíthetően ahhoz vezet, hogy az átlagfogyasztó olyan ügyleti döntést hoz, amelyet egyébként nem hozott volna.

8. cikk: Agresszív kereskedelmi gyakorlatok  
Agresszívnek minősül az a kereskedelmi gyakorlat, amely ténybeli összefüggésében – figyelembe véve valamennyi jellemzőjét és körülmé-

<sup>3</sup> A törvény 12–15. §-ai tartalmazzák az eljárásjogi szabályokat, amelyekkel jelen tanulmány keretében nem áll módomban foglalkozni.



nyét – zaklatás, kényszerítés – ideértve a fizikai erőszak alkalmazását is –, illetve nem megengedett befolyásolás útján ténylegesen vagy valószínűsíthetően jelentősen korlátozza az átlagfogyasztónak a termékkel kapcsolatos választási szabadságát vagy magatartását, s ezáltal ténylegesen vagy valószínűsíthetően az átlagfogyasztót olyan ügyleti döntés meghozatalára készteti, amelyet egyébként nem hozott volna.

Az irányelv nem tartalmaz rendelkezéseket a reklámra vonatkozóan. Azonban a 14. cikk a reklámról szóló 84/450/EGK irányelvet módosítja, technikai jellegű kiegészítések mellett szabályozza azokat az eseteket, amikor az összehasonlító reklám megengedettnek minősül.

Az összehasonlító reklámra nem tartalmaz rendelkezéseket az irányelv. Ezt témakört szintén az előző pontban említett irányelv szabályozza.

*9. cikk: Zaklatás, kényszerítés és nem megengedett befolyásolás alkalmazása*

Annak meghatározásakor, hogy egy kereskedelmi gyakorlat alkalmaz-e zaklatást, kényszerítést –beleértve a fizikai erőszakot is –, illetve nem megengedett befolyásolást, a következőket kell figyelembe venni:

a) időzítése, helye, jellege és alkalmazásának időtartama;

b) fenyegető vagy gyalázkodó szóhasználat vagy magatartás;

c) bármely, a kereskedő által ismert konkrét szerencsétlenség vagy a fogyasztó ítélőképességét súlyosan korlátozó körülmény kihasználása, amelyet a kereskedő a fogyasztó termékkel kapcsolatos döntésének befolyásolása céljából tesz;

d) bármely súlyos vagy aránytalan, nem szerződéses akadály, amelyet a kereskedő támaszt, amikor a fogyasztó a szerződéses jogaival kíván élni, beleértve a szerződés megszüntetésének, illetve egy másik termékhez vagy másik kereskedőhöz való áttérésnek a jogát;

e) bármely jogellenes cselekmény megtételével való fenyegetés.

Az irányelv nem rendelkezik jogkövetkezményekről, csak arról, hogy a tagállamoknak kell szankciókat megállapítaniuk az irányelv végrehajtásaként elfogadott nemzeti rendelkezések megsértésének esetére, és meg kell hozniuk minden szükséges intézkedést e szankciók végrehajtásának biztosítására. Ezeknek a szankcióknak hatékonyaknak, arányosaknak és visszatartó erejűeknek kell lenniük.

Nem kapcsolódik közvetlenül a jogkövetkezményekhez, de az irányelv nem zárja ki azt, hogy – a tagállamok esetleges ösztönzésére – a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokat a magatartási kódexek<sup>4</sup> felelősei ellenőrizzék, valamint hogy a 11. cikkben említett személyek vagy szervezetek az ilyen testületekhez forduljanak, amennyiben az ilyen testületek előtti eljárások a szóban forgó cikkben említett bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárások mellett rendelkezésre állnak.

Ugyanakkor ilyen ellenőrző testületekhez való fordulás soha nem tekinthető a bíróság vagy közigazgatási hatóság előtti jogorvoslatról való lemondásnak.

### **Különbség, esetleges harmonizációs kötelezettség**

A célok között szerepel mindkét jogszabályban a tisztességtelen verseny tilalma, ugyanakkor az irányelv fokozottan kiemeli a fogyasztók védelmének szükségességét.

Az irányelv által meghatározott definíciók leginkább fogyasztóvédelmi jellegűek és ehhez a témakörhöz kapcsolódnak.

A törvény a verseny korlátozására fókuszál, míg az irányelv az átlagfogyasztó gazdasági magatartásának torzítására koncentrál, ezért az irányelv inkább fogyasztóvédelmi jellegűt a törvényhez képest.

A törvény főként a versenytárs irányában szabályozza a tisztességtelen verseny esetköreit. Az irányelv kizárólag a fogyasztó védelmében határoz meg szabályokat, és ezeket is két részre tagolja: megtévesztő és agresszív kereskedelmi gyakorlatok.

A törvény a fogyasztóra nézve nem tartalmaz olyan részletesen kidolgozott szabályokat, mint az irányelv, bár a fogyasztóra történő befolyás- és nyomásgyakorlás fogalmába és a megtévesztő reklám kategóriájába is beleérthetőek az irányelv egyes rendelkezései. Mégis összességében kijelenthető, hogy a német jogalkotónak harmonizálnia kell az irányelv erre vonatkozó szabályainak jelentős részét.

A törvény csak a reklám esetében ismeri a nem kívánt zaklatás fogalmát, az irányelv a kereskedelmi gyakorlatok tágabb kategóriáját használja. A törvény konkrét eseteket sorol fel, az irányelv inkább azokat a jellemzőket, amely a kereskedelmi gyakorlatot ebbe a körbe sorolja. Ezért itt is szükséges a harmonizáció.

### **5. Befejezés**

Összességében az volt a szándékom, hogy a német tisztességtelen verseny elleni törvény és a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló európai uniós irányelv rendelkezéseinek egyidejű bemutatása mellett összehasonlítsam a két jogszabályt, és a német szabályozásban felmerülő változtatás szükségességére felhívjam a figyelmet. Azért is fontos ez az összehasonlítás, mert a magyar szabályozás esetében is fontos lehet az irányelv rendelkezéseinek tanulmányozása. Emellett az irányelv a tisztességtelen versenyre vonatkozó szabályokon túl jelentős fogyasztóvédelmi vetülettel is rendelkezik, ami szintén nem hagyható figyelmen kívül.

<sup>4</sup> A magatartási kódex az a megállapodás vagy – nem tagállami törvény, rendelet vagy közigazgatási rendelkezés által előírt – szabálygyűjtemény, amely meghatározza azon kereskedők magatartását, akik egy vagy több sajátos kereskedelmi gyakorlat vagy üzletág vonatkozásában e kódexet magukra nézve kötelezőnek ismerik el.

# A nyugdíjbiztosítási jog helye és funkciója a magyar jogrendszerben

## 1. A nyugdíjbiztosítási jog fogalma

A nyugdíjbiztosítási jog fogalmának meghatározáshoz célszerű a nyugdíjrendszer definícióból kiindulni. Ennek megfelelően azon intézményeket sorolhatjuk a nyugdíjrendszerhez, amelyeknek az a feladata, hogy segítse az embereket életpályájuk aktív időszakában az egyénileg tartalékolni, hogy inaktív korokban ne jelentsen problémát a részben, vagy egészben kieső jövedelem. Ezek alapján a nyugdíjbiztosítási jognak azon jogszabályok összességét értjük, amelyek meghatározzák, kialakítják, felépítik, működtetik azon intézményeket, rendszereket, melyek funkciója az, hogy az egyének jövedelemtartalékolási tevékenységét megvalósítsa, vagy elősegítse.

## 2. A nyugdíjbiztosítási jog helye a jogrendszerben

### 2.1. A jogrendszer jogági tagozódásáról általában

A jogrendszer kifejezés az adott állam tételes jogszabályainak koherens, egymással összefüggő, rendezett összességét jelöli.<sup>1</sup> A jogrendszer a jogtudomány művelőinek hosszú évszázados munkái révén alakult ki és válhatott a kazuisztikus jogszabályok tömegéből rendszerezett egészé. A kontinentális jogrendszerek felépítését alapvetően horizontális és vertikális tekintetben vizsgálhatjuk. Horizontális értelemben a

jogrendszer jogágakra bomlik, míg vertikális értelemben a jogforrások egymásra való épülését jelenti.<sup>2</sup>

A jogágak elkülönüléséhez igen hosszú történelmi út vezetett. Ezek kialakulását megelőzte azonban a közjog-magánjog elkülönülésének elméleti kidolgozása, mely a jogrendszer két alapvető fontosságú jogterületét foglalja magában. A jogelmélettel foglalkozó szakemberek számos ismerv szerint határolják el egymástól ezen két jogterületet.<sup>3</sup> A jelenleg legelfogadottabb nézet szerint közjogi jellegű egy adott szabály, ha annak alanyaként az állam közjogi értelemben, mint szuverén, a közhatalom gyakorlója szerepel. Magánjogi jellegű normák (jogágak) esetében az alanyok nem rendelkeznek szuverenitással.

A joganyag rendszerezése során elsőként kialakuló jogágakat elsődleges jogágaknak nevezi a jogtudomány. Ezek közé tartozik a közjogi jellegű nemzetközi jog, alkotmányjog, államigazgatási és büntető anyagi és eljárásjog, illetőleg a magánjellegű jogág a polgári anyagi és eljárásjog.<sup>4</sup> A XIX. század társadalmának differenciálódása, a végbemenő társadalmi változások a kialakult jogági struktúra további „finomodását” idézte elő és sorra jelentek meg az alapjogágak határán a másodlagos, vagy „keresztülfekvő” (szak)jogágak. Ide sorolható a kereskedelmi-, az agrár-szövetkezeti-, a családi-, pénzügyi-, a munka-, és a társadalombiztosítási-szociális jog.<sup>5</sup> Sajnos be kell látnunk, hogy a másodlagos

jogágak megjelenésével, az addig egyértelmű jogrendszer-felépítés egyszerre zavarosabbá kezdett válni, hiszen ezen új „jövevények” majd minden esetben a közjog és magánjog határán alakultak ki, gondoljunk csak a polgári és közigazgatási jog mezsgyéjén kialakuló munka és szociális-társadalombiztosítási jogra.<sup>6</sup> Tovább bonyolítja a helyzetet, hogy a magyar nyugdíjrendszer egyes alrendszereit különböző jogágakba sorolják a témával foglalkozók.

Ennek okán hiába sorolunk be egy-egy jogintézményt egyik, vagy másik jogágba, nem lesz számunkra világos, hogy milyen jogi jelleggel (közjogi-magánjogi) fog rendelkezni. A jogintézmény jogi jellege viszont döntő befolyással bír az adott jogintézmény megítélése szempontjából, hiszen így válhat világossá, hogy pl. az állam „csupán” magánjogi jogalanyként „vesz részt” egy jogviszonyban, vagy az állami hatalom megtestesítőjeként. Ez azért is rendkívül fontos, kiváltképp a nyugdíjbiztosítás terén, mert az adott jogviszony közjogi, vagy magánjogi megítélése számos garanciális kérdést fölvet a közhatalom vonatkozásában.<sup>7</sup>

Ennek tisztázása érdekében a közjog-magánjog elhatárolásai ismerve szerint kell görcső alá vennünk az egyes jogintézményeket. Ilyen ismervek lehetnek: jogalanyok pozíciója (mellérendeltségi-alá-fölérendeltségi), jogalanyokat megillető jogosultságok (egyenjogúságtöbbletjogok), a kötelezettség keletkezése (akaratautonómia-ex lege) jogalanyok érdeke (érdekellentét-érdekkiegyenlítés), kényszer jellege (közvetve-közvetlenül), formailag (jogosító, megengedő – kötelező, tiltó szabályozás).<sup>8</sup> A nyugdíjrendszer vizsgálata során célszerű a jövedelem-elvonás jellegét is megvizsgálni.

1 Vö.: H. Szilágyi István – Loss Sándor: A jogrendszer. In.: Szabó Miklós (szerk.): Bevezetés a jog- és államtudományokba, Prudentia Juris, Miskolc, 2001., 75. oldal

2 I. m.: 75., 82. oldal

3 Ld. bővebben: i. m.

4 I. m.: 77–80. oldal

5 Vö.: H. Szilágyi István – Loss Sándor: A jogrendszer IN.: Szabó Miklós (szerk.): Bevezetés a jog- és államtudományokba, Prudentia Juris, Miskolc, 2001., 81–82. oldal

6 I. m. 81. oldal.

7 Ha valaki adásvételi szerződést köt, nem követelheti az államtól a vételár kifizetését, de közjogviszonyokban a közhatalom megtestesítője (elvileg) minden esetben helytállni köteles.

8 Bíró György – Lenkócs Barnabás: Általános tanok, Novotni Alapítvány a Magánjog Fejlesztéséért, Miskolc, 2002., 21–22. oldal

Természetesen nem lehet adott másodlagos jogágba tartozó jogintézményt fehéren-feketén közjoginak, vagy magánjoginak bélyegezni, hiszen a határterületen való elhelyezkedése miatt mindkét jogterület jegyeit magán hordozza, de az ismérvek túlsúlya okán mégis klasszifikálni lehet őket.

## 2.2. A magyar nyugdíjrendszer intézményeinek elhelyezkedése a jogágak struktúrájában

A nyugdíjrendszer elemeit két nagy alrendszerre oszthatjuk: kötelező és önkéntes rendszerre. Első pillantásra könnyűnek tűnik a dolog, hiszen már az alrendszerek nevében is benne van alapvető jogi jellegük. A „kötelező” jelző valamilyen közjogias jelleget sugall, míg az „önkéntes” szó a magánszféra viszonyait juttatja eszünkbe. De sajnos a helyzet, az intézmények jogi jellege nem ilyen egyszerű, hiszen a „kötelező magánnyugdíjrendszer” igencsak érdekes teszi a helyzetet.

A kötelező alrendszer vizsgálata során elsőként a társadalombiztosítási-nyugdíjpillért kell szemügyre venni. Az ezt alkotó jogviszonyok során a jogalanyok egymással többnyire alá-fölérendeltségi viszonyban vannak. Gondoljunk csak a biztosítottak, a foglalkoztatók és a társadalombiztosító közötti viszonyra. Ezzel szoros összefüggésben áll az a tény is, hogy a biztosító többletjogosultságokkal rendelkezik a biztosítottak és a foglalkozatóikkal szemben. Megállapítható az is, a társadalombiztosítási jogviszony tipikusan nem a felek szabad akarat-elhatározásából, hanem törvény erejénél fogva jön létre. A jogalanyok érdeke szerint is inkább közjogi természete van a társadalombiztosításnak, hiszen a rendszer működése minden biztosított közös érdeke. A jogviszony során alkalmazható kényszer jellege mindenképp közvetlennek mondható. A szabályok formátumáról elmondható, hogy azok főként imperatív jellegűek, az alanyok választási lehetőségét csaknem teljesen kizárja. A jövedelem-elvonás tekintetében abszolút közjogi jelleg

érvényesül, hiszen a járulékokat adók módjára vonja el az állam. Rendkívül fontos rámutatni arra, hogy a tb. nyugdíjak vonatkozásában az állam kezesként lép fel, ha a nyugdíjalapok deficitesek lennének. Összegzésként elmondható, hogy a társadalombiztosítás jogi jellege minden ismérv szerint közjogi jellegű. Természetesen a fenti okfejtés nem kívánja megkérdőjelezni a társadalombiztosítási (nyugdíj) jog köztes elhelyezkedésének voltát, azonban rá kívánok mutatni, hogy az eredeti polgári-kereskedelmi jogi gyökerek ellenére a társadalombiztosítás működése markánsan közjogi jelleggel rendelkezik.

A kötelező nyugdíjrendszer második elemével, a kötelező magánnyugdíjrendszerrel kapcsolatban már nehezebb dolgunk van. Az alanyok jogállása tekintetében elmondható, hogy a jogviszony alanyai elvileg mellérendelt viszonyban állnak, eszerint a jogintézmény magánjogi jellegű. A felek egymáshoz viszonyított egyenjogúsága is elvileg érvényesül, azonban a biztosítót számos esetben többletjogosultságok illetik meg, de összességében etekintetben is érvényesül a magánautonómia. A jogviszony létrejötte szempontjából inkább közjoginak fog a magánnyugdíj minősülni, hiszen a jogviszony létesítését jogszabály írja elő.<sup>9</sup> Mindazonáltal mind a pénztártag, mind pedig a biztosított rendelkezik bizonyos akaratautonómiával a szabad pénztárválasztás, illetve a belépési nyilatkozat elutasítása esetében. A jogalanyok érdeke szerint jelen esetben is inkább beszélhetünk közérdekről, hiszen minden biztosított érdeke, hogy idős korára szolgáltatásokhoz való jogosultságot szerezhessen. Az alkalmazható kényszerről elmondható, hogy inkább közvetlen jellegű. A magánnyugdíj szabályozása során is számos imperatív jellegű normával találkozunk, de a szabályozás számos esetben megengedő jelleggel is rendelkezik. A magánpénztári rendszer fedezetét – a tb. rendszerhez hasonlóan – állami kényszereszközök segítségével vonják el az alanyoktól, adók módjára történő végrehajtással nemteljesítés esetén. A

fentiek alapján elmondható, hogy a magyar nyugdíjrendszer II. pillérét képező magán-nyugdíjpénztári rendszer mind közjogi, mind pedig magánjogi jelleggel rendelkezik. Megállapítható, hogy a magánpénztári rendszer azon dimenziója, amely a kötelező tartalékolást fedi le inkább közjogi, míg a rendszer működési, strukturális dimenziója inkább magánjogi jegyekkel rendelkezik.

A nyugdíjrendszer önkéntes alrendszerével már nincs igazán nehéz dolgunk, hiszen azok esetében a „klasszikus” magánjogi (kereskedelmi jogi) jogintézmények találhatók. A nyugdíjrendszer III–V. pilléreinek esetében a jogalanyok a magánjog formális jogegyenlősége alapján mellérendelt pozícióban találhatók. Nem figyelhető meg jogosultságtöbblet, vagy hiány egyik, vagy másik oldalon.<sup>10</sup> A jogviszonyok ezen rendszerekben csak a felek akaratából jönnek létre. Az állam csak segíteni kíván a nyugdíjrendszer ezen „kisegítő” pilléreinek működtetésével ösztönözve a hatékony egyéni jövedelemátcsoportosítást. Mindazonáltal a jogalanyok közötti érdekazonosság ezen esetben is megfigyelhető. A felek számára csak az indirekt kényszer alkalmazása lehetséges, elmentésben a tb. rendszerrel. A rendszerek működését biztosító szabályok között számos esetben találunk imperatív normákat, de számos esetben lehetőséget ad a jogalkotó diszpozitivitásnak. Jövedelem-elvonás nem valósul meg, mivel ezen esetben a jogalanyok önkéntes döntéssel tartalékolnak nyugdíjas korukra. Mindezek szerint kijelenthető, hogy a nyugdíjrendszer önkéntes pillérei esetében is fellelhető néhány közjogi jellegű vonás, de döntő túlsúlyban találhatók azon szabályok, melyek jogi jellege a magánjoghoz köti ezen szabályrendszereket.

## 3. A nyugdíjbiztosítás jogforrásai

### 3.1. A nyugdíjrendszer magyar jogforrásai

A magyar jogforrási hierarchia csúcán az Alkotmány áll. Ezt követik

<sup>9</sup> V.ö.: Mpt. 22–22/B; §

<sup>10</sup> Az önkéntes biztosító nem indíthat APEH végrehajtást a be nem fizetett tagdíjra

a törvények, a kormányrendeletek, miniszteri rendeletek és az önkormányzati rendeletek szintjei.<sup>11</sup> Speciális helyzetben vannak a nemzetközi szerződéses és az Európai Unió egyes aktusai, melyek státuszára is kitérek. A következők során áttekintem, hogy milyen jogforrások alakítják ki a hatályos magyar nyugdíjrendszert.

A Magyar Köztársaság jogrendszerének csúcán az Alkotmány áll, mely alapdokumentum gyakorlatilag a teljes állami- és jogi berendezkedésre vonatkozóan rögzíti az alapvető szabályokat. Ennek megfelelően a nyugdíjrendszerre, illetőleg tágabb értelemben az állampolgárok alapvető szociális jogaira vonatkozóan tartalmaz kitételeket. Megjegyzendő azonban, hogy ezen deklarációk nem tekinthetők az állampolgárokat megillető alanyi jogként, hanem inkább „államcélként”, programjellegű normaként vannak meghatározva.

Már az alaptörvény preambulumában is utal a szociális jogok jelentőségére, azonban anélkül, hogy a jogalkotó megfogalmazná a szociális állam koncepcióját. Kimondja, hogy a magyar Alkotmány „...a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés politikai átmenet elősegítését...” szolgálja. Az Alaptörvény generálisan deklaráálja az állampolgárokat megillető szociális jogokat, amikor kimondja, hogy „A Magyar Köztársaság a rászorulókról kiterjedt szociális intézkedésekkel gondoskodik.”

A nyugdíjrendszer szempontjából lényeges, hogy a társadalombiztosítási és szociális rendszer működtetését az Alkotmány állami feladatként deklarálja: „A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegyesség, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak. A Magyar Köztársaság az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg.”

A fentebb említett „állami fel-

adat” megvalósítása egyrésztől az említett szociális- és társadalombiztosítási rendszer kialakításával, másrészt ezek működtetésével valósul meg. A szociális és társadalombiztosítási rendszerek kialakítását törvényi úton teremtette meg a jogalkotó, összhangban a Jogalkotási törvény vonatkozó rendelkezéseivel.<sup>12</sup> Ennek megfelelően a magyar nyugdíjrendszer kötelező alrendszerére három alapvető törvény született. A kötelező nyugdíjbiztosítás „általános részét” az 1997. évi LXXX. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról alakítja ki. A kötelező nyugdíjrendszer két pillérére vonatkozó speciális szabályokat egyrészt az 1997. évi LXXXI. törvény a társadalombiztosítási nyugellátásról (I. pillér), másrészt az 1997. évi LXXXII. törvény a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról (II. pillér) kodifikálja.

Az önkéntes rendszerek létrehozását is törvényi úton hozza létre az állam. A nyugdíjrendszer III. pillérét az 1993. évi XCVI., az önkéntes kölcsönös biztosító pénztárakról szóló törvénnyel alakította ki a jogalkotó, míg a rendszer IV. pillérét képező jogintézmény szabályozását a 2005. évi CLVI. törvénnyel (a nyugdíj-előtakarékossági számlákról) teremtette meg. A nyugdíjrendszer V. pillérét képező egyéb üzleti biztosítások szabályanyagát a Polgári törvénykönyvben illetőleg a biztosítókról és a biztosítási tevékenységről szóló törvényben találhatjuk.

A jogforrási hierarchia következő szintjét a kormányrendeletek képezik. A Kormány rendeletalkotási jogkörét egyrészt maga az Alkotmány, másrészt pedig az egyes törvényekben kapott felhatalmazás teremti meg.<sup>13</sup> A nyugdíjbiztosítás területén azonban inkább a delegált jogalkotás a jellemző. Ezen jogalkotási tevékenységre jellemző, hogy általában az alapjogszabály végrehajtásának rendjére nézve állapít meg szabályo-

kat, vagy az általános szabályoktól eltérő részletszabályokat állapít meg az egyes jogintézmények vonatkozásában.

A kormányrendeletek szintje alatt a miniszteri rendeletek találhatók. A Jat. szerint „A miniszter feladatkörében és törvényben, törvényerejű rendeletben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján ad ki rendeletet.” Elvileg tehát miniszter is rendelkezhet saját hatáskörben a nyugdíjügyek tekintetében, azonban ezen gyakorlat nem jellemző. Csekélynek mondható a miniszteri delegált jogalkotás is, de erre található néhány példa a magyar nyugdíj-jogszabályok között.

A jogalkotási törvény értelmében még a helyi önkormányzatok is alkothatnak rendeletet, azonban ezen tevékenység a nyugdíjrendszer működését, szabályozását nem érinti.

### 3.2. A magyar nyugdíjrendszer egyéb forrásai

A jogalkotási törvény egyértelműen rögzíti a magyar jogforrások felsorolását melyeken felül egyéb norma nem minősíthető jogforrássá. Megjegyzendő azonban, hogy az Alkotmánybíróság, illetőleg a Legfelsőbb Bíróság határozatai, döntései bizonyos tekintetben jelenthetik nyugdíjbiztosítási szabály forrását. Gondoljunk csak az Alkotmánybíróság jogértelmezésére, „negatív jogalkotására”, vagy az LB jogegységi határozataira.

Az Alkotmánybíróság tevékenysége során számos esetben értelmezi az Alkotmány rendelkezéseit, s ezen tevékenység döntő hatással van a nyugdíjrendszer működésére. Az AB számos döntésével<sup>14</sup> nyilvánított jogszabály alkotmányellenessé, így egyes jogszabályok „eltörlésével” alakította a jogrendszer struktúráját. A Legfelsőbb Bíróság tevékenysége során „koordinálja” az alsóbb bíróságok ítélezési gyakorlatát, így semmiképp sem hanyagolható el jogformáló, jogalakító tevékenysége.<sup>15</sup>

11 Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan, Osiris Kiadó, Budapest, 1998., 45. oldal

12 Ld. bővebben: Jogalkotási törvény 5.§

13 Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan, Osiris Kiadó, Budapest, 1998., 54. oldal

14 Lásd például: 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, 56/1995. (IX. 15.) AB határozat

15 Lásd például: EBH2004.1166., EBH2003.903., BH2004.336., BH2002.34., BH2004.254., bh2002.163., BH2005.32., EBH.2000.366., BH2002.77., BH.2005.121., EBH.2004.1065., BH.2004.205., BH.2003.515.

### 3.3. A magyar nyugdíjrendszer nemzetközi és uniós jogforrásai

A magyar jogforrási rendszer áttekintése után mindenképpen szólnunk kell a magyar jogon kívüli, de a magyar jogra mégis jelentős befolyással bíró nemzetközi és EU-s joganyagra.

Elsőként a nemzetközi joggal foglalkozva – elfogadva annak jogi jellegét<sup>16</sup> – elmondhatjuk, hogy az az alapján létrejövő szerződések multilaterális vagy bilaterális szerződések lehetnek. A multilaterális dokumentumok közös jellemzője, hogy mind valamelyik nemzetközi szervezet „égisze” alatt születtek, és globálisan,<sup>17</sup> illetve regionálisan<sup>18</sup> igyekeznek a szociális védelem – ezen belül a társadalombiztosítás (nyugdíjbiztosítás) – minimumkövetelményeit megfogalmazni. A bilaterális egyezmények az egyes államok között jönnek létre és a szempontunkból lényeges dokumentumok az egyes álla-

mok közötti „nyugdíjügyeket” rendezik. Erre azért van szükség, mert az egyes államok között rendezni kell az esetlegesen áttelepülő, migráns munkavállalóként tevékenykedő polgárok nyugdíj-sorsát. Magyar szempontból az sem elhanyagolandó tény, hogy a környező államok területén jelentős magyar kisebbség él, akik az anyaország kedvezményeit megadásával kívánták segíteni.

A speciális jogforrások tekintetében meg kell említenünk még az Európai Unió nyugdíjbiztosítással foglalkozó jogi dokumentumait. A Római Szerződés kimondja, hogy „A Tanács a ... szociális biztonság területén elfogadja azokat az intézkedéseket, amelyek a munkavállalók szabad mozgásának biztosításához szükségesek; e célból olyan eszközrendszert hoz létre, amely a migráns munkavállalók és az azok jogán jogosultak számára biztosítja a) a különböző országok jogszabályai szerint figyelembe vehető összes idő-

szak összevonását a juttatásokhoz való jog megszerzése és fenntartása, valamint a juttatások összegének kiszámítása céljából;

b) a juttatások kifizetését a tagállamok területén lakó személyek számára.”<sup>19</sup>

A fenti rendelkezéseket közösségi szinten rendeleti úton oldották meg, koordinálva a tagállamok szociális rendszereit. A szociális rendszerek közti 'átjárhatóság' megteremtésével elhárult annak akadály, hogy a munkavállalók más állam területén munkát vállalva részesülhessenek az adott állam ellátásaiból.<sup>20</sup> Az egyes tagállamok társadalombiztosítási rendszereinek koordinációját A Tanács 1971. június 14-i 1408/71/EGK Rendeletével, illetve a végrehajtására kiadott 574/72 EGK rendelettel valósították meg. Megjegyzendő azonban, hogy már elfogadásra került az új koordinációs, illetve az azt végrehajtó rendelet, azonban hatályba még nem lépett.

16 Ezen elméleti vitáról ld. bővebben: Nguyen Quoc Dinh – Patrick Daillier – Alain Pellet – Kovács Péter: Nemzetközi jog, Osiris Kiadó, Budapest, 1997., 59–71. oldal.

17 Ld.: ENSZ Gazdasági- Szociális Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, 1966.

18 Ld.: Európai Szociális Karta

19 Az EK létrehozásáról szóló Római Szerződés 42. cikk

20 Matiscsákné dr. Lizák Marianna, Tóth Hilda: Munkavállalás az Európai Unióban, <http://www.bokik.hu>, 2004. február 26.

## A polgári per elkerülésének lehetőségei, különös tekintettel a nemperes eljárásokra

### Bevezető gondolatok

Életünk szabályok között zajlik. Hagyományok, szokások, írott és íratlan elvárt magatartás-formák között mozgunk minden területen, a családban, a magánéletünkben, a munkánkban és a társadalmi együttélésünk során.<sup>1</sup> Mindebből adódóan viták, feszültségek kialakulási lehetőségei, és tényleges kialakulása veszi körül mindennapjainkat, azaz az emberi tevékenység magában hordozza a különböző érdekek szembeállításának lehetőségét.

Kulcsár Kálmán 1982-ben tett megállapítása ma is helytálló, mely szerint a konfliktus normális társadalmi jelenség.<sup>2</sup> A XX. század hatvanas éveiben alakult ki a konfliktus-szociológiai elmélet, és főbb téziseként megállapítható, hogy a társadalomban – ami eleve konfliktusos szerkezetű – a különböző szintű konfliktusok az érdekek és értékek összeütközése mentén szerveződnek, intézményesülnek. Az elmélet „alapállása” szerint bizonyos társadalmi konfliktusok önmaguktól megoldódnak, más konfliktusok esetén tudatos feloldási technikák kidolgozására van szükség, azaz a tudatos konfliktusfeloldás intézményesíthető.<sup>3</sup> A szabályozás következtében a konfliktus nem szűnik meg,

de negatív társadalmi hatása kiküszöbölhető vagy csökkenthető.<sup>4</sup>

A konfliktusok egyik típusát képezik – a témánk szempontjából jelentős – jogi konfliktusok, melyek akkor keletkeznek, ha jogilag védett érdek sérelme következik be. Amikor kifejezetten jogi konfliktushelyzetről beszélünk, akkor a társadalmi konfliktushelyzetek közül kiemeljük azokat, amelyeknek már a keletkezésük pillanatában is jogi vonatkozása van. A konfliktushelyzet és a konfliktus közötti elhatárolás alapja pedig az lehet, hogy az érdekkellentét, érdekütközés nyílt összeütközéshez vezet-e vagy sem. Ugyanis jogi konfliktusról akkor beszélhetünk, ha a vitában közvetlenül részt nem vevő személyek által is érzékelhető, észlelhető összeütközés áll fenn.<sup>5</sup>

A jogi konfliktusok feloldási lehetőségei rendszerint formális jogi megoldások. Az Alkotmány<sup>6</sup> által mindenki számára biztosított alapjog, hogy vitás ügyeit a Magyar Köztársaság független bíróságai elé vigye és ott szerezzen érvényt igazának.<sup>7</sup>

A XX. század utolsó évtizedeiben azonban a polgári jogviták tipikus megoldásának tekintett polgári perrel szemben megnőtt a per alternatíváiként alkalmazható intézmények, eljárások keresésének igénye.<sup>8</sup> Az al-

ternatívák alapját – többek között – a bíróságtól különböző döntéshozói kör, valamint a más stílusú eljárási mód igénybevételének lehetőségei képezik.

Jelen tanulmány legfőbb célja, hogy a jogirodalomban fellelhető alternatívák feltérképezésével áttekintést nyújtson a peres eljárás kiváltására létrejött és működő alternatív intézményekről, melynek során kiemelt figyelmet kíván szánni a nemperes eljárásoknak.

### A polgári per elkerülésének lehetőségei – jogirodalmi nézetek

*Az a lelemény, amely szerint polgári jogvitákat nemcsak az állam hivatalnok-bírái előtt lezajlól perben, hanem egyéb módokon is le lehet folytatni, csupán a mi földrésziünkön több ezer éves történelemre megy vissza.*<sup>9-10</sup>

Gáspárdy László kiemelkedően fontos megállapítása képezi a tanulmány által célul tűzött intézmények bemutatási útját is, mely szerint: *alternatíva után nézni akkor és annyiban szükséges, ha és amennyiben egy vagy több modell nagyobb vagy legalábbis más előnyöket kínál, mint a polgári per.*<sup>11</sup>

Elsőként a kontinentális jogrendszer percentrikus szemlélete által favorizált polgári per jellemzőinek bemutatására kell időt és helyet szentelni, ugyanis csak ezen feltérképezést követően értelmezhetőek az alternatívák által kínált konfliktusfeloldási mód előnyei és esetleges hátrányai.

A polgári peres eljárásra a következő általános megállapítások fogalmazhatóak meg:

1. nem az eltérő nézetek közötti közös nevező megtalálását, az összehason maximalizálását, sokkal

1 Dr. Barnáné dr. Muczer Erzsébet: A mediációról, Magyar Jog 2000. 10. szám 599. oldal

2 Kulcsár Kálmán: A jog szerepe a viták rendezésében, In: Gazdaság–Társadalom–Jog, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1982. 192. oldal

3 Lásd erről részletesen: Gyekiczky Tamás: Modellek és megközelítések a polgári eljárások tudományos vizsgálatában. In: Gyekiczky Tamás: A jogászok joga. Gondolat Kiadó, Budapest, 2003. 153–156. oldal

4 Kengyel Miklós: A polgári bíraskodás hétköznapijai. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1990. 17. oldal

5 Lásd erről részletesen: Kengyel Miklós: Magyar polgári eljárásjog. Osiris Kiadó, Budapest, 2004. 27. oldal

6 1949. évi XX. törvény az alkotmányról

7 A Magyar Köztársaságban a bíróság előtt mindenki egyenlő, és mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el. Alkotmány 57. szakasz (1) bekezdés

8 Kengyel Miklós: A polgári eljárásjog az ezredfordulón. In: Magyar Jog 2000. 12. szám 718. oldal

9 Gáspárdy László: A polgári per alternatívái de lege ferenda. In: Polgári eljárásjog a XXI. században, Tanulmányok Farkas József emlékére Szerk: Kengyel Miklós. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Dialóg Campus Kiadó, Pécs, 2002. 29. oldal

10 Gáspárdy László itt utal a római kor iudexere és arbiterére, a középkori egyházi, városi és más nem központosított jogszolgáltatási hatalmakra. Gáspárdy László: i.m. 29. oldal

11 Gáspárdy László: i.m. 29. oldal

inkább az egyik nézetnek a másik teljes kiszorítása útján történő uralomra jutását célozza;

2. a peres eljárás logikája folytán a felek – racionálisan gondolkodva – mindent megtesznek az immár ellenfélle vált másik személy kijelentései hitelének rontására, tovább mérgezve ezzel a köztük kialakult viszonyt;
3. a mindezek következtében a felek között kialakuló súlyos ellenszenv jelentős gátjává válik további együtt működésnek, súlyosabb esetben teljesen ellehetetlenítve azt;
4. a (per-)vesztesnek kikiáltott fél mintegy büntetesként fogja fel az ítéletet és mindent megtesz a végrehajtás akadályozására, ezáltal szinte kezelhetetlen problémát teremtvé a jelenlegi judikatúrában;
5. mindezek folytán az eljárás rendkívül hosszadalmas és költséges, emiatt gyakran vállalatlan az érdeküközésüket feloldani igyekvők számára.<sup>12</sup>

Mindezek áttekintése után meghatározhatóak azon igényeket, melyeket a per alternatíváival szemben támaszthatunk, azaz az eljárás legyen a perhez képest működőképebb, gyorsabb, költségkímélőbb, és biztosítsa a jogvita humánusabb rendezését.

A fenti elvárások azonban nemcsak a jogkeresők érdekeit tükrözik, hanem magának a polgári igazságszolgáltatásnak, az államnak is fontos érdeke fűződhet a jogviták gyorsabb rendezéséhez. Sárffy Andor a következőképpen szól erről: *az államnak és a jogosultnak egyaránt érdeke, hogy erre az eszközre (per) minél ritkábban legyen szükség. A jogosultnak azért, mert a per pénzben, időben, izgalomban nagy áldozatokat kíván tőle és ezeknek az áldozatoknak nagy része soha nem térül meg. Az államnak pedig azért, mert a per az államtól is áldozatot kíván munkában és költségben és ennek ellenértékét csak részben fedezi a törvénykezési illeték. Amellett a per megzavarja az alattoalók közti békét, amelynek fenntartása egyik*

*legfőbb célja az államhatalomnak.*<sup>13</sup>

A konfliktustól a polgári perhez, mint az előbbieken bemutatott utolsó állomáshoz egy tölcészerűen leszűkülő út vezet, találjuk a jogirodalomban. A tölcésér-hasonlat, mely „berlini tölcésér” néven jelent meg, Rottleuthner nevéhez kapcsolható.<sup>14</sup> A tölcésér-hasonlat alkalmazásának indoka az lehet, hogy a konfliktusok száma lényegesen meghaladja a perekét, mely arra enged következtetni, hogy a konfliktusok egy nagyobb része a polgári per felé fokozatosan elszűkülő út során, egy közbenső állomáson oldódik fel. Sok jel mutat arra, hogy a konfliktusok döntő többségének a megoldása a jogi eszközök, legfőképpen a bíróság igénybe vétele nélkül történik.<sup>15</sup>

Vegyük szemügyre a következőkben a szűkülő tölcésérben haladó konfliktusok számára megoldási utat nyújtó alternatívák lehetőségét. Az egyes alternatívák nagymértékben függenek a tölcésérbe kerülő konfliktusok típusaitól. A konfliktus-tipológia három dimenzióban vizsgálódik, amikor el kívánja dönteni egy adott konfliktus lehetséges megoldási módját. Ezek a következők:

- a konfliktusba kerültek egyszeri vagy tartós kapcsolatban állnak;
- a tartós kapcsolat esetén mellé- vagy alá-fölé rendeltségen nyugszik-e a kapcsolat;
- a tartós kapcsolatban állók egész személyisége érintett a konfliktus által, vagy csak egy szereppel kapcsolatos a vita.<sup>16</sup>

Ezen fenti tipológia alapján az egyes konfliktustípusokhoz a következő megoldások kapcsolódhatnak. Az egyszeri kapcsolatban állók közötti konfliktusoknál valószínűbb a bírói út választása, míg a tartós kapcsolatban állók konfliktusa esetén a vita alapjául szolgáló jogi normák megsérülésén túl további normasértések és érdeksérelmek jelenhetnek meg, ezért a konfliktus jogi vitává válása és bíróság elé vitele, azon belül is a peresítés-pernyerés az egész kap-

csolat tönkretételét, és így mindkét fél veszteségét okozhatja. Tehát itt nagyobb esély lehet a bírói út elkerülésére. A mellérendeltségi és az alá-fölérendeltségi kapcsolatban álló alanyok konfliktusa esetén az előbbi esetben nagyobb valószínűséggel terelik formális jogi útra a konfliktust, míg az alá-fölérendeltségi kapcsolatban állók a bírói út elkerülésével kívánják a vitát rendezni. A harmadik vizsgálandó tipológia esetén a teljes személyiséget érintő konfliktusok bíróság elé kerülésének jóval kisebb az esélye, mint az egyes szerepkörrel kapcsolatosaknál, ugyanis utóbbi esetében egy pontosan körülírható norma megsértése a konfliktus keletkezésének oka, és csak ennek vizsgálata szükséges a vita eldöntéséhez.<sup>17</sup>

A különböző konfliktus-típusokra a jogszociológia négy fő megoldási utat különít el:

1. A konfliktusban állók közvetlen tárgyalása;
2. Egy harmadik fél bevonása, mint a tárgyalásos megegyezés közvetítője (mediátor);
3. Egy harmadik fél bevonása, akit a felek felhatalmaznak a vitában kötelező döntés hozatalára, és a döntésnek alávetik magukat (arbitrátor vagy választottbíró);
4. A vita állami bíróság elé vitele, ahol a bíró eldönti a jogvitát (ítélkezés).<sup>18</sup>

A négy fő út mentén haladva, abból levonható következtetésként megállapíthatjuk, hogy a konfliktus megoldása során egyre növekszik a megoldási út formalizáltsága, a vitamegoldás egyre inkább kicsúszik a felek kezéből, egyre normaorientáltabb lesz, és csökken a tárgyalási pozícióban a mérlegelés szerepe.<sup>19</sup>

A jogszociológiai megközelítés alapján fent bemutatott konfliktus-tipológia felvázol négy megoldási utat, melyből az első három az egyes konfliktusok típusaitól függően alkalmas lehet a polgári peres eljárás kiváltására. A következőkben az egyes szerzők által peres alternatív-

12 Somogyi Árpád: *Mi fán terem a mediáció?* In: *Jogtudományi Közlöny*, 2000 január, 20. oldal

13 Sárffy Andor: *A peráradat csökkentése a perenkívüli eljárás fejlesztése útján*, Magyar Jogászegylet Könyvtára, Budapest, 1930, 5. oldal

14 Rottleuthner, Hubert: *Probleme der Beobachtung von Arbeitsgerichtsverfahren*, In: *Interaktion von Gericht Baden-Baden* 1978.

15 Kengyel Miklós: *A polgári bíraskodás hétköznapijai* 18. oldal

16 Pokol Béla: *A jog elkerülésének útjai. Mediáció, egyezségkötés*. <http://jesz.ajk.elte.hu/pokol9.html> 2006. 03. 24. 2. oldal

17 Pokol Béla: i. m. 2. oldal

18 Pokol Béla: i. m. 2. oldal

19 Pokol Béla: i. m. 3. oldal

vaként megnevezett eljárásokat mutatjuk be.

Elsőként Pokol Béla álláspontját, mint a konfliktusszociológiai irányhoz leginkább közel állót áttekintve megállapítható, hogy a szerző a polgári per elkerüléseként gondol az eljárás valódi kiváltására, valamint annak gyorsabb lezárulását is alternatívának tekinti. Ezért konfliktus feloldási útként foglalkozik a mediációval és a választott-bíráskodással, és említést tesz a felek közötti informális megegyezésről, és mindemellett azt mondja, hogy ha a konfliktus nem is kerüli el a peres utat, legalább a per végig-vitelének félbehagyása, és egyezségkötés ugyancsak a felek és a bíróság érdekeit szolgáló alternatív megoldás lehet, melyben a bírói ítélettel végződő perbefejezés elkerülhető. Végül megállapítja, hogy a rendes és a rendkívüli perorvoslatok igénybevételének, azaz a konfliktus jogi végigharcolásának elmaradása is képes az eljárás gyorsabb befejezését biztosítani.<sup>20</sup>

Gáspárdy László, mint ahogy arra már fentebb hivatkozás történt, szigorúan tekint a peres eljárás alternatíváira, vizsgálja azok perrel szembeni hatékonyságát, és akkor tekinti az egyes megoldásokat alternatívának, ha azok előnyösebb, vagy legalább azonos szintű megoldást kínálnak, mint a polgári per. A következő alternatívákról szól: jogsegélyszolgálatok, a pert megelőző informális eljárások (pl. munkaügyi perekben), perelhárító testületek (a fogyasztóvédelemben), és a mediáció, melyet a jogi divathullám lovasaként szemlél.<sup>21</sup> Ezen túl a per alternatívájának tekinti még a perenkívüli egyezséget, és a nemperes eljárásként ismert egyezségi kísérletre idézés intézményét, valamint a fizetési meghagyásos eljárást és a választott-bíráskodást.

Kengyel Miklós a peres eljárás jelentőségének kihangsúlyozása mel-

lett nevezi meg az általa alternatívának tekintett intézményeket, és utal Niklas Luhmann megállapítására, mely szerint a per „érzékletes formalizmusáról” a legfejlettebb társadalom sem mondhat le, mivel a bírói döntés legitimáló hatása.<sup>22</sup>

A polgári per elkerülését szolgáló intézmények feltárása során a fent bemutatott jogszociológiai nézetten szemben nem a pertől legtávolabb eső, elsőként belépő alternatívával kezd, hanem a peres eljárástól indulva, onnan távolodva építi fel a lehetséges alternatívák rendszerét. Ekként elsőként a peres eljárást körülvevő, általa „tarka mikrovilágnak” nevezett nemperes eljárásokat nevezi meg, majd az igazságszolgáltatás „előretolt bástyáiként” aposztrofált hatósági eljárásokat (államigazgatási szervek) és egyeztető fórumokat (munkaügyi és szövetkezeti döntőbizottságok) nevezi meg. Utóbbiak azonban ma már nem működő intézmények. Végül az utolsó formalizáltak tekinthető jogvitamegoldó fórumot nevezi meg, mely a választott-bírói eljárás.<sup>23</sup>

Az előbb ismertetett, 1990-ben megjelent meghatározáshoz képest pontosít az álláspontján a szerző, amikor egy 2000-ben napvilágot látott tanulmányában a polgári per alternatíváit két csoportba sorolja az alapján, hogy azok a polgári igazságszolgáltatás eszköz- és intézményrendszerén belül, vagy azon kívül helyezkednek el. Az első csoportba példálózó jelleggel azon eljárásokat sorolja, melyek a jogvitákat az általánostól eltérő szabályok alapján kezelik, valamint az intézményesített egyezségkötési kísérleteket, és a bírói eljárás menetébe különböző pontokon beiktatott vagy kötelezővé tett egyeztető, közvetítő vagy békéltető eljárásokat. A második csoportba a polgári bírósági eljárás valódi alternatíváinak tekintett eljárások so-

rolódnak, így például a választott-bírói eljárás és a bíróságon kívüli közvetítő eljárások, melyek összefoglaló elnevezése a mediáció.<sup>24</sup>

Összegzésképpen megállapíthatjuk, hogy valamennyi idézett szerző a polgári peres út elkerülési lehetőségként tekint a választott-bírói eljárásra, a mediációra, az egyes perelhárító testületek, jogsegélyszolgálatok, hatóságok munkájára, valamint az egyes nemperes eljárásokra.

### **A nemperes eljárások szerepe a polgári per elkerülésében**

A peres eljárást – mint ahogy Kengyel Miklós tollából már olvashattuk –, a kisebb konfliktusok kezelésére szolgáló eljárások gyűréje veszi körül.<sup>25</sup> Ezek a nemperes eljárások.

A polgári eljárásjog tudomány mindig törekedett pontosan definiálni az általa alkalmazott fogalmakat, és ezért fogalom-alkotási kísérleteket tett a nemperes eljárás definiálására is, mely azonban ezen eljárások sokféleségéből adódóan máig sem eredményezett pozitív definíciót. Ezért általában negatív módon határozzák meg a nemperes eljárásokat, azaz: minden olyan polgári eljárás, amely nem tartozik a peres eljárás fogalmi körébe.<sup>26</sup>

Általános sajátosságként megállapítható ezen eljárásokról, hogy mivel nélkülözik a peres eljárás valamelyik elemét, nem nyújtanak azonos értékű megoldást a jogvita és a jogkeresők számára.<sup>27</sup> Előnyei azonban az egyszerűség, gyorsaság és olcsóság.

A nemperes eljárások nem rendelkeznek egységes szabályozással, melyet sokféleségükkel indokolhatunk. Kengyel Miklós közel százféle nemperes eljárást említ, és hatvan jogszabályt, amelyekben ezek fellelhetők.<sup>28</sup> Gáspárdy László úgy fogalmaz, hogy a nemperes eljárás-típusok száma megközelíti a rájuk vonatkozó jogszabályok számát.<sup>29</sup>

20 Pokol Béla: i.m. 1. oldal

21 Gáspárdy László: i.m. 30. oldal

22 Luhmann, Niklas: Legitimation durch Verfahren Neuwid-Berlin 1969.

23 Kengyel Miklós: A polgári bíráskodás hétköznapijai, 19–20. oldal

24 Kengyel Miklós: A polgári eljárásjog az ezredfordulón, 718. oldal

25 Kengyel Miklós: A polgári bíráskodás hétköznapijai, 19. oldal

26 Lásd erről bővebben: Molnár Judit: Nemperes eljárások a Perrendtartásban. In: 50 éves a Polgári Perrendtartás. A Miskolci Egyetem és a Debreceni Egyetem Polgári Eljárásjogi Tanszékei közös konferenciájának kiadványa, Novotni Kiadó, Miskolc, 2003. 54–55. oldal

27 Kengyel Miklós: A polgári bíráskodás hétköznapijai 19. oldal

28 Kengyel Miklós: A jogrendszer tarka mikrovilága: A nemperes eljárások. Közjegyzők Közlönye 2/2003. 3. oldal

29 Gáspárdy László: Polgári nemperes eljárások. Novotni Kiadó, Miskolc, 2001. 35. oldal



A nemperes eljárások jogviták rendezésében, feloldásában betöltött szerepét vizsgálva segítségünkre lehetnek azon jogirodalmi megállapítások, osztályozások, melyek rendszert kívánva teremteni ezen eljárások között, különböző szempontok alapján csoportosították őket.

Az egyik általánosnak mondható szempont az eljáró szervek alapján történő csoportosítás. Itt különbséget tehetünk bírósági, közjegyzői, valamint egyéb szervek, mint például bírósági végrehajtó által lefolytatott nemperes eljárások között.

Céljuk alapján a nemperes eljárásokat Farkas József csoportosította,<sup>30</sup> és ma is ezen osztályozást követve, a következő célokat szolgálhatják a nemperes eljárások:

- a perpótló eljárások (pl. házastársi vagyonszétosztás megszüntetése);
  - a perelhárító, illetve perelőképzítő eljárások (pl. előzetes bizonyítás);
  - a jogállapot-változtató eljárások (pl. cégbírósági eljárás);
  - a jogok gyakorlását elősegítő eljárások (pl. hagyatéki eljárás);
  - a jogot kényszer útján érvényesítő eljárások (pl. bírósági végrehajtás).
- Amint látható, a csoportosítási szempontok mellett példálózóan jelenik meg egy-egy eljárás, ami jelezheti, hogy a sokféle nemperes eljárásból több is megfelelhet a fenti céloknak, egy eljárás akár többnek is.

A témánk szempontjából, azaz a

perbeli konfliktusfeloldás alternatíváinak kutatása során a legjelentősebb megállapítás azonban a következő: a nemperes eljárások nem csupán körülveszik a polgári per intézményét, hanem sajátos kölcsönhatásba is kerülnek azzal. Egyes nemperes eljárások „védőgyűrűként” viselkedve, a kötelező igénybevitellel elzárják a peres utat, másik részük „szűrő” szerepét tölti be, és sikertelenségük esetén nyitva áll a polgári per kezdeményezésének lehetősége.<sup>31</sup>

A védőgyűrű fogalmi körébe tartozónak tekinthetjük a Farkas József által említett perpótló eljárásokat, így például a házassági vagyonszétosztás megszüntetést, valamint a közjegyzői hatáskörbe tartozó hagyatéki eljárást, és valamennyi közjegyzői eljárást, illetve példaként említhető a bírósági hatáskörbe tartozó nemperes eljárásként a cégeljárás, csőd-, felszámolási eljárás és a végelszámolás.

Szűrő szerepet tölthetnek be, és ekként a polgári per alternatíváinak tekinthetjük a perelhárító, perelőképzítő nemperes eljárásokat, például a fent említett perindítás előtti előzetes bizonyítást.

A fizetési meghagyásos eljárás mindkét funkció betöltésére alkalmasnak tekinthető, ugyanis esetében a fenti megfogalmazás, azaz hogy sikertelenség esetén nyitva áll a per

kezdeményezésének lehetősége, vitathatatlan. A sikeres, azaz az ellentmondás hiányában jogerőre emelkedett fizetési meghagyás képes a peres eljárás pótlására, sikertelensége esetén, tehát amikor a kötelezett ellentmondást nyújt be, ezen beadványával közvetlenül alakítja perré az eljárást.<sup>32</sup>

## Záró gondolatok

Az emberek közötti konfliktusoknak csupán egy része kerül a bíróság elé peres eljárás keretében. Az, hogy melyek azok, mindenek előtt függ a jogi rendszertől, amely bizonyos viták megoldását állami szervezetekre, köztük bíróságokra bízta.<sup>33</sup> Annak eldöntése, hogy egy polgári ügy elbírálása peres útra vagy nemperes eljárásra tartozzon, ma is elsősorban jogpolitikai kérdés, állapítja meg Kengyel Miklós.<sup>34</sup>

Nincsen ez másként a peres eljárás „valódi” alternatíváinak tekintett eljárásokkal, így a mediációval és a választott-bíráskodással sem. Az aktuális jogalkotói akaratot itt azonban közvetlenebbül képes befolyásolni a társadalmi és gazdasági érdek, valamint az európai uniós elvárás, mint a peres és nemperes eljárások közötti választást eldöntő törvényhozói döntéseket, különösen, ha az utóbbi is bírósági hatáskörbe tartozó eljárás.

30 Farkas József: Bírósági és közjegyzői nemperes eljárások. In: *Egységes jegyzet II. kötet 1978.* 179–181. oldal

31 Kengyel Miklós: *A polgári bíráskodás hétköznapijai*, 19. oldal

32 Ha a fizetési meghagyást ellentmondással kellő időben nem támadták meg, annak ugyanolyan hatálya van, mint a jogerős ítéletnek. (Pp. 321. szakasz (1) bekezdés) A kellő időben előterjesztett ellentmondás folytán a fizetési meghagyásos eljárás perré alakul át. A bíróság felhívja a jogosultat, hogy az illetéket nyolc napon belül a peres eljárás illetékének összegére egészítse ki. Ennek elmulasztása esetében a bíróság a pert megszünteti. Az illeték kiegészítése esetében a bíróság az ügy tárgyalására határnapot tűz ki, és arra a jogosultat felperesként, a kötelezettet pedig alperesként megidéz. Ha az alperes a követelésre vonatkozó nyilatkozatát az ellentmondással együtt már benyújtotta, annak másodpéldányát az idézéssel kézbesíteni kell a felperesnek. (Pp. 322. szakasz (2) bekezdés)

33 Kulcsár Kálmán: i.m. 203. oldal

34 Kengyel Miklós: *Magyar polgári eljárásjog*, 44. oldal

# Megjegyzések az európai polgári eljárásjog és a magyar szabályok összhangjáról

## Bevezetés

A tagállamok polgári eljárásjogának összehangolása nem újkeletű gondolat az Európai Unióban, immáron több évtizedes tevékenységnek lehetünk tanúi és részesei. A jogalkotási folyamatból – a teljesség igénye nélkül – néhány jelentős évszámot érdemes ehelyütt kiragadni.

1993-ban az Európai Unióról szóló Szerződés az Unió harmadik pilléréként határozta meg a bel- és igazságügyi együttműködést, amelynek lényeges elemét a polgári ügyekben történő igazságügyi együttműködés alkotta. Az Európai Unió Tanácsa e jogterületen a nemzetközi egyezmény, mint jogforrás mellett még úgynevezett közös álláspontokat (joint position), illetve közös fellépéseket (joint action) is elfogadhatott.<sup>1</sup>

Jelentős változást az Amszterdami Szerződés hozott, amely a polgári ügyekben történő igazságügyi együttműködést áttemelte a közösségi pillérbe. Ennek fontos következménye az volt, hogy lehetővé vált a közösségi jogforrások (rendeletek, irányelvek, határozatok) alkalmazhatósága.<sup>2</sup>

Az Amszterdami Szerződésben az Európai Unió célul tűzte ki a szabadság, a biztonság és igazságosság térségének (area of freedom, security and justice) a kialakítását, különösen nagy hangsúlyt fektetve a polgári ügyekben való igazságügyi együttműködésre. Az Amszterdami Szerződés konkretizálta a közösségi együttműködés területeit, azt csak a nemzetközi polgári eljárásjog egyes

kiemelt részeire terjesztette ki (bizonyításvétel, a határozatok kézbesítése, a joghatóság, az elismerés és végrehajtás szabályainak javítása és egyszerűsítése). Fontos hangsúlyozni azt is, hogy a közösségi hatáskör minden esetben csak az olyan ügyekre terjed ki, melyeknek határon átnyúló (cross-border) hatása van, és a közösségi hatáskörök csak akkor lehet gyakorolni, ha az a belső piac megfelelő működtetéséhez szükséges.<sup>3</sup>

A polgári eljárásjogi szabályok egységesítése kapcsán érdemes megjegyezni, hogy annak ellenére, hogy korábban a jogharmonizáció elsődleges eszközének az irányelveket tekintették, azzal, hogy a polgári ügyekben való együttműködés átkerült az Unió harmadik pilléréből az elsőbe, a legtöbb érintett eljárás vonatkozásában lényegében rendelettel történő jogegységesítés valósult meg. Ebből levonható az a következtetés, hogy az Európai Unió szervei nem kívánják megadni a tagállamok jogalkotó szerveinek azt a szabadságot, hogy maguk határozzák meg a jogi szabályozás részleteit, például egy irányelvben meghatározott célok alapján és keretein belül; hanem kötelező jogi norma, nevezetesen rendelet szabályozza egységesen e jogterületet.

Az Amszterdami Szerződés hatályba lépése után számos polgári eljárásjogi tárgyú tanácsi rendelet látott napvilágot az Európai Unió keretein belül, amely tény nélkülözhetlenné teszi e közösségi jogi norma alapvető jellemzőinek feltárását.

## I. A rendelet mint közösségi jogintézmény

A rendeletek az Európai Közösséget alapító Szerződés (továbbiakban: EK-Szerződés) teremtményei, így alapvető jellemzőit is az EK-Szerződés rögzíti. A 249. cikk értelmében a rendeletek három alapvető tulajdonsággal kell hogy rendelkezzenek:

- a rendeletek általános hatállyal bírnak;
- teljes egészében kötelezőek;
- és valamennyi tagállamban közvetlenül alkalmazandók.

A 253. cikk mindehhez még hozzáteszi: a rendeleteknek indokolást kell tartalmazniuk, és utalniuk kell minden olyan javaslatra vagy véleményre, amelyet e Szerződés értelmében be kell szerezni. A 254. cikk pedig a rendeleteknek az Európai Unió Hivatalos Lapjában történő közzétételét kötelezettségként nevesíti.

A rendelet, mint közösségi jogi konstrukció jellemző három alapvonása közül a közvetlen alkalmazhatóság kritériuma igényel bővebb magyarázatot. E doktrína általánosságban azt fejezi ki, hogy egy rendelet automatikus joghatással bír valamennyi tagállamban a hatályba lépésétől kezdve anélkül, hogy a tagállam átültetné e rendelkezéseket saját jogrendszerébe nemzeti jogalkotása révén. Vagy más megközelítésben: ha egy rendelkezés közvetlenül hatályos, akkor annak végső címzettjei, vagyis azok a személyek, akik számára a szabály jogot akar biztosítani, ezzel oly módon élhetnek, hogy közvetlenül magára a közösségi normára alapíthatják a jogot (közvetlenül „hivatkozhatnak rá”).<sup>4</sup> A polgári eljárásjogi tárgyú tanácsi rendeletek tehát a magyar jogrendszer részévé váltak, amely tényből számos jogkövetkezmény indukálódik.

A rendeletek közvetlen alkalmazhatóságának több vetülete létezik. Az első az, miszerint a tagállamokat az a negatív kötelezettség terheli,

1 Wopera Zsuzsa – Wallacher Lajos: Európai polgári eljárásjog – álom vagy valóság?; In: Wopera Zsuzsa – Wallacher Lajos (szerk.): Polgári eljárásjogi szabályok az Európai Unió jogában; CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft. Budapest 2006. 27. old. (Továbbiakban: Wopera Zsuzsa – Wallacher Lajos i. m.)

2 Wopera Zsuzsa – Wallacher Lajos: Európai polgári eljárásjog – álom vagy valóság?; In: Wopera Zsuzsa – Wallacher Lajos i. m. 27–28. old.

3 Wopera Zsuzsa: Polgári eljárásjog – útban a jogegységesítés felé?; In: Wopera Zsuzsa (szerk.): 50 éves a Polgári Perrendtartás; Novotni Alapítvány a Magánjog Fejlesztéséért kiadványa, Miskolc 2003. 133. old.

4 Wallacher Lajos: Az európai közösségi jog alkalmazásának sajátosságai; In: Wopera Zsuzsa – Wallacher Lajos i. m. 485. old.

hogy ne alkossanak olyan nemzeti jogszabályokat, amelyek szándéka egy rendelet hatályba léptetése, ha csak ilyen intézkedés kifejezetten nem kívánatos. Ellenkező esetben a tagállami jogalkotással egy fölösleges akadályt gördítenének a rendeletek alkalmazása elé, és a nemzeti jogszabályok ellentétesek volnának a rendeletek közvetlen alkalmazhatóságával és az egységes alkalmazás követelményével is. Ezt a tételt rögzítette az Európai Bíróság a Fratelli Variola SpA. kontra Amministrazione Italiana delle Finanze ügy<sup>5</sup> kapcsán hozott ítéletében.

Átültető jellegű nemzeti jogalkotás két esetben lehet indokolt. Bizonyos rendeletek előírják, hogy a tagállamok tegyenek intézkedéseket a közösségi jogi norma alkalmazhatósága érdekében. Ilyen követelményeket a tanulmányom tárgyát képező rendeletek nem tartalmazzák. A második esetkör az, amikor a tagállamok nemzeti jogszabályai olyan részletszabályokat tartalmazzák, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a rendelet teljes egészében kifejthesse joghatását az adott tagállam nemzeti jogrendszerében. Ezek a technikai jellegű pontosítások természetesen nem ellentétesek a közvetlen alkalmazhatóság követelményével.<sup>6</sup>

A magyar polgári eljárásjogi tárgyú jogszabályok is módosításra kerültek e technikai jellegű alkalmazhatóság okán. Lássunk példákat ezen a területen.

A Polgári Perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (továbbiakban: Polgári Perrendtartás) az úgynevezett mulasztási ítélet, azaz a bírósági meghagyás kapcsán került módosításra, mely változtatásokat a tagállamokban a polgári és kereskedelmi ügyekben a bírósági és a bíróságon kívüli iratok kézbesítéséről szóló 1348/2000/EK tanácsi rendelet<sup>7</sup> (továbbiakban: Kézbesítési Rendelet) alkalmazhatósága indokolt. A Kézbesítési Rendelet 19. cikke értelmében, amennyiben e rendelet alapján idézést kell továbbítani más tagállamban lakóhellyel rendelkező alpe-

res részére, és az alperes a tárgyaláson nem jelent meg, mulasztási ítélet mindaddig nem hozható, amíg megállapítást nem nyer, hogy a kézbesítés szabályszerűen és ténylegesen megtörtént, és hogy a megfelelő tárgyalási időköz biztosítva volt. E cikk (2) bekezdése viszont eltérési lehetőséget biztosít a tagállamok számára e szabály alkalmazása alól: bármely tagállam eljárási szabályaiban megteremtheti annak lehetőségét, hogy a bíróság az ügyet érdemben tárgyalhassa és érdemben határozhasson akkor is, ha az alperes nem jelent meg a tárgyaláson, és az idézés, valamint a keresetlevél kézbesítéséről nem érkezett visszaigazolás, feltéve hogy:

- az idézést és a keresetlevelet a Kézbesítési Rendeletben előírt módok egyikén kézbesítették, és
- az irat továbbításától számítva a bíróság az eset összes körülményére tekintettel megfelelőnek ítélt időtartam, de legalább hat hónap eltelt, és
- a kézbesítés megtörténtéről annak ellenére nem érkezett igazolás, hogy a bíróság a címzett lakóhely szerinti tagállam illetékes hatóságain keresztül mindent megtett az igazolás megszerzése érdekében. E három feltétel együttes fennállása esetén bocsáthat ki a bíróság bírósági meghagyást a Kézbesítési Rendelet 19. cikk (1) bekezdésén kívüli esetkörben is.

A 19. cikk (4) bekezdése pedig a bírósági meghagyással szembeni ellentmondás előterjesztése esetére állít fel speciális szabályokat, hiszen a Kézbesítési Rendelet értelmében az alperes az ellentmondásra nyitva álló határidő elmulasztása esetén speciális szabályok szerint terjeszthet elő igazolási kérelmet. A 2345/2001. (XI. 22.) Kormány határozat értelmében egy éves határidőn belül igazolható az alperes késedelme.

A Kézbesítési Rendelet 19. cikke nyomán a Polgári Perrendtartás szabályainak módosítása is szükségesé vált. A 135. § (1) bekezdésében egyrészt a jogalkotók lehetőséget te-

remtettek arra, hogy a bíróság bírósági meghagyást bocsásson ki akkor is, ha a más tagállamba irányuló kézbesítésről nem érkezett visszaigazolás, de a Kézbesítési Rendelet 19. cikk (2) bekezdésében rögzített feltételek egyébként fennállnak. Másrészt a bírósági meghagyás ellen benyújtható ellentmondás elmulasztása esetén be kellett iktatni a 136/A. § (3) bekezdésének speciális igazolási határidejét. Ha a külföldi alperes e határidőn belül él igazolási kérelemmel az ellentmondásra nyitva álló határidő elmulasztása miatt, igazolási kérelmében, illetve a kérelem előterjesztésével egyidejűleg pótolta ellentmondásában – az általános szabályoktól eltérően – érdemi védekezést is elő kell terjeszteni.

Az európai polgári eljárásjog tárgykörében a technikai jellegű nemzeti rendelkezések megalkotásának második példáját egy nemperes eljárásról illusztrálom, nevezetesen a fizetésektelenségi eljárásról szóló 1346/2000/EK tanácsi rendelet<sup>8</sup> nyomán (továbbiakban: Fizetésektelenségi Rendelet) a magyar csődeljárásról, a felszámolási eljárásról és a végelszámolásról szóló 1991. évi XL. törvényben (továbbiakban: Csődtörvény) bekövetkezett változások ismertetésével. A területi korlátokra tekintettel mellőzöm valamennyi, e témakörrel kapcsolatba hozható módosítás felsorakoztatását, és csak egyetlen területet, nevezetesen a határokon átvívelő fizetésektelenségi eljárások terén a joghatósági összeütközések feloldását nevesítem.

A Fizetésektelenségi Rendelet 3. cikke értelmében ugyanazon adóssal szemben univerzális jellegű fő fizetésektelenségi eljárás, és több területi fizetésektelenségi eljárás kezdeményezhető. A főeljárás megindítására az a tagállam rendelkezik joghatósággal, ahol az adós fő érdekeltiségi központja található. Ha az adós társaság vagy jogi személy, a Fizetésektelenségi Rendelet 3. cikk (1) bekezdésében rögzített megdönthető vélelem alapján az adós

5 Fratelli Variola SpA. kontra Amministrazione Italiana delle Finanze C-34/73. számú ügyben 1973. október 10-én hozott ítélet (EBHT 1973., 981. old.)

6 Gabriel Moss – Ian F. Fletcher – Stuart Isaacs: The EC Regulation on Insolvency Proceedings: a Commentary and Annotated Guide; Oxford University Press, 2002. 19. old. (Továbbiakban: Moss – Fletcher – Stuart i. m.)

7 Megjelent: HL L-160 (2000. 06. 30.) 37. old.

8 Megjelent: HL L-160 (2000. 06. 30.) 1. old.

létesítő okirat szerinti székhelyét kell tekinteni az adós fő érdekeltiségi központjának.

A fő fizetéseképtelenségi eljárás további jellemzője az egységesség, amely azt jelenti, hogy egy adóssal szemben csak egy főeljárás indítható. Mi történik akkor, ha két vagy több tagállam bírósága is megindítja a főeljárást ugyanazon adóssal szemben? Ez a helyzet könnyen előfordulhat, hiszen a Fizetéseképtelenségi Rendelet egyik fő hiányosságaként említik, hogy alkotói elmulasztottak felállítani egy egységes uniós nyilvántartási rendszert, amely tartalmazná, hogy mely adóssal szemben, mely tagállamban, mely időpontban indították meg a fő fizetéseképtelenségi eljárást; így a különböző tagállamokban működő bíróságok nem tudnak arról, hogy a másik bíróság előtt milyen eljárás van folyamatban.<sup>9</sup>

A joghatósági összeütközések feloldása során a Fizetéseképtelenségi Rendelet Preambulumának (22) pontjából kell kiindulni: a tagállamok bíróságai által hozott határozatok elismerésének a kölcsönös bizalom elvén kell alapulnia. E szabályt konkretizálja a 3. cikk (3) bekezdése, amely kijelenti, hogy amennyiben a főeljárást egyszer már megindították valamely uniós tagállamban, akkor minden ezt követően indított fizetéseképtelenségi eljárást másodlagos eljárásnak kell tekinteni.

A joghatósági összeütközés feloldása és technikai jellegű végrehajthatósága érdekében került módosításra a Csődtörvény is. Mindenekelőtt a 6. § (2) bekezdése a Fővárosi Bíróság kizárólagos illetékességét állítja fel arra az esetre, ha a fő vagy területi fizetéseképtelenségi eljárást olyan gazdálkodó szervezet adóssal szemben kezdeményezik, amelyet az Európai Unió más tagállamában vettek nyilvántartásba. E törvényi rendelkezés beiktatásának indoka valószínűleg a megfelelő szakértelem biztosítása volt.

A Csődtörvény 25. § (1) bekezdése) pontja rendezi a joghatósági összeütközés esetén követendő eljá-

rást: a bíróság a felszámolási eljárás iránti kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasítja, ha az adós ellen más tagállamban már fizetéseképtelenségi főeljárás indult, és a kérelem szintén főeljárás kezdeményezésére irányul. E § (2) bekezdése tovább megy amikor kimondja, hogy abban az esetben, ha hazánkban főeljárást indítottak egy adóssal szemben, és az eljárás megindítását követően kiderül, hogy más tagállamban ugyanazon adóssal szemben korábban már indítottak egy főeljárást, akkor a magyar bíróság saját eljárását területi eljárássá alakítja át, feltéve hogy az adós rendelkezik telephellyel Magyarországon. Ha telephely nem lelhető fel hazánkban, a (3) bekezdés alapján a bíróság az eljárást megszünteti, és erről tájékoztatja a főeljárást megindító külföldi bíróságot.

A polgári eljárásjog tárgykerében született uniós rendeletek közvetlen alkalmazhatóságának elve tehát nem tiltja a tagállamok számára olyan nemzeti jellegű részletszabályok megalkotását, amelyek a közösségi jogi normák technikai jellegű végrehajthatóságát hivatottak előmozdítani. Ezen a területen a magyar jogalkotás eleget tett az Európai Unió elvárásainak, hiszen sorra láttak napvilágot az ilyen irányultságú jogszabály módosítások.

## II. A közösségi jog és a nemzeti jog együttélése

Az Európai Unió tagállamaiban a jogrendszer megkettőződik – a tisztán belső jog és a közösségi jog egyaránt érvényesülni „igyekeznek”. Ebből az „együttélésekből” szükségképpen adódik az interakció, ami bizonyos esetekben a konfliktus jelleget ölti.<sup>10</sup>

A rendeletek közvetlen alkalmazhatóságának második vetülete a közösségi jog és a tagállamok nemzeti jogának „együttélésekből” vezethető le. Esszenciális kérdés ugyanis az, hogy mi történjen azokkal a tagállami jogszabályokkal, amelyek egy uniós rendelettel azonos tárgykört szabályoznak – esetleg a rendelettől

eltérő módon –, de a rendelet hatályba lépését megelőzően keletkeztek.

E problémával az Európai Bíróság is foglalkozott az Európai Közösségek Bizottsága kontra Görögország ügy<sup>11</sup> kapcsán. Ítéletében a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy azon nemzeti jogszabályok, amelyek ellentétes tartalmúak egy rendelettel, sértik a jogbiztonság alapvető elvét, és kétértelmű jogi szituációk kialakulásához vezethetnek. A jogbiztonság sérelme ez esetben akkor is megvalósul, ha a vonatkozó tagállami jogszabály már elavult, és a tagállam bíróságai ténylegesen a közösségi jogot alkalmazzák.

Az Európai Bíróság ítélete nyomán az Egyesült Királyságban például jogszabály módosítást fogantatosítottak, mert a jogalkotók megítélése szerint „lappangó ellentét” állt fenn az 1986-os angol Fizetéseképtelenségi Törvény és a Tanács 1346/2000/EK rendelete között. Az angol Fizetéseképtelenségi Törvény 117. §-a ugyanis biztosította az angol bíróságok joghatóságát minden olyan esetben, amikor a fizetéseképtelenségi eljárást olyan adóssal szemben kezdeményezték, amelyet Angliában vagy Wales-ben vettek nyilvántartásba. A Fizetéseképtelenségi Rendelet azonban a joghatóság terén az adós fő érdekeltiségi központját nevesíti kapcsolóelvként, amely nem minden esetben azonos a nyilvántartásba vétel helyével. A jogbiztonság érdekében a jogalkotók az angol Fizetéseképtelenségi Törvény 117. §-ába beiktattak egy új bekezdést, amely már expressis verbis azon eseteket szabályozza, amelyek a Fizetéseképtelenségi Rendelet 3. cikke alá esnek.<sup>12</sup>

Ha azonos tárgykörben uniós rendelet és nemzeti jogszabály együttélése állapítható meg, életbe lép a közösségi jognak a tagállami jog alkalmazhatóságát kizáró hatása. A kizáró hatás alatt azt kell érteni, hogy egy konkrét ügyben a tényállásra a belső jog alapján alkalmazandónak tekintett jogszabály helyett a jogalkalmazó közvetlenül a közösségi jogot alkalmazza, az ügy elbírálását a közös-

<sup>9</sup> Csöke Andrea: A határokon átnyúló fizetéseképtelenségi eljárások néhány problémája; *Gazdaság és Jog* 2003/11. szám 19. old.

<sup>10</sup> Wallacher Lajos: Az európai közösségi jog alkalmazásának sajátosságai; In: Wopera Zsuzsa – Wallacher Lajos i. m. 481. old.

<sup>11</sup> Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Görögország C-185/93. sz. ügyben 1998. október 29-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-6601)

<sup>12</sup> Moss – Fletcher – Stuart i. m. 20–21. old.

ségi jogi rendelkezésekre alapozza. A kizáró hatás a legerőteljesebb formája a közösségi jog és a tagállami jog együttéléséből fakadó következményeknek. Előfeltétele tehát a két jog konfliktusba kerülése.<sup>13</sup>

Amennyiben a közösségi jog és a tagállami jog összeütközésbe kerül, a közösségi jognak van elsőbbsége, azaz a jogforrási hierarchiában a tagállami jog fölött áll az Európai Bíróság álláspontja szerint.<sup>14</sup> Csak ez a rangsor teszi lehetővé azt, hogy a tagállamok számára a közösségi jog egyetemes, valóban közös, minden tagállamban azonos tartalmú és hatékony legyen. Mivel ezt a tételt a Bíróság „egyszer és mindenkorra” kimondta, konkrét ügyekben ennek alkalmazhatósága adott, külön vizsgálót nem igényel.

Ha a nemzetközi polgári eljárásjog területén ez irányú vizsgálódásaimat a joghatóság kérdéskörére szűkítem, a nemzetközi magánjogról szóló 1979. évi 13. tvr. (továbbiakban: Nmtvr.) és számos tanácsi rendelet „együttélése” állapítható meg. Bár a nemzetközi magánjogról szóló tvr. rendelkezései az esetek túlnyomó többségében összhangban állnak az uniós normákkal, mégis felsorakoztatható néhány olyan példa, amely esetben a magyar jogszabály nem tükrözi a rendeletek szövegét.

A joghatóság szabályozását illetően a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló 44/2001/EK tanácsi rendelet<sup>15</sup> (továbbiakban: Brüsszel I. Rendelet) érdemes első helyen említeni. A Nmtvr. rendelkezései nagymértékben harmonizálnak e közösségi jogi normával, kisebb eltérések mégis tetten érhetők. A Brüsszel I. Rendelet 3. cikke például kizárja az I. számú mellékletben nevesített úgynevezett exorbitáns joghatósági okok alkalmazását. Exorbitánsnak

nevezzük a kapcsolatszegény joghatósági okokat, amikor is az eljáró bíróság és a per tárgya és alanyai között nincs elégséges, elegendő kapcsolat.<sup>16</sup> Ilyen joghatósági oknak minősül például a Nmtvr. 57. §-a által lefektetett, a végrehajtás alá vonható vagyron fekvési helyén alapuló joghatóság. E kapcsolóelvvel a Brüsszel I. Rendelet 3. cikke értelmében tehát nem lehet igénybe venni olyan alperesekkel szemben, akiknek lakóhelye az Unió valamely tagállamában található, azaz akik a rendelet hatálya alá esnek.<sup>17</sup>

A Brüsszel I. Rendelet és a Nmtvr. közötti eltérés másik példája az úgynevezett aszimmetrikus joghatósági okok között lehet fel. A rendelet ugyanis a biztosítási szerződések esetén is „erősíti” a gyengébb felet, azaz a biztosítottat; a Nmtvr. rendelkezései ilyen irányú speciális szabályokat azonban nem tartalmaznak.

Különbségek fedezhetők fel a házassági ügyekben és a szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló 2201/2003/EK tanácsi rendelet<sup>18</sup> (továbbiakban: Brüsszel II. Rendelet) és a Nmtvr. között is. A Brüsszel II. Rendelet „Általános rendelkezések” címen tartalmaz egy listát az egyenlően rangsorolt joghatósági okokról. Az eljáró bíróság joghatóságát a házastársak szokásos tartózkodási helye éppúgy megalapozza, mint azok utolsó szokásos tartózkodási helye – ha az egyikük még mindig ott tartózkodik -, avagy az alperes tartózkodási helye. Közös kérelem esetén annak az államnak a bíróságai is joghatósággal rendelkeznek, ahol a házastársak egyikének van a szokásos tartózkodási helye.

A Brüsszel II. Rendelet 6. cikke megállapítja e joghatósági okok kizárólagos jellegét, ha a házastárs szokásos tartózkodási helyen rendelkezik

valamely tagállam területén, vagy valamely tagállam állampolgára.<sup>19</sup>

A Brüsszel II. Rendelet által felállított joghatósági okoknak ellentmond a Nmtvr. 62/B. §-a, amely értelmében magyar állampolgár személyi állapotát érintő eljárásban a magyar bíróság kizárólagos joghatósággal rendelkezik. Bár e szabály szigorát oldja az a kivétel, miszerint például magyar állampolgár házasságának felbontásában külföldi bíróság is eljárhat, ha legalább a felek egyikének lakóhelye vagy szokásos tartózkodási helye ebben a külföldi államban található; az összhang a közösségi jog és a magyar jog között nem állapítható meg.

Az összhang hiánya a fizetésektelenségi eljárások esetén irányadó joghatósági szabályoknál is kimutatható. A Nmtvr. 62/A. § g) pontja értelmében a belföldi székhelyű jogi személy vagy jogi személyiség nélküli gazdasági társaság fizetésektelenségével kapcsolatos eljárás lefolytatására a magyar bíróságoknak vagy más hatóságoknak van kizárólagos joghatósága. E rendelkezés nyilvánvalóan összeegyeztethetetlen a Fizetésektelenségi Rendelet előírásaival. Abban az esetben ugyanis, amikor egy társaság magyar székhelyű, de fő érdekeltiségének központja valamely más tagállamban található, ez utóbbi tagállam joghatóságát alapozza meg a Fizetésektelenségi Rendelet.

## Összegzés

A nemzetközi polgári eljárásjog tárgykörében született uniós rendelet és magyar szabályok összhangjáról a következő megállapítások tehetők. A magyar jogalkotók dicséretes módon igyekeztek megalkotni azokat a technikai jellegű kiigazításokat, amelyekre a közösségi jog gyakorlati alkalmazhatósága érdekében volt szükség.

13 Wallacher Lajos: Az európai közösségi jog alkalmazásának sajátosságai; In: Wopera Zsuzsa – Wallacher Lajos i. m. 484. old.

14 A közösségi jog szupremáciájának tételét az Európai Bíróság első ízben a Costa kontra E.N.E.L. ügyben mondta ki [6/64. sz. ügyben hozott ítélet (EBHT 1964., 585. old.)]

15 Megjelent: HL L-12 (2001. 01. 16.) 1. old.

16 Wopera Zsuzsa: Új tendenciák és területek a polgári eljárásjog uniós egységesítése terén; In: Wopera Zsuzsa (szerk.): Polgári perjog – Általános Rész; KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest 2003. 43. old.

17 Király Lilla: A 44/2001/EK tanácsi rendelet és a nemzetközi magánjogról szóló 1979. évi 13. tvr. kapcsolódási pontjai; In: Kengyel Miklós – Simon Károly László (szerk.): Tanulmányok az európai polgári eljárásjog köréből; Dialóg Campus Kiadó, Pécs 2005. 87. old.

18 Megjelent: HL L-338 (2003. 12. 23.)

19 Wopera Zsuzsa: A házassági és a szülői felelősséggel kapcsolatos ügyek új eljárási szabályai a bővülő Európai Unióban; Magyar Jog 2004/8. szám 488. old.

Kritikai megjegyzéseim a nemzetközi magánjogról szóló 1979. évi 13. tvr-et érintik. Ez az a magyar jogszabály, amely a polgári eljárásjogi tárgyú rendeletekkel párhuzamosan szabályozza ugyanazt a tárgykört, nevezetesen a joghatóság kérdéskörét. Mint erre tanulmányomban is rámutattam, a párhuzamosan létező szabályok nem minden esetben egybevághók. Ebben a helyzetben termé-

szetesen érvényesül a közösségi jog szupremáciájának elve, amelyből az is következik, hogy a Nmtvr. rendelkezéseit csak akkor lehet alkalmazni, ha az uniós rendelet nem érvényesülnek; nevezetesen csak Magyarországon és az Európai Uniótól kívül eső harmadik államok viszonylatában.

A fent idézett, a fizetésképtelenségi eljárásokkal kapcsolatos példára azonban felhívnom a figyelmet.

A jogbiztonság követelményének érvényesülésén, valamint a jogkereső közönség helyzetén nagymértékben javítana az, ha a Nmtvr. hatállyal kapcsolatos rendelkezései közé beiktatásra kerülne egy olyan fordulat, miszerint a joghatósággal kapcsolatos rendelkezések csak annyiban irányadók, amennyiben az Európai Unió azonos tárgykörben született rendeletei nem érvényesülnek.

Nádházy Zsolt

## Alternatív vitafeloldás Európában

– különös tekintettel a munkaügyi vitákra

### I. Az alternatív vitafeloldás fajtái

A két jellegzetes, leggyakrabban alkalmazott alternatív vitafeloldó eljárás a munkaügyi viták területén a közvetítés és a döntőbíráskodás. Az európai jogrendszerekben az előbbi elterjedtebb. A mediáció egy konfliktusfeloldó közvetítés, ahol a konfliktusban érintett összes személy jelen van, és a felek közötti tárgyalást, valamint a felek érdekeinek és szükségleteinek alapuló, kölcsönösen előnyös egyességek megkötését egy pártatlan személy, a mediátor segíti elő. Az eljárás során a mediátor, mint képzett tárgyalássegítő van jelen, aki nem javasol, nem értékeli, nem bírál, hanem a tárgyalás kereteire, szabályaira és ezek betartására ügyel, tehát magát a problémamegoldó folyamatot tartja kontroll alatt.<sup>1</sup>

Ezzel ellentétben az arbitrázs, vagy döntőbíráskodás során a döntőbíró állapítja meg a tényállást, és amennyiben illetékessége az adott kérdésben egyértelműen megállapítható – az iratok áttanulmányozása, a felek, szakértők és tanúk meghallga-

tása után – végleges döntést hoz.<sup>2</sup> E technika tehát nem sorolható be a közvetítéshez hasonló egyeztető eljárások közé, mivel a vitában álló felek döntési jogokról teljes mértékben lemondanak, s átruházzák azt a választott arbitrátorra, aki a hivatásos bírónál jóval szélesebb döntési és mérlegelési jogosítványok birtokában, a semlegesség és pártatlanság elveinek szem előtt tartásával folytatja le eljárását s oldja fel a felek vitáját. Ennek keretében a felek nem alkudoznak, nem tárgyalnak, a döntőbírónak adják elő érveiket, neki tárják fel bizonyítékaikat, és ő kérdezi ki a tanúkat. A meghozott döntés végrehajtandó, ha a felek korábban írásos alávetési nyilatkozatot tettek, ennek hiányában azonban visszautasíthatják azt.<sup>3</sup>

### II. Az alternatív megoldások kialakulása

Az alternatív vitarendezés (AVR)<sup>4</sup> a modern jogfejlődés eredménye, bár az alapötlet maga, azaz a békéltetés, évszázadokra nyúlik vissza. Alkal-

mazták minden földrészen, különösen Japánban és Kínában vannak jelentős kulturális hagyományai – a kínai filozófia, a konfucionizmus és a taoizmus harmóniára törekvése, az egyszerű megoldások keresése viszszevezethetően ezen eljárások alapjául szolgált.<sup>5</sup> A történelem során elterjedt, és minden közösségben fellelhető békéltetési, egyeztetési módszerek azonban előbb-utóbb elhaltak, illetve háttérbe szorultak a tétel jog és intézményrendszerének kialakulása, általánossá válása miatt, de újjászületése éppen annak köszönhető, hogy a jogrendszer hátrányai és túlburjánzásai nyilvánvalóvá váltak.<sup>6</sup> Annak ellenére, hogy a békés vitarendezési módokkal már a római jogban is találkozhatunk,<sup>7</sup> és az egyes jogrendszerek történetében is mindvégig nyomom követhető ezen eljárások jelenléte, elmondhatjuk, hogy a huszadik század első felének Európájában az alternatív vitakezelési módszerek nem ismertek, vagy ha ismertek is, akkor nem alternatív eszközként, hanem a hivatalos eljárás részeként.<sup>8</sup>

### II. Az USA „közvetítői szerepben”

Az AVR eljárások „újkori” őshazája az Amerikai Egyesült Államok – európai újrafelfedezésük, és az utóbbi évtizedekben tapasztalható egyre növekvő népszerűségük is az ameri-

1 Heinold László: A közvetítői tevékenység, A Munkaadó Lapja, 2003/4. 46. oldal

2 Gulyás Kálmán: Munkaügyi Közvetítői és Döntőbírói Szolgálat, Munkaügyi Szemle, 1996/4., 8. oldal

3 Rézler Gyula – Korcsmáros Iván: A munkaügyi viták rendezése Magyarországon, Döntőbíráskodás, szerk.: Tóth Pál Péter Püski, Budapest, 1999., 59. oldal

4 amelyet külföldön ADR: Alternate Dispute Resolution – néven ismernek

5 Hováth Éva: A választottbíráskodás, in.. A mediáció, HVG-ORAC, Budapest, 2003., 15. oldal

6 Barinkai Zsuzsanna, Herczog Mária, Lovas Zsuzsanna: Nemzetközi közvetítői gyakorlat, in.. A mediáció, HVG-ORAC, Budapest, 2003., 63. oldal

7 A Digesták IV. fejezetének 8. Szakasza szól az arbiter jogvita-megelőzésben, illetve a felek békés kiegyeztetésében álló feladatáról, illetve a Justinianus Codex II. fejezetének 56. pontja.

8 Lehoczkyné Kollonay Csilla: Az egyéni jogviták elbírálásának alternatív intézményrendszere, kézirat, 2004., 20. oldal

kai szakemberek, az amerikai irodalom és az ottani sikerek egyértelmű eredménye. Ugyanakkor az is elgondolkodtató, hogy az alternatív vitarendezési eljárások utolsó európai megnyilvánulásai angol,<sup>9</sup> illetve – az ahhoz jogszemléletben sok szempontból hasonló – skandináv jogintézményekben érhetők tetten.

Ennek az USA-ból induló tendenciának a hatására csupán a XX. század utolsó évtizedeiben nőtt meg az európai jogrendszerekben is az igény olyan alternatívák keresésére, melyek túllépve a percentrikus szemléleten, más döntéshozókhoz, vagy más típusú eljáráshoz vezetnek.<sup>10</sup> Az előtérbe került lehetőségek egyik csoportja az igazságszolgáltatás fennálló intézmény- és eszközrendszerén belül helyezkedik el, másik része viszont attól függetlenül működik. Az előbbieket közé sorolhatóak az intézményesített egyezségkötési kísérletek, és a bírósági eljárás menetébe különböző pontokon beiktatott békéltető és közvetítő eljárások, az utóbbiakhoz pedig a választott bírászkodás és a bíróságon kívüli közvetítői eljárások. A hetvenes-nyolcvanas éveket még az első csoport, az igazságszolgáltatáson belüli lehetőségek keresése jellemezte, a kilencvenes évektől aztán a külső megoldások felé terelődött a hangsúly.<sup>11</sup>

### III. A vitafeloldás rendszerei a nyugat-európai államokban

Az alternatív eljárások Európában is a munkaügyi vitákon keresztül honosodtak meg és terjedtek el a korábban taglalt okoknak megfelelően. Az, hogy a munkaügyi konfliktusok körében kialakult számos feloldási lehetőség közül egy-egy állam azóta melyik formát látja hatékonynak, melyeket alkalmazza egymás mellett, s azoknak kötelező- vagy önkén-

tes formában enged-e teret, nagyban függ az adott ország történelmi hagyományaitól, gazdasági állapotától, gazdaságpolitikai irányától, és nem utolsósorban a munkaügyi kapcsolatok fejlettségétől.<sup>12</sup>

A viták rendezésének a tényleges munkaküzdelmet megelőzően két módja ismeretes Nyugat-Európa államjaiban. Az egyik a közvetítés-egyeztetés és döntőbizottsági eljárás, a másik a bírósági. A legtöbb vitában, ha az egyeztetési eljárás lehetőségei kimerültek, lehetőség van arra, hogy a felek bíróság elé vigyék az ügyüket. Kivétel ez alól a kifejezetten érdekvitának minősülő viták köre, ahol bíróság helyett jogszertű munkaküzdelemnek van helye.

#### III./a A munkaügyi viták megítélése az egyes jogrendszerekben

Nem egységesek azonban az európai jogrendszerek abból a szempontból, hogy létezik-e megkülönböztetés egyrészt a jog- és érdekviták, másrészt az egyéni és kollektív viták rendezése tekintetében, illetve, hogy milyen mélységű ez a megkülönböztetés. Egyes államok szabályozásában ugyanis, mint Németország és Dánia, élesen elkülönülnek egymástól a munkaügyi viták ezen típusainak feloldási lehetőségei, míg Nagy-Britanniában vagy Írországból egyáltalán nem létezik ilyen differenciáltság, Spanyolországban pedig csupán elméleti a különbség, a gyakorlatban nem érzékelhető.<sup>13</sup>

A munkaügyi viták megítélésében mutatkozó különbségek következményeként a munkaügyi bíróságok működése sem mutat egységes képet a nyugat-európai államokban, hiszen míg Németországban a munkaügyi bíróságok a jogviták minden fajtájában illetékesek eljárni, addig Svédországban vagy Dániában csak

kollektív jogvitákban járhatnak el, az egyéni jogviták pedig a polgári bíróságok elé tartoznak – ám mint vitamegoldási lehetőség a bírósági út a térségben mindenhol biztosított. Hogy a munkaügyi viták feloldására önálló, polgári bíróságoktól független munkaügyi bíróságok hivatottak-e, mint Belgiumban, Németországban, Franciaországban és Svájcban, vagy a polgári bíróságokon belüli szakbíróságok döntenek e vitákban, mint Dániában, ahhoz hozzájárul az is, hogy egy jogrend a munkajogot különálló jogágnak tekinti-e, avagy sem.<sup>14</sup>

A kollektív vitákban történő eljárás szabályozási módját tekintve az egyes európai országokat három fő csoportba oszthatjuk.<sup>15</sup> Kifejezetten liberális szabályozás jellemzi például Németországot, Dániát, vagy Olaszországot is – ezekben az országokban ugyanis a jogrendszer alig köti meg a vitában álló felek kezét a megoldáshoz felhasználható eszközök tekintetében.

#### III./b Németország szabályozása

A német vitamegoldás legjellemzőbb vonása, hogy a jogviták és az érdekviták között éles disztinkciót ismer el, valamint az, hogy nem különülnek el egymástól a főbb vitarendezési eljárások.<sup>16</sup> Az érdekviták feloldásának itt a leggyakoribb formája az egyeztetés.

Németországban már 1946-ban az „Egyeztetési és érdekkiegyenlítési törvény” szabályozta az egyeztetési eljárást. Itt került rögzítésre, hogy ha megegyezés jön létre a koalíciós partnerek között, a törvény azt szabályozottnak tekinti. Az egyeztetésnek két formája ismert, mégpedig a megegyezéssel alapon történő<sup>17</sup> és az állami egyeztetés. Az előbbi esetén a vitatkozó felek közös megegyezéssel

9 pld.: a „court of piepowders”, a „poroslábiák bírósága”, mely alatt olyan döntéshozatali fórum értendő, amelynél a kereskedők maguk közül választott, szakértelemmel bíró kollégákat kértek fel vitáik eldöntésére. – Horváth Éva id. műve alapján

10 Kengyel Miklós: A polgári eljárásjog az ezredfordulón, Magyar Jog, 2000. 12. szám, 718. oldal

11 Molnár Judit: A mediációról egy uniós zöld könyv kapcsán, Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai, 45. oldal.

12 Rác Zoltán: A munkaügyi viták megoldásának rendszerei eljárási szempontból, különös tekintettel az érdekvitákra, PhD értekezés, Miskolc, 2003., 52. oldal

13 Ladó Mária: Munkaügyi viták intézése hat európai országban, MKI kézirat, Budapest, 1995.

14 Berki Erzsébet: Munkaügyi kapcsolatok a közszolgálatban, MKI kézirat, Budapest, 1997.

15 Prugberger Tamás: Európai és Magyar Összehasonlító Munka- és Közszolgálati Jog, (KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó kft., Budapest 2000.) 179. oldal

16 Kiss György: Munkajog, Budapest, 2000., 499. oldal

17 ún. autonóm egyeztetés

folytathatják le az egyeztetési eljárást, melynek során a tárgyalás lefolytatására pártatlan elnököt kérnek fel. Maga a bizottság paritásos alapon jön létre, vagyis mindkét oldal azonos számú tagot delegál. A német felfogás szerint a hangsúly a felek megegyezésén nyugszik, ami biztosítja az elnök pártatlanságát is.<sup>18</sup> A sikeres egyeztetési eljárás nyomán megszülető egyezség új tarifaszerződés megkötése útján jön létre közöttük. Ellenkező esetben, miután a bizottság az eljárást eredménytelennek nyilvánítja, sor kerülhet a munkaküzdelemre.<sup>19</sup> A német szabályozás az egyeztetés sikertelenségének esetére lehetőséget ad egy, az USA gyakorlatából ismert med-arb típusú eljárás lefolytatására is, melynek során a felek magát az egyeztető bizottságot kérhetik fel arra, hogy előzetes alávetési nyilatkozatuk alapján hozzon ügyükben döntést. Sőt, az egyeztetési eljárás ki is hagyható, amennyiben a felek azonnali döntést kérnek a felállított bizottságtól. Érdekes sajátossága a német gyakorlatnak, hogy az egyeztetést gyakran megelőzi egy törvényben nem szabályozott közvetítés is.<sup>20</sup>

A liberális felfogás még az állami egyeztetés első lépcsőjénél is meghatározó mind az egyeztető bizottság egyetértésen alapuló felállításánál, mind a megszülető egyezség hatályánál. Csak ennek eredménytelensége esetén kerül sor a második lépcsőre, a munkaügyi hivatal által alakított egyeztető bizottság eljárására. Ezen bizottság döntése is csak abban az esetben kötelezi a feleket, amennyiben azt nyilatkozatukkal elfogadják, ám ezután már állami eszközökkel is kikényszeríthető.

A szabályozás e kötetlen formájának kétségtelen pozitívuma az AVR eljárások számára nélkülözhetetlen tér engedése – nem lehet ugyanis annak szereplőit előregyártott szabályokkal gúzsba kötni. Az eljárási sza-

bályok rákényszerítése a felekre csak bürokráciát teremtené. Egy magasan fejlett társadalomban pedig sem a törvényi garanciák lefektetése, sem az eljárás iránti bizalom megerősítése nem lehet elegendő indok az előzőekkel szemben.

### III./c Vitarendezés Belgiumban

Kötöttebb rendszereket találunk Belgiumban, Franciaországban, Hollandiában, vagy Luxemburgban.<sup>21</sup> Persze ez a kötöttség viszonylagos, sokkal helyénvalóbb a „kevésbé liberális” kifejezést használnunk, hiszen Belgium példáját kiragadva egy általában véve liberális jogrendű, munkaügyi kapcsolatok területén évszázados tapasztalatokkal bíró államról beszélünk, visszafogott állami szerepvállalással, együttműködésen alapuló munkaügyi kapcsolatokkal.<sup>22</sup> A belga állami igazságszolgáltatás formailag egyáltalán nem foglalkozhat kollektív munkaügyi vitákkal.

Az e csoportba sorolható országok közös jellemzője, hogy az állam már beavatkozik az egyeztetésbe, egyes viták esetén pedig kötelező egyeztetést lefolytatni. A paritásos egyeztető bizottságot vagy a felek, vagy megbízásuk alapján állami irányítású szakmai egyeztetőiroda állítja össze.

A belgiumi vitarendezési rendszer a vállalati, ágazati illetve országos/szakmai szinten zajló érdekegyeztetés szisztémájára épül. Legfontosabb elve az, hogy a munkáltatók és a munkavállalók a felmerült vitákat lehetőleg tárgyalásos úton oldják meg, és ebbe az állam közvetlenül nem szólhat bele, csupán a tárgyalások kereteit biztosítja.<sup>23</sup>

Az alternatív technikák közül a belga vitarendezési gyakorlat két olyan eljárást ismer, melyekben a felek közvetlenül folytatnak párbeszédet: egyrészt a munkahelyi szintű,

egyéni és kollektív vitákban a szakszervezetek által alkalmazott ún. igényeljárás (réclamation), másrészt a tárgyalás (négociation).<sup>24</sup> A másik formája a tarifaviták bíróságon kívüli rendezésének az alávetéses rendszerben működő döntőbizottsági eljárás, amire akkor kerül sor, ha az egyeztetés eredménytelen maradt, és a felek közös akarattal fordulnak ilyen bizottsághoz. A döntőbizottság elnökét a munkaügyi miniszter jelöli ki, tagjait pedig paritásos alapon a felek.

A kötöttebb rendszerek előnyére írható, hogy megfelelő alapot adhat a közbizalom számára a jogi alapok megteremtése. A szabályozottság révén egységes követelményrendszer és eljárási rend alakulhat ki, biztosítható az eljáró személy függetlensége a felek és az államhatalom felé is. Az eljárás révén született egyezség jogi hatálya szempontjából is lényeges a jogilag szabályozott háttér, természetesen annak kikötése mellett, hogy a közvetítés nem jelent véglegességet, s a vita később jogi útra terelhető. Azt se felejtjük el ugyanakkor, hogy a kötöttebb szabályozás és a klasszikus közvetítői technikától eltérő konfliktus-feloldó technika számlájára írható talán az is, hogy az egyeztetési kísérletek csak kivételesen sikeresek, és a szembenálló felek inkább igénylik a munkaügyi bíróságok eljárását, mely elé egyéni munkaügyi jogvitákkal is járulhatnak.<sup>25</sup>

A köztes rendszereket az angolszász jogrendszerek alkotják. Az Egyesült Államok gyakorlatával kapcsolatosan korábban kifejtettük túl Nagy-Britanniában is már közel harminc éve alkalmazzák a már ismertetett alternatív eljárásokat. Népszerűségüket mutatja, hogy az évi százezer munkaügyi vita hetven százalékát közvetítő segítségével oldják meg.<sup>26</sup> Az Egyesült Királyságban a Conciliation Act szerint minden vitát a kollektív mun-

18 Rácz Zoltán: id. mű, 76. oldal

19 Az eljárási szabályokat a munkáltatói szövetség (DGB), és a Szakszervezeti konföderáció (BDA) által megkötött Margaretenhofi Egyezményrendezi

20 Ladó Mária: id. mű

21 Prugberger Tamás: A kollektív munkaügyi viták intézése, Magyar Jog 1994. 4. szám, 223. oldal

22 Bódis Lajos: A munkaügyi viták rendezése Belgiumban, Munkaügyi Szemle, 1992. 4. szám, 27. oldal

23 Rácz Zoltán: id. mű, 86. oldal

24 Rácz Zoltán: id. mű, 86. oldal

25 Berki Erzsébet: id. mű

26 Cseke Hajnalka: Közvetítő szerepben – Figyelő, 2002. nov. 21–27, 16. oldal



kaügyi konfliktus előstádiumában a Tanácsadó, Közvetítő és Egyeztető Hivatalhoz (ACAS) kell benyújtani, ahol az egyeztetést a Munka és Szociális Minisztérium által bekapcsolt egyeztetők végzik. Az egyeztetők azonban eme intézményen kívül is végezhetnek a koalíciós partnerek felkérésére közvetítői tevékenységet. Az ACAS a közvetítői eljárást általában a vitában álló felek felkérésére indítja, azonban hivatalból is beavatkozhat bármely munkaügyi konfliktusba.

#### IV. Konfliktuskezelés Közép-Kelet Európában

Közép- és Kelet Európa országaiban a közel egy időpontban bekövetkezett rendszerváltások után sorban születtek meg az új munka törvénykönyvek, melyek már az EU normákkal való jogharmonizáció eredményeként a vitakezelés területén is jelentős újításokat hoztak. A térség államai tehát csak a kilencvenes években fogadták be a békés vitarendezést kínáló demokrácia-technikák egyes formáit, legelőször – ez esetben is – a munkaügyi viták területére.

Semmi sem volna helytelenebb annál, minthogy a négy összehasonlított országot az átalakulási folyamat hátterében, kizárólag volt szocialista országgént jellemeznénk és eszerint messzemenő párhuzamosságot feltételeznénk fejlődési és modernizációs folyamataikban. A modernizációs kényszerre igencsak eltérő válaszokat találunk az egyes országokban. Ezek pedig nem a politikai színezetű voluntarizmus értelmében vett mindenkor kormányzati többségtől függően, hanem kulturális magatartásmódok és hagyományok szerint alakultak, amelyek a szocialista „kísérlet” előtt és közben is mértékadóak voltak.<sup>27</sup>

#### IV/a Az integráció hatásai

Közép- és Kelet Európában a '80-as, '90-es évek fordulóján lezajlott rendszerváltások eredményeképpen új demokratikus, piacgazdasággal rendelkező országok jöttek létre. Ezen országok és az Európai Közösségek (EK) kölcsönösen keresték az intenzív együttműködés lehetőségét, és a kapcsolatok intézményesítésének elérhető útjait,<sup>28</sup> melynek nyomán 1991. december 16-án a Közösségek a Csehszlovák Szövetségi Köztársasággal, Lengyelországgal és hazánkkal társulási megállapodást írtak alá. Az 1994-ben hatályba lépett, úgynevezett Európai Megállapodás<sup>29</sup> (EM) a sokoldalú kooperáció lehetőségén túl kapcsolatot teremtett az EK joga és az érintett államok jogrendszere között. E kapcsolódás elsősorban az EK másodlagos jogát érintette, s így alig alakított ki jogi kapcsolódásokat az Európai Közösségek elsődleges jogával, valamint az Európai Közösségek Bíróságának esetjogi természetű joggyakorlatával. Az integrációs csatlakozás előkészületei során nyilvánvalóvá vált, hogy a jogharmonizáció fogalmát az EM alapján létrejött jogalkotási orientációjú jogharmonizációs kötelezettségnél jóval szélesebben kell értelmezni, oly módon, hogy a csatlakozás után az új tagok joggyakorlata, jogalkalmazása, és a széles értelemben vett jogélet a közösségi jogrend szerves részeként, annak alárendelve működhessen.<sup>30</sup>

Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó 1957-es Római szerződéstől kezdve a kereskedelemhez kapcsolódó társasági jog, versenyjog, vámjog és a fogyasztóvédelem volt a közös piac kiépítésének fő áramában, a nemzeti munka- és szociális jogok harmonizációja csupán a piaci szabad mozgások mellékhatásként haladt. A csatlakozó országok azonban éppen ennek az ellenkezőjét hozták múltjukból: a piachoz kap-

csolódó jogágakat a tervezdaság jogrendjében elsorvasztották, a munkajogi normákat pedig – ideológiai szempontokra is alapozva – egyre bővítették, szélesítették, bár ugyanolyan torz módon, mint a többi jogterület esetében. A munkajogi szabályok amellett, hogy a foglalkoztatás mesterségesen magas szintjét, a szociális juttatások széles körét garantálták, és a munkáltatónak szélsőségesen egyoldalú jogokat biztosítottak, a kollektív gondolatot erősítették – szembeállítva azt az egyének érdekével.<sup>31</sup> Ennek szellemében az ötvenes évek szocialista államaiban a hivatalos ideológia annak még a gondolatát is elvetette, hogy a vállalatvezetés és az üzemi kollektíva között bárminemű érdekelletét keletkezhet. A szükségszerűen felmerülő vitákat pedig – a háttérben – az állami szervek és a szakszervezetek informális egyeztetései rendezték<sup>32</sup> oly módon, hogy a felszínen mindenek nyoma sem látszódtott.

#### IV/b Az egységesedés folyamata

Eközben azonban nyugatabbra nem állt meg a fejlődés, s az egysíkú vitarendszer áttöréseként megjelent a kollektív munkaügyi vita fogalma, azon belül is a kollektív munkaügyi érdekviták és a kollektív munkaügyi jogviták megoldási rendszere – s ez a fejlődés Nyugat-Európában párhuzamosnak volt mondható. A nyugat-európai munkajog ugyanis egyre inkább az egységesedés irányába tartott, s ebben jelentős szerepet játszottak a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) ajánlásai, melyeket a szervezet tagállamai általában elfogadnak, és nemzeti jogukba beépítenek. Ezen túl az Európai Unió a maga jogforrásrendszerével készítette az egyes tagállamokat nemzeti joguk harmonizálására. E jogforrásrendszeren belül az EU tanácsa által meghozott, és automa-

27 Heribert Kohl, Wolfgang Lecher, Hans-Wolfgang Platzer: Munkaügyi kapcsolatok Közép-Kelet Európában az átmenet és az Európai Unióhoz történő csatlakozás között, Abteilung Internationaler Dialog, Bonn, 2004., 7. oldal

28 Várnay Ernő, Papp Mónika: Az Európai Unió joga, KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest, 2001, 61.

29 A hatályba-lépést követően, 1994. április 1-én Magyarország felvételét kérte az Európai Unióba – kilenc közép-kelet európai állam követte példáját

30 Kecskés László, Maczonkai Mihály: Jogalkalmazásunk előtt álló feladatok az európai jogi harmonizáció folyamatában, Jogtudományi Közlöny, 1999/2, 73.

31 Lehoczkyné Kollonay Csilla: Néhány gondolat a rendszerváltás utáni munkajogunkról, Acta Universitatis Szegedensis – Munkajog, munkaügyi kapcsolatok a harmadik évezred kezdetén, Szeged, 2004., 274. oldal

32 Bathelt Sándor: A munkaügyi vita fogalma, típusai, Munkaügyi Szemle, 1999/ márc., 47. oldal

tikusan a tagállamok nemzeti jogának részévé váló rendeletek, a nemzeti jogba törvénykezési úton beépítendő irányelvek, valamint a tagállamokra nem kötelező, ám a nemzeti jogba befogadni előnyös ajánlások segítettek a munkajog egységesítését.<sup>33</sup> Mindehhez hozzájárult a Luxemburgban székelő EU-Törvény-szék ítélkezési gyakorlata és az uniós jogot magyarázó-alakító tevékenysége, hiszen azáltal, hogy eseti ítéleteivel megállapíthatja az EUnormákba ütközést, és ennek többszöri ismétlődése a tagállamra nézve hátrányos közösségi megítélés vonhat maga után, harmonizálásra készíti a tagállamokat.

Az EU és az ILO e jogharmonizációs tevékenységének hatására kialakult az európai munkajog egységes dogmatikai és hasonló tartalmi rendszere, melynek kézzel fogható bizonyítékeként, a vonatkozó normaforrások szintéziseként az Európai Gazdasági Közösség tagállamai 1961. október 18-án elfogadták Torinóban az Európai Szociális Chartát, majd az EGK tanácsa ennek alapján alkotta meg 1989-ben a Közösségi Chartát a munkavállalók alapvető szociális jogairól. Utóbbi egyebek mellett kinyilvánítja, hogy „*A munkaügyi viták rendezésének elősegítése végett a nemzeti gyakorlattal összhangban ösztönözni kell az érdekegyeztetési, közvetítési és választott bírósági eljárások megfelelő szinteken történő létrehozását és igénybevételét.*”<sup>34</sup>

Ennek alapulvételével a legtöbb EU tagállam olyan paneltörvényeket

alkotott meg, melyek az individuális és a kollektív munkajog egyes intézményeit átfogóan rendezik. Ilyen törvények az egyes tagállamokban a kollektív munkajog terén a kollektív szerződésről szóló-, a munkaküzdelmet szabályozó-, vagy a részvételi jogosultságról szóló törvények mellett a kollektív munkaügyi vitákat és azok megoldási lehetőségeit rendező törvények.<sup>35</sup> Természetesen ugyanígy, a rendes taggá válás érdekében, jogharmonizációs készlet állt fenn a négy közép-európai ország, a „Visegrádi Négyek” esetében is. Ám a munkaügyi kapcsolatok, s így a munkaügyi viták, a vitafeloldás területén sincs egy egységes európai uniós modell. A konkrét intézmények, struktúrák, jogi megoldások országonként eltérőek, az adott országok történelmi, gazdasági és politikai sajátosságai miatt. Így szinte mindenre van példa, de ellenpélda is az európai jogrendszerekben.<sup>36</sup>

#### *IV./c Vitakezelés a rendszerváltás utáni Közép-Kelet Európában*

Az állampárti rendszer megdőlése mindannak a teljes elutasítását hozta magával, ami bármilyen módon a múlthoz kötődött, és kritika nélküli elfogadását annak, ami a múlt ellentétének számított. Így a korábban nem létező vagy elsorvasztott piacövezeti jogágak esetében az európai jogharmonizáció nyilvánvaló fejlődést hozott, míg a munkajog területén jelentős visszalépést is eredmé-

nyezett az e területen tapasztalható szélsőséges individualizáció és liberalizmus.<sup>37</sup> Példaként hozható a kollektív gondolat teljes elutasításából következő azon intézkedés, melynek eredményeként Magyarországon kiiktatták a kollektív jogvita kategóriáját.

A kilencvenes években kialakult új szabályozások<sup>38</sup> a térség minden államában biztosítják egyéni vitákat illetően a bírósági út lehetőségét, amely Lengyelország, Szlovénia és Magyarország esetében munkaügyi bíróságokat jelent. Követik azt a Nyugat-Európában elfogadott elvet, mely szerint érdekviták esetén nincs helye peres útnak, annak lehetősége csak a jogviták tekintetében nyílik meg. Szlovénia az egyetlen, ahol meghatározott esetekben kollektív érdekek és jogviták is bíróság elé vihetők. A kollektív érdekviták tekintetében elsődleges eszköz a felek közötti közvetlen egyeztetés Lengyelországban, Csehországban és Romániában, de alkalmazott eszköz a közvetítés is az előzőeken kívül még Bulgáriában és Szlovákiában is. Békéltetést Észtországban, Romániában, Szlovéniában választhatnak a vitában álló felek, döntőbíróhoz pedig csak az előzőek eredménytelensége esetén fordulhatnak például Csehországban, Bulgáriában vagy Szlovákiában. Az alternatív vitamegoldási módszereket mindenhol önkéntes alapon alkalmazhatják, Horvátország az egyetlen, ahol a közvetítés kötelező jellegű.

33 Prugberger Tamás: Európai és Magyar Összehasonlító Munka- és Közszolgálati Jog, (KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest 2000.) 29. oldal

34 Nagy László: Az Európai Unió munkajoga, JATE Press, Szeged, 2000. 37. oldal

35 Prugberger Tamás: Európai és Magyar Összehasonlító Munka- és Közszolgálati Jog, (KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest 2000.) 30. oldal

36 Czuglerné Iványi Judit: A munkaügyi jogharmonizáció és az európai szociális partnerség, OFA Kutatási Évkönyv I., szerk.: Pongrácz László, Budapest, 2001., 115. oldal

37 Lehoczkyné Kollonay Csilla: Néhány gondolat a rendszerváltás utáni munkajogunkról, Acta Universitatis Szegedensis – Munkajog, munkaügyi kapcsolatok a harmadik évezred kezdetén, Szeged, 2004., 275. oldal

38 Rácz Zoltán id. műve alapján

## Az örökbefogadás öröklési jogi hatásai

Az örökbefogadás intézményének elsődleges célja azon erkölcsi igény érvényre juttatása, hogy olyan gyermek számára is családi kapcsolatot létesítsen, biztosítva a családi közösségben való nevelkedést, akik szüleiket elvesztették vagy azok valamely oknál fogva nem vállalják a gyermeknevelés feladatát. A társadalmi élet „modernizációja” egyre inkább az örökbefogadás elterjedését hozta magával.

### Az örökbefogadás intézményének történeti fejlődése

Az örökbefogadás által létrehozott rokoni és ezzel összefüggő törvényes öröklési kapcsolat hazai jogunkban fokozatosan alakult ki.

Az örökbefogadás intézménye a római jog korába nyúlik vissza, mely ismerte mind az *arrogatio*,<sup>1</sup> mind az *adoptio*<sup>2</sup> intézményét, azonban kiforrott, intézményesült formája csak a ókori rabszolgatartó társadalmakban lelhető fel, mely döntően vagyoni céljai mellett a nemzetség, majd a család fenntartásának, a családi név átruházásának eszközéül szolgált.

Az örökbefogadás magyar jogban való első fellelhetősége Werbőczy Tripartitumában található, mely intézmény elsődleges rendeltetése az volt, hogy az örökbefogadott – akár kiskorú akár nagykorú személy – az örökbefogadó törvényes örökösévé váljék. Azonban az első intézményesített formája az 1877. évi XX. törvényekben (Gyámtörvény) kerül szabályozásra, amely kimondta, hogy az atyai hatalom – bizonyos kivételt elismerve ugyan – átszáll az örökbe fogadó szülőre.<sup>3</sup> A Gyámtörvény rendelkezései szerint az örök-

befogadás szerződéssel jött létre, mely az örökbefogadó és az örökbe fogadott – kiskorúsága esetén törvényes képviselője – között jött létre gyámhatósági (árvaszék) jóváhagyása mellett, azonban öröklési jogi kapcsolatot ez kizárólag a szerződő felek között hozott létre.<sup>4</sup>

A hazai gyakorlatban a XX. század elején az örökbefogadás még dominánsan öröklési célú jogintézmény volt, melynek ideológiai alapja az örökös biztosítása ezáltal a család és a vagyon fennmaradása volt. A társadalmi erkölcsi igény azonban differenciáltabbá tette a jogintézményt, ugyanis az öröklési – gazdasági motívum mellett egyre inkább előtérbe került a családjogi aspektusa is. A jogintézmény szabályozásában – és egyben eljárásában is mérőföldkönek bizonyult a családjogi törvény hatályba lépése, amely megőrizve az intézmény hagyományait, megtöltötte szubjektivitáson is alapuló humánnummal, előtérbe helyezve a családi köteleket. Ez az irány napjainkig meghatározta az örökbefogadás jogi szabályozását és gyakorlati megvalósulását, figyelemmel a nemzetközi joganyag harmonizálására.<sup>5</sup>

Áttekintve a jogtörténetet megállapítható, hogy az örökbefogadási eljárás a történelem során mindvégig részletesen szabályozott jogintézmény volt, azzal a követelménnyel, hogy az mindig maradéktalanul az örökbefogadott érdekeit szolgálja.

### Az örökbefogadás jogszabályi háttere

Hatályos jogunk szerint az örökbefogadás célja kettős, egyrészt szolgálja

a családi kapcsolat létesítését, melynek során a vérségi kapcsolattal azonos értékű kötelék jön létre az örökbefogadó és az örökbefogadott között, mind családjogi mind örökjogi vonatkozásban, másrészt elősegíti a családi közösségben való nevelést nem csak a vérszerinti gyermekek számára.

Az örökbefogadással az örökbe fogadott mind az örökbefogadóval, mind annak rokonaival szemben az örökbefogadó gyermekének jogállásába lép. [Csjt. 51. §] Fontos azonban, hogy ezen jogszabály csak azokra az esetekre vonatkozik, ahol az örökbefogadás 1960. május 1. napját – azaz a Polgári Törvénykönyv hatályba lépését – követően történt. Ugyanis a korábbi szabályozás alapján az örökbefogadásnak teljes rokonságra is kiterjedő hatása nem volt. Ezen szűkebb körű szabályozás indoka az, hogy a Ptk. hatálybalépését megelőzően még az öröklés gazdasági vonatkozása volt dominánsabb és nem a családi környezet létrehozása. Ezáltal természetes örökös híján is biztosítva volt az örökbefogadó vagyonának fennmaradása.

Az örökbefogadás joghatása tehát abban állt, hogy rokonsági kapcsolatot létesített az örökbefogadó és az örökbefogadott között a „vérségi le származás hasonlóságára” (*imitatio naturale*),<sup>6</sup> azonban nem hozott létre vérségi kapcsolatot, mely az öröklési jogban a kölcsönösség alapja, vagyis az örökbefogadott gyermek az örökbefogadó szülő rokonai után, valamint az örökbefogadó szülő az örökbefogadott gyermek után törvényes öröklésre nem volt jogosult. Fontos azonban az a tény, hogy az örökbefogadott és vérrokonai között az öröklési kapcsolat változatlan tartalommal fennmaradt, quasi mintha az örökbefogadás létre sem jött volna.

Jelentős változásokat<sup>7</sup> hozott az örökbefogadás intézményében a Családjogi törvény hatálybalépése, melynek egyik legmarkánsabb eleme

1 Az *arrogation* az önjogi személy örökbefogadását értették, melynek során az örökbefogadottat a filius familias személyi és vagyoni helyzetébe jutatta. Földi András – Hamza Gábor: A római jog története és institúciói; Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest 1996., 243. oldal 820a

2 A hatalom alatti személy örökbefogadását jelentette, mely eljárás során végül a preator az örökbefogadónak ítélte a gyermeket, mint annak fiát vagy lányát, örökbefogadási jogot biztosítva az örökbefogadó után. Földi-Hamza: A római jog ... im. 243. oldal 822b

3 A Csjt. hatályba lépéséig a Gyámtörvény szabályozta az örökbefogadást.

4 Az öröklési kapcsolat nem alapult kölcsönösségen, ugyanis az örökbefogadó nem vált az örökbefogadott örökösévé.

5 1989. New York-i Egyezmény a Gyermkek jogairól, mely az 1991. évi LXIV törvénnyel került kihirdetésre

6 Dr. Ujvári Tamás: Az örökbefogadás és az öröklési jog – egy hagyatéki ügy kapcsán; Közjegyzők Közlönye, 4/2004. HVG Orac. 20. oldal

7 A Csjt alapvető változtatásai: kizárta nagykorú személy örökbefogadásának lehetőségét, bevezette a gyámhatósági engedélyezési eljárást.

abban áll, hogy elsőként ismerte el a jogintézmény rokonsági kapcsolatot eredményező joghatását, oly módon, hogy az örökbefogadott az örökbefogadó vérszerinti jogállásába lép és egyben közöttük kölcsönös örökösödési jogot alapítva. Azonban a törvény hatálybalépésekor még mindig kizárólag korlátozott örökbefogadásról rendelkezik, vagyis nem kiterjesztő hatályú a rokonok utáni öröklés vonatkozásában, mely megszorító szabályozás egészen az 1960. évi 12. tvr. hatályba lépéséig van érvényben, amikortól az örökbefogadott az örökbefogadás folytán mind az örökbefogadóval, mind annak rokonaival szemben az örökbefogadó gyermekének jogállásába lép,<sup>8</sup> kiszélesítve ezzel a jogintézmény öröklési jogi hatásait is,<sup>9</sup> mely szerint az örökbefogadott az örökbefogadó vérszerinti lezármazójaként örököl.

Ugyanez érvényesül az ági öröklésre is: az ági öröklés rendjét sem változtatja meg, hogy valamely ágon a rokonság nem vérszerinti leszármazáson, hanem örökbefogadáson alapul.<sup>10</sup> Nem szakítja meg az ági öröklést az sem, ha a rokoni kapcsolat több rokoni fokon is örökbefogadással jött létre.

Fontos azonban az öröklési kapcsolatok tekintetében az örökbefogadás gyámhatóság általi engedélyezésének időpontja, ugyanis ezen jogszabályi változások nem visszaható hatályúak, így az 1960. május hó 1. napját megelőzően engedélyezett örökbefogadások joghatásain nem változtatott. Erre tekintettel a hagyatéki eljárásban az öröklési rend megállapításakor az eljáró közjegyzőnek tekintettel kell lennie azon tényre, hogy az örökbefogadott az örökbefogadó rokonai után törvényes öröklés jogcímén csak akkor örököl, ha mind az örökbefogadás, mind a hagyatéki

megnyílt 1960. május hó 1. napját követően történt.

Különbséget kell tennünk joghatás szempontjából az örökbefogadási eljárás formái között, mely szerint beszélhetünk nyílt illetve titkos örökbefogadási eljárásról.

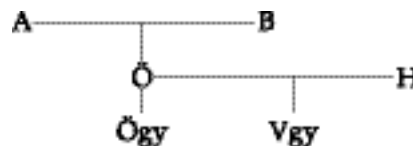
### Nyílt illetve titkos örökbefogadás joghatásai

Az örökbefogadási eljárás során az örökbefogadott gyermek egy új családba, az örökbefogadó család tagjává válik, kiválva vérszerinti családjából, új családi jogállást nyerve. Ezáltal az örökbefogadó családon belül érvényesülnek a vérszerinti rokonával megegyező jogok és kötelezettségek. Kivételt tesz azonban a jogszabály öröklési jogi vonatkozásában a nyílt és a titkos örökbefogadás között, ugyanis míg nyílt örökbefogadás kapcsán az örökbefogadott gyermek megtarthatja vérszerinti családjának nevét és csupán az örökbefogadás ténye kerül anyakönyvezésre, addig titkos örökbefogadás kapcsán az örökbefogadó szülő kerül a vérszerinti szülő helyén anyakönyvezésre.

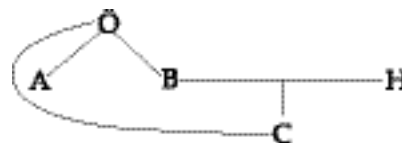
A nyílt örökbefogadás kettős – kötelező részre is kiterjedő – öröklési jogot biztosít az örökbefogadottnak, mivel nem veszíti el öröklési kapcsolatát vérszerinti családjával sem. Az öröklési jogi kapcsolatok differenciálódnak az örökbefogadó személyének illetve családi állapotának függvényében is.

Más öröklési kapcsolatot eredményez ha az örökbefogadó szülő egyedülálló személy, ilyenkor ugyanis öröklési jogi kapcsolat az örökbefogadott és az egyedüli örökbefogadó szülő és rokonsága között, valamint az örökbefogadott és a vérszerinti szülők és rokonsága között áll fenn. Ugyan a jogszabály előírja az egye-

düli örökbefogadó szülő házastársának hozzájárulását is az eljáráshoz, azonban ez nem eredményez örökjogi kapcsolatot.<sup>11</sup>



Amennyiben az örökbefogadás házastársak által történik, úgy az örökbefogadott személy mindkét szülő közös gyermekévé és mindkét szülő rokonságának törvényes örökösévé válik. Az öröklési kapcsolatok alakulásának egyik sajátos változata, amikor házastárs gyermekének örökbefogadásáról beszélünk, mivel az egyetlen eset, amikor a nyílt örökbefogadás hármastörvényes öröklési jog eredményez, oly módon, hogy az örökbefogadott gyermek örököl egyrészt az őt nevelő, vérszerinti szülő és rokonsága után, továbbá örököl az őt örökbefogadó házastárs és rokonsága után, valamint a másik vérszerinti szülő és rokonsága után. Sajátosan alakítja a rokonsági kapcsolatokat az örökbefogadási eljárás is, melyben rokon örökbefogadására kerül sor. Unoka nagyszülő általi örökbefogadásakor kialakulhat a rokonsági kapcsolatok értelmezésekor az a „tudathasadásos” állapot, amikor az örökbefogadott unoka, nagyszülője gyermeke, szülője testvére illetve testvéreinek nagynénje/nagybátyja lesz.<sup>12</sup>



A jogi szabályozás szerint különbséget kell tenni az örökbefogadott és az örökbefogadó közötti öröklés kölcsönössége tekintetében, mert míg a

8 Csjt. 51. §

9 Ptk. 617. § (1) bekezdés

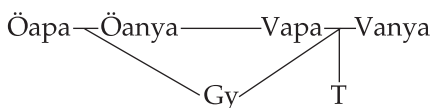
10 Dr. Sóth Lászlóné: Öröklés a családban; HVG Orac Kft. Budapest 2005.; 5.7 Ági öröklés örökbefogadás esetén, 159. oldal

11 Az örökhagyó (Ö) még házasságkötése előtt egyedülálló személyként gyermeket (Ögy) örökbefogadott. Utóbb házasságot kötött H-val és házasságukból egy gyermek származott: Vgy. Az örökhagyó halála esetén hagyatékát egymás között  $\frac{1}{2}$ - $\frac{1}{2}$  arányban öröklő örökbefogadott és vérszerinti gyermeke: Ögy és Vgy. Ha az örökhagyó apja: A az örökhagyót követően hal meg hagyatékában az örökhagyó helyén egyenlő arányban örököl Ögy és Vgy, mert az örökbefogadás kihat az örökhagyó vérszerinti rokonaira: így az örökhagyó apjára is; az örökhagyó kiesése esetén tehát örökbefogadott gyermeke (Ögy) éppúgy örököl, mint a vérszerinti gyermek (Vgy). Az örökhagyó házastársának: H-nak halála esetén azonban az ő hagyatékát csak Vgy örökli. Forrás: Dr. Sóth Lászlóné: Öröklés a családban, im. 44. oldal

12 Az örökhagyónak két gyermeke volt: A és B. B még az örökhagyó életében házastársával H-val együtt elhunyt. Gyermekeiket C-t – unokáját – az örökhagyó örökbefogadta. Az örökhagyó halála esetén két vérszerinti gyermeke: A és B, valamint örökbefogadott gyermeke: C jogosult öröklésre, egymás között egyenlő arányban (1/3-1/3). B kiesése folytán az ő jogán vérszerinti gyermeke C örökli a hagyaték 1/3 részét, ugyanakkor, mint örökbefogadott gyermek további 1/3 részt is örököl. Így a két ágon történt öröklés folytán C a hagyaték 2/3 részét, míg A 1/3 részét örökli. Forrás: Dr. Sóth Lászlóné, Öröklés a családban, im. 55. old.

fentiekben bemutatott alapján az örökbefogadott párhuzamosan örököl az örökbefogadó és vérszerinti rokonai után, addig az örökbefogadott után az örökbefogadók és a vérszerinti szülők öröklésében sorrendiséget állít fel a törvény, mely szerint a vérszerinti szülők csak az örökbefogadó szülőket követően – azok kiesése folytán – örökölhetnek. Vagyis – ha az örökbefogadott után leszármazó és házastárs nem marad (kiesetek az öröklésből) – elsősorban az örökbefogadó és annak rokonai a törvényes öröklés szabályai szerint.

A titkos örökbefogadás kiindulópontja az volt, hogy az örökbefogadott akkor illeszkedik be legteljesebben az örökbefogadó családjába, ha a vérszerinti rokonaival a kapcsolat teljesen megszakad és nem is szerez tudomást arról, hogy nem vérszerinti gyermeke az örökbefogadónak.<sup>13</sup> A hatályos szabályozás szerinti titkos örökbefogadás során az a család- illetve gyermekvédelmi követelmény érvényesül, hogy az örökbefogadott gyermek teljes mértékben az új családjába integrálódjon, oly módon, hogy az örökbefogadott gyermek és vérszerinti szülei közötti mindennemű kapcsolatot és az ezzel járó joghatásokat megszüntetnek. Főszabályként ilyen esetekben az örökbefogadott gyermek újra történő anyakönyvezésére kerül sor. Így tehát a vérszerinti rokonok és az örökbefogadott közötti öröklési kapcsolatot is kizárja.<sup>14</sup>



Örökbefogadáson alapuló törvényes öröklésre akkor kerül sor, amennyi-

ben a hagyaték megnyíltakor az örökbefogadás fennáll.<sup>15</sup>

A törvényes örökös minőség megállapításához azonban vizsgálni kell az örökbefogadás gyámhatóság általi engedélyezésének dátumát – tekintve a Gyámtörvény,<sup>16</sup> a Csjt valamint a Ptk eltérő szabályozását és átmeneti rendelkezéseit – valamint az örökbefogadási eljárás nyílt vagy titkos mivoltját.

### Mit hoz a Ptk kodifikáció?

Az új Polgári Törvénykönyv kodifikálása során két olyan aspektusa került górcső alá ezen jogintézménynek, mely megváltoztatja az eddig örökjogi hatásokat.

Egyrészt felerült annak a lehetősége, hogy újból visszaállítsák a nagykorúak örökbefogadását. Azonban nem volt eléggé indokolt ezen törekvés, hiszen kiindulva abból a nézőpontból, hogy míg a kiskorúak örökbefogadásánál a családi nevelés és a kiskorúak érdekvédelme áll a középpontban, mely csak és kizárólag az örökbefogadás intézményével realizálható, addig nagykorúak esetén az örökbefogadással elérni kívánt célok – mint például a családi név továbbörökítése, vagy az örökgyógy vagyonáról való rendelkezés – más jogintézmények útján is megvalósítható. Továbbá felmerült annak a veszélye is, hogy a nagykorúak örökbefogadásának legalizálása visszaélésekre adhat okot, például az állampolgárság könnyebb megszerzése céljából. Véleményem szerint visszasságokat kelthet atekintetben is, hogy örökbefogadott nagykorú egy „gyerek-rész” törvényes örökösévé válik, szemben a kötelesrészi igény ipso

iure korlátozó mivoltával, ha mondjuk ugyanezen személyt örökgyógy „csak” végrendeleti örökösévé nevez. Mindezekre tekintettel tehát ezen koncepció nem került kodifikálásra.

Másrészt a nyílt örökbefogadás kapcsán alkalmazott kettős örökbefogadás jogossága továbbra is gondot okoz a jogalkotóknak, hiszen az életszerűséget figyelembe véve, valóban nem feltétlenül jogos megtartani az örökbefogadott vérszerinti szülei utáni öröklési jogát, hiszen gyakorlatilag a nyílt örökbefogadással a vérszerinti szülők és az örökbefogadott között – akárcsak a titkos örökbefogadás során – megszakad a kapcsolattartás, továbbá minden jogi és egyéb kapcsolat. A kodifikálás során az az álláspont alakult ki, mely szerint a kettős örökbefogadás jogszabályi lehetőségét megtartsa ugyan – korlátozva azon esetekre, amikor rokonok közötti örökbefogadás valósul meg,<sup>17</sup> mely sokkal inkább szolgálja a jogintézmény által képviselni kívánt célokat.

Álláspontom szerint a Ptk. kodifikáció előremutató és a jelenlegi társadalmi, erkölcsi igényeknek és mindenekelőtt az életszerűségnek is megfelelő irányú.

Bár az örökbefogadás egy – jogszabályok által jól körülhatárolt – jogintézménynek tekinthető, mely részletes, szigorúan szabályozott eljárás keretei között valósítható meg, azonban soha nem hagyható figyelmen kívül azon emberi motívum, melynek során a „számkivetett” gyermekek és reményvesztett szülők is családra lelhetnek, hiszen „az örökbefogadás csaknem mindig megoldja az emberi problémákat”.<sup>18</sup>

13 Sóth Lászlóné: Öröklés titkos örökbefogadás esetén. A Polgári Törvénykönyv magyarázata: KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest, 2001. 2033. old.

14 Az örökbefogadó szülők (Öpa Öanya) a gyermeket (Gy) titkos örökbefogadással fogadták örökbe;azáltal megszünt vérszerinti szüleiével a törvényes öröklési kapcsolat. A vérszerinti apa (Vapa) halála esetén az örökbefogadott gyermek (Gy) nem minősül az egész hagyatékot a vérszerinti szülők másik gyermeke (Gy vérszerinti testvére) T örökl. Forrás: Dr. Sóth Lászlóné: Öröklés a családban 50. oldal

15 Az örökbefogadás a gyámhatóság engedélyező határozatának jogerőre emelkedésével lép hatályba.

16 A Gyámtörvény szerinti szerződéses örökbefogadás nem eredményezett kölcsönös öröklési kapcsolatot.

17 Dr. Újvári Tamás: Az örökbefogadás és az öröklési jog... im. 24. oldal

18 Dr. Czeizel Endre: Az örökbefogadás célja; 1966.

# Az örökléssel kapcsolatos eljárások egyszerűsítésének kérdései az Európai Unióban

## Bevezetés

A polgári jog egy újabb részterületén, az öröklési jogot illetően várható a közeljövőben közösségi jogi jogalkotás. A szabályozás nem tekinthető előzmény nélkülinek, amint azt majd látni fogjuk, számos két-és többoldalú egyezmény létezik, ám a Közösség egyiket sem ítélte kielégítőnek, mivel a tagállamok nem egyezően tagjai ezeknek, ez túlságosan fragmentált szabályrendszert eredményezett. Ezen kívül sokkal inkább gyakorlati sikra szeretne lépni a Közösség, mivel a korábbi egyezmények csekély hatással voltak a mindennapi joggyakorlatra. Másrészt túl is szeretne lépni az eddigi szabályozás hatóságán.

Mint ahogyan az Európai Unióban megalkották a 44/2001. EK Tanácsi rendeletet a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról és a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint a 2201/2003. EK Rendeletet a házassági és a szülői felelősségre vonatkozó ügyekben a joghatóságról és a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, illetve a korábbi, 1347/2000. EK rendelet hatályon kívül helyezéséről, így most a Tanács célul tűzte ki egy ezekhez hasonló felépítésű közösségi jogi eszköz megalkotását, az örökléssel és végrendeletekkel kapcsolatos eljárásokra. Azért ezt a két korábbi rendeletet említem, mert témájukban és szerkezetükben ezek állnak legközelebb a leendő rendelethez.

Az örökléshez való jog alapvető emberi jog. Az öröklés a tulajdon megszerzésének speciális esete, ami egy természetes személy halálához kapcsolódik. Így tehát a tulajdonjog egyik részjogosítványának is tekint-

hető az örökléshez való jog, amelyet a magyar Alkotmány 14.§-a is deklarálnak.

A külföldi elemmel rendelkező öröklési ügyekben azonban a hagyaték megszerzése körül akadályok, nehézségek jelentkeznek, mert a tagállamok nemzetközi magánjogi szabályai jelentősen különböznek. Ezáltal a tulajdonjog gyakorlását akadályozzák.

Az öröklésre és végrendeletre vonatkozó tagállami anyagi jogi szabályok harmonizálása nem tartozik az EU hatáskörébe. Azonban az EK Szerződés 65. cikk (b) pont alapján van a Közösségnek hatásköre a tagállami kollíziós és joghatóságra vonatkozó szabályok összeegyeztethetőségének előmozdítására irányuló intézkedéseket hozni.

A Deutsches Notarinstitut 2002-ben a Bizottság számára készített tanulmánya tartalmazza, hogy a nemzetközi vonatkozású öröklési ügyek száma 50-100 ezer között van évente, és ez még a 2004-ben csatlakozott tagállamokat nem tartalmazza.

Néhány konkrét számadat, például Németországban 1,8 millióan élnek olyanok, akik más tagállam állampolgárai. Luxemburgban a lakosság 20%-a más tagállami állampolgár. Több mint egymillió olasz él valamely másik tagállamban. Az írek 11,7%-a él más tagállamokban. A tanulmány tartalmazza az EU tagállamok örökléssel és végrendeletekkel kapcsolatos joghatósági összeütközésekre vonatkozó szabályait.<sup>1</sup>

## A szabályozás területei

Az Európai Parlament jelentéstervezete szerint a normák harmonizációja az alábbi területeken várható:

– joghatóság,

– alkalmazandó jog,  
– joghatósági összeütközések,  
– külföldi határozatok, közokiratok elismerése, végrehajtása.<sup>2</sup>

A Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye szerint az öröklés témakörének nemzetközi vonatkozásai:

– alkalmazandó jog,  
– joghatóság,  
– határozatok, dokumentumok, okiratok, hatósági intézkedések elismerése,  
– a formális eljárások egyszerűsítése, öröklési bizonyítvány, végrendeletek nyilvántartása.<sup>3</sup>

A szabályozás tárgyköre ennek megfelelően az alábbiakban körvonalazódik:

– a bírósági határozatok elismerése, külön végrehajthatóvá nyilvánítási eljárás nélkül,  
– a bíróságon kívüli szervek döntései, dokumentumai elismerése,  
– a nemzeti ingatlan-nyilvántartásba bejegyzés az európai öröklési bizonyítvány alapján,  
– olyan előzetes kérdések, mint a joghatósággal rendelkező fórum meghatározása.

• a végrendeleti örökléssel kapcsolatban:

– a végrendelet érvényességi kellei,  
– jövőbeli öröklésről való megállapodás,  
– örökös jogállása,  
– a hagyatékban meghatározott személyeknek fenntartott részek.

• a törvényes és végrendeleti örökléssel kapcsolatban:

– a hagyatékot alkotó vagyontárgyak, örökös jogállása,  
– hagyaték nyilvántartása,  
– az örökléssel kapcsolatos nem vitás kérdések,  
– közokiratok, egyéb dokumentumok elismerése,  
– joghatóság.

1 Étude de droit comparé sur les règles de conflits de juridictions et de conflits de lois relatives aux testaments et successions dans les Etats membres de l'Union Européenne – Étude pour la Commission des Communautés Européennes Direction générale Justice et Affaires intérieures Rapport Final: Synthèse et Conclusions 18 septembre/8 novembre 2002 déposé par Deutsches Notarinstitut (Institut Notarial Allemand)

2 Az Európai Parlament Jogi Bizottságának Jelentéstervezete az öröklésről és végrendeletéről 2005/2148(INI)

3 Opinion of the European Economic and Social Committee on the Green Paper on succession and wills. Brussels, 26 October 2005.

A tagállamokban erőteljesen különböznek az eljárási szabályok, és a jogösszeütközések esetén alkalmazandó szabályok. Három többoldalú nemzetközi egyezményt lehet megemlíteni az öröklések vonatkozásában:

1961. a végrendeleti rendelkezésekkel kapcsolatos jogszabályi összeütközésekről

1973. az öröklések nemzetközi nyilvántartásáról

1989. az elhunyt személyek vagyona átszállására alkalmazandó jogról.

Továbbá, a végrendeletek tekintetében az 1973-as Washingtoni egyezmény egységes szabályokat alkotott a végrendeletek formájáról, és létrehozta a nemzetközi végrendeletet. Ezeket az egyezményeket kevés tagállam ratifikálta, de a Közösség ezeket is felhasználhatja forrásként, például a végrendelet formája, alkalmazandó jog, nemzetközi végrendelet, nyilvántartások esetében.

A Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye szerint a végrendeletek formájával kellene először foglalkozni, a nemzetközi joghatóság, és a jogösszeütközéssel kapcsolatos, az alkalmazandó jogot illető kérdésekkel, a végrendeletek nyilvántartásával, és a bíróságok és más eljáró hatóságok határozatainak kölcsönös elismerésével, tehát azon területekkel, amelyeknek a nemzetközi jogban vagy az európai jogban már van előzménye.<sup>4</sup>

### **A leggyakoribb problémák a nemzetközi vonatkozású öröklési ügyekben**

A végrendeletek szerkesztésére vonatkozó előírások különbözősége eltérő értelmezéseket, eltérő döntéseket eredményez, ezért a végrendelezőnek úgy kell megfogalmazni a végrendeletet, hogy két vagy több öröklési jogi rendszerre legyen figyelemmel. Ez sokszor igen nehéz.

Amennyiben az eltérő tagállami öröklési jogi szabályok eltérő döntésekhez vezethetnek, ez arra ösztönzi a feleket, hogy a számukra legmeg-

felelőbb fórum elé vigyék az ügyet. (forum shopping) Mivel minden bíróság a saját kollíziós szabályait alkalmazza, és mivel előre lehet látni, hogy melyik bíróság milyen jogot fog alkalmazni, így ki lehet választani, hogy melyik szolgálja leginkább a fél érdekét.

A joghatósági okok sokfélesége sokszor együtt jár a hagyaték feldarabolódásával, mivel bizonyos joghatósági okok bizonyos típusú hagyatéki tárgyakra korlátozódnak. A hagyaték feldarabolódása következik be, ha az ingatlanokra az ingatlan fekvése szerinti jogot kell alkalmazni, a hagyaték többi részére pedig egy másik jogot. Ez bonyolulttá teszi a hagyaték átadását, például a hagyatéki terhek és tartozások kielégítésének módja kérdéses a kétféle alkalmazandó jog alá tartozó hagyatéki részből.<sup>5</sup>

Szintén probléma az alkalmazandó jog kiszámíthatatlansága, a sokféle kapcsoló elv miatt. Egyes tagállamok nemzetközi magánjogi szabálya a halál időpontjában tartózkodási helyet jelöli meg, és kizárja a tényleges szokásos tartózkodási helyet, emiatt az alkalmazandó jogot nem lehet előre látni. Amennyiben az eljáró hatóságoknak figyelembe kell venni a végrendelet értelmezése során esetlegesen alkalmazandó más jogokat, úgy az örökhagyónak igazolnia kell, hogy a halál esetére szóló rendelkezései továbbra is érvényesek-e, akkor is, ha ő egy másik tagállamba költözik. Valószínű azonban hogy ilyen esetben a majdani örökhagyó nem is gondol arra, hogy a lakóhely megváltozása érvénytelenné teheti a halála esetére szóló rendelkezéseit.

A Gazdasági és Szociális Bizottság felhívta a Bizottság figyelmét, hogy ha a hagyaték két vagy több tagállam területén található, fontos elkerülni a kettős adóztatást, a hagyaték egy részére vagy az egészére nézve. Ugyanis ez bizonyos esetekben a vagyoneklobzással lenne egyenértékű, de minden esetben egyenlőtlenségeket teremtene az örökösök között, attól függően, hogy milyen jellegű vagyontárgyakat örököltek.

Ezért meg kell vizsgálni a tagállamokban a nemzetközi öröklésre vonatkozó szabályokat, mely országok adóztatják a határukon kívül eső vagyontárgyakat, illetve összevetni az adók mértékét, és megoldásokat javasolni.<sup>6</sup>

Az alkalmazandó külföldi jog ismerete nem elhanyagolható probléma. Az ügyvédek, bírák, és az egyéb eljáró személyek a felmerülő jogértelmezési kérdéseikre választ kaphatnának, ha a tagállami igazságügyi minisztériumok az Interneten hozzáférhetővé tennék az örökléssel kapcsolatos jogszabályokat.

A külföldön készített végrendelet felkutatása szükséges az öröklési bizonyítvány kiállítása vagy a hagyaték átadása előtt, a több tagállamot érintő öröklési ügyekben, mivel bizonyítani kell, hogy az örökhagyó készített-e végrendeletet a halála előtti szokásos tartózkodási helyén.

A cél az, hogy minden tagállamban vezessenek nyilvántartást a végrendeletekről, és ezekből álljon össze egy központi jegyzék, vagyis egy európai végrendelet nyilvántartó rendszer, annak érdekében, hogy felkutatható legyen az elhunyt után maradt végintézkedés.

A 2005-ös Zöld Könyv széleskörű konzultációt kezdeményezett az örökléssel kapcsolatos eljárásokról. A 2004-es Hágai Program hívta fel a Bizottságot egy Zöld Könyv elkészítésére, ami érinti az alkalmazandó jog, hatáskör és illetékesség, határozatok elismerése kérdéseit. A bírósági határozatokon túlmenően, a bíróságon kívüli iratok és jogcselekmények elismeréséről is szólnia kell, mint a végrendeletek, közjegyzői okiratok, közigazgatási eljárások.

Az alkalmazandó jog tekintetében el kell dönteni milyen kapcsoló elv legyen, és ugyanazt a jogot kell alkalmazni az öröklés minden területére, valamint a hagyatéki vagyontárgy jellege szerint (ingó-ingatlan) teyenek-e különbséget. Választ kell adni arra a kérdésre, hogy a majdani örökhagyó megválaszthassa-e bizonyos keretek között az alkalmazandó jogot, valamint az öröklési szer-

4 Opinion of the European Economic and Social Committee on the Green Paper on succession and wills. Brussels, 26 October 2005.

5 Öröklés és Végrendelet című Zöld Könyv COM (2005) 65 végül.

6 Opinion of the European Economic and Social Committee on the Green Paper on succession and wills. Brussels, 26 October 2005.

zódések esetén a felek megválaszt-hassák-e.

A köteleSRész jogintézménye nem egységesen elismert az EU-ban, ezért kérdés, hogy meg kell-e tartani a köteleSRész intézményének alkalmazását, ha a kollíziós szabály által kijelölt jog nem ismeri azt.<sup>7</sup>

### A joghatósági tényezők

Lehetséges egy kizárólagos joghatóságú bíróság meghatározása bizonyos fokú rugalmassággal, ami a feleknek megengedné, hogy ne a főszabály által kijelölt bírósághoz forduljanak, bizonyos feltételek esetén.

A kapcsoló elvek meghatározásakor rugalmasnak kell lenni, hogy az eljáró bíróság a végrendelező által választott alkalmazandó joggal összhangban legyen, vagy amit az örökösök jogosultak lennének alkalmazandónak tekinteni (örökhagyó állampolgársága, szokásos tartózkodási helye, a halál helye, a végrendelet készítésének vagy letétbe helyezésének helye, vagy ahol az örökség nagy része található.)

Az Európai Parlament azt javasolja, hogy fő kapcsoló elvként az elhunyt halálakor szokásos tartózkodási helyét alkalmazzák, és biztosítsák ezáltal az illetékes bíróságra és az alkalmazandó jogra irányadó szabályok egyezését.

Fontos azonban helyet adni az egyéni akarat autonóm gyakorlásának is, így annak, hogy az érintett felek megválaszthassák az eljáró bíróságot, a végintézkedést tevő fél választhasson az állampolgársága szerinti öröklési jog és a szokásos tartózkodási helye szerinti állam joga között. Lehet ugyanis olyan eset, amikor a kapcsoló elv kevésbé felel meg az öröklés szereplői elvárásainak, amelyeket szintén figyelembe kell venni. Az elhunyt utolsó lakóhelye kapcsoló elvként való használata olyan jog alkalmazását eredményezheti, amelynek kevés kapcsolata van az örökséggel.

Példa: a közösségi joghatósági tényező az elhunyt utolsó lakóhelye, ahol csak nemrég lakott. 'A' az ál-

lampolgársága szerinti tagállam, ahol az örökösök élnek, 'B' a vagyon fekvése, ahol előtte huzamosabb ideig élt. Ha a nemzeti szabályok szerint 'A' tagállamban az állampolgárság, 'B' tagállamban a vagyon fekvése határozza meg a bíróság hatáskörét, akkor pozitív hatásköri összeütközés jön létre, fordított esetben pedig negatív hatásköri összeütközésről beszélhetünk.

A közhiteLi nyilvántartásokba a bejegyzés alapja a bíróság döntése vagy a nemzeti hatóság által kiállított okirat. Egy másik tagállamban kiállított okirat alapján is lehetne az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezni. Ha az elsődleges joghatóság alapján egy másik tagállam hatósága állítja ki a tulajdoni bejegyzés módosításához szükséges okiratokat, vagy a tulajdonátzállás ott történik, akkor is meg kell-e őrizni az ingatlan fekvése szerinti hatóságok mögöttes joghatóságát?

A Tanulmány úgy foglal állást, hogy a joghatósági tényezők között szerepeljen az elhunyt utolsó lakóhelye, szokásos tartózkodási helye. Ahol ingatlanulajdon található, annak az államnak a bírósága is rendelkezzen joghatósággal, de csak amennyiben a fekvés helyének joga hatósági öröklési bizonyítványt vagy hagyatékátadást követel meg, és ha a bíróság ugyanazt a jogot alkalmazza, mint az utolsó tartózkodási hely bírósága.<sup>8</sup>

### Az alkalmazandó jog

Az alkalmazandó jogot kijelölő szabályokat egyidőben kell harmonizálni a joghatósági és az elismerési szabályokkal. Az elhunyt utolsó szokásos tartózkodási helyének jogát javasolják, a hagyaték egészére. Az örökhagyó megjelölheti az állampolgársága szerinti jog alkalmazását a hagyaték átszállása vonatkozásában, vagy a szokásos tartózkodási helyének jogát (akár a választás idején, akár a halálakor).

A Tanulmány javasolja, hogy egyazon jog legyen irányadó az öröklés megnyílásától a hagyaték átadásáig,

függetlenül a hagyatékot alkotó vagyontárgyak helyétől és jellegétől. (hagyaték egysége) Ez pedig legyen az elhunyt halálakor szokásos tartózkodási helye szerinti állam joga. Ezen felül, az örökhagyó rendelkezzen a választás jogával saját nemzeti joga és a választáskor szokásos tartózkodási helye szerinti ország joga között.

Az alkalmazandó jog szerinti államtól eltérő állam területén található javak megszerzése tekintetében csak akkor kell a javak fekvése szerinti állam jogát alkalmazni, ha az további formalitások vagy jogi aktusok megtételét teszi szükségessé az egyébként alkalmazandó joghoz képest. Például ha a francia jog alkalmazandó (birtokbavételi rendszer azaz az öröklés megnyílásakor automatikusan örökösök lesznek) de egyes javak Olaszországban találhatóak, akkor az olasz jog alkalmazandó, ami megköveteli az örökség elfogadását is.

### Elismerés és végrehajtás

A tagállamok egy része a külföldi ítélet automatikus elismerését írja elő, és előírja, hogy egy nemzeti bíróság igazolja, hogy egy határozat alkalmas az elismerésre, ha felmerül előzetes kérdésként egy másik eljárás során. (Ausztria, Németország, Görögország, Olaszország, Nagy-Britannia).

Más államok egy különleges, ún. végrehajthatóvá nyilvánítási eljárást alkalmaznak, ami a külföldi határozat formális megerősítését jelenti. (Franciaország, Belgium, Hollandia, Spanyolország).

Az első, decentralizált modell megkönnyíti az elismerést, a baj csupán az vele, hogy több alkalommal kell több ügy kapcsán igazolni az alkalmazandó jogot, egyetlen országban, és a különböző bíróságok teljesen különböző eredményre juthatnak. A második modell egységes alapot teremt a külföldi határozatok végrehajtására, de egy drága kiegészítő eljárás lefolytatására kényszeríti a feleket, abban az államban, ahol szeretnék elismertetni a határozatot.

<sup>7</sup> Öröklés és Végrendelet című Zöld Könyv COM (2005) 65 végli.

<sup>8</sup> Étude de droit comparé sur les règles de conflits de juridictions et de conflits de lois relatives aux testaments et successions dans les Etats membres de l'Union Européenne. Étude pour la Commission des Communautés Européennes Direction générale Justice et Affaires intérieures Rapport Final: Synthèse et Conclusions 18 septembre/8 novembre 2002 délivré par Deutsches Notarinstitut (Institut Notarial Allemand)



Az elismerés körébe tartoznának a bírói határozatok, közjegyzői okiratok, végrendeletek, örököségi minőséget igazoló okmányok, a hagyatékot kezelő személyeknek adott meghatalmazás. Ugyanis az ún. öröklési vagyongazdálkodó intézménye a legtöbb jogrendszerben ismeretlen, mégis néhány tagállamban alkalmazzák.

### **Egységes Európai Öröklési Bizonyítvány és Végrehajtói Bizonyítvány**

Végül szólni kell még az Egységes Európai Öröklési Bizonyítványról és a Végrehajtói Bizonyítványról (amit a végrendeleti végrehajtók, öröklési vagyongazdálkodók stb. számára állítanak ki).

Az örököségi minőség bizonyítása különböző módon történik az egyes tagállamokban. Az örökösök számára lényeges, hogy jogaikat gyakorolhassák, és birtokba vehessék az örökséget anélkül, hogy további formális eljárásokra lenne szükség. Mindenképp előremutató elképzelés az európai öröklési bizonyítvány, amivel kapcsolatban a Zöld Könyv az alábbi kérdésekre kereste a vá-

laszt: milyen joghatása legyen, milyen adatokat tartalmazzon, melyik tagállam állítsa ki, a tagállam melyik hatósága jogosult kiállítani.

Ezeket a bizonyítványokat minden tagállamban elismernék az örököségi minőség és a hagyatékkal való rendelkezés jogának bizonyítására. A bizonyítványt az elhunyt utolsó állandó lakóhelye szerinti bíróság vagy közjegyző állítaná ki. Törvényes vélelem volna amellet, hogy a bizonyítványban feltüntetett személy az örökös (illetve a végrehajtó) és neki van jogosultsága a hagyatékkal rendelkezni. A vélelem az ellenkező bizonyításáig áll fenn, tehát megdönthető az erre irányuló eljárásban.

A bizonyítvány elegendő bizonyítékként szolgálna a földhivatali nyilvántartás és más közhitelű nyilvántartások számára, az örökös új tulajdonosként való bejegyzéséhez. Így a létrehozandó szabályozás fő célja egyszerűsíteni az örökség birtokbavételéhez szükséges eljárásokat, és összehangolni a jogrendszereket az örökléssel kapcsolatos nyilvántartások terén.

Ezzel egyidőben egyszerűsített eljárásokat vezetnének be az olyan ha-

tározatok és közokiratok ellenőrzésére, amelyek az egyik tagállamban jöttek létre, de egy másik tagállam közhiteles nyilvántartásában kerülnek bejegyzésre.

### **Záró gondolatok**

Bizonyára hasznos lesz egy ilyen közösségi jogi eszköz az állampolgárok számára, hozzájárul a határok nélküli Európa eszméjének kiteljesítéséhez, benne a szabad mozgás és a letelepedés szabadsága minél teljesebb megvalósulásához. Fontos hangsúlyozni, hogy az Európai Unió nem kíván beleavatkozni az államok nemzeti hagyományába, minthogy az öröklési jogi jogviszonyokat évszázadok alatt kikristályosodott szokásjog határozza meg legtöbb államban, inkább igyekszik a hasonlóságokra építeni, megtalálni a kapcsolódási pontokat és ezek mentén építi fel a közösségi joganyagot. A célja tehát, hogy segítse az egyéneket jogaik gyakorlásában, nem pedig az, hogy még szövevényesebbé tegye a jogszabályi hálót, amiben az állampolgárok sokszor úgy érzik magukat, mint a hálóba akadt halak.

## Növényfajta oltalma és állami fajtaelismerés a borászatban

Munkámban a növényfajta oltalommal és az állami fajtaelismeréssel foglalkozom (helyhiány miatt csak csekély kitékintéssel a bor termékpályára), különös tekintettel arra, hogy a gyakorlati életben ezen intézmények elhatárolása még mindig számos kérdést vet fel.

### I. A növényfajta oltalma és az állami fajtaelismerés a magyar jogrendszerben

A téma kapcsán két jogterületet vizsgáló meg, majd az átfedéseket a megfelelő dogmatikai alapokon tisztázom. A növényfajta oltalmával kapcsolatban a szellemi alkotások joga, az állami fajtaelismerés tekintetében pedig az agrárjog (a jövőben esetleg a természeti erőforrások joga) a jogintézményt magába foglaló tágabb kategória.

1. A szellemi alkotások joga<sup>1</sup> a magyar szabályozást tekintve tipikusan a polgári jog része. A szellemi alkotásokra vonatkozó elméletek<sup>2</sup> – amely elméletek tipikusan a szerzői jog területén keletkeztek,<sup>3</sup> és onnan terjedtek át a szellemi alkotások további területeinek megalapozására – két csomópont köré szervezik a vonatkozó joganyagot: az egyik a szellemi alkotások gazdasági funkciói, a másik azok személyiségi vonatkozásai. Mint azt a későbbiekben bemutatom, a szellemi alkotások egyes jogintézményeinek elhatárolásában

nagy szerepet játszik az, hogy melyik gyűjtőponthoz állnak közelebb.

A jogtudomány a szellemi alkotások jogában eltérő számú érdeket különböztet meg,<sup>4</sup> a szellemi alkotások jogviszonyai közül ugyanakkor – többé-kevésbé – egységesen három főbb típust különít el.<sup>5</sup> Az (a) alapjogviszony a szellemi alkotás védelmének bázisát képező, abszolút szerkezetű jogviszony. A (b) létrehozás jogviszonya az alapjogviszonyt megelőző, relatív szerkezetű jogviszony, amelynek célja az alkotó ösztönzése egy jövőbeni értékes gondolat létrehozására. A relatív szerkezetű és pozitív tartalmú (c) felhasználás jogviszonyai az alapjogviszonyra épülnek, és a jogi oltalomból fakadó kizárólagos jogosultságok érvényre jutását biztosítják az alkotás minél szélesebb körben való elterjesztése mellett. A növényfajta oltalma és az állami fajtaelismerés közötti átfedések elsődlegesen az alapjogviszony körében figyelhetők meg.

A szellemi alkotásokon belül két nagy terület különíthető el: az individuálisabb (azaz az alkotó személyiségétől jobban függő) és homogénabb szerzői jog, illetve az objektívabb és heterogénabb iparjogvédelem. A növényfajta oltalma ez utóbbinál keresendő. Az iparjogvédelem négy nagyobb kategóriára tagolható:<sup>6</sup> a műszaki-tudományos eredmények, az árujelzők, a formatervezési minták, és az ún. sui generis alkotások, melyeket

a francia szakirodalom találóan iparjogvédelmi szomszédos jogoknak nevez.<sup>7</sup> A növényfajta oltalma ez utóbbi jogok közé sorolható, sok hasonlóságot mutatva a műszaki-tudományos eredmények védelmét szolgáló szabadalommal. Ennek a hasonlóságnak tudható be az is, hogy a magyar jogrendszerben közös törvényben történt meg a szabályozásuk.<sup>8</sup>

Magyarország 1983-ban csatlakozott az új növényfajta oltalmára létesült nemzetközi egyezményhez, közkeletűbb nevén az UPOV-egyezményhez (International Convention for the Protection of New Varieties of Plants).<sup>9</sup> S bár Magyarországon 1969 óta valamennyi növényfajta szabadalmaztatható, az UPOV-egyezmény hatására módosultak a növényfajta szabaddalmi oltalmára vonatkozó szabályok, aminek következtében a törvény az UPOV-egyezménnyel összhangban állapítja meg az oltalom feltételeit, az oltalom tartalmát valamint időtartamát.<sup>10</sup>

A hatályos szabályozás alapját a találmányok szabaddalmi oltalmáról szóló 1995. évi XXXIII. törvény (Szabtv.) adja, amelynek eredeti XIII. illetve XIV. fejezete foglalkozott a növényfajta és állatfajta szabaddalmi oltalmával. A 2002. évi XXXIX. törvény módosításának köszönhetően azonban a vonatkozó fejezeteket teljes mértékben átalakították. Többek között kikerült a vonatkozó jogszabályhelyről az állatfajta szabaddalmi oltalma, és a növényfajta esetén is ezentúl „növényfajta oltalmáról”<sup>11</sup> és nem „növényfajta szabaddalmi oltalmáról” beszélhetünk.

2. Az állami fajtaelismerés kapcsán szintén találkozhatunk a szellemi alkotások jogának alapját képező emberi kreativitással, ez a jogintézmény azonban – amelynek lényegét,

1 CSÉCSY György: A szellemi alkotások jogának fejlődéstörténete. In: MISKOLCZI BODNÁR Péter (szerk.): A civilizatika fejlődéstörténete. Miskolc, 2006, Bíbor Kiadó, 91–111. p.

2 CSÉCSY: A szellemi alkotások joga. Miskolc, 2002, Novotni Kiadó, 17–20. p.

3 TATTAY Levente: A szellemi alkotások joga. Budapest, 2001, Szent István Társulat, 18. p.

4 Tattay 4 lényeges érdekről ír (alkotói-, felhasználói-, köz-, és nemzetközi együttműködés érdekei; TATTAY: op. cit., 25. p.), ezzel szemben Lontai Endre további érdekeket (versenytilások, fogyasztók) is említ (LONTAI Endre: Szellemi alkotások joga. Budapest, 1998, Eötvös József Könyvkiadó, 22–24. p.).

5 CSÉCSY: op. cit., 2002, 21–22. p.

6 TATTAY: op. cit., 165–167. p.

7 Loc. cit., 165. p.

8 Nevezetesen a találmányok szabaddalmi oltalmáról szóló 1995. évi XXXIII. törvényben. a növényfajta oltalmát az ötödik részben találhatjuk meg.

9 Az egyezmény 1961. december 2-án létesült Genfben, 1972. november 10-én, 1978. október 23-án és 1991. március 19-én vizsgálta felül. Magyarország 1983 óta tagja. a 1991-ben felülvizsgált szöveget a 2002. évi LI. törvény hirdette ki.

10 CSÁK Csilla: Növényfajta állami elismerése. In: CSÁK (szerk.): Agrárjog. II. kötet. Miskolc, 2005, Novotni Kiadó, 101–102. p.

11 A hatályos szabályozás alapján akkor áll oltalom alatt egy növényfajta, ha nemzeti növényfajta-oltalomban vagy közösségi fajtaoltalomban részesült. (Náetv. 2. §.)

többek között, a gazdasági érdektől vezérelt genetikai anyag gazdálkodása adja – már egy másik jogterülethez, jelenleg az agrárjogi területekhez sorolható,<sup>12</sup> a jövőben azonban előfordulhat, hogy a természeti erőforrások jogához, mint jogterülethez lesz köthető.<sup>13</sup> A természeti erőforrások joga egy több jogterületet (jogágot) magában foglaló szegmense lehetne jogrendszerünknek, melynek létrejöttét elsődlegesen az Európai Unió szakpolitikáiban végbemenő változások indukálják (többek között az Unió 2007-es költségvetésében is megfigyelhető ugyanis, hogy az agrár és környezetvédelmi pénzeszközöket ezen közös fejezet cím alatt osztják szét). Ezen jogterület kialakítása esetén a természeti erőforrások jogának előzményeként lenne felfogható az agrárjog, környezetjog, vidékfejlesztési jog,<sup>14</sup> etc. is.

A növényfajta állami elismerését először 1915-ben szabályozták, miniszteri rendeletben. A növényfajta állami elismerését az 1941. évi miniszterelnöki rendelet alapján először csak szántóföldi növényekre tették kötelezővé.<sup>15</sup> A fajtavizsgálat és a vetőmagtermesztés állami ellenőrzésének rendszere már ekkor nemzetközi előírásoknak megfelelően működött.<sup>16</sup>

Mivel a hatályos szabályozást megelőző 1996. évi CXXXI. törvény, részben a közösségi joganyagban bekövetkezett változásoknak köszönhetően, még nem felelt meg teljesen

az európai uniós csatlakozás támasztotta követelményeknek,<sup>17</sup> ezért az Országgyűlés elfogadta a 2003. évi LII. törvényt (Náetv.).

A hatályos szabályok szerinti fajtaelismerés nem jelent mást, mint hivatalos vizsgálatok és eljárások rendszerét, amelynek eredményeként a növényfajta, illetve a szőlő klón a Nemzeti Fajtajegyzékbe bejegyzésre kerül.<sup>18</sup>

## II. A két jogintézmény kapcsolata

A növényfajta-oltalom és az állami fajtaelismerés összehasonlítására véleményem szerint leginkább a szellemi alkotások három tipikus jogviszonya közül az alapjogviszony alkalmas. Bár meg kell jegyezni, hogy pl. a felhasználási jogviszonyban is találhatunk összefüggéseket a két jogintézmény között. Gondolok itt arra, hogy az állami fajtaelismerésben a „fajtahasználatért a fajtafenntartót szerződés alapján díjazás illeti meg.”<sup>19</sup> Ez a nem túlságosan részletező, sokban a szellemi alkotások jogát idéző megfogalmazás adott esetben arra készítheti a gyakorlót jogalkalmazót, hogy a növényfajta oltalmából ismert fajtaoltalmi licencszerződés<sup>20</sup> váz-joganyagát használja fel, természetesen a megfelelő módosításokkal. Mint ahogyan a „növényfajta állami elismerésre bejelentő, illetve a növényfajta tulajdonosa” növényfajta tulajdonosa<sup>21</sup> is egyfajta szellemi tulajdonra utaló

megfogalmazást sejtet. Ez utóbbi személyi kör (növényfajta tulajdonosa) egyébiránt nehezen meghatározható, és ismételtelen az iparjogvédelem nem teljesen következetesen használt dogmatikájára utalhat.

Visszatérve az alapjogviszonyra. A két jogintézmény kapcsán az első, amit ki kell emelnünk az, hogy állami fajtaelismerés létezhet a növényfajta oltalomban részesítésétől függetlenül is, azonban ez fordítva nem igaz (már ha az oltalomban létesített növényfajta szeretnénk a későbbiekben termesztetni is). Így oltalom alatt álló növényfajta szaporítóanyagát csak a Nemzeti Fajtajegyzékbe (vagy egyéb, a Náetv-ben meghatározott jegyzékbe) való felvételt követően szabad termesztetni, ill. forgalomba hozni.<sup>22</sup> Célszerű ennek okán az állami fajtaelismerés oldaláról kezdeni a két intézmény mibenlétének és kapcsolatának feltárását.

Két fajta növényfajta létezik az állami elismerés szempontjából. Az egyik típus az, – és ezek körét a Náetv. végrehajtási rendeletének (Vhr.) melléklete<sup>23</sup> tartalmazza – amelyiket kötelezően állami elismerésben kell részesíteni, a másik típus pedig az, amelyikre állami elismerés csak adható.

Állami fajtaelismerésben akkor részesíthető a növényfajta,<sup>24</sup> amennyiben (a) más növényfajtatól megkülönböztethető,<sup>25</sup> egyöntetű (egynevezű)<sup>26</sup> és állandó<sup>27</sup> (ezen jellemzők vizsgálatára terjed ki a DUS<sup>28</sup>-vizs-

12 CSÁK: Az agrárjog rendszerbeli sajátosságai és fejlődési tendenciái. In: MISKOLCZI BODNÁR (szerk.): op. cit., 75–89. p.

13 PRUGBERGER Tamás: A természeti erőforrások védelmi és felhasználási jogának szakjogi megjelenése. In: GÖRGÉNYI Ilona – HORVÁTH M. Tamás – SZABÓ Béla – VÁRNAY Ernő (szerk.): *Collectio Iuridica Universitatis Debreceniensis*. IV., 201–221. p.

14 A vidékfejlesztés jogrendszeren belüli elhelyezkedésével és fogalmával kapcsolatban lásd: OLAJOS István: A mezőgazdasághoz kapcsolódó vidékfejlesztés jogának, mint a Közös Agrárpolitika második pillérének bevezetése Magyarországon. Miskolc, 2006, PhD dolgozat.

15 SZABÓ Ágnes: A növényfajta állami elismerése, a vetőmagvak és a vegetatív szaporítóanyagok előállításának és forgalmazásának jogi rendje. In: PRUGBERGER – FODOR László (szerk.): *Az agrárjog alapelemeinek vázlata*. Miskolc, 1997, Miskolci Egyetemi Kiadó, 12. p.

16 SZABÓ: A növényfajta állami elismerése, a vetőmagvak és a vegetatív szaporítóanyagok előállításának és forgalmazásának jogi rendje. In: PRUGBERGER – FODOR – OLAJOS (szerk.): *Az agrárjog II.* Miskolc, 1999, Bíbor Kiadó, 19. p.

17 A követelményeket elsősorban a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás alapján a vetőmagvakra és szaporítóanyagokra vonatkozó rendelkezések határozták meg. Ezt követően a belső piaci integrációra vonatkozó Fehér Könyvvel összefüggő feladatok végrehajtásáról szóló 2403/1995. (XII.12.) Kormányhatározat mellékletének 5.2. B 1. „Vetőmag és szaporítóanyag” alfejezete sorolja fel a harmonizálandó közösségi irányelveket és határozatokat. Ezek az 1996 óta eltelt időszakban továbbiakkal bővültek (például a Tanács 2002/53/EK irányelvvel a mezőgazdasági növényfajok közös fajtajegyzékéről).

18 Náetv. 2. §.

19 Náetv. 13. § (1) bek.

20 Szabtv. 114/A. §, amely egyébiránt a szabadalmknál használatos szabadalmi licencszerződés (27–30. §§) szabályaira utal vissza.

21 Náetv. 13. § (2) bek.

22 Náetv. 15. § (1), (5) bek.

23 Ez a 40/2004. (IV. 7.) FVM rendelet, a hivatkozott melléklet pedig az I. számot viseli.

24 Náetv. 6. §.

25 Megkülönböztethető, ha egy vagy több lényeges tulajdonsága tekintetében határozottan eltér minden más növényfajtatól, melynek létezése közismert a bejelentés benyújtásának időpontjában. A növényfajta közismert, ha azt a Magyar Köztársaságban vagy valamely tagállamban nemzeti fajtajegyzékbe vétel céljából bejelentették, vagy ha a bejelentés eredményeként nemzeti fajtajegyzékbe vették, illetve a Közösségi Fajtajegyzékben szerepel.

gálat), (b) megfelelő gazdasági értékkel bír (erre vonatkozik a gazdasági értékvizsgálat), (c) megfelelő és bejegyezhető<sup>29</sup> fajtanévvel rendelkezik, (d) a bejelentője megfelel a jogszabályi előírásoknak.

A növényfajta-oltalom létesítésének szintén feltétele a DUS-értékek megléte, valamint feltétel emellett az, hogy a növényfajta új<sup>30</sup> legyen. További feltétel, hogy a növényfajta azonosításra alkalmas fajtanévvel kell megjelölni.

A növényfajta-oltalmat állami elismerésre a minősítő intézethez (Országos Mezőgazdasági Minősítő Intézet – OMMI) kell bejelenteni. A növényfajta-oltalom megadására irányuló eljárás a Magyar Szabadalmi Hivatalhoz (MSZH) benyújtott bejelentéssel indul meg, amely bejelentéshez már csatolni kell a DUS-értékekre kiterjedő vizsgálat végét lezáró végleges fajtaleírást is. Az állami elismeréshez ill. fajtaoltalomhoz szükséges vizsgálatok elvégzéséről az OMMI gondoskodik. Fajtaoltalmi vizsgálat DUS-vizsgálatára vonatkozó kérelmet állami fajtaelismerésre bejelentéssel egyidejűleg vagy attól külön is lehet nyújtani.

A kísérleti vizsgálatok végén az állami elismerés esetén az OMMI javaslatot terjeszt elő a szakmai és érdekvéviselői szervek delegáltjaiból álló Fajtaelismertető Bizottságnak, amely bizottság állásfoglalása alapján az elismerésről szóló döntést végül az OMMI hozza meg. Ez alapján főszabály szerint a megadástól számított 10 év az állami elismerés időtartama (szőlőfajtaéknál 20 év), amely többször is meghosszabbítható. Az OMMI az állami fajtaelismerésben részesített fajtákról közhiteles nyilvántartást vezet, és közzéteszi az ágazatonként tagolt fajtajegyzéket (így a Szőlő és Gyümölcs Nemzeti Fajtajegyzéket). Fontos megjegyezni, hogy az állami elismerésről szóló OMMI határozatot

az intézet közzéteszi a FVM minisztérium hivatalos lapjában, továbbá az elismerésről értesíti az EU tagállamait, az UPOV-tagországokat és az Európai Bizottságot.

A Magyar Szabadalmi Hivatal a növényfajta-oltalmi bejelentésekről nyilvántartást, a növényfajta-oltalmakról lajstromot vezet, amelyekbe be kell jegyezni a növényfajta-oltalommal kapcsolatos minden tény és körülményt. A MSZH az UPOV-egyezmény hatálya alá tartozó államok és nemzetközi szervezetek részére a fajtanév bejelentéséről ill. bejegyzéséről tájékoztatást ad. A bejelentést, annak alaki vizsgálata után közzé kell tenni a MSZH hivatalos lapjában, amelyre bárki észrevételt nyújthat be. Ezt követően kerül sor az érdemi vizsgálatra, amelynek végén a MSZH megadhatja a növényfajta-oltalmat. A növényfajta-oltalom megadását a fajtanévvel együtt be kell jegyezni a növényfajta-oltalmi lajstromba, és arról hatósági tájékoztatást kell közölni a MSZH hivatalos lapjában. A növényfajta-oltalom megadásáról és a fajtanév lajstromba való bejegyzéséről – a megadó határozat megküldésével – a MSZH tájékoztatja az OMMI-t. A MSZH a növényfajta-oltalom megadását követően okiratot ad ki (hozzáfűzve a végleges fajtaleírást).

### III. Szőlészet és borászat szakágazat szabályozása

A szőlészet-borászat szakágazat vonatkozásában lényegében az állami fajtaelismerés tartalmaz az általános szabályozástól eltérő rendelkezéseket (leszámítva az „új” növényfajtaival szemben támasztott, és az oltalmi időre – amely, ellentétben a szabadalomtól, a megadástól számított – vonatkozó speciális, szőlőkre vonatkozó előírásokat, amely az általános 25 év helyett 30 év).<sup>31</sup>

A szőlőkre vonatkozó hatályos hazai szabályozás kialakításában az állami fajtaelismerés esetén a szőlő vegetatív szaporítóanyagának forgalmazására vonatkozó 68/193/EGK tanácsi irányelv, illetve annak módosításai<sup>32</sup> voltak meghatározók. Mind ezen uniós előírások alapján született meg a szőlő szaporítóanyagok előállításáról, minősítéséről és forgalomba hozataláról szóló 90/2004. (V. 18.) FVM rendelet. Meg kell jegyezni, hogy mindemellett a Náetv. és Vhr. is tartalmaz speciális előírásokat a szőlő vonatkozásában.

### IV. Összefoglaló

A szabályozást vizsgálva összességében megállapítható, hogy az agrárszabályozás nem kellően következetes a szellemi alkotások joganyagához tartozó jogintézmények vonatkozásában, mint ahogyan azt is látnunk kell, hogy (más jogintézményeknél, mint pl. a földrajzi árujelzők borpiaci vonatkozásai) a szellemi alkotásokkal foglalkozó szakemberek sem látják át a szükséges mértékig az agrárszabályozási joganyagot.

A szabályozásban fellelhető átfedések – gondolok itt a például az állami fajtaelismerésben megbúvó és egyébiránt elhagyható szellemi alkotási elemekre – még az előző, rendszerváltás előtti korszak termékei, amikor még a szabadalom jogintézménye, mint kapitalista „maradvány” még nem volt központilag preferált, és a növényfajta nemesítőt az állami fajtaelismerés keretében akarták díjazni. Ennek tudható be az, hogy az agronómusok fejében a két jogintézmény még ma sincs kellően letisztulva, és ezeket egymás szinonimáiként használják. Ezért javasolt az állami fajtaelismerés szabályanyagából a szellemi alkotások bizonyos zavaró intézményeinek végleges kiiktatása.

26 Egyöntetű (egynemű), ha a szaporítási sajátosságai következtében várható variabilitástól eltekintve megfelelően egységes a megkülönböztethetőség vizsgálata során értékelt, valamint a fajtaleírásban közzétett lényeges tulajdonságaiban.

27 Állandó, ha a megkülönböztethetőség vizsgálata során értékelt, valamint a fajtaleírásban közzétett lényeges tulajdonságai változatlanok maradnak az ismételt szaporítást követően, vagy minden egyes szaporítási ciklus végén.

28 Distinctness, Uniformity, Stability

29 Bejegyezhető az a fajtanév, amely lehetővé teszi a növényfajta kétséget kizáró azonosítását, és megfelel a vonatkozó külön előírásoknak.

30 Új a növényfajta, ha a nemesítő, vagy jogutódja, vagy bárki más az ő hozzájárulásával hasznosítás céljából a növényfajta szaporítóanyagát vagy terményét nem adta el vagy azzal más módon nem rendelkezett a) belföldön az elsőbbégi napot megelőző egy évnél korábban, b) külföldön szőlő és fa esetében az elsőbbégi napot megelőző hat évnél, más növény esetében négy évnél korábban (Szabtv. 106. §).

31 Szabtv. 106. § (6) bek., 111. §.

32 Ezek: 71/140/EGK, 74/648/EGK, 77/629/EGK, 78/55/EGK, 78/692/EGK, 82/331/EGK, 86/155/EGK, 88/332/EGK, 2002/11/EK, 2003/61/EK irányelvek.

# A pénzügyi ingatlan lízingszerződés jogi sajátosságai

## 1. A 2006-os év az ingatlanlízing éve lehet? Mivel magyarázható az ingatlanlízing hazai alacsony részesedése a lízingpiacon más országokhoz képest?

A lízinggel foglalkozó szakemberek szerint a 2006-os év az ingatlanlízing éve lehet.<sup>1</sup> A 2004-es évben az ingatlanlízing a lízingpiac 2%-át, míg 2005-ben 4%-át tette ki, azaz az ingatlanlízing részesedése a lízingpiacon duplájára emelkedett. A jelentős növekedés ellenére az ingatlanlízing magyarországi volumene még mindig elmarad más európai országokhoz képest, ahol az ingatlanlízing részesedése a lízingpiacon belül általánosan 10-15%.<sup>2</sup> A következőkben az ingatlan lízingszerződés jogi szempontú elemzése során arra a kérdésre is keresem a választ, hogy az ingatlanlízing viszonylag alacsony hazai részesedése magyarázható-e jogi sajátosságokkal, a kialakult szerződéskötési gyakorlattal.

A lízingszerződések tárgya alapján – többek között – ingó és ingatlanra vonatkozó lízingszerződéseket különböztethetünk meg.<sup>3</sup> A lízingszerződések – és azon belül az ingatlanra vonatkozó lízingszerződések is – vegyes típusú, több szerződés elemeit egyesítő atipikus szerződések. Az ingatlanra vonatkozó lízingszerződések az egyéb lízingszerződésekhez hasonlóan az adásvételi, a bérleti, a haszonbérleti és más szerződések jegyeit egyesítik, de az adásvételi, bérleti, haszonbérleti szerződésnek éppen azon sajátos jegyeit, amelyek ingatlan bérletére, adásvételére vonatkoznak, melyből eredően az ingatlan lízingszerződéseknek

eltérő, sajátos jegyei vannak más lízingszerződésekhez képest.

A lízingre, lízingszerződésre vonatkozó külön polgári jogi szabályozás hiányában hazánkban a lízingszerződések megítélésnél a Polgári Törvénykönyv kötelmi jog általános részének vonatkozó rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni a konkrét lízingszerződés rendelkezései mellett, melyre tekintettel a vizsgálódás tárgya elsődlegesen konkrét ingatlan lízingszerződések rendelkezései lehetnek.

## 2. Az ingatlan lízingszerződés alanyai

Az ingatlan lízingszerződés alanyait vizsgálva megállapítható, hogy a hatályos jogszabályok nem támasztanak az általánostól eltérő, plusz követelményeket az ingatlan lízingbe adó társaságokkal és a lízingbe vevőkkel szemben. Lízingbe vevő elvileg bárki lehet. Az ingatlan lízingbe adásával foglalkozó gazdasági társaságoknak az általános lízingbe adókra vonatkozóan, a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvényben a pénzügyi vállalkozásokkal szemben előírt feltételeknek kell megfelelniük.<sup>4</sup> Jogszabály az ingatlan lízingbe adókkal szemben az általános feltételeken kívüli további előírást nem támaszt. Ennek ellenére meglehetősen kevés a kifejezetten az ingatlanok lízingbe adásával foglalkozó lízingbe adó gazdasági társaság, melynek oka egyrészt a jelentős tőkeigényben, a hosszú futamidőben és a bonyolult adminisztrációban rejlik.<sup>5</sup>

## 3. Az ingatlan lízingszerződés tárgya

Az ingatlanlízing útján finanszírozott beruházások értéke ma rendszerint kétszázmillió forintnál kezdődik és tízmilliárd forintot meghaladó összegig terjed, de a gazdasági célú nem lakás célú ingatlanok lízingelése mellett megjelentek az alacsonyabb finanszírozási összeget igénylő lakások lízingelése is. Az ingatlan lízingügyletek többsége „zöldmezős beruházások” keretében épülő termelőcsarnokok, logisztikai bázisok, raktárak, áruházak, irodaházak, szállodák.

A lízingtárgy magas piaci értéke és a finanszírozás összetettsége, bonyolultsága miatt az ingatlant lízingbe adók rendszerint számos olyan kapcsolódó szolgáltatást kínálnak, amelyekkel mentesítik a lízingbe vevőt a projektmegvalósítás során jelentkező problémák megoldása alól. Ilyen a lízingbe adó által nyújtott plusz szolgáltatás, ami az ingatlan mellett szintén a lízingszerződés tárgyát képezheti, például a jogi, adójogi, számviteli tanácsadás, műszaki problémák megoldása, építési menedzsment biztosítása, ingatlanbiztosítás, kivitelezők kiválasztása, alvállalkozók versenyfeltételeinek megfogalmazása, tendereljárás lefolytatása, meghívandó ajánlattevők kiválasztása, tárgyalások lefolytatása, szerződések megkötése stb.<sup>6</sup>

## 4. Az ingatlan lízingszerződés tartalma

### 4.1. A szerződéskötés folyamata

A szerződéskötést megelőző a lízingbe vevő bonítását érintő vizsgálatok elvégzését követően a lízingbe adó megvásárolja a lízingbe vevő által kiválasztott ingatlant. A lízingbe adó társaságok rendszerint feltételként kötik ki, hogy a lízingbe vevő által kiválasztott ingatlan per-, igény-, és tehermentes legyen. A Ptk 117. § (1) bekezdése szerint ugyanis átruhá-

1 www.ingatlanlizing.info.hu

2 www.lizingszovetseg.hu

3 Nem kizárt vagyoni értékű jogon fennálló lízingszerződés sem, mint például a szofver-lízingszerződés.

4 1996. CXII. tv. 3. § (1) c) pontja, 3. § (4) bek., 4. § (1)-(2) bek., 6. § (1) a), 9. § (4) bek.

5 www.hvb-leasing.hu

6 www.hvb-leasing.hu, www.ingatlanbefektetes.hu

zással – ha a törvény kivételt nem tesz – csak a dolog tulajdonosától lehet a tulajdonjogot megszerezni.<sup>7</sup> Ahhoz, hogy a lízingbe adó a leendő lízingbe vevő használatába, majd tulajdonába egy tehermentes ingatlant tudjon adni, ahhoz neki is per-, igény-, és tehermentes ingatlannal kell rendelkeznie.

Az ingatlanra vonatkozó adásvételi szerződés megkötését követően kerülhet sor a konkrét lízingszerződés megkötésére és az ingatlan használatba adására.

A gyakorlatban a lízingbe vevő az ingatlant közvetlenül az eladótól veszi át bejárással, melyről a felek átadás-átvételi jegyzőkönyvet vesznek fel az ingatlan állapotának rögzítése céljából, mely rendszerint a lízingszerződés elválaszthatatlan részét képező melléklet is egyben. A jegyzőkönyv tartalmazza az átvett ingatlan paramétereit, korát, anyagát, tétőszerkezetét, építési, szerkezeti sajátosságait, közmű ellátottságát stb.-t. A lízingbe vevő a lízingbe adó helyett és nevében jár el az átadás-átvételi eljárás során, melyre vonatkozóan a lízingbe adó külön meghatalmazást ad a lízingbe vevőnek. A lízingszerződések rögzítik az átadás-átvétel napját, mely egyben a futamidő kezdete.

#### 4.2. Szavatosság

A szerződő felek arra tekintettel, hogy a lízingszerződés tárgyát képező ingatlant a lízingbe vevő választotta ki, rendszerint kizárják a lízingbe adó felelősségét az ingatlan rendeltetésszerű használatra való alkalmasságáért, és egyben rögzítik, hogy a lízingbe vevő e címen a lízingbe adóval szemben semmiféle igényt nem támaszthat. Ennek ellentételezésül a lízingbe adók az adásvételi szerződésből őket az eladóval szemben megillető szavatossági jogokat a lízingbe vevőkre engedményezik.<sup>8</sup>

A hibás teljesítéséért való felelősség kizárása a Ptk. 314. § (1) bekezdé-

se szerint megfelelő ellentételezés mellett megengedett. A kialakult és elfogadott gyakorlat szerint ez az ellentételezés megvalósul azáltal, hogy a lízingbe adó az eredeti eladóval kötött adásvételi szerződésből eredően őt az eladóval szemben megillető szavatossági jogait a lízingbe vevőre engedményezi.<sup>9</sup>

Az ingatlanlízing esetében más dolgokra vonatkozó lízingszerződéshez képest hangsúlyosabb szerepet kap az ingatlan per-, igény, tehermentessége, azaz a jogszatosság kérdése. Nincsen akadálya ugyanakkor annak, hogy a lízingbe adó például jelzáloggal terhelt ingatlant adjon a lízingbe vevő használatában. A lízingbe adók egyébként is külső forrásból finanszírozzák a lízingügyletet és ezért a külső forrásért nekik is megfelelő biztosítékot kell nyújtaniuk. A lízingbe vevőknek azonban a szerződéskötés során ügyelni kell arra, amennyiben jelzáloggal terhelt ingatlant lízingelnek, hogy a keretbiztosítéki jelzáloggal biztosított követelés ne legyen több, mint a hátralékos lízingdíj. Amennyiben ugyanis ez több, úgy a lízingbe vevő nem tud úgy élni vételi jogával, hogy tehermentes ingatlant szerezzen, a lízingbe adó pedig más ügylet finanszírozására használja a lízingbe adott ingatlant.<sup>10</sup>

#### 4.3. Lízingdíj és egyéb költségek

A lízingbe adót a szerződés alapján lízingdíj illeti meg. Az egyes díjrészek esedékességét, az első lízingdíj fizetésének időpontját a felek a szerződésben rögzítik. Minden lízingtársaságnak ugyanakkor számolnia kell a lízingdíjak esetében bizonyos mértékű infláció miatti értékvesztéssel, különösen ingatlanlízing esetében, mely szerződések futamideje az ingókéhoz képest hosszú. Az infláció kivédése érdekében a lízingbe adók többféle módszert alakítottak ki a gyakorlatban. Az egyik talán legkézenfekvőbb, de nem biztos,

hogy a leoptimalisabb megoldás az, amikor a lízingszerződés a lízingdíj megállapítása során eleve bekalkulálja a várható inflációt, forintleértékelődést. A másik megoldás a mindenkori KSH által közölt inflációs rátához kötött lízingdíj emelés, a harmadik lehetséges módszer pedig az értékállandósági klauzola kikötése.

A lízingdíj összegén túlmenően ingatlanlízing esetében az általános lízingszerződéshez képest további költségek jelentkezhetnek. Az ingatlan megvásárlása során a vevőnek vagyonszerzési illetéket kell fizetni. Illeték terhelheti egyrészt a lízingbe adót akkor, amikor megvásárolja a lízingbe vevő által kiválasztott ingatlant, másrészt a lízingbe vevőt abban az esetben, ha a futamidő lejártával meg kívánja szerezni a lízingelt ingatlan tulajdonjogát.

Az illetékről szóló 1990. évi XCIII. törvény 23/A. § (1) bekezdése szerint az illetékkötelezettség keletkezésekor ingatlanok pénzügyi lízingjét főtevékenységként végző vállalkozó, ha a vagyonszerzés illetékkiszabásra bejelentésekor tett nyilatkozata szerint az ingatlant pénzügyi lízingbeadás céljából vásárolta, az illeték mértéke az ingatlan – terhekkel nem csökkentett – forgalmi értékének 2%-a.<sup>11</sup>

Ha az ingatlant a pénzügyi lízingbe adás céljából megszerző vállalkozó a vagyonszerzés illetékkiszabásra bejelentésétől számított két éven belül nem adja lízingbe és a lízingbe adás tényét – legkésőbb a határidő elteltét követő 15 napon belül – a futamidő végén tulajdonjog átszállást eredményező szerződéssel nem igazolja, az illetékhivatal a vagyonszerzésre az egyébként fizetendő és kedvezményes 2%-os illeték különbözétének kétszeresét a vállalkozó terhére pótlólag előírja.<sup>12</sup>

Az ingatlanlízing szerződések körében az illetékfizetési kötelezettség „kijátszására” alkalmazott konstrukció az elsődlegesen Németországban elterjedt, úgynevezett *projekttársasá-*

<sup>7</sup> Azaz a nemo plus iuris elve alapján senki sem ruházhat át több jogot, mint amivel maga is rendelkezik.

<sup>8</sup> Ptk. 328-329. §

<sup>9</sup> Legfelsőbb Bíróság Gf. I. 32.076/1994/4.

<sup>10</sup> Csiby Attila-Kiss Gábor-Sárhegyi Zoltán-Tuller András-Lengyel Miklós: Lízing 1997, Unió Kiadói, Bp., 1997., 123. o.

<sup>11</sup> A lízingbe adó azt a tényt, hogy az ingatlanok pénzügyi lízingjét főtevékenységként végzi, a tevékenység statisztikai jelzőszámával, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete engedélyével és a Magyar Lízingszövetségnek a vállalkozó nettó árbevételéről, illetőleg annak megoszlásáról kiállított nyilatkozatával igazolja.

<sup>12</sup> 1990. évi XCIII. tv. 23/A. § (7) bek.

gok létrehozása.<sup>13</sup> Amennyiben a lízingbe vevő egy meghatározott ingatlant szeretne lízingbe venni, akkor a lízingbe adó társaság, mint alapító alapít egy gazdasági társaságot, mely gazdasági társaság vásárolja meg a lízingbe vevő által lízingbe venni kívánt ingatlant. A lízingbe vevő már csak a megalapított gazdasági társaság 100%-os tulajdonrészét vásárolja meg a lízingbe adó társaságtól a futamidő elteltével.<sup>14</sup> Az ingatlan tulajdonosa a gazdasági társaság marad, melynek azonban egyedi tagjává a lízingbe vevő válik.

Felmerül azonban a kérdés, hogy a projektársaságra is vonatkoznak-e a lízingbe adókra előírt követelmények, Pénz- és Tőkepiaci Felügyelet engedélye, 20 milliós forintos alaptőke és egyéb feltételek megléte.<sup>15</sup> Ebben az esetben a társaság üzletszerűen lízinggel nem foglalkozik, csupán egy adott ingatlan hasznosítását végzi, így megítélésem szerint a projektársaságoknak a lízingbe adókra előírt követelményeknek sem kell megfelelnie.<sup>16</sup> Az illetéken túlmenően további költségként jelentkezhet a tulajdonjog bejegyzésének, esetlegesen a vételi jog és a jelzálogjog bejegyzésének költségei, az ügyvédi munkadíj, a projektársaság létrehozásának költségei (illeték, közzétételi díj, ügyvédi munkadíj).

#### 4.4. Az opciós jog

A pénzügyi lízingszerződések rendelkezhetnek akként, hogy a lízing-

be vevő a futamidő lejártával és a maradványérték megfizetésével automatikusan megszerzi az ingatlan tulajdonjogát. Vannak azonban olyan pénzügyi lízingszerződések, melyek a futamidő lejártának időpontjában opciós jogot biztosítanak a lízingbe vevő számára, aki egyoldalú nyilatkozatával és a maradványérték megfizetésével megszerzi az ingatlan tulajdonjogát.<sup>17</sup>

A vételi jogot a Ptk. az adásvétel különös nemeinél szabályozza.<sup>18</sup> A vételi jog jogosultja a dolgot egyoldalú nyilatkozatával megvásárolhatja. Opciós jogot csak írásban lehet érvényesen kikötni, s meg kell jelölni a dolgot és a vételárat. Az opció biztosítása rendszerint ellenérték fejében történik, lízingszerződések esetében az opciós jog alapítására ingyenesen kerül sor.

Vételi jogot határozatlan vagy határozott időre, legfeljebb azonban öt évre lehet alapítani.<sup>19</sup> A határozatlan időre kikötött opciós jog hat hónap elteltével megszűnik. Kérdéses, hogy miként oldható meg az általában 10-20 éves futamidejű ingatlan lízingszerződések esetében az opciós jognak a szerződés futamidejével azonos időtartamra történő biztosítása akkor, amikor az opciós jog a Ptk. rendelkezései szerint öt év elteltével megszűnik. A gyakorlatban az a jogtechnikai megoldás alakult ki, hogy a lízingszerződésben a felek már eleve kötelezettséget vállalnak arra, hogy öt év elteltével újabb vételi jogot alapító okiratot írnak alá,

mely újabb öt évre biztosítja a futamidő lejártakor az opciós jogot a lízingbe vevőnek.

## 5. Összegzés

Megállapítható, hogy az ingatlan lízingszerződés jogi sajátosságai nem mutatnak az ingó dolgok lízingeléséhez képest olyan lényeges eltérést, ami indokolná az ingatlanlízing csekély szerepét a lízingpiacon hazánkban. Megítélésem szerint az ingatlanlízing alacsony – bár egyre növekedő – volumene elsősorban nem jogi, hanem gazdasági szempontokkal magyarázható. Ingatlanok vétele, majd lízingbe adása ugyanis csak meglehetősen jelentős tőkéjű gazdasági társaságoknak áll módjában, akik nagy hitelképességgel, és hitelfelvevő képességgel rendelkeznek. Nehezíti továbbá a helyzetet az ingatlanlízing szerződések hosszú 10-20 éves futamideje, a szerződés tárgyának magas piaci értéke, a hosszú futamidő miatti bizonytalanság.

Magyarországon éppen a fentiek miatt meglehetősen kevés az ingatlanok lízingelésével foglalkozó lízingbe adó társaság. Ezt a helyzetet csak tetézi az emberek tudatába beépült tulajdonosi szemlélet. A lízing helyett ugyanis sokkal inkább választják a kölcsönt, mint finanszírozási formát, mely előbbi esetében a tulajdonjog a vevőt illeti meg, szemben a lízinggel, mely finanszírozási formánál a lízingbe adó marad az ingatlan tulajdonosa a futamidő teljes időtartama alatt.

13 Vámos László: Az ingatlanlízing problémái Magyarországon – német megoldások, Kereskedelmi Jogi Értesítő 1993/2. 11. o.

14 Haszon, 2004/5. 23. o.

15 lsd. 2. pont illetve 1996. CXII. tv. 3. § (1) c) pontja, 3. § (4) bek., 4. § (1)–(2) bek., 6. § (1) a), 9. § (4) bek

16 Csiby Attila-Kiss Gábor-Sárhegyi Zoltán-Tüller András-Lengyel Miklós: i. m., 109. o.

17 A vételi jog kikötését egyes országok, s a nemzetközi pénzügyi lízingről szóló egyezmény sem tekinti a lízingszerződés kötelező tartalmi elemének. A pénzügyi lízing hazai hitelintézeti törvényben lévő definíciója ugyanakkor rendelkezik az opciós jogról, s a hazai szerződéses gyakorlatban is ez terjedt el.

18 Ptk. 375. §

19 Ptk. 374. § (2) bek.

## A gyermeki jogok érvényesülése a mai magyar joggyakorlatban

Tanulmányomban a gyermeki jogokkal, illetve azok érvényesülésével foglakozom. Ezen belül is elsősorban a gyermekvédelmi gondoskodásba vett, otthont nyújtó gyermekvédelmi intézményekben élő kiskorúak jogainak érvényesülését vizsgálom. A gyermekek ezen csoportja különös figyelmet érdemel a jogérvényesítés terén, mivel szülői felügyelet hiányában jogukat egy hozzájuk kevésbé kötődő személy segítségével gyakorolhatják. Esetükben a kirendelt gyám személye az akinek lehetősége, illetve kötelessége, hogy a gondjaira bízott kiskorú személy(ek)ről érdekeik mindenek feletti figyelembe vételével gondoskodjon. A gyermekek tehát életkorukból adódóan jogaik gyakorlásában korlátozott képességekkel rendelkeznek, azaz védtelenebbek, kiszolgáltatottabbak. Különösen igaz ez a gyermekvédelmi gondoskodás alatt álló gyermekek vonatkozásában. Ez a kiszolgáltatottság minden felnőttel való kapcsolatukra jellemző. Ez a helyzet azonban nem jelenthet alárendeltséget a joggyakorlás terén. Ez az oka annak, hogy az Alkotmány, a gyermekvédelmi jogszabályok úgy rendelkeznek, hogy a gyermeki jogok védelme a szülőkön kívül is minden olyan természetes és jogi személy kötelessége, aki(k) a gyermekek nevelésével, oktatásával, ellátásával, ügyeinek intézésével foglalkozik. Ez a védelem nem jelentheti csak a gyermeki jogok passzív módon történő tiszteletben tartását, hanem az állam és a társadalom valamennyi szervezete, intézménye, személye köteles azok érvényesülési folyamataiban tevékenyen részt venni, a jogok megsértőivel, a kötelezettség elmulasztóival szemben aktívan fellépni.

A gyermeki jogok érvényesülésének sajátossága, hogy a gyermekek –

életkoruknál, ítélőképességüknél, esetleg egyéb körülményeiknél fogva – nem képesek fellépni saját jogaik védelmében olyan módon, ahogy a társadalom felnőtt tagjai. A gyermekek védelme, a róluk való gondoskodás a társadalom, az állam és nem utolsósorban a család kötelessége. Azonban többnyire éppen a felnőttek (esetenként maguk a szülők vagy a gondozók) azok, akik a sérelmeket – közvetve vagy közvetlenül – okozzák. A kiskorúak, különösen a gyermekkori érdekeiket nemcsak képviselni, hanem többnyire felismerni sem képesek. Mindezek következtében a gyermekek által elszenvedett sérelmek többsége nyilvánosságra sem kerül.

A gyermekek jogainak védelmében a következő sajátosságokra kell tekintettel lennünk:

1. A gyermeki jogok nagyrészt egybeesnek a felnőttek alkotmányos jogaival. E jogok határai azonban az életkor függvényében változóak.
2. A felnőttekre vonatkozó egyes alkotmányos jogok annak megfelelően szenvednek korlátozást, hogy a védett jog alanya gyermek.
3. Vannak olyan sajátos alapjogok, amelyek a felnőttek jogai között egyáltalán nem találhatók meg. E sajátos alapjogok kidolgozásának és alkalmazásának alapja a gyermekeknek a társadalomban betöltött helyzete és szerepe.
4. A gyermekek tekintetében az állam sokkal inkább kötelezett aktív beavatkozásra, mint a felnőttek esetében.<sup>1</sup>

Az alapvető jogok a gyermekeket is mindenekelőtt a Magyar Köztársaság Alkotmánya alapján illetik meg. Ezekre a jogokra is irányadó az Alkotmány 8. §-ának rendelkezése, mely szerint a „Magyar Köztársaság

elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége”, valamint „az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.” Az állam elsőrendű alapjogvédelmi kötelezettsége a gyermekek alapvető jogait illetően is fennáll. A vér szerinti családban megfelelő gondozáshoz és neveléshez jutó gyermekek esetében az állami kötelezettség teljesítése az ellátások folyamatos biztosításán túl, csak szükséghelyzetben merül fel. Az állami nevelő- és gondozó intézetekben nevelkedő gyermekek esetében viszont az államnak közvetlenül és tevőlegesen kell eleget tennie alkotmányos kötelezettségének. Erre is figyelemmel az állam kötelezettsége a gyermekek – és különösen az állami gondozásban álló gyermekek – esetében nem szűkíthető le a felnőttek jogai tekintetében gyakran elegendőnek bizonyuló jogalkotásra, illetve a jogszabályoknak megfelelően létrejövő hatósági jogviszonyokra. Az ő esetükben szükség szerint aktív tevékenységgel, ténylegesen, feltétel nélkül, folyamatosan és maradéktalanul kell teljesíteni a kötelezettséget. Az eddigiekből is egyértelmű, hogy minden állami, önkormányzati és egyéb szerv kötelezettsége az Alkotmányban található alapvető jogok, és az ezekkel egyenértékű alapelvek és tilalmak érvényesülésének biztosítása, további jogszabályi rendelkezés nélkül is.

„A gyermekek jogainak biztosítására is alkalmazandó általános nemzetközi emberi jogi dokumentumok mellett Magyarország az 1991. évi LXIV. törvénnyel elfogadta és ratifikálta a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezményt (a továbbiakban: Egyezmény). Az Egyezmény – figyelemmel az Alkotmány 7. § (1) bekezdésére, mely szerint a Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját – pontosítja az

1 OBH 550/1998 Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesének jelentése 6. p.



állam alkotmányos alapjogvédelmi kötelezettségét. A 3. cikk értelmében a szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben kötelesek elsősorban a gyermek mindenképp felett álló érdekét figyelembe venni. Az Egyezmény ugyanakkor meghatározza az egyes jogok korlátait is, a 4. cikk szerint ugyanis az Egyezményben elismert gazdasági, szociális és kulturális jogok érvényesüléséhez szükséges törvényhozási, közigazgatási vagy egyéb intézkedést, az államok a rendelkezésükre álló erőforrások határai között és szükség esetén, a nemzetközi együttműködés keretében kötelesek meghozni.<sup>12</sup>

Az államnak az előzőekben kifejtett védelmi kötelessége bizonyos esetekben a gyermek alapjogainak korlátozásához is vezethet. Egy jog általában akkor korlátozható, ha a korlátozás alkotmányos cél – mindekelőtt más alkotmányos jog biztosítása – érdekében történik, valamint ha a korlátozás az elérni kívánt céllal arányos. A gyermeki jogok esetében viszont figyelemmel kell lenni ezeknek a jogoknak a sajátosságaira is, így mindenképp előtt arra, hogy a gyermeket a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelem és gondoskodás saját akaratára ellenére is megilleti. Az állam kötelessége a gyermek megóvása a veszélyektől és kockázatoktól annak érdekében, hogy felkészülhessen a felelősségteljes önálló életre. Az Alkotmány és az Egyezmény alapján kell esetenként meghatározni, hogy a gyermek maga melyik alapjogot, milyen vonatkozásban gyakorolhatja, illetve, hogy azt ki teheti meg nevében és érdekében. A gyermek alapjog-gyakorlásának – s ezen belül a személyes joggyakorlásnak – a lehetősége a következményeket átlátó döntési képesség kibontakozásával együtt, a növekvő életkorral nyilvánvalóan egyre szélesebb.

Az állami gondoskodásban élő gyermekeknek is alkotmányos joguk, hogy lehetőleg családban nővekedjenek fel, még ha ez a család nem is feltétlenül a vér szerinti családot

jelenti. Az államnak – az 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (továbbiakban: Gyvt.) alapján is – arra kell törekednie, hogy az alkalmazható gondoskodási formák közül a családi gondoskodást helyezze előtérbe. A gyermekek családhoz való joga alapvető alkotmányos jog, azonban az adott körülmények között ezt a jogot egy másik alkotmányos jog érvényesülése érdekében szükség szerint korlátozni lehet és/vagy kell. E korlátozás alapja pedig az Alkotmányban deklarált megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez való jog biztosítása. Amennyiben a gyermek vérszerinti szülei alkalmatlannak bizonyulnak e jog gyermekek vonatkozásában történő érvényre juttatásának, úgy az állami szervek a jogszabályokba foglalt védelmi intézkedések megtételére kötelesek. Ennek következtében tehát a gyermek kikerül a családjából. A családból történő kiemelés azonban nem jelentheti azt, hogy a gyermek jogai sérülhetnek. Ugyancsak állami kötelesség ezek érvényesülésének biztosítása. A nem családban nevelkedő gyermekek esetében erre különösen kiemelkedő figyelmet kell fordítani, hiszen a kiskorúak érdekeit ezidőtől fogva már nem elsősorban a szülők képviselik, hanem egy olyan személy, akinek „csak” munkaköri kötelessége az ilyen irányú feladatok ellátása.

Bár az Egyezmény alkalmas a gyermekek jogainak érvényesítésére, a magyar jogrendszerben több jogszabály is szolgálja kifejezetten a gyermekek jogainak védelmét. A legfontosabb szabályokat a Gyvt. megismételte. A törvény – támaszkodva az Alkotmányra és az Egyezményre – meghatározta a gyermekek alapvető jogait, e jogok érvényesítésének garanciáit, a gyermekek védelmének rendszerét és alapvető szabályait.

A Gyvt. 2002. december 1-ig, illetve módosítása 2003. január 1-ig adott határidőt arra, hogy a megyei, fővárosi önkormányzatok a nagy létszámú otthont nyújtó gyermekintézményeket 40 fős gyermekotthonná, illetőleg 12 fő befogadására alkalmas la-

kasotthonná alakítsa. Az átalakítások nehézségekkel jártak. Ennek oka mind a fizikai, környezeti tényezőkben, mind pedig a korábban rögzült gyermekvédelmi intézkedések átalakításában volt keresendő. A kezdeti nehézségeket mára többé-kevésbé sikerült leküzdeniük az átalakuló intézményeknek. A mai időszakra talán kevesebb olyan probléma akad, mely elsősorban a tárgyi feltételek hiánya miatt okoz a gyermeki jogokban sérülést. A tárgyi feltételek biztosítása azonban közel sem elégtetheti ki a gyermekvédelmi gondoskodásban nevelkedő gyermekek teljes körű joggyakorlásának meglétét, mértékét.

A fent említettek és a Gyvt. 5.§ h) pontja szerint „gyermeki jogok: a Magyar Köztársaság Alkotmányában, a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvényben és más törvényekben megfogalmazott, a gyermeket megillető jogok összessége.” Az említett jogok gyakorlásának lehetőségét, formáját, szabályait a gyermekvédelmi intézmények esetében a jogszabályok mellett pedig az intézmények házi rendje tartalmazza. A házi rend megalkotásával a nevelést, gondozás végző intézmények számos lényeges kérdésben önálló szabályozás megvalósítására kaptak jogot. Az önálló szabályozáshoz való jog azonban egyben kötelezettséget is jelent, hiszen a gyermekektől elvárható magatartásnak a formába öntése egyaránt érdeke a kiskorúaknak, nevelőknek és más alkalmazottnak is.

A házirendben foglaltak megtartása ugyanúgy kötelező mindenkire nézve, mint a jogszabály. Egy gyermekvédelmi intézményben a házirendben foglaltak megsértése ugyanolyan jogkövetkezményeket vonhat maga után, mint a jogszabálysértés. Ezt támasztja alá többek között a házirend megalkotásának rendje is. A jogszerű jogalkotás rendjére pedig a dokumentum végén meglévő aláírások adhatnak tájékoztatást. A 15/1998 (IV. 30.) NM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvé-

2 OBH 550/1998 Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesének jelentése 6. p.

delmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről 112. § (2) bekezdése szerint:

„A házirendet az igazgató a nevelőtestület, valamint a gyermekönkormányzat véleményének figyelembevételével és az intézményben működő érdek-képviselői fórum egyetértésével hagyja jóvá.”

A házirend megalkotásának folyamata tehát elvileg biztosítja azt, hogy a benne foglaltak egy olyan megalkotási folyamat eredményeként született meg, melyben az intézményben található összes gyermek érdeke megfelelő módon érvényesülhet. Ugyanis a bentlakásos gyermekintézményekben elhelyezett gyermekek érdekeik képviselőre gyermekönkormányzatot hozhatnak létre.<sup>3</sup> Valamennyi gyermek képviselőben az a gyermekönkormányzat járhat el, amelyiket a gyermekek több mint 50%-a választott meg.<sup>4</sup> A képviselői szerv működése autonóm, mivel – az intézményvezető véleményének kikérésével – dönthet saját működéséről. A gyermekönkormányzat SZMSZ-ét a gyermekközösség fogadja el, és az intézményvezető hagyja jóvá. A jóváhagyás csak abban az esetben tagadható meg, ha a szabályzat jogszabálysértő vagy ellentétes az intézmény SZMSZ-ével, illetve házirendjével.<sup>5</sup> A gyermekönkormányzat lehetőségei a gyermekek érdekeinek érvényre juttatásában nem csak a házirend megalkotásakor jelenhetnek meg. Az önkormányzat véleményt nyilváníthat az intézmény vezetőjénél a bentlakásos gyermekintézmény működésével és a gyermekekkel kapcsolatos valamennyi kérdésben, amit az intézmény vezetőjének figyelembe kell venni!<sup>6</sup> Ugyancsak az érdekérvényesítés eszközeihez tartozik az a lehetőség, hogy a gyermekönkormányzat képviselői az intézményben működő érdekképviselői fórum teljes szavazati jogú választott tagjai lehessenek.

A házirend tehát a szakmai program és a szervezeti és működési sza-

bályzat mellett a gyermekotthon alapdokumentuma. „A házirendben kell megállapítani különösen

- a) a napirendből adódó feladatokra,
- b) a gyermek, fiatal felnőtt viselkedésére, továbbá a gyermekeknek, fiatal felnőtteknek egymással, valamint a gyermekotthon dolgozóival szemben tanúsítandó magatartására,
- c) a gyermeknek, fiatal felnőttnek a hozzátartozókkal, illetve más személyekkel történő kapcsolattartására, a látogatás rendjére, az intézetből történő eltávozás és visszavétel rendjére,
- d) a panaszjog érvényesítésének módjára [Gyvt. 36. § (1) bek.],
- e) az érdek-képviselői fórum véleményezési és egyetértési jogának gyakorlására vonatkozó előírásokat.”<sup>7</sup>

A fentiekből látható, hogy a házirendnek tartalmaznia kell elsősorban: a bentlakó gyermekek mindennapos életvitelhez kapcsolódó; a hozzátartozókkal való kapcsolattartáshoz kötődő jogait illetve a magatartás szabályait. Mindezek mellett pedig, a dokumentum jelentős részét kell, hogy képezze a házirendben és a már említett egyéb jogforrásokban megjelenő gyermeki jogok érvényesíthetőségének lehetősége is.

A Magyar Köztársaság Alkotmányának 61. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, terjessze. A Gyvt. 8. § (1) „A gyermeknek joga van a szabad véleménynyilvánításhoz, és ahhoz, hogy tájékoztatást kapjon jogairól, jogai érvényesítésének lehetőségeiről, továbbá ahhoz, hogy a személyét és vagyonát érintő minden kérdésben közvetlenül vagy más módon meghallgassák, és véleményét korára, egészségi állapotára és fejlettségi szintjére tekintettel figyelembe vegyék.” 9. § (1) Az átmeneti vagy tartós nevelésbe vett gyermek joga különösen, hogy életkorához, egészségi állapotához, fej-

lettségéhez, valamint egyéb szükségleteihez igazodóan véleményt nyilvánítson a részére biztosított nevelésről, oktatásról, ellátásról, a személyét érintő kérdésekben meghallgassák, tájékoztassák.<sup>8</sup> Fontos dolog tehát, hogy a gyermekek jogaik érvényesítéséhez meg is ismerjék azokat. A házirendben a tájékoztatás és a tájékozódás rendjét, a tájékoztatással összefüggő igények jelzésének módját indokolt szabályozni. A legtöbb házirend nem nyilvános, nem található meg mindenki számára hozzáférhető formában az intézmények területén. Nem közismertek és ritkán születnek meg az arra előírt, már említett eljárási rend szerint. A házirendek többségében ugyan megjelenik a gyermekek joga (általában a törvényi szöveg formájában), azonban a helyi gyakorlat lehetőségeiről csak elenyésző esetben tesz említést a dokumentumok nagy része. Mindez azért lenne fontos, mert sok esetben érezhető a pozitívnak mondható nevelési szándék e dokumentumokban, ha az nem jogszerű formában jelenik meg nem érheti el kellő funkcióját, legfeljebb újabb jogsértések alapjául szolgálhat, és nem alakít ki jogkövető magatartást az otthonban lakó gyermekekben. Hiába tartalmazza a házirend azt, hogy mi mindenre van joga a bentlakásos intézményben nevelkedő gyermeknek, ha nem adja meg a keretét annak, hogy miként érvényesülhetnek jogsítványai.

A 30/1992. (V. 26.) AB határozat szerint „a véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között, tulajdonképpen »anyajoga« többféle szabadságjognak, az úgynevezett »kommunikációs« alapjogoknak. ... a véleménynyilvánítás bizonyos korlátozásoknak vethető alá, ezek azonban csak olyanok lehetnek, amelyeket a törvény kifejezetten megállapít, és amelyek mások jogainak vagy jó hírüvének tiszteletben tartása, illetőleg az állambiztonság vagy a közrend, a közegészség vagy

3 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (továbbiakban Gyvt.) 37. § (1) bekezdés

4 Gyvt. 37. § (2) bekezdés

5 Gyvt. 37. § (3) bekezdés

6 Gyvt. 37. § (4) bekezdés

7 Gyvt. 112. § (1) bekezdés

8 Gyvt. 8. §, 9. § bekezdés

a közerkölcs védelme érdekében szükségesek.”

A véleménynyilvánítás szabadságának korlátja a gyermeki és nevelői, felnőtt oldalról egyaránt az emberi méltóság tiszteletben tartása. E kérdéskörnek a házirendben történő szabályozása azonban nehezen oldható meg annak ellenére, hogy a legtöbb intézmény ebben a dokumentumban próbálja deklarálni ezt a problémát. Az emberi méltósághoz kapcsolódó számos jog érvényesülése azt kívánja meg, hogy egy adott szituációban szereplő személy(ek), minden olyan esetben, amikor él a véleménynyilvánítás jogával, tartózkodjon az kifejezések használatától, melyek alkalmasak arra, hogy más személynek megsértse az emberi méltóságát. E kérdés korlátozására, annak pontos és jó szabályozására a házirendek nem vállalkozhatnak. Ennek ellenére ezt sok esetben még is megteszik. Indokolt azonban meghatározni azt az eljárási rendet, amelynek keretei között a véleménynyilvánítás jogával élhet a gyermek. A véleménynyilvánítás kapcsolódhat minden gyermeket érintő kérdéshez. A véleménynyilvánítás mi-kéntjének és módjának szabályozását az indokolja, hogy az intézményben történő nevelés, gondozás (mint munkaköri feladat is) zavartalanul biztosítható legyen. A véleménynyilvánítás, a tájékoztatás joga, a javaslattétel jogosultsága szorosan összefüggő jogok, ezért célszerű ezeket a házirendben is egységesen kezelni. Ezen jogosítványokhoz szorosan kötődik az érdemi válaszhoz való jog. Tehát a házirendben ennek a folyamatnak a menetét, egymáshoz való kapcsolódását is megfelelő módon szükséges rendezni.

A következő kérdés; hogy a gyermek miként és hol érvényesítheti, védheti meg jogait, érdekeit. Az érdekvédelem egyik lehetséges formájaként említi a Gyvt. a panasztételi lehetőséget. Ezzel az eszközzel mind a gyermek, mind pedig az ő érdekeit képviselők (a gyermek szülője, törvényes képviselője; a gyermekönkormányzat; a gyermek érdekeit el-látó érdekképviselői és szakmai

szervek) élhetnek, a házirendben foglaltak szerint. Az intézmény vezetője, illetve az érdekképviselői fórum a panaszt kivizsgálja, és tájékoztatást ad a panasz orvoslásának más lehetséges módjáról. Ha 15 napon belül az említettek nem küldenek értesítést a vizsgálat eredményéről, vagy a megtett intézkedéssel nem értenek egyet az intézmény fenntartójához, vagy a gyermekjogi képviselőhöz fordulhatnak.<sup>9</sup> A másik érdekképviselői lehetőség a már korábban említett gyermekönkormányzatok létrehozása és működtetése mellett, az érdekképviselői fórumban való aktív részvétel. Az érdekképviselői fórum megvizsgálja a hozzá benyújtott panaszokat és a hatáskörébe tartozó ügyekben dönt, továbbá intézkedéseket kezdeményezhet a fenntartónál, a gyermekjogi képviselőnél, illetve más hatáskörrel rendelkező szervnél.

(5) Az érdekképviselői fórum az intézmény vezetőjénél véleményt nyilváníthat a gyermeket, fiatal felnőttet érintő ügyekben, valamint javaslatot tehet az intézmény alaptevékenységével összhangban végzett szolgáltatások tervezéséről, működtetéséről, valamint az ebből származó bevételek felhasználásáról. Az érdekképviselői fórum egyetértési jogot gyakorol a házi-rend jóváhagyásánál.<sup>10</sup>

A gyermekekben csak akkor tud kifejlődni a konfliktusok konstruktív jellegű kezelésének képessége, ha jogaik és azok érvényesíthetőségének fórumai nem pusztán papíron rögzítettek, hanem érvényesítésükre a gyermekvédelmi intézményekben megtalálható a megfelelő technika. Az intézménynek és az ott dolgozó nevelőknek széles teret kell engednie a konfliktusok lezajlásának, komolyan kell vennie a résztvevő feleket és azok érveit is. Fontos feltétele a kulturált, eredményes konfliktusrendezésnek, hogy a nevelők a vitás helyzetek megoldása során egyenrangú partnerként kezeljék a gondjakra bízott gyermekeket. Az ellentétek okát egyik félnek sem szabad a szembenálló alapvető tulajdonságaira visszavezetni. Figyelembe kell

venni, hogy a gyermekeknek csak azért, mert fejlettségükből adódóan más szellemi, emocionális, fizikai képességekkel rendelkeznek, mint nagykorú nevelők; semmivel sincs kevesebb joguk, mint a felnőtteknek. A nevelőknek tehát ugyanúgy be kell tartani a közösen kialakított és deklarált szabályokat. Ezekről a legkirívóbb, legbosszantóbb esetekben sem térhet el. Ha ezekben az esetekben sem kerül sor a „makarenkói pofonra”, akkor talán a gyermekben sem vetődik fel, hogy ő megsértse nevelőjét. Ha mégis megtörténik az erődemonstráció, az energiák az erőviszonyok tisztázására, nem pedig a tényleges célt elérő konfliktusrendezésre fordítódnak. A másik oldala a kulturált vitarendezésnek a demokratikus nevelés maga. A gyermekeknek olyan magatartásbeli képességeket kell – szülő hiányában a nevelőknek – átadni, melynek következtében a nevelő partnereivé válnak a konfliktusmegoldás és az élet egyéb problémáinak rendezése során. A gyermekeket a bentlakásos intézmények esetében a nevelőknek kell meg tanítani a bizalomra, nevelni őket a másik ember iránti empátiára. Meg kell tanítani őket arra, hogy olyan módon tudjanak kommunikálni, vitát rendezni, hogy érdekeik érvényesítése során ne sértsék meg mások emberi jogait, hogy véleményüket akkor és úgy juttassák kifejezésre, amikor és ahogyan annak helye van. Ha erre nem fordít figyelmet és energiát a gyermekotthon és az ott dolgozók, akkor a fegyelmezés, a nyomozás és a megtorlás emészti fel a gyermekotthonokban élők és dolgozók idejét, erejét, kedvét.

Számos gyermekotthonban csak papíron léteznek és működnek a jogszabályban és a házirendekben megtalálható jogérvényesítési szervek, intézmények. A legtöbb intézményben nyoma sincs a jól működő gyermekönkormányzatoknak. A gyermekönkormányzat képviselőit a gyermekek közösségének maguknak kell megválasztaniuk, demokratikus körülmények között. Fontos tehát, hogy ne a nevelő, intézményvezető jelölje ki a neki és a vezetőség-

<sup>9</sup> Gyvt. 36. §

<sup>10</sup> Gyvt. 35. § (4) (5) bekezdés

nek tetsző gyermeket erre a posztra, hanem a gyermekek maguk döntsék el titkos szavazással kitartanak alkalmasnak erre a pozícióra. Akkor működhet jól és hatékonyan a gyermekönkormányzat, ha azt nem használják a nevelők és a vezetőség saját céljaikra, ha nem lesz illegitim azzal, hogy az érdekképviselőre alkalmatlan diák megválasztását szorgalmazzák. A gyermekek képviselőjének a jól működő kommunikáció és érdek egyeztetés szempontjából, a nevelők és a gyermekek számára egyaránt legitim személy megválasztása a cél. (De a gyermekek válasszák!)

A gyermekvédelmi intézményekben dolgozók nagy része tudja, hogy szükség van arra, hogy a gyermekönkormányzat beleszólhasson az intézmény életébe, a fegyelmi tárgyalások menetét nyomon követhesse, a házirend véleményezésük nélkül ne léphessen érvénybe. A nehézség abban áll, hogy a nevelőknek nemcsak látniuk kell a gyermeki-, emberi jogok fontosságát, de nevelniük is kell azok betartására. Problémaként jelentkezik, hogy a gyermekek sok esetben passzívak, nem látják mindezek értelmét, és idejük, energiájuk – életkori sajátosságaikból adódó testi, lelki változásaik kezelése mellett – jó esetben az iskolai életre fordítódik. A sokszor elmergesedett szituáció, az ismétlődő problémák nehezen megoldható feladat elé állítják a szakembereket. A tisztánlátás sok esetben nehéz. Ilyenkor segíthet egy a konfliktusban nem érintett kívülálló személy, mediátorként. A mediáció mint konfliktus megoldási lehetőség hatékonyan biztosíthatja azt, hogy a szemben álló felek között olyan megoldás szülessen, mely mindkét fél számára elfogadható. Gyermekek közötti konfliktus esetében a mediátor akár a felek által elfogadott, megfelelően képzett másik gyermek is lehet.

Az egyén szellemi és erkölcsi fejlődése összefüggésben állnak egymással. A szabályalkotás képessége és a szabályokhoz való alkalmazkodás, valamint a normákhoz való konstruktív, kritikus viszony nem függetlenek egymástól. A gyermeknek kiskorától kezdve folyamatosan meg kell élnie saját kompetenciáját, s tudnia kell, hogy amit tesz, azért fe-

lelősséggel tartozik és cselekedeteinek jelentősége van. A gyermekvédelmi intézményekben dolgozóknak e felelősségtudatos magatartás kialakítása az egyik legfontosabb, legnehezebb, de nem lehetetlen feladata.

#### Felhasznált irodalom:

Aáry-Tamás Lajos: A gyermekek jogai az oktatásban *Család, Gyermek, Ifjúság* 2002. 1. sz. 12–14. p.

A Gyermekek Jogai Bizottságának zárómegjegyzései a magyar kormányjelentéssel kapcsolatban. *Család, Gyermek, Ifjúság* 2002. 1. sz. 7–10. p.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesének jelentése OBH 550/1998

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesének jelentése OBH 2376/2002

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének éves tevékenységéről szóló beszámoló 1998–2004.

Az emberi jogok tanítása és tanulása. Kézikönyv szociális munkásoknak. (Kiad. A Szociális Munkások Magyarországi Egyesülete) Pont Kiadó, Bp., é.n.

Az OCSGYVI módszertani útmutatója. Szociális és Munkaügyi Közlöny, 2000/1. Különszám. II. kötet

Benny Marcel: A gyermekek kultúrához való joga alapvető emberi jog *Család, Gyermek, Ifjúság* 2002. 2. sz. 8–11. p.

Bíró Endre: A gyermeki jogok érvényesítésének lehetőségei *Család, Gyermek, Ifjúság* 2002. 1. sz. 16. p.

Both Éva – Békés Zoltán: A fővárosi gyermekvédelmi szakellátás 2001-ben. *Kapocs* 2. évf. 1. sz. 2003. február 34–37. p.

Büki Péter: Alapelvek és alapjogok a speciális szükségletű gyermekek és fiatalok ellátásának megszervezésében. *Kapocs*, 1. évf. 2002. 2. sz. 42–45. p.

Domszky András: A gyermekotthonok működésének szabályairól és követelményeiről. Módszertani levél. Országos Család- és Gyermekvédelmi Intézet, Bp., 1999.

Dr. Filó Erika – Dr. Katonáné dr. Pehr Erika: Gyermekvédelem, gyámügy. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Bp., 1998.

ESZCSM: Tájékoztató a család-, gyermek-, és ifjúságvédelemről 2002. Bp., 2003.

Fellegi Borbála: A resztoratív (kárhelyreállító) szemlélet alkalmazása a középiskolai oktatásban. *Család, Gyermek, Ifjúság* 2002. 1. sz. 44–49. p.

Gáspár Károly: A gyermeki jogok magyarországi szabályozása *Család, Gyermek, Ifjúság* 2002. 1. sz. 29–41. p.

Girán János – Ligeti György: Szociológiai alapismeretek. Comenius Bt., Pécs, 2000. 136–156. p.

Herczog Mária: Gyermekvédelmi kézikönyv. KJK-Kerszöv, Bp., 2001.

Herczog Mária: Gyermeki jogok a gyermekvédelemben *Család, Gyermek, Ifjúság* 2002. 1. sz. 22–24. p.

Králné Szabó Piroska: Facilitálás a gyermekvédelemben. *Család, Gyermek, Ifjúság* 1999. 2. sz. 5–6. p.

Mérei Ferenc – V. Binét Ágnes: Gyermeklélektan. Gondolat, Bp., 1999.

Ranschburg Jenő: Szeretet, erkölcs, autonómia. Gondolat, Bp., 1984.

Somlai Péter: Szocializáció. A kulturális átörökítés és a társadalmi beilleszkedés folyamata. Corvina, Bp., 1977.

Thomas Hammarberg: Politikai akarat a gyermeki jogok érdekében. *Család, Gyermek, Ifjúság* 2002. 2. sz. 3–8. p.

Szilvási Léna: A felülvizsgálatok és a facilitálás. *Család, Gyermek, Ifjúság* 1999. 1. sz. 5–9. p.

Volentics Anna: Gyermekvédelem és reszocializáció. Nemzeti Tankönyvkiadó, Bp., 1996.

Volentics Anna: Nehezen nevelhető, inadaptált gyermekek a közoktatás és a gyermekvédelem intézményeiben. In: Dr. Illyés Sándor (szerk.): Gyógypedagógiai alapismeretek, ELTE Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Főiskolai Kar, Bp. 2000. 602–628. p.

#### Jogforrások:

45/1997. (XII. 17.) NM rendelet az Országos Család- és Gyermekvédelmi Intézetről, valamint a Család- és Gyermekvédelmi Szakmai Kollégiumról.

149/1997. (IX. 10.) Kormányrendelet a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról

235/1997. (XII. 17.) Korm.r. a gyámhatóságok, a területi gyermekvédelmi szakszolgálatok, a gyermekjóléti szolgálatok és a személyes gondoskodást nyújtó szervek és személyek által kezelt személyes adatokról  
15/1998. (IV. 30.) NM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó

gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről

1949. évi XX. törvény A Magyar Köztársaság Alkotmánya

1952. évi IV. törvény A házasságról, a családról és a gyámságról

1991. évi LXIV. törvény a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről

1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról

30/1992. (V. 26.) AB határozat

Varga Zoltán

## Az Európai Unió szociális jogának legfontosabb jellemzői<sup>1</sup>

A szociális jogi koordináció fő célja az Európai Unióban annak biztosítása, hogy ennek révén minden olyan, a nemzeti szociális jogi rendelkezésekben felbukkanó akadályt kiiktassanak, amelyek alkalmasak lennének arra, hogy az egyéneket hátráltassák a szabad mozgáshoz való joguk érvényesítésében. Az erre vonatkozó közösségi szabályok leglényegesebb elemeit jelenleg az 1408/71-es, illetve 574/72-es rendeletek tartalmazzák. Ezek ún. másodlagos közösségi normák közé tartoznak. Jellemzőjük, hogy teljes egészében kötelező erejűek, és minden tagállamban *közvetlenül hatályosuló szabályok*.<sup>2</sup> A szociális biztonsági – azaz a társadalombiztosítási – rendszerek egyik legfontosabb célja a nyugdíjasokról való gondoskodás, a megfelelő színvonalú nyugdíjak biztosítása anélkül, hogy ez veszélyeztetné a költségvetési egyensúlyt, illetve túl nagy terhet róna a munkavállalókra.

E feladat az Európai Unió tagországaiban sem könnyű, tekintettel az időskorúak növekvő számárányára.

A nyugdíjrendszer a szociális biztonsági rendszer egyik alapeleme. Így kiindulásként azok az *alapelvek* (közösségi megegyezések) szolgálnak, amelyek az EU szociális biztonság

gal kapcsolatos tevékenységét, a szociális biztonsági rendszer kezelését, működtetését határozzák meg.

– A tagországok szociális biztonsági rendszerének (és ezen belül nyugdíjrendszerének) megszervezése, működtetése az egyes országok illetékességi körébe tartozik.

– Az EU-n belül mozgó munkavállalók szociális biztonságát szolgáló koordináció az EU feladata.

– Az EU szerepet vállal a szociális biztonsági rendszerekkel kapcsolatos kihívások, problémák kezelésében.<sup>3</sup>

### Az 1408-as rendelet hét részkeretében rögzíti az alkalmazandó szabályokat

– *az első rész:* az általános előírások, amely a fogalom-meghatározásokat, a rendelet hatályát, az alapelveket és az ezekhez kapcsolódó általános szabályokat tartalmazza;

– *a második rész* az alkalmazandó jogszabályokkal foglalkozik, rögzítve az általános elvet és az attól való eltéréseket;

– *a harmadik rész* tartalmazza az egyes juttatási formákra vonatkozó külön előírásokat;

– *a negyedik rész* az intézőbizottságra, – *az ötödik pedig* a tanácsadó bi-

zottságra vonatkozó szabályokat rögzíti;

– *a hatodik*, vegyes rendelkezéseket tartalmazó rész a rendelet alkalmazásához szükséges együttműködés fontosabb szabályait foglalja magában;

– *a hetedik részben* jelennek meg az átmeneti és záró rendelkezések, amelyek döntően a rendelet megjelenése (módosítása) előtti időszakok eseményeinek kezelésére vonatkoznak.<sup>4</sup>

A téma jellegéből adódóan a nyugdíjakra vonatkozó szabályokra koncentrálok, a többi szabályt döntően csak ebből a szempontból érintem. A koordinációs szabályrendszer alapelvei abból fakadnak, hogy a nemzeti jogszabályok alkalmazási módját kell meghatározni. Közülük kiemelkedik az egyenlő elbánás elve, amiből kis túlzással a többi is levezethető. Nem véletlenül említi ezt több szerző is a szociális biztonsági rendszerek sarokkövének, egyértelműen következik az alapszerződés szövegéből, miszerint tilos a nemzeti hovatartozáson alapuló mindenféle megkülönböztetés. Az *egyenlő elbánás elve* szerint azok a személyek, akik valamely tagállam területén élnek, ugyanazokkal a jogokkal rendelkeznek, mint az adott állam polgárai.<sup>5</sup>

A *szerezett jogok védelmének* kiemelt fontossága van, amit kétféle formában nevesítenek: egyrészt az ellátásokhoz szükséges jogszerzés, másrészt a szerzett ellátások megtartása érdekében. Ha valamely ellátásnál a jogosultsághoz előírt jogszerző

1 A tanulmány az OTKA T046436 ÁJP projekt támogatásával készült.

2 Czúcz Ottó: Szociális jog I. Unió Kiadó, Budapest 2003. 324. o.

3 „Az Európai Unió Bizottságának a Szociális védelem modernizációja és fejlesztése az Európai Unióban” című közleménye alapján. Brüsszel, 1997. március 12.

4 Gerencsér László: Nyugdíjak az Európai Unióban. In: Körkép reform után (Tanulmányok a nyugdíjrendszerről) Közgazdasági Szemle Alapítvány, 2000. 393–394. o.

5 1408/71. EGK-rendelet I. rész 3. cikkely

idő szükséges, akkor a tagállamokban szerzett idők összeadhatók (ha az szükséges), és a pénzbeli kifizetéseket – kivételektől eltekintve – lakóhelytől függetlenül teljesítik, vagyis az ellátások exportálhatók. Ezt az alapvető jogot is az alapszerződésben fogalmazták meg, amit az 1408-as rendelet több helyütt tartalmaz a specialításokra való tekintettel.<sup>6</sup>

A szóban forgó jogszabályok nemcsak a hátrányos megkülönböztetést tiltják, hanem az indokolatlan előny-szerzést is, ezért, mint alapelv külön kiemelésre kerül „*a juttatások találkozásának tilalma*”, nevezetesen az, hogy azonos jellegű ellátások, azonos feltételek esetén csak egy országtól járnak, illetve e jogos korlátozásokat akkor is érvényesíteni kell, ha a korlátozásra jogot adó körülmény egy másik országban következik be.<sup>7</sup>

Az előzőekben említett elvek érvényesülését szolgálja az az előírás is, hogy a tagállamok polgáira *egyidejűleg* csupán *egyetlen ország jogszabályai* vonatkoznak.<sup>8</sup>

Az 1408-as rendelet *személyi hatálya* azokra a munkavállalókra és egyéni vállalkozókra, valamint ezek hozzátartozóira terjed ki, akikre egy vagy több tagállam jogszabályai érvényesek vagy érvényesek voltak, és valamely tagállam állampolgárai, vagy hontalanként, illetve menekültként valamely tagállam területén laknak. Azokra a hátramaradottakra is kiterjed az 1408-as rendelet, akiknek a jogszerzői nem voltak valamely tagállam polgárai, de ők maguk valamely tagállam polgárai. A rendelet külön említést tesz arról, hogy *érvényes a köztisztviselőkre* és a velük egy kategóriába tartozó személyekre, mert a köztisztviselők korábban (1997 júniusa előtt) nem tartoztak a rendelet hatálya alá.<sup>9</sup>

Önmagában a személyi hatálya vonatkozó előírás nem pontos, mert a rendelet nem a munkajog, hanem a szociális biztonságra vonatkozó jog szerint határozza meg a személyi hatályt. A pontos értelmezés szerint az *1408-as rendelet azokra a személyekre vonatkozik, akik valamely tagállam szociális biztonsági rendszerébe tartoznak*.<sup>10</sup> Ezt a megközelítést azért kellett alkalmazni, mert a tagországok egy részében a szociális biztonsági rendszerek vagy azok egy része nem a biztosítási elv alapján szerveződött, illetve működik. (Ezért használjuk ezt a kifejezést, nem pedig a társadalombiztosítást.)

Az 1408-as rendelet *tárgyi hatálya* azokra a szociális biztonságra vonatkozó jogszabályokra érvényes, amelyek az *alapvető szociális biztonságot szolgáló ellátásokat* szabályozzák:

- betegségi és anyasági juttatások,
- rokkantsági juttatások, beleértve azokat a juttatásokat, amelyek célja a munkaképesség fenntartása vagy fokozása,
- öregségi juttatások,
- hátramaradottak juttatásai,
- munkahelyi balesetekkel és foglalkozási betegségekkel kapcsolatos juttatások,
- halálozási segély,
- munkanélküli-juttatások,
- családi juttatások.

A rendelet hatálya kiterjed az egyes tagállamok valamennyi intézményére, amelyek a felsorolt területekre vonatkoznak, függetlenül attól, hogy ezek *járadék alapúak* (hozzájárulásokból finanszírozottak) vagy nem.

A rendelet hatálya azonban kiterjed az olyan nem járulékfizetéssel, hanem *költségvetésből finanszírozott* tagállami intézményekre is, amelyek (az imént felsorolt nyolc kockázati

körhöz tartozó területen) *kiegészítő, helyettesítő vagy pótlólagos támogatást* nyújtanak az állampolgárok-nak, valamint kizárólag a szellemi vagy testi fogyatékos személyeknek nyújtanak konkrét védelmet.<sup>11</sup>

A rendelet meghatározza a közösségi jog hatálya alá nem tartozó tárgyköröket is. Eszerint nem tartoznak e körbe a tagállamoknak az olyan nem járadék alapú különleges juttatásairól rendelkező intézményei, amelyeknek a hatálya csak az adott állam területének egy részére korlátozódik. Nem tartozik továbbá a koordináció hatálya alá az egyes tagállamokban a köztisztviselők vagy a köztisztviselőknek minősülő személyek számára fenntartott különleges biztosítási rendszerek köre sem.<sup>12</sup>

Fontos kizáró szabályt tartalmaz a rendelet 4. Cikkely (4) bekezdése, mely szerint a közösségi koordináció nem vonatkozik:

- a szociális és egészségügyi segélyekre,
- a háborús áldozatokat vagy kárt szenvedetteket segítő juttatási rendszerekre.

Az egyes tagállamok koordináció alá eső és az alól kivett<sup>13</sup> intézményeinek könnyebb áttekinthetősége érdekében a rendelet valamennyi országot kötelezi arra, hogy egy, a Tanács elnökéhez eljuttatott nyilatkozatában határozzák meg: az adott állam intézményei közül melyeket tartanak a koordináció hatálya alá tartozónak és melyeket nem.<sup>14</sup>

### A nyugdíjakra vonatkozó speciális szabályok

A nyugellátások is az 1408-as rendelet hatálya alá tartoznak.<sup>15</sup> A *koordináció csak a kötelező, az állam által törvényi előírásokkal szabályozott*

6 I. rész 9., 10., 18. stb. cikkelyek

7 I. rész 12. cikkely

8 II. rész 13. cikkely.

9 I. rész 2. cikkely

10 Ez a fogalom-meghatározásokat tartalmazó I. rész 1. cikkely a)–i) pontjából „derül ki”.

11 Czucz Ottó: Szociális jog I. Unió Kiadó, Budapest 2003. 326. o.

12 1408/71-es rendelet (2/a) pontja. ill.(4) bekezdése.

13 A Bíróság a Beerens-ügyben (35/77. 1977. ECR 2249) kifejtette, hogy a közösségi koordináció minden tagállami jogszabályra vonatkozik – függetlenül attól, hogy az érintett tagállam nyilatkozata mit tartalmaz-, ha az általános rendszerbe tartozó szociális biztonsági ágazatokat szabályoz. Ezzel szemben egy másik ügyben (Palermo, Born Toia, 237/78. (1979) ECR 2645) kimondta: ha egy tagállam nyilatkozata valamelyik intézményét a rendelet hatálya alá tartozónak jelölte meg, a Bíróság akkor sem vonja ki a rendelet hatálya alól, ha megítélése szerint nem tartozik oda

14 1408/71-es rendelet 5. cikkely

15 Magyarországon a társadalombiztosítási nyugellátások körébe – így az Európai Unió koordinációs rendeleteinek hatálya alá is – tartoznak az alábbi ellátások: a) öregségi nyugdíj, b) rokkantsági nyugdíj, c) baleseti rokkantsági nyugdíj, d) hozzátartozói nyugellátások, azaz: özvegyi nyugdíj, árvaellátás, szülői nyugdíj.

*nyugdíjrendszerekre terjed ki. A kiegészítő jellegű szakmai nyugdíjrendszerek, valamint az egyéni (önkéntes) nyugdíjbiztosítások nem tartoznak az 1408-as rendelet hatálya alá.* E területen a hatály bővülése irányába hat, hogy a francia országos kiegészítő rendszer is a koordináció körébe került.

A nyugdíj jog megszerzését azon tagországok törvényei határozzák meg, amelyek a Közösségen belül mozgó személyekre vonatkoznak aktív életkoruk során. Az EU-n belül mozgó munkavállalóra egyidejűleg általában csak egy ország szociális biztonsági jogszabályai alkalmazhatók, így általában a biztosítás is csak egy országban állhat fenn. Ez az ország jellemző módon az, ahol az adott személyt foglalkoztatják, vagy ahol egyéni vállalkozó, akkor is, ha másik tagállam területén lakik.

A *kiküldetés* alapján munkát végzők a *küldő munkáltató székhelye szerinti ország* jogszabályának hatálya alá tartoznak. Azok a személyek, akiket szokásosan két vagy több ország területén foglalkoztatnak, a munkavégzés körülményeitől függően tartoznak a foglalkoztató székhelye, telephelye vagy a foglalkoztatott lakóhelye szerinti ország biztonsági rendszerébe. *Egyéni vállalkozók* esetében a lakóhely a meghatározó, ha az érintett ott is folytatja vállalkozási tevékenységét. Ennek hiányában ott biztosított, ahol fő tevékenységét folytatja. Azok a vállalkozók, akik egy másik tagállamban foglalkoztatottként végeznek munkát, a rendeletben, illetve annak mellékletében fel nem sorolt esetekben ott biztosítottak, ahol foglalkoztatják őket. A rendelet mellékletében meghatározott esetek a tagországok többségét érintik, így az országok száma alapján való közelítésben az említett kettős minőségben történő foglalkoztatás általános szabálya inkább az, hogy az érintettek egyidejűleg két tagállam jogszabályai vonatkoznak. A kivétel csak Hollandiát és Nagy-Britanniát nem érinti, Németország, Franciaország, Luxemburg és Görögország pedig csak részben érintett.

A nyugdíj jogosultság megszerzését is a nemzeti jogszabályok határozzák meg, így az egyes országokban akkor válik jogosulttá az érintett, amikor az adott országban előírt feltételeket teljesíti.

Az *öregségi nyugdíjhoz* a tagállami szociális biztonsági rendszerek egyik legfontosabb ellátásfajtája, azonban a tagállami jogszabályok közötti rendkívül nagy eltérések miatt – az EU szabályozása is talán ezen ellátásfajta esetében a legbonyolultabb.

Az egyes EU-tagállamokban ugyanis *eltérő feltételeket állítanak a nyugdíjkorhatárt és a megkövetelt szolgálati időt illetően.* Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy azon tagállamokban, ahol az érintett személy munkavégzés vagy helybelakás (ott tartózkodás) okán biztosított volt, eltérő időpontokban kérheti öregségi nyugdíjának megállapítását.

Ha valaki Magyarországon kívül (ahol főszabályként a nyugdíjkorhatár 62 év, a szükséges szolgálati idő pedig 20 év) valamelyik tagállamban – ahol a nyugdíjkorhatár esetleg magasabb – biztosított volt, az Magyarországon nyugdíj jogosulttá válhat a 62. életév betöltésekor, de a jogosultság megnyílására a többi országban még várnia kell.<sup>16</sup>

A nyugdíjak megállapításakor két módszert alkalmaznak:

1. Valamennyi tagállam, amelyben az érintett – a rendeletek személyi hatálya alá tartozó – személy az adott ország jogszabályaiban előírt szükséges biztosítási időt megszerzte és jogosultsága megállapítható, kizárólag ezen idők alapján kiszámítja az öregségi nyugdíj összegét. Ez az úgynevezett *nemzeti nyugdíj*.

2. Két lépésben összesítik a tagállamokban szerzett biztosítási időket, majd abból számítják ki az adott ország által folyósított ellátás összegét. Ez az úgynevezett *pro rata temporis*, vagy vagy *nemzetközi nyugdíj*.<sup>17</sup>

*Példa: Egy adott személy az Európai Unió négy tagállamában dolgozott munkavállalóként, ennek következtében négy különböző ország szociális biztonsági*

*rendszerében volt kötelezően biztosított. Biztosítottként teljesítette járulékfizetési kötelezettségét, és biztosítási (szolgálati) időt szerzett a következők szerint.*

Magyarországon 18 évet, Németországban 4 évet, Spanyolországban 6 évet, Franciaországban 12 évet.

A nemzetközi nyugdíjszámítás szabályai szerint, mind a négy ország nyugdíj-megállapítást végző illetékes intézménye köteles figyelembe venni a teljes életpálya során szerzett biztosítási időket – a példában 40 évet. Ezzel megkapjuk a nyugdíj úgynevezett elméleti összegét, amelyre a biztosított személy akkor lenne jogosult, ha valóban csak egy adott országban szerzett volna biztosítási időket.

Második lépésben a tagállamok arányosítják a folyósítandó nyugdíjakat, azért, hogy minden tagállam csak az őt terhelő nyugdíjrész fizetésének terhével viselje. Az arányosítással az úgynevezett résznyugdíjak a következőképpen alakulnak Magyarország 18/40; Németország 4/40; Spanyolország 6/40; Franciaország 12/40;

Az egyes országok által megállapított és folyósított résznyugdíjak együttesen adják a nyugdíj teljes összegét. A számítás valamennyi nyugdíj megállapítására kötelezett tagállam egyenként végzi el.<sup>18</sup>

A nemzeti nyugdíj megállapítását abban az esetben is el kell végezni, ha valaki több tagállamban szerzett biztosítási időket, ezért azokat összeszámítják. Ha ugyanis az egyetlen országban szerzett biztosítási idők alapján számított nemzeti nyugdíj összege magasabb, mint az arányosítással az adott országra jutó résznyugdíj, akkor ezek közül a magasabb összegű nemzeti nyugdíjat folyósítják majd.

*Példa az eltérő nyugdíjkorhatárok problematikájának és a biztosítási idők összeszámítására vonatkozó elv találatására. A biztosított Magyarországon 1 év, Spanyolországban 4 év, Norvégia-ban 25 év biztosítási időt szerzett.*

Magyarországon 62. életévének betöltésekor kérheti öregségi nyugdíjának megállapítását. Az összeszámítás szabályainak alkalmazásával magyar résznyugdíja 1/30-ad lesz.

65. életéve betöltésekor kérheti a spanyol nyugdíjrész megállapítását is,

16 Pákozdi Ildikó: Nyugdíjak a csatlakozás után. In: Európa Füzetek 1. Szakmai Összefoglaló a magyar csatlakozási tárgyalások lezárt fejzeiteiből 9. o.

17 Vö: Czucz Ottó: Szociális jog I. Unió Kiadó, Budapest 2003. 339. o.

18 Pákozdi Ildikó i.m. 13. o.

**A tagállamokban ellátásra jogosító minimális rokkantsági fok  
és a biztosítási időre vonatkozó követelmények<sup>22</sup>**

Tagállam	Rokkantság mértéke	Minimum biztosítási időlegyéb követelmény
Ausztria	50%	60 hónap az utolsó 120 hónapon belül (50 éven felül havonta +1 hónap biztosítási idő, a 60. életévben maximum 180 hónap az utolsó 360 hónapon belül).
Belgium	66,66%	6 hónap , 120 munkanappal
Dánia	50%	Legalább 3 év helybelakás 15–67 éves kor között
Egyesült Királyság	100%	Táppénzjogosultság 52 hétig
Finnország	Teljes nyugdíjhoz:3/5 résznyugdíjhoz: 2/5	3 év helybelakás a 16. életév betöltése után
Franciaország	66,66%	Legalább 12 havi rendszeres biztosítás a megrokkánás hónapjának első napját megelőzően
Görögország	50%	1992. december 31. előtt biztosítottaknál: 4500 napi munkavégzés, vagy életkortól függő megfelelő idejű járulékfizetés
		1993. január 1. után biztosítottaknál: 4500 napi munkavégzés vagy 15 év biztosítás
Hollandia	15% és 25%	–
Írország	–	Legalább 260 heti járulékfizetés vagy legalább 48 heti járulékfizetés a jogosultság megnyí-lását megelőző évben
Luxemburg	–	12 hónap biztosítás a megrokkánást megelőző 3 éven belül
Németország	– munkaképesség legalább napi 3-6 órai munkavégzésre	60 hónap, melyből 36 hónapot a megrokkánást megelőző 5 éven belül teljesített az igénylő
	– munkaképesség napi 3 órá-nál kevesebb munkavégzésre	
Olaszország	66% és 100%	5 év járulékfizetés, amelyből legalább 3 év a megrokkánást megelőző 5 éven belül teljesített
Portugália	Legalább 2/3 munkaképesség-csökkenés	Legalább 5 év biztosításban töltött idő
Spanyolország	33%	26 év alatt: biztosítás a 16.életév és a megrokkánás között eltelt idő felére; 26 év felett: biztosítás a 20. életév és a megrokkánás között eltelt idő ¼-ére, de minimum 5 év
Svédország	25%	Legalább 3 év helybelakás

amely 4/30-ad lesz. Mivel éppen a legmagasabb nyugdíjkorhatárt előíró norvég szociális rendszerben volt a leghosszabb ideig biztosított, teljes nyugdíjának legnagyobb részére 67. életévének betöltéséig várnia kell. Ilyen esetben gyakran kiegészítő szociális ellátást kell igényelniük az érintetteknek a szociális védelmi rendszerből.<sup>19</sup>

Ha valaki egy adott ország szabályai szerint jogosult a nyugellátásra, akkor azt igényelheti (és természetesen meg is kapja) függetlenül attól, hogy a többi országban megszerezte-e a jogosultságot. Az igénylőnek ahhoz is joga van, hogy meghatározza, mely időpontban kérje nyugdíjának folyósítását, ha a jogosultsággal már rendelkezik. Így például azt is megteheti, hogy egyik országtól igényli a nyugdíjat, a másiktól pedig nem, ha a halasztást kedvezőbbnek ítéli.

Ugyanakkor kedvezőtlen hatások is érhetik az öregségi korhatárt elérőt. Például, ha „utoljára” olyan országban dolgozik, ahol alacsonyabb a

korhatár, és az ottani törvények keretei között nyugdíjba vonulásra kényyszerül. Ez esetben ugyanis csak a nevezett országtól kaphat nyugdíjat, a magasabb korhatárt alkalmazó országból származó nyugdíjra még várni kell.

A nyugdíj megállapításához szükséges jogosító idők – szükség esetén – attól függetlenül összeadhatók, hogy azokat melyik tagállamban szerezték. A jogosultsági idők meghatározását annak az országnak a szabályai szerint kell elbírálni, amelyik országban azokat szerezték.

Ha a különböző tagországokban szerzett jogosultsági időket össze kell számítani, akkor azok nem fedhetik egymást. Ezen általános szabály alól kivételt jelentenek azok az előzőekben említett esetek, amikor a munkát végző két ország szabályainak hatálya alá tartozott.

A rokkantsági nyugdíjra való jogosultság meghatározásához a legnagyobb problémát a rokkantsági kri-

tériumok EU-n belüli eltérései okozzák. A fő szabály itt is az, hogy a jogosultságot azon országok szabályai szerint kell elbírálni, ahol az érintett aktív korában nyugdíjra jogosító időket szerzett.

A tagállamok rokkantsági nyugdíjrendszere két típusba sorolható: – „A” típusú rendszer : Az ellátásokra való jogosultságot annak az országnak a szabályai szerint kell megállapítani, amelynek rendelkezései az igénylőre a munkaképtelenség beállta, majd az azt követő rokkantság idején irányadóak voltak. Ilyen esetben tehát kizárólag csak annak az országnak a jogszabályait kell alkalmazni, amelyben a rokkantság bekövetkezett, még akkor is, ha az illető korábban több tagállam területén rendelkezett biztosítási kötelezettség alá tartozó foglalkoztatási jogviszonnyal.<sup>20</sup> A rokkantsági nyugdíj összege független a biztosítási idő hosszától; a jogosultság csak a megrokkánás időpontjában is

19 Varga Zoltán: Nyugdíjbiztosítás az Európai Unióban In: Európai Közigazgatási Képzési Ösztöndíj Tanulmánykötete 2004. 156. o.  
20 Czucz Ottó: Szociális jog I. Unió Kiadó, Budapest 2003. 337. o.



fennálló biztosítási jogviszony esetében állapítható meg. Ilyen rendszer működik Belgiumban, Franciaországban, Hollandiában, Írországban, Spanyolországban és az Egyesült Királyságban.

– „**B**” típusú rendszer; A rokkantsági nyugdíj összegét a biztosítási idő tartama határozza meg; a jogosultság független attól, hogy a biztosítási jogviszony a megrokkánás időpontjában fennáll-e vagy sem. Ilyen Magyarországon, Ausztriában, Dániában, Finnországban, Görögországban, Németországban, Izlandon, Liechtensteinben, Luxemburgban, Norvégiában, Portugáliában, Olaszországban és Svédországban működő rokkantsági nyugdíjrendszer.<sup>21</sup>

Ha a biztosított csak „A” rendszerű tagállamokban szerzett biztosítási időt, megrokkánásakor nyugdíját az az ország fizeti, ahol megrokkant. Ha viszont csak „B” rendszerű tagállamokban szerzett biztosítási időt, mindegyik ilyen tagállam folyósít számára nyugdíjat, mégpedig az öregségi nyugdíjak szerinti arányban. Ha a biztosított „A” típusú tagállamban rokkant meg, de előzőleg „B” típusú(ak)ban is biztosítási időt szerzett, „B” szerinti arányos ellátást, továbbá azzal csökkentett „A” típusú rokkantnyugdíjat kap.

Ha a biztosított „B” típusú rendszerben rokkant meg, de előzőleg „A” típusú(ak)ban szerzett biztosítási időt, mindkét (vagy több) tagállamból arányosított nyugdíjat kap.

A rokkantsági nyugdíj tagállamoként eltérő jogosultsági szabályai miatt előfordulhat, hogy ha a rokkant állapota javul, valamely tagállamban vagy tagállamokban megszűnik a jogosultsága, és ezért csökken az ellátás teljes összege is.

Az állapotváltozást a lakóhely szerinti, nem pedig a folyósítás helye szerinti országban illetékes orvos vagy intézmény jogosult megállapí-

tani, ha a két tagállam erre megállapodást kötött.

Ha nem, a rokkantnak a folyósítás helye szerinti országban illetékes orvost vagy intézményt kell felkeresnie.

Azokban az országokban, ahol a rokkantsági kritériumok megegyeznek, egymás orvosi minősítését el kell fogadni. Ahol ez az egyezés nem áll fenn, ott a másik országban készült orvosi diagnózis felhasználása a döntést hozó ország megítélésétől függ. A rokkantságot elbírálnak a másik országban készített diagnózisok vagy saját vizsgálatuk, illetve a kettő kombinációja alapján.

A már rokkantsági nyugdíjban részesülők orvosi vizsgálatát általában abban a tagországban végzik, ahol az ellátásban részesülő lakik. (Amennyiben azt egészségi állapota megengedi, az érintettet felszólíthatják, hogy vizsgálatra annak az országnak az illetékes szervezeténél jelenjék meg, ahonnan az ellátást kapja.)

Az általános megoldás mellett a Bíróság vonatkozó döntése alapján még egy közelítést kell alkalmazni: ha azok között az országok között, ahol az érintett jogosultságot szerzett, a Közösség megalakulása vagy a csatlakozás előtt kétoldalú megállapodás volt érvényben (és azt nem mondták fel), akkor a kétoldalú egyezményben rögzített számítás eredményét kell elfogadni, ha az kedvezőbb, mint az ismertett általános szabály szerinti összeg.

A nyugdíjigények fogadásában és elbírálásában az érintett szervezetek együttműködnek. Ennek keretében:

- a tagállamok illetékes hatóságai tájékoztatják egymást a rendelet alkalmazása során hozott határozataikról, jogszabályaik módosításáról;
- a tagállamok hatóságai és kötelezettei úgy támogatják egymást, mintha saját jogszabályaik alkalmazásáról lenne szó;
- nem utasítják vissza azokat az ügyiratokat, amelyeket egy másik

tagállam hivatalos nyelvén fogalmaztak;

- adatátadásra az átadó, adatfogaadásra az átvevő ország adatvédelmi szabályai vonatkoznak;
- a személyi adatoknak a szociális biztonságtól eltérő célokra történő felhasználás csak az érintett személy beleegyezésével vagy a hazai jogszabályokban meghatározott biztosítékokkal összhangban történhet;
- bármely tagállam szerve az illetékes államhoz továbbítja a kérelmeket, megkereséseket. (Feldolgozó szerv: aki szervezi, koordinálja az igénylő jogosultságainak elbírálását és a nyugdíj meghatározását.) Az igényeket a lakóhely szerinti kötelezettől (teherviselőnél) kell előterjeszteni.<sup>23</sup> Ha az igénylő nem tartozott ezen ország szabályai alá, akkor az igényt annak az országnak a teherviselőjéhez továbbítják, amelynek szociális biztonsági szabályai utoljára vonatkoztak az igénylőre. Ide kell benyújtani azoknak az igényeit is, akik nem tagállam területén laknak. Ha a rokkantsági nyugdíjat A típusú rendszerben szerzi a jogosult, akkor annak az országnak a megfelelő szerve az illetékes (feldolgozó) szerv, ahol a rokkantság bekövetkezett.

Az előzők alapján illetékes feldolgozó szerv gondoskodik arról, hogy az igénylés minden érintett tagországba mielőbb eljusson a jogosultsági idők megállapítása és az igényelbírálás megkezdése érdekében.

Az illetékes kötelezett a határozatot vagy közvetlenül küldi meg az igénylőnek, vagy az illetékes állam összekötő szerve útján. A határozat másolatát megküldik azon állam összekötő szervének, amelynek területén az igénylő lakik.

Ha az igénylő olyan tagállam területén él, amelynek jogszabályi hatálya alá nem tartozott – biztosítási időt nem szerzett –, vagy nem tagállamban él, akkor az utolsó biztosítás

21 Varga Zoltán: A nyugdíjbiztosítás szabályai az Európai Unióban. In: *Advocat* 2005/3-4. szám 16. o.

22 Vö. Prugberger Tamás – Pongrácz Aladár: Magyar és európai összehasonlító társadalombiztosítási jog. Bíbor Kiadó, 2001. IV. fejezet: A nyugdíjbiztosítás nyugat-európai és amerikai rendszere.

23 Mind a biztosítási idők összeszámítására, mind a nyugdíjszámításra az igényjogosult kérelme alapján kerül sor. Az igénybejelentésre az Európai Unióban is erre rendszeresített formanyomtatványok állnak rendelkezésre. A nyugellátások igénylésére az úgynevezett E 200-as nyomtatványokat kell felhasználni, amelyek az igényelbírálást végző illetékes magyar nyugdíjbiztosítási szervnél szerezhetők be. A koordinációs rendeletek alkalmazásán alapuló nyugdíjak megállapítását a Fővárosi és Pest Megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság végzi. Az igénybejelentést a különböző nyugdíjkorhatárok betöltésekor – eltérő időpontokban – meg kell ismételni. Ez tehát azt jelenti, hogy sem a többi tagállam intézményei, sem a magyar illetékes intézmény nem köteles figyelemmel kísérni a további jogosultságok megnyílását.

helye szerinti országban kell bejelentenie az igényét.<sup>24</sup>

Külön jogszabályok vonatkoznak azokra az esetekre, amelyekben a biztosítási esemény korábban következett be, mint ahogy arra a vonatkozó rendelet hatálya kiterjedt volna.<sup>25</sup>

*A rendelet 1972. október 1-jén lépett hatályba, 1982-től pedig kiterjed az egyéni vállalkozókra, a különböző országok pedig eltérő időpontokban csatlakoztak, illetve csatlakoznak a Közösséghez, illetve az Unióhoz. Ezekre az esetekre vonatkozóan a rendeletek (1408-as és 574-es) megállapítási és folyósítási szabályokat egyaránt ad:*

- a jogosultság megállapításánál mindazokat az időket figyelembe veszik, amelyeket az érintett a tagállamok területén korábban teljesített;
- minden olyan juttatást megállapítanak vagy újrafolyósítanak, amelyeket korábban az érintett állampolgársága vagy lakóhelye miatt nem állapítottak meg, illetve szüneteltettek;
- a korábban megállapított nyugdíjakat az érintett személy kérelmére ismét megállapítják;
- ha az érintett a rá irányadó hatály kezdő időpontjától számítva két éven belül kéri a nyugellátás újramegállapítását vagy folyósítását, akkor az igényjogosultság az említett kezdő időponttól áll fenn.

Ha a jogosultság kezdő időpontja és az igénybejelentés közötti időszakban az érintettre vonatkozó tagállami szabályok kedvezőbbé váltak, akkor az ellátást az igénybejelentés napjától is kérheti.

A nyugdíjak újbóli megállapítása esetén értelemszerűen az 1408-as szabályai szerint kell eljárni. Ez az eljárás azonban nem vezethet a korábbi kisebb ellátáshoz.

Azokban az esetekben, amikor a megszerzés az 1408-as alkalmazhatósága előtt bekövetkezett, de az ellátás megállapítására nem került sor, *kettős megállapítást* kell végezni. *A megállapítás a rendelet adott személyre történő alkalmazhatósága előtti és utáni szabályok szerint történik.* Az alkalmazhatóság előtti számításnál attól függően kell eljárni, hogy az érintett kétoldalú egyezmény hatálya alá tartozott-e, vagy sem. Ha igen, akkor a közösségi szabály és a kétoldalú egyezmény szerint is meg kell állapítani az ellátást. Az érintett a kedvezőbbet kaphatja, feltéve, ha az alkalmazhatóság utáni közösségi szabályozás nem eredményez kedvezőbb ellátást.

*A baleseti rokkantsági nyugdíj és a baleseti hozzátartozói ellátások* folyósítására a munkahelyi (üzemi) baleset bekövetkezésének, illetve a foglalkozási megbetegedés megállapításá-

nak helye szerinti tagállam köteles saját jogszabályai és a koordinációs rendeletek előírásai alapján.

Ez a tagállam kötelezett akkor is, ha az ellátás jogosultja másik tagállam területén él, vagy tartózkodik.

Mivel a baleseti ellátásoknál csak egy tagállam kötelezett, ezért csak a saját jogszabályok rendelkezései alapján állapítják meg az ellátást azaz, hogy a jogosult más tagállamban szerzett biztosítási időszakait is kötelesek beszámítani.

Foglalkozási megbetegedés esetén a többi tagállamban foglalkozási ártalomnak kitett munkakörben végzett munka idejét és az ott elszenvedett egészségkárosodást is figyelembe kell venni.<sup>26</sup>

Az Európai Unió tagállamiban működő szociális biztonsági rendszerek koordinációját meghatározó *közösségi szabályrendszer rendkívül összetett*, de jól szolgálja elsődleges célját: a tagállamokon belül mozgó és személyi hatálya alá tartozó *uniós polgárok szociális biztonságának széles körű garانتálását*.

A tagállami nyugdíjrendszerek magas színvonalú ellátásokat nyújtanak a jogosultaknak, ezért az azok hatálya alá tartozó – vagy azokhoz a múltban hozzájáruló – magyar állampolgárok is számíthatnak ezekre.

24 Pákozdi Ildikó: Nyugdíjak a csatlakozás után. In: Európa Füzetek 1. Szakmai Összefoglaló a magyar csatlakozási tárgyalások lezárt fejezeteiből 14. o.

25 Ezeknek a szabályoknak az említése nálunk különösen azért fontos, mert jelentős azoknak a személyeknek a száma, akik már nyugdíjogosultak, és önálló magyar nyugdíjra való jogot ugyan nem szereztek, de valamennyi magyar biztosítási idejük van.

26 Pákozdi Ildikó i.m. 25. o.

# A mögöttes felelősség aktuális kérdései

## 1. Alapvetés

Mögöttes felelősségen alapuló jogviszonyoknak a jogalkotó által szabályozott, ám ilyen formán nem nevesített olyan felelősségi helyzetek tekinthetők, melyek alapján valaki (a mögöttesen felelős személy) *egy másik személy (a főkötelezett) vagyoni kötelezettségének teljesítéséért másodlagosan és közvetett módon köteles helytállni.*<sup>1</sup>

A jogalkotó a mögöttes felelősségen alapuló kötelmi viszonyokat elsősorban azért hozza létre, hogy egyes kitüntetett fontosságú viszonyokban a hitelezők számára kiegészítő fedezetet biztosítson. Ezen bonyolultabb felelősségi típuson alapuló helyzetekben mindig van egy elsődleges kötelezett, akinél a kötelezettség és az azért fennálló felelősség nem válik el, illetve van egy másodlagos kötelezett, akinél viszont ezek elkülönülése megfigyelhető, mivel a másodlagos kötelezett az elsődleges kötelezettel terhelő tartozás teljesítéséért felelős.

A helytállás másodlagossága azt jelenti, hogy a mögöttes felelősség feltételez egy, a kötelezettségért elsődlegesen felelős személyt, azaz járulékos jellegű. A mögöttesen felelős személy helytállási kötelezettsége azonban nem csak járulékos jellegű, hanem csak abban az esetben áll be, ha a kötelezettség behajthatatlan az elsődlegesen felelős személlyel szemben, ezért ezen felelősségtípus másodlagos jellege mellett egyúttal közvetett is. Erre tekintettel egy

készfizető kezesi jogviszony nem tekinthető mögöttes felelősségnek, mert bár a kötelezettségért vállalt felelősség másodlagosan áll fenn, az azonban egyúttal közvetlen is, mivel a hitelező az adóssal és annak kezesével szemben is érvényesítheti igényét választása szerint, tehát az adós és a kezes egy sorban felelnek. A mögöttesen felelős személy azonban a főkötelezettel szemben fennálló kötelezettség teljesítésére – leggyakrabban a pénztartozás megfizetésére – csak abban az esetben köteles, ha a főkötelezettel szemben a követelés érvényesítése nem vezetett eredményre, így a tartozás például nem volt behajtható végrehajtási eljárás keretében, illetőleg a főkötelezettel szemben megindult felszámolási eljárás során a bírósághoz benyújtott közbenső mérleg adatai szerint megállapítható volt, hogy a főkötelezett fedezettel nem rendelkezik. A mögöttesen felelős személy a helytállási kötelezettségének közvetett volta ellenére a *főkötelezettel együtt perelhető*, azonban marasztalása csak feltételesen, és arra az esetre lehetséges, ha a főkötelezett vagyona a tartozást nem fedezné.<sup>2</sup>

A mögöttes felelősség legalapvetőbb példája az egyszerű, azaz sortartó kezesség [Ptk. 272. § (1)], azonban ide sorolhatóak a törvényi kezesség egyes esetei is,<sup>3</sup> így az egyes jogi személyek által létrehozott vállalatok kötelezettségeiért fennálló felelősség [Ptk. 72. § (3)], az engedményező személynek a kapott ellenérték mértékéig fennálló felelőssége

[Ptk. 330. § (1)], illetőleg egyes speciális kártérítési felelősségi helyzetek, például amikor a lakásból kidobott tárgy kárt okoz, azonban a bérlő a károsultnak a károkozót megnevezi [Ptk. 353. § (2), (3)]. Mögöttes felelősségi viszonyt hoz létre a közös vállalatban és a közkereseti társaságban fennálló tagsági jogviszony [Gt. 81. § (1), 106. § (1)], a betéti társaság beltagi viszonya [Gt. 101. § (1)], az előtársasággal szemben fennálló, ki nem elégített követelésekkel kapcsolatosan a vezető tisztségviselői tisztség [Gt. 15. § (3)]. Mögöttes felelősségnek kell tekinteni továbbá az ÁPV Rt.-nek az állami felügyelet alatt álló állami vállalatától általa elvont vagy on erejéig fennálló felelősségét az elvonás időpontjában fennálló tartozások tekintetében [1992: LIV. tv. 53. § (1)], és a közvetlen irányítás alá került társaságok esetében fennálló konszernjogi felelősséget is [1988: VI. tv. (régi Gt.) 328. § (2)].<sup>4</sup>

## 2. A problémakör vázolója

Alperes irányító társasága volt az egyszemélyes részvénytársaságként működő D. Rt.-nek.<sup>5</sup> A felperes a D. Rt. beszállítója volt, amely a hozzá benyújtott számlákat egy idő után nem egyenlítette ki. Az illetékes megyei bíróság 1996-ban rendelte el a D. Rt. felszámolását. Felperes a hitelezői igényét a felszámolási eljárás során határidőben bejelentette és azt a felszámoló elismert követelésként nyilvántartásba is vette. A felszámoló által 2003-ban a megyei bíróságon előterjesztett közbenső mérleg azt tartalmazta, hogy a felperes „f” kategóriába sorolt követelésének kielégítésére nincs lehetőség. Felperes a fennálló konszernjogi – mögöttes – felelősségre tekintettel, a 2003. évben előterjesztett keresetével a D. Rt.-vel szemben fennálló és meg nem térült követelése szerinti összegben kérte

1 A fogalom meghatározásakor és annak a felelősségi rendszerben történő elhelyezése tekintetében dr. Wellmann Györgynek, a Legfelsőbb Bíróság polgári kollégiumvezető-helyettesének e témakörben kifejtett nézeteire támaszkodtam. Lásd még: W. Gy.: Felelősség az előtársaság nevében vállalt kötelezettségeket, Gazdaság és jog, 1/2001., és W. Gy.: A vezető tisztségviselő polgári jogi felelőssége, Gazdaság és jog, 12/1996.

2 BH 1995.658.

3 Mivel a Ptk. főszabályként szabályozza az egyszerű kezesség intézményét, így kétség esetén a kezességet egyszerű, azaz sortartó kezességnek kell tekinteni (BH 1999. 130.).

4 A példából látható, hogy minden sortartó kezesség mögöttes felelősséget hoz létre, azonban nem minden mögöttes felelősségen alapuló helyzet jelent egyúttal kezesi viszonyt is. Ez azért fontos, mert míg a kezes a Ptk. 276. § (1) bekezdése alapján megtérítési igénytel bír a főkötelezettel szemben, a jogalkotó által létrehozott más mögöttes felelősségi helyzetek másodlagos kötelezettje ezzel nem rendelkezik. Az is megállapítható továbbá, hogy a mögöttes felelősség lehet korlátozott (engedményezés) és korlátlan (tagsági jogviszony a Kkt-ben).

5 Legfelsőbb Bíróság, Gfv.X. 30. 390/2004/5.

alperest marasztalni a régi Gt. 328. § (2) bekezdése alapján.

Az elsőfokú bíróság a kereseti kérelemnek megfelelően marasztalta az alperest. Az ítélet indokolása az alperes által előterjesztett kifogásra figyelemmel arra is kitért, hogy a felperes követelése az alperessel szemben nem évült el, mert a felszámolási eljárás, mint totális végrehajtás az *elévülést nem csak a D. Rt., hanem az alperes vonatkozásában is megszakította!*(<sup>1</sup>) a Ptk. 327. § (1) alapján. Álláspontja szerint a felszámolási eljárás köztes szakaszában is megállapítható volt, hogy a felperes „f” kategóriás igénye a felszámolási eljárásban nem fog megtérülni, így az alperesi irányító társaságnak kell helytállnia az ellenőrzött társaság ki nem fizetett tartozásaiért.

A másodfokú bíróság határozatával az elsőfokú ítélet fellebbezett rendelkezéseit helybenhagyta. A másodfokú bíróság álláspontja szerint a mögöttes felelősségből következően az alperes fizetési kötelezettsége az egyenes adóssal szembeni behajthatatlanság tényének bizonyossá válásával esedékes, az *elévülési határidő kezdő időpontja pedig az alperesi felelősség megnyílásával, tehát a helytállási kötelezettség esedékessé válásával azonos időpont.* Az elévülés a közbenso mérleget megelőzően – az esedékesség beálltának hiányában – nem kezdődhetett meg, így a perindításra az öt éves elévülési határidőben került sor.

Az alperes felülvizsgálati kérelemmel fordult a Legfelsőbb Bírósághoz. Ezen a ponton érdemes összefoglalni a peres felek jogi érvelését.

Alperes szerint az elévülés kezdő időpontja nem köthető a behajthatatlanság bizonyítottságának napjához. Az alperesi társaság a tartozásért és nem a felszámolás során fedezetlen tartozásért felelős; a behajthatatlanság végrehajtási kérdés és nem a követelés érvényesíthetőségének jogi terminológiája. Nincs olyan jogszabályi rendelkezés, amely szerint a követelés elévülése a mögöttesen felelős személlyel szemben csak akkor kezdődne meg, ha a követelés a főkötelezetten már bizonyíthatóan nem hajtható be. Akár az eredeti adóson, akár a mögöttesen felelős

személyen kéri számon a követelést, az a számlán megjelölt lejáratú időpontban vált esedékessé, és az elévülés kezdete az esedékesség napjával azonos időpont. Mivel a követelés esedékessé válása és a keresetindítás között több mint öt év eltelt, a felperes követelése elévült. A D. Rt.-vel szemben indult felszámolási eljárás a mögöttesen felelős személy vonatkozásában sem az elévülés megszakadását, sem annak nyugvását nem eredményezhette. A hitelező a mögöttesen felelős személlyel szemben az elévülést bármikor képes lett volna megszakítani írásbeli felszólítással vagy adott esetben perindítással. Az alperes ezen véleményét jogesettel is alátámasztotta (BH 2003. 509.).

A felperes álláspontja lényegében a jogerős ítélet indokolásával egyezett, így szerinte az alperessel szemben az elévülés akkor kezdődött meg, amikor a D. Rt.-vel szembeni behajthatatlanság teljes bizonyossággal megállapíthatóvá vált. Amennyiben az alperes esetében az elévülés kezdő időpontját a bíróság egy korábbi időpontban állapítaná meg, úgy véleménye szerint a D. Rt.-vel szembeni igényérvényesítés az alperes vonatkozásában is megszakította az elévülést. Másodlagosan hivatkozott felperes az elévülés nyugvásának lehetőségére is a folyamatban volt felszámolási eljárásra tekintettel.

A Legfelsőbb Bíróság, mint felülvizsgálati bíróság szerint a jogerős ítélet nem volt jogszabálysértő, indokolásában azonban eltérő álláspontra helyezkedett. Eszerint a mögöttes felelősség nem közvetlen, vagy a főkötelezettel egyetemleges felelősséget jelent, hanem olyan helytállási kötelezettséget, amely feltételezen következik be, éspedig akkor, ha a főkötelezett vagyona a követelést nem fedezi. Amíg ez a feltétel nem következik be, addig megtagadhatja a mögöttesen felelős személy a kötelezettség teljesítését. Figyelemmel arra, hogy a D. Rt. és az alperes is ugyanazon kötelezettség teljesítésért voltak felelősek, és a Gt. a mögöttes felelős személlyel szembeni igényérvényesítéshez külön elévülési határidőt nem állapít meg, az *el-*

*évülési határidő a mögöttes adós vonatkozásában is a teljesítési határidő lejártaival kezdődött meg.* A mögöttesen felelős személy ugyanis nem a saját, hanem a főkötelezett tartozásáért köteles helytállni, a követelés jogcímét az ő mögöttes felelőssége nem változtatja meg, felelőssége pedig nem független a főköveteléstől, tehát járulékos jellegű. Az elévülési határidő kezdő időpontja és az alperes helytállási kötelezettségének megnyílt időbelileg viszont nem esett egybe, mivel az alperes helytállási kötelezettsége csak akkor nyílt meg, amikor bizonyossá vált, hogy a D. Rt. vagyona a követelést nem fedezi. Ezt megelőzően az alperes tehát a teljesítést jogszerűen tagadhatta volna meg, így a felperes mindaddig menthető okból nem tudta igényét érvényesíteni az alperessel szemben, míg nem tisztázódott, hogy az alperes helytállási kötelezettsége bekövetkezett-e. Erre tekintettel alkalmazható a Ptk.-nak az elévülés nyugvására vonatkozó [326. § (2)] szabálya, mely szerint ha a követelést a jogosult menthető okból nem tudja érvényesíteni, az akadály megszűnésétől számított egy éven belül a követelés akkor is érvényesíthető, ha az elévülési idő már eltelt.<sup>6</sup>

A Legfelsőbb Bíróság azonban arra is rámutatott, hogy önmagában a felszámolási eljárás megindulása az elévülés nyugvását nem eredményezi, azonban annak annyiban mégis jelentősége volt jelen esetben, mivel a főkötelezettel szembeni behajthatatlanság a felszámolási eljárás adatai alapján vált megállapíthatóvá.

Látható tehát, hogy a mögöttes felelősség elévülésével kapcsolatosan az elévülés kezdő időpontjának, illetőleg az elévülés nyugvásának/megszakadásának kérdése nem forrott ki még teljesen a bírói gyakorlatban, az ezzel kapcsolatos álláspontok nem egységesek, ami nagyrészt a jogalkotó e témakörben tanúsított „hallgatásának” tudható be. A Legfelsőbb Bíróság fenti határozatával ellentétes álláspontot foglalt el például jelen esetben a másodfokú bíróság, melyet az EBH 2002. 641. és a BH 2001. 285. számú jogesetek is alátámasztanak, míg a példaként fel-

<sup>6</sup> Ez tehát azt jelenti, hogy a helytállási kötelezettség megnyíltával szűnik csak az alperessel szembeni közvetlen igényérvényesítési akadály.

hozott határozattal egyező álláspont-ra helyezkedett a Legfelsőbb Bíróság egy másik, Gf.I.32.502/1999/10. számú határozatában. Mindezekre tekintettel érdemes ezen kérdéseket részletesebben is megvizsgálni.

### 3. A mögöttes felelőssel szembeni követelés elévülésének kezdő időpontja

A mögöttes felelősség elévülésének kezdő időpontja körüli vita – tehát, hogy az a főadóssal szembeni behajtathatlanság tényéhez, vagy a főadóssal szembeni elévülés kezdő időpontjához köthető – talán e jogintézmény járulékos jellegéből kiindulva oldható fel a legkönnyebben. A mögöttes felelősség járulékosága folytán párhuzamosan áll fenn a főkötelezettnek a tartozás teljesítésével kapcsolatosan keletkezett felelősségével; a mögöttes felelős nem a saját, hanem a főadós kötelezettségért köteles helytállni. A járulékoság jogi következményeit Villányi a kezesség kapcsán úgy fogalmazta meg, hogy a „kezesség járulékos voltának legfontosabb következménye, hogy a kezes részéről vállalt kötelezettségnek tartalma és terjedelme a főkötelezettség mindenkor tartalmához és terjedelméhez igazodik. A kezes azt és annyit köteles teljesíteni, amire és amennyire a főadós köteles.”<sup>7</sup> A mögöttesen felelős személy tehát ugyanazért a követelésért felelős, mint a főkötelezett, csak másodlagosan és közvetett módon; ennek okán a követelés elévülése kezdő időpontjának is egységesnek, azaz azonosnak kell lennie az elsődleges és a másodlagos kötelezett tekintetében. Így a mögöttesen felelős személlyel szemben is az elévülés akkor veszi kezdetét a Ptk. 326. § (1) bekezdése alapján, amikor a követelés teljesítésére nyitva álló határidő a főkötelezettel szemben eltelt. Az elévülés kezdő időpontjának a mögöttes adós és a főkötelezett esetében való eltérése mellett érvelő álláspont véleményem szerint abban az esetben lenne védhető, ha a mögöttes felelősség a behajtathatlanság okán, a mögöttesen felelős személy valami-

lyen korábbi deliktualis, például a hitelezőket károsító magatartása miatt állna be (tehát korábban a főkötelezettséggel nem párhuzamosan létezett volna); bár igaz, hogy ez esetben már önállósult és különálló felelősségről lenne szó, nem pedig másodlagos kötelezettségen alapuló – mögöttes – felelősségről.<sup>8</sup>

### 4. A mögöttesen felelős személlyel szembeni követelés elévülésének nyugvása/megszakadása

Ha a fentiekből indulunk ki, további kérdésként marad fenn – különös tekintettel az ismertetett jogesetre – hogy a mögöttesen felelős személlyel szemben az elévülés a főkötelezettel szemben megindult eljárások (követelés érvényesítése, utóbb felszámolási eljárás) hatására nyugszik, esetleg megszakad, vagy azoknak nincs hatása a mögöttes felelőssel szembeni elévülésre.

A Ptk. 326. § alapján, ha a követelést a jogosult menthető okból nem tudja érvényesíteni, az akadály megszűnéséig az elévülés nyugszik. Mivel a mögöttesen felelős személlyel szemben az igény mindaddig nem érvényesíthető (a helytállási kötelezettség közvetettségéből eredően előterjesztett kifogás okán), amíg a követelés a főkötelezettől behajtható, az akadály elhárulásáig, vagyis *amíg bizonyossá nem válik, hogy a főkötelezett vagyona a követelést nem fedezi, az elévülés nyugszik*. Tény, hogy a mögöttesen felelős személynek a főkötelezettel együtt történő perlésére van mód. Ez azonban álláspontom szerint nem befolyásolja a nyugvás lehetőségét arra tekintettel, hogy a marasztalás ezen perekben csak feltételes lehet, tehát az igény (kikényszeríthetőség lehetőségével együtt járó) mögöttes adóssal szembeni érvényesítésére nem kerülhet sor. Másrészt az együtt perlés lehetősége egy eljárásjogi kedvezmény, mely idő- és költségtakarékossági szempontokat rejt magában, azonban a felelősség járulékos jellegének és az anyagi jogszabályoknak a megváltozását nem eredményezheti.

Az elévülés nyugvása szempontjából fontos kiemelni, ahogyan arra az LB is rámutatott határozatában, hogy azt például nem a felszámolási eljárás megindulása eredményezi önmagában automatikusan, hanem az, hogy a hitelező mindaddig menthető okból nem tudja az igényét érvényesíteni a mögöttesen felelős személlyel szemben, amíg nem tisztázott, hogy annak helytállási kötelezettsége bekövetkezett-e, tehát a főkötelezett vagyonának terhére behajthatatlan-e a követelés.

A joggyakorlatban van azonban olyan álláspont is, mely az elévülés nyugvását a mögöttes adós részéről megtett sortartási kifogás tényleges megtételéhez köti. A kifogás tényleges előterjesztése esetén a nyugvási időszak addig tart, amíg nyilvánvalóvá nem válik, hogy az igény kielégítésére a kötelezettel szemben nincs esély. Az ezen állásponthoz kapcsolódó érvelés általában arra is kiterjed, hogy a másodlagosan felelős személy nem tudja elhárítani a felszámolási eljárás elhúzódásával együtt járó következményeket, mindeneke előtt a tetemes kamatterheket, ha nem tud a felszámolási eljárásról (ezért a felszámolási eljárásnak az elévülésre vonatkozó kihatása a másodlagosan felelős személyre nem terjedhet ki automatikusan). Ezen álláspont nem veszi figyelembe azonban egyfelől, hogy a nyugvás nem a felszámolási eljárásnak, hanem a behajthatatlanság megállapíthatóságának hiányából eredő akadálnak az automatikus következménye, másfelől azt, hogy a mögöttes felelőssel szemben bár fel lehet lépni perben, azonban kikényszerítéssel is együtt járó igényérvényesítésre objektív módon nem kerülhet sor. A hitelezőtől annak elvárása, hogy az elsődleges kötelezett adóssal szembeni igényérvényesítése során a másodlagos kötelezettekkel szemben is fel lépjen annak érdekében, hogy az elévülés velük szembeni nyugvását elérje, mely nélkül egy hosszabb felszámolási eljárás következtében a mögöttes felelősök helytállási kötelezettsége megszűnne, egy olyan, a

<sup>7</sup> Villányi László: A kötelelem alanyai, in: Magyar Magánjog (szerk.: Szladits Károly) III. kötet, Grill Kiadó, Budapest 1941., 90. old.

<sup>8</sup> Pl.: Felelősség a belátási képességgel nem rendelkező személyek károkozásáért [Ptk. 347. § (1)], vagy az állatok által okozott károkért [Ptk. 351. § (1)].

jogalkotói akarattal (kiegészítő fedezet biztosítása) szembehelyezkedő álláspontot jelent, mely a mögöttes felelőst quasi elsődleges, egyetemleges kötelezett pozíció felé tolja el, átörve annak járulékoság jellegét.

Tekintettel arra, hogy a mögöttesen felelős személlyel szembeni követelés elévülése a főkötelezettől való behajthatatlanság megállapíthatóságáig nyugszik, egyértelműnek tűnik, hogy az elévülést az elsődleges kötelezettel szemben megszakító jogcselekmények nem hatnak ki a másodlagos kötelezett felelősségére, tehát az annak alapját képező követelés elévülését nem szakítják meg. Ennek pedig az az anyagi jogi oka, hogy a Ptk. 327. § (1) bekezdése tételesen felsorolja az elévülés megszakadását eredményező személyhez kötött, címzett jognyilatkozatokat. Ha a hitelező azt akarja, hogy a követelés elévülése a mögöttes adóssal szemben megszakadjon, ahhoz a Ptk. hivatkozott rendelkezésének megfelelő nyilatkozatot kell tennie.

### 5. A követelésnek a mögöttes adóssal szemben történő elkülönült elévülésének lehetősége

A mögöttes felelősség járulékos voltából és a főkötelezett felelősségéhez igazodó jellegéből adódik a kérdés, hogy vajon a követelésnek a főkötelezett szembeni elévülése eredményezi-e annak a másodlagos kötelezett szembeni elévülését is, illetőleg megfordítva a kérdést, előfordulhat-e az, hogy a főkötelezett szemben nem, de a másodlagos kötelezett szemben elévül a követelés.

Az első kérdés megválaszolásához két elvből kell kiindulni. Az egyik, hogy a járulékos kötelezett helyzete nem válhat terhesebbé, mint amilyen az elvállaláskor volt, tehát például a kezes helyzete az adóssal történt szerződésmódosítás

következtében a kezes hozzájárulása nélkül természetesen nem válhat terhesebbé. A másik pedig az, hogy a járulékos kötelezett érvényesítheti mindazokat a kifogásokat, amelyeket a főkötelezett érvényesíthet a jogosulttal szemben, így elévülési kifogás előterjesztésére is van lehetőség [Ptk 273. § (1)]. Abból kiindulva, hogy a mögöttes felelősség járulékos jellegű és minden esetben egy főkötelezettség fennállását tételezi fel, megállapítható, hogy a főkötelezettség részben vagy egészben történő megszűnésével megszűnik a járulékos másodlagos kötelezettség is részben vagy egészben. Főszabályként rögzíthető, hogy a főköveteléstől függő mellékkövetelések – így a kamat, foglaló, bánatpénz, a jelzálogjog és a kezesség – a főköveteléssel együtt évülnek el.<sup>9</sup>

A Curia álláspontja (1892) szerint „a főadós ellenében fenn nem álló kötelezettség a kezes ellenében sem érvényesíthető és tekintve, hogy a kezességnek mellékkötelezettségi természeténél fogva a hitelező és a főadós között lefolytatott perben hozott, felperest követelésével elutasító jogérvényes ítélet a hitelezővel szemben minden esetre feltétlen bizonyítékot képez arra nézve, hogy a követelés, melynek megvételére a kezes pereltetik, a főadóssal szemben többé fenn nem áll”.<sup>10</sup> Egy esetben a Curia azt is kimondta, hogy „az adós kötelezettségének megszűnése esetében megszűnik nemcsak a kezesnek, hanem a készfizető kezességet vállalónak a kötelezettsége is, mert habár a készfizetői kezesség egyetemleges kötelezettséget szül is, mégis a kezes csak a főadós kötelezettségéért felelős, tehát nem önálló adós.”<sup>11</sup> Hasonló módon foglalt állást az LB is: a kezesség járulékos jellegéből adódóan a kezesek felelőssége a főköveteléshez igazodik. Csak egy követelés van, amelynek kifizetéséért mind a főkötelezett, mind pedig a kezes felelős-

séggel tartozik, így a mögöttesen felelős személyekkel szembeni követelés elévülése egybeesik a főkötelezett elleni követelés elévülésével. Tehát ha a főkötelezett szemben a követelés elévült, a kezesek sem vonhatók bírósági úton felelősségre.<sup>12</sup>

Nehezebb azonban abban állást foglalni, hogy a mögöttesen felelős személlyel szemben a követelés elévülhet-e külön oly módon, hogy az a főkötelezett szemben fennmarad. Elvileg a lehetőség fennállhat erre, onnan megközelítve a kérdést, hogy az elévülési időnek a főkötelezett szemben történő külön megszakítására is van lehetőség. Ezen elvi elgondolásban létező lehetőséget leszámítva azonban azt lehet mondani, hogy *általánosságban amíg a főkötelezett felelőssége fennáll, addig a járulékos kötelezett felelőssége sem évülhet el.* Ezt támasztja alá az is, hogy a követelésnek a főkötelezett szembeni behajthatatlanságának megállapíthatóságáig az elévülés a másodlagos kötelezett szemben eleve nyugszik. A Curia is akként foglalt állást háború előtti magánjogunkban (1888.), hogy „aki valamely tőke s járuléka erejéig fennálló követelés biztosítása és behajthatóságáért kezességet vállal és miután ezen kezességet sem határidőhöz, sem egyéb feltételhez nem kötötte, ezen korlátlanul elvállalt kötelezettsége mindaddig fennállónak tekintendő, míg a főadós kötelezettsége meg nem szűnt”.<sup>13</sup>

A mögöttes felelősséggel kapcsolatos szabályok alkalmazása révén felmerülő kérdések végleges tisztázásához valószínűsíthetően jogegységi állásfoglalásra lenne szükség, azonban megnyugtató rendezést és azonos jogértelmezésen alapuló jogalkalmazást csak egy, e témakörben részletesebb szabályozásra törekvő jogalkotó fellépése hozhat, az új rekodifikált polgári törvénykönyv megalkotásával.

9 Előfordulhatnak azonban olyan esetek is, amikor a főkövetelés a mellékköveteléstől elválik, s ilyenkor a mellékkövetelés elévülése is önállóan, így például a főkövetelés elévülése nem akadályozza annak, hogy az azt biztosító óvadékból vagy kézizálogtárgyból a jogosult kielégítést keresen [Ptk. 270. § (4)]. Petrik Béla: A kezesség elévülése, *Gazdaság és jog*, 6/2004., 12. old.

10 Dr. Márkus Dezső: *Felső bíróságaink elvi határozatai*, I. kötet, Dologi és kötelmi jog, második, bővített kiadás, Grill Kiadó, Budapest 1893., 385. old.

11 A Curia döntése. In.: *Összefoglaló döntvénykönyv, Magánjog*, V. Kötet, 535. old., Készítették: dr. Tatács Péter és dr. Sándor Aladár – Grill Kiadó, Budapest, 1911.

12 Legfelsőbb Bíróság, Gf.I.32.502/1999/10.

13 Dr. Márkus Dezső: *Felső bíróságaink elvi határozatai*, I. kötet, Dologi és kötelmi jog, második, bővített kiadás, Grill Kiadó, Budapest 1893., 377. old.

# A franchise átvevő kielégítési igényének érvényesítése a német jogban

## 1. Bevezetés

A jogalkalmazás során gyakran jelentkező probléma a kielégítési igény megítélése és annak mértékének, összegszerűségének megállapítása a szerződéses jogviszony megszűnését követően.

A kereskedelmi ügynök kielégítési igényével kapcsolatos vita a német jogirodalomban és a joggyakorlatban az 1970-es évek végén kezdődött és a kereskedelmi képvisellel összefüggő rendelkezéseknek jogi analógia útján a franchise szerződésekre való kiterjesztésével még inkább erősödött.

## 2. Történeti áttekintés

Az 1921-ben alkotott HAG<sup>1</sup> szerint a kereskedelmi ügynököt a törvényben meghatározott feltételek teljesülése esetén „méltányos kielégítés” illette meg abban az esetben, ha a megbízó (Geschäftsherr) a szerződést a lejárta előtt 3 évvel felmondta. Jóllehet a törvényt módosító és kiegészítő novellák ellenére a lényeges feltételek változatlanok maradtak, azonban az 1960-as módosítás – a kereskedelmi képviselőre vonatkozó előírások ezt követően a HVG<sup>2</sup>-ben kerültek szabályozásra – az igény érvényesítésére szánt határidőt, a szerződéskötést követő 15 évre emelte fel. Meghatározásra került továbbá a kártalanítás mértékének felső határa, mely a törvény 25. § (2) bekezdése szerint egy évi jutalék összegének felelt meg. Ennek a felső határnak a megállapítására úgy került sor, hogy a jogviszony utolsó három évében kifizetett jutalék átlagát a jogviszony időtartamának függvényében csökkentették.

Az 1978-as módosítással a 15 éves időbeli korlát teljes egészében eltörlésre került, ezáltal az igényérvényesítés a jogviszony időtartamának hosszától függetlenül lehetővé vált, azonban az összegszerűség tekintetében alkotott lépcsőzetes mérték változatlan formában maradt hatályban.

Napjainkban a kielégítési igényt a HvertrG<sup>3</sup> 24. §-a szabályozza. Ezt a szabályozást 1986. december 18-án<sup>4</sup> vezették be, mely követi az Európai Közösségek által meghatározott jogi irányvonalat, és nagy hasonlóságot mutat a Német Kereskedelmi Törvénykönyv<sup>5</sup> 89b. § rendelkezéseivel.

## 2. A kielégítési igény lényege és funkciója

Összességében elmondható, hogy a kereskedelmi képvisellel összefüggő jogi szabályozás célja az idők folyamán nem változott. Ez a körülmény jelentősen könnyítette a korábbi törvények alapján kialakult bírói gyakorlatnak az új rendelkezések kapcsán történő alkalmazhatóságát.

### 2.1. A kielégítési jog alapja a HVG 25. §-a szerint

A kereskedelmi ügynököt az általa megkötött egyes ügyletek után jutalék illeti meg, a szerződéses jogviszony tartama alatt pedig a felek mindkét kereskedelmi kapcsolat alapján profitálnak az elért eredményből; a megbízó (Geschäftsherr) a törzsvásárlóságon keresztül a rendszeresen jelentkező egyedi ügyletek alapján, a kereskedelmi ügynök pedig az őt abból megillető jutalék alapján. Mindaddig, amíg a szerződés a felek között hatályban van, a megbízó

-a törzsvásárlói kör kiépítését követően viszonylag csekély erőfeszítéssel juthat újabbnál újabb megbízáshoz, ami a kereskedelmi ügynök elért jutalékának maximalizálásához vezet.

A szerződéses jogviszony megszűnése ezt a rendszert bontja meg, hiszen a megszűnés azzal a következménnyel jár, hogy a kereskedelmi ügynök a már kialakított üzleti kapcsolatai alapján elért jutalékát elveszíti, ugyanakkor a megbízó a vásárlók utánrendeléseiből – amelyeket a szerződés megszűnését megelőzően a kereskedelmi ügynök teljesített és azután jutalékra vált jogosulttá – profitál. Mivel a jutalék csak a teljesedésbe ment jogügylet alapján keletkezett nyereség után jár, magából a vásárló és az ügynök közötti kapcsolatból pedig nem, ezért a szerződés megszűnése esetén egy egyensúlyhiányos helyzet keletkezik, mely a kereskedelmi ügynök oldalán vagyoni igényt keletkeztet megbízójával szemben. A kereskedelmi ügynöknek a kielégítési igény keretében tehát mindazokat az igényeit érvényesíteni kell a volt megbízójával szemben, amelyet a megbízó a szerződéses jogviszony megszűnését követően szerez a kereskedelmi ügynöknek a szerződés megszűnését megelőzően kifejtett tevékenysége alapján.

„Természetéből adódóan, ezért a kielégítési igény tulajdonképpen kártérítési igényként definiálható, ugyanis az egy olyan összeg megfizetésére irányul, ami a kereskedelmi ügynöknek a szerződés megszűnése alapján beállott vagyoni hátrányát pótolja, ami tehát abból keletkezett, hogy a szerződés megszűnését követően az ügynök által kialakított törzsvásárlói kör a megszűnést követően kizárólag a megbízónak hoz hasznot.”<sup>6</sup>

### 2.2. A kielégítési igény meghatározottsága

Összességében elmondható, hogy a HVG 25. §-a egy „méltányos elégtelt” szabályozott, mely a kártérítési igény jogi természetére utal. E sza-

1 Handelsagentengesetz; Bundesgesetzblatt 1921/348.

2 Handelsvertretergesetz BGBl 1921/348

3 Handelsvertretergesetz BGBl 1993/88

4 RL 86/653/EWG, Abl Nr L 382/17, Art 17 bis 19. 6 dHGB

5 Tschuk, Ausgleichanspruch (1994), 8 ff

6 Mohr, Der Franchisevertrag (1999), 106 f

kasz megfogalmazásából nem volt azonban egyértelműen megállapítható, hogy a 25. § rendelkezését – a HvertrG 24. §-a szabályozza a „méltányos kielégítési igényt” – a kereskedelmi ügynökhöz hasonló jogviszonyokra alkalmazni lehet-e.

A HVG idézett rendelkezése alapján megállapítható az is, hogy „a megbízó általi szerződésfelmondást követő kielégítési igény teljesítésére éppoly kevés rendelkezés létezik, mint a kereskedelmi ügynök kártérítési igényének érvényesítésére vonatkozóan.”<sup>7</sup>

„Nem vehető azonban figyelembe az igény a megbízó oldalán előállott gazdagodással szemben támasztott vagyoni igényként”,<sup>8</sup> azaz nem lehet szó ezen igénynek jogalap nélküli gazdagodás jogcímén történő érvényesítéséről. Következik ez abból, hogy a felek közötti szerződés elegendő jogalapot teremt arra, hogy az ügynök utólag a szerződés alapján igényét érvényesítse a megbízóval szemben.

A kereskedelmi ügynök kielégítési igénye „kereskedelmi ügynöki végkielégítésként” sem határozható meg, mivel a végkielégítés egyik eleme, a munkáltatóval szembeni hűség nem érvényesül valamint a törvény rendelkezéseiből nem vezethetőek le a végkielégítés lényegét adó feltételek.

### 2.3. A megtérítési igény szociális védelmi funkciója

Nem szabad elfelejteni a megtérítési igény szabályozásának szociális védelmi funkcióját, mely azonban csak az új HvertrG 24. §-ból vezethető le. A szociális védelmi funkcióból fakadólag és minden körülményt tekintetbe véve a kielégítési igény teljesítésének a méltányosság követelményének kell megfelelnie. A 24. § védelmi funkciója már csak azért sem hagyható figyelmen kívül, hiszen a törvény 27. §-ból e funkció kényszerítő és feltétlen jellege egyértelműen kifejezésre jut.

### 3. Az analógia alkalmazásának kritériumai

Az imént taglalt funkciók figyelembevételével kell – a kielégítési igény lényeges elemeit is beleértve – az analógia alkalmazhatóságát a franchise szerződés esetében vizsgálnunk.

A német bírói gyakorlat nem elegendő annak a kérdésnek a megválaszolásában, hogy a franchise átvevőt a hatályos német kereskedelmi jogi szabályozás (HvertrG 24. §, dHGB 89b §) szerinti, a kereskedelmi ügynököt megillető kielégítési jog megilleti-e avagy sem.

#### 3.1. A franchise átvevő viszonylatában a HVG 25. §-ával kapcsolatban kialakított bírói gyakorlat

Mivel a franchise átvevőre vonatkozó kötelezettség-halmaz nagy része a kizárólagos terjesztői (disztribútori) szerződések részét is képezi, és mert gyakran csak a szigorú marketing-konceptió adja e két szerződés közötti lényeges különbséget, szükség-szerűen ki kell térnünk az ezzel kapcsolatos bírói gyakorlatra is.

A BGH<sup>9</sup> ítélezési gyakorlatával ellentétben a Német Legfelsőbb Bíróság (OGH) – a továbbiakban Bíróság-1991. április 10-én hozott egyik eseti döntésében<sup>10</sup> egy sajátos álláspontot fogalmazott meg a kielégítési igény érvényesítésével kapcsolatban. A Bíróság az analógia kérdésének megválaszolását a kizárólagos terjesztői (disztribútori) szerződések kapcsán kialakított állandó gyakorlatából vezette le és ezt követően mondta ki a 25. §-nak a franchise szerződésekre való alkalmazhatóságát.

A Bíróság álláspontja szerint a kereskedelmi ügynök jogállása annyiban különbözik a kizárólagos terjesztőtől (disztribútor), hogy az ügynök a kereskedelmi tevékenységet a saját nevében a saját maga javára – számlájára – fejt ki és az általa nyújtott szolgáltatást vagy árut nem, mint közvetítő, vagy mint közvetlen

helyettes személy végzi. Egyes esetekben a különbség a két jogviszony között olyan nagy, hogy az analógia alkalmazhatóságához szükséges minimális feltételek sem adóttak.

„Ezért szükséges lenne a kereskedelmi ügynök jogvédelmére vonatkozó szabályozást a kizárólagos terjesztőkre vonatkozó szabályozással összekapcsolni és az analógia alkalmazhatóságát legalább annyiban elérni, mintha a kereskedelmi ügynököt a munkavállalóhoz hasonló jogvédelem illett meg. Az analógia alkalmazhatóságát tehát lehetővé kellene tenni, mert a tevékenységek közötti minimális hasonlóság hiányát egy rendkívüli gazdasági függőség kialakítása kompenzálhatná.”<sup>11</sup>

Munkaviszony jellegű jogállás kialakításáról azonban nem lehet szó, hiszen ehhez a kizárólagos terjesztőnek (disztribútor) – és ez érvényes a franchise átvevőre is – olyan más személy javára kellene kifejtenie tevékenységét, aki azonban viseli az ezzel járó kockázatot. „Mivel a jogviszony alanyai mindketten saját számlájukra dolgoznak, a vállalkozás működtetésével járó kockázatot is maguk viselik, ezért gazdaságilag önállóak.”<sup>12</sup>

A Bíróság a fenti eseti döntésében ez utóbbi álláspontját követve elvetette a munkaviszonnyal kapcsolatos analógia alkalmazásának lehetőségét. A 24. § szociális aspektusait a Bíróság részletesen nem vizsgálta, ugyanakkor rámutatott arra, hogy e rendelkezés szociális aspektusának érvényre jutásához alkalmazott analógia csak a HVG 25. §-án alapulhat.

„A kizárólagos terjesztő (disztribútor) akkor érvényesítheti kielégítési igényét a kereskedővel szemben, ha a közöttük létrejött szerződés alapján a terjesztő az értékesítési rendszer gazdasági értelemben vett – mint egy kereskedelmi ügynök – egyik közvetlen résztvevője, a szerződés fennállása alatt pedig olyan feladatokat teljesített, amelyek teljesítése egyébként a kizárólagos terjesztők (disztribútor) kötelezettségei közé tartoznak.”<sup>13</sup>

<sup>7</sup> Naderhirm, RdW 2002, 227, Mohr, Der Franchisevertrag (1999) 104 f

<sup>8</sup> Bundesgerichtshof

<sup>9</sup> OGH 10.4.1991, WBl 1991, 332; RdW 1991, 323

<sup>10</sup> Jabornegg, Glosse, WBl 1991, 70 ff

<sup>11</sup> Matthießen, ZIP 1988, 1094

<sup>12</sup> OGH 11.10.1990, ARD 4255/5/91, WBl 1991, 67 ff; OGH 17.12.1997, RdW 1998, 269

<sup>13</sup> Bundesgerichtshof



A Bíróság e megállapítása a BGH<sup>14</sup> egy pár évvel korábban hozott döntésére támaszkodik, amely a dHGB 89b.§-át a kizárólagos terjesztőkre is alkalmazni rendelte.<sup>15</sup>

A Bíróság a fent említett 1991-ben hozott eseti döntésében a kizárólagos terjesztőt olyan eladóként definiálta, aki a gyártó kereskedelmi rendszerébe illeszkedik és az előállított árut a közöttük létrejött szerződés alapján rendszeresen átveszi annak érdekében, hogy azt a saját nevében és a saját számlájára a szerződésben meghatározott földrajzi területen értékesítse, az áru forgalmát tevékenységével elősegítse, a kereskedelmi tevékenységével összefüggő kockázatot pedig a gyártóra hárítsa és az üzleti tevékenysége során a saját cégének megjelenítése mellett a gyártó megjelölését is kiemelve.

A Bíróság továbbá rámutatott arra, hogy az általa kidolgozott fogalom elemei a franchise átvevő viszonylatában is érvényesek; Az átvevő ugyanis csak azon termékeket forgalmazhatja, melyeket a franchise átadótól előre meghatározott áron szigorú feltételek mellett beszerez, és arra kötelezi magát, hogy az áru fogadására erre megfelelően kialakított áruraktárt hoz létre. Az üzletelviség kialakításánál pedig olyan szigorú előírásokat szab az átadó, mintha az átadó egy fiókjának a létesítéséről lenne szó. „A kölcsönös jogok és kötelezettségek vizsgálata során nyilvánvalóvá válik, hogy a franchise átadó és átvevő között egy egyenjogúságon nyugvó szerződéses jogviszony nem jöhet létre, pontosabban szólva, a szerződéses jogviszony egy feltűnő alá-fölrendeltségi viszonyként értékelhető.”<sup>16</sup>

Miután a Bíróság az ilyen jellegű szerződésekre az analógia alkalmazását megengedhetőnek ítélte, vizsgáltnia kellett a HVG 25. § alkalmazhatóságának előfeltételeit. Különösen vonatkozott ez a szerződés felmondására, mely legvégül tehát a kielégítési igény megengedhetőségének kimondásához vezetett.

#### 4. A hatályos jogi szabályozás a HvertrG 1993-ban történt módosítását követően

A HvertrG 24. § (1) bekezdése tartalmazza a kielégítési igény érvényesítéséhez szükséges előfeltételeket. A korábbi szabályozással szemben kiszélesíti az igény alkalmazási körét a halál, betegség, öregség és időmúlás nevesített eseteire.

A (3) bekezdés egy három elemből álló taxatív felsorolást tartalmaz a kielégítési igény érvényesítése szempontjából releváns felmondási okokról.

A (4) bekezdés nem határozza meg az igényérvényesítés időbeli korlátját, összegszerűsége tekintetében irreleváns az, hogy a felek között milyen időtartamra jött létre a szerződés. Ennélfogva a 24. § (1) bekezdése alapján előfordulhat olyan helyzet, hogy egy viszonylag rövid szerződéses kapcsolat adott esetben magasabb összegű vagyoni igény érvényesítést tesz lehetővé, mint egy több évre kötött szerződés. (Az újabban kialakult gyakorlat szerint a kielégítési igény összegszerűségének maximumát a szerződés megszűnését megelőző öt évben elért jutalék átlagában számítják ki.)

Az (5) bekezdés az igényérvényesítésre nyitva álló határidőt – a szerződés megszűnésétől számított – három évre rövidíti le.

A jogi szabályozás egyébként a Bíróság ítélkezési gyakorlatának azt a korszakát idézi, amikor a Bíróságnak a HvertrG 24. § analógia útján történő alkalmazására még nem volt kialakult gyakorlata, ezért a kereskedelmi képviselőket megillető kielégítési jog szabályainak a franchise átvevőre történő alkalmazását csak a HVG 25. §-a alapján hozhatta meg.

#### 5. Záró gondolatok

A Bíróság a HvertrG 24. §-nak a franchise szerződésekre való alkalmazhatóságának kérdésben még nem foglalt állást. A HVG 25. §-ával kap-

csolatban tett megállapításainak és az analógia alkalmazhatósága kapcsán felhozott jogi érveinek ismeretében feltételezhető azonban, hogy jogi álláspontja nem fog változni, ezáltal a kielégítési igénynek a franchise jogviszonyokra való alkalmazhatóságát a HvertrG 24. §-a alapján is lehetővé fogja tenni.

E feltételezés mellett az alábbi érvek szólnak:

A Bíróság egyik eseti döntésében<sup>17</sup> azt az érvét erősítette, miszerint a HvertrG 1993-as módosítása már nem egy tervszerűtlen szabályozás, úgyhogy a bírói gyakorlat által mindezidáig alkalmazott analógia használata önmagában véve megengedhetetlen. Kifejtette továbbá, hogy „A „pótlólagos jogfejlesztés” sem alkalmazható önmagában abban az esetben, ha a jogalkotó egy konkrét tényállásra egy konkrét jogkövetkezményt tudatosan nem rendelt alkalmazni.”<sup>18</sup>

„A kormány előterjesztése azt juttatta kifejezésre, hogy az Európai Közösségek által szabott irányvonalal összeegyeztethetetlen egyéb értékesítési formáknak e törvényben történő szabályozása nem megengedhető, mert ellenkező esetben a hiányos szabályozás veszélye túlzottan megnőne”. Ezzel a Bíróság tulajdonképpen abbéli meggyőződésének adott hangot, hogy az analógiaproblémát az új szabályozás alapján továbbra is neki kell megoldania.

A második, és talán még erőteljesebb érv az eddigi joggyakorlat folytatása mellett, a szabályozás igény jellegének változatlanul hagyása. Önmagában az a tény ugyanis, hogy például a felmondási okok köre (halál, betegség stb.) ki lett szélesítve, nem vezet más jogi következtetések levonásához, mint ez idáig.

A harmadik érv az eddigi joggyakorlat folytatása mellett az, hogy a kielégítési igény célja és értelme az új szabályozással változatlan maradt, e változatlan jogi környezet pedig nem indokolja a joggyakorlat szempontjából lényeges változásokat.

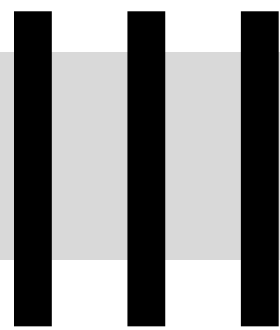
14 BGH 11.2.1977, NJW 1977, 896 f

15 OGH 10.4.1991, 9 Ob A 8, 9/91

16 OGH 17.12.1997, RdW 1998, 269 ff

17 Koziol/Welser, Bürgerliches Recht I (2002), 25. ff

18 OGH 17.12.1997, RdW 1998, 269 ff



Bartha Ildikó

## A közösségi hűség elve az Európai Közösség külkapcsolataiban

### Bevezetés

A közösségi hűség elve érvényesülésének tanulmányozása talán első hallásra túlságosan dogmatikus fejtegetésnek, valós jogi problémákhoz csupán távolról kapcsolódó kutatásnak tűnhet. Jelen tanulmány az arról való meggyőzéshez kíván adalékul szolgálni, hogy a princípium elemzése nem pusztán filozófiai síkon történő elmélkedés, hanem az európai jog gyakorlati működésének vonatkozásában is számos aspektusból bírhat jelentőséggel. A közösségi hűség elvének relevanciáját leginkább az Európai Bíróság esetei igazolják. Egy rövid terjedelmű írás valójában nagyon kevés ahhoz, hogy minden vonatkozó ügyet, az Európai Bíróság minden érdekes állásfoglalását prezentáljam. Éppen ezért csak a téma szempontjából leginkább érdekes eseteket kívánom röviden tárgyalni annak érzékeltetése érdekében, hogy a közösségi hűség elve milyen fontos szerepet játszik az Európai Közösség külkapcsolatainak alakításában, illetve vitatott esetekben a közösségi és a tagállami hatáskör közötti határvonal megvonásában.

### I. A közösségi hűség elvének jelentősége a Közösség külkapcsolatai gyakorlásának területén

Ahhoz, hogy a tanulmány egészében érthetővé váljon, legelőször is mindenképpen tisztáznunk kell, hogy

mit is jelent a közösségi jog terminológiájában a „közösségi hűség elve”. Konkrétan ez a megnevezés ugyanis nem található meg sem a Közösség, sem pedig az Unió Alapító Szerződésének szövegében, hanem a jogirodalom alakította ki, a tagállamoknak a Közösség Alapító Szerződése 10. cikkéből fakadó kötelezettségeire utalva. A 10. cikk a következőképpen szól:

*„A tagállamok az e szerződésből, illetve a Közösség intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket. A tagállamok elősegítik a Közösség feladatainak teljesítését.*

*A tagállamok tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti e szerződés célkitűzéseinek megvalósítását.”*

A közösségi hűség elvéről szóló rendelkezés, mint ahogyan azt a fent idézett rendelkezésből is láthatjuk, megfelelően általánosan van megfogalmazva ahhoz, hogy többretegű jelentéstartalommal bírjon. Éppen ezért a közösségi jog különböző területein eltérő szerepet játszik a princípium. A közösségi hűség elve eltérő megjelenési formáinak közös tulajdonságaként rögzíthető azonban, hogy a legtöbbször olyan jogi kérdésekben nyújtanak segítséget, amelyeket a közösségi jog egyéb szabályai nem rendeznek egyértelműen vagy kellő részletességgel. Ilyenkor az Európai Bíróság a problematikus szituá-

ció megoldása érdekében mindig valamilyen magasabb szintű, általános szabályhoz fordul, így többek között a közösségi hűség elvéhez.

Ilyenfajta rendezetlen jogi helyzetből pedig adódik bőven az Európai Közösség nemzetközi szerződéskötési képességével kapcsolatos eseteiben is. Az EKSZ ugyanis, mint tudjuk, meglehetősen „hanyagul” kezeli a közösségi és a tagállami hatáskörök közötti határvonal meghatározásának kérdését és ez a megállapítás különösen igaz a külkapcsolatok tekintetében. A tanulmány további részében azt kívánom megvizsgálni, hogy miként működik a közösségi hűség elve, mint „rendező elv” a külső hatáskörök gyakorlásával kapcsolatos problémák esetében és mennyiben jelent a tartalmát jelentő tagállami kötelezettség ténylegesen kikényszeríthető kötelezettséget.

A külkapcsolatok gyakorlásának több dimenziójában is kérdéses, hogy milyen kötelezettségei vannak a Közösségnek, illetve a tagállamoknak és éppen ezért többféle funkciót is betölt a közösségi hűség elve a külső kompetenciák rendezésében. Egyrészt, az Alapító Szerződés rendelkezései alapján általában nem egyértelmű, hogy amikor a Közösség és a tagállamok megosztott hatáskörrel bírnak nemzetközi szerződések megkötésére, akkor milyen intézkedéseket hozhatnak meg anélkül, hogy egymásnak a hatáskör gyakorlásából eredő jogosultságait sértenék. Továbbmenve pedig, az sem magától értetődő, hogy adott területen a nemzetközi szerződések megkötése tulajdonképpen kizárólagos tagállami vagy közösségi hatáskörbe, vagy pedig azok megosztott hatáskörébe tartozik-e.

Éppen ezért azt mondhatjuk, hogy az elv szerepe más akkor, amikor a tagállamok és a Közösség a nemzetközi szerződések megkötése terén megosztott hatáskörrel bírnak és más akkor, amikor az adott egyezmény megkötése az Európai Közösség kizárólagos hatáskörébe tartozik. Az eltérő funkció a két különböző problémakörben akként mutatkozik meg, hogy a közösségi hűség elve másféle magatartás tanúsítását követeli meg az egyik, illetve a másik esetben. A Bíróság kifejezetten ki is mondta döntéseiben,<sup>1</sup> hogy a közösségi hűség elve egy általános kötelezettség, melynek tartalmát mindig a konkrét esetre vonatkoztatva kell vizsgálni, az EKSZ egyéb rendelkezéseinek, illetve azoknak a szabályoknak a függvényében, amelyek a közösségi jog általános keretét határozzák meg.

Vizsgáljuk meg tehát konkrétan, hogy mit is jelent ez az eltérés a tagállami kötelezettség értelmezésének vonatkozásában. Először azt az esetet kívánom elemezni, amikor az EKSZ értelmében a Közösség és a tagállamok megosztottan rendelkeznek hatáskörrel nemzetközi szerződések megkötésére.

## II. A közösségi hűség elvének érvényesülése a Közösség és a tagállamok megosztott külső hatásköreinek gyakorlása terén

A megosztott hatáskörgyakorlás a Közösség és a tagállamok viszonyában azt jelenti, hogy az adott szabályozási tárgykörben részben a Közösség, részben a tagállamok jogosultak arra, hogy jogokat szerezzenek, illetve kötelezettségeket vállaljanak. A nemzetközi szerződések megkötésének vonatkozásában a kompetenciák ilyenfajta megosztottsága azt a következményt vonja ma-

ga után, hogy az egyezmények tárgyalásából és megkötéséből sem a tagállamok, sem a Közösség nem zárható ki, tehát együttesen eljárva, *együttműködve* kell létrehozniuk az adott megállapodást. A közösségi hűség tehát – ahogyan azt a Bíróság több esetében is hangsúlyozta – a megosztott hatáskörök gyakorlásának vonatkozásában tulajdonképpen egyenrangú felek közötti, kölcsönös együttműködési kötelezettséget jelent.<sup>2</sup> A Bíróság ezt a megállapítást több döntésében is megfogalmazta:

*„Ezt követően fel kell idézni, hogy amennyiben egy megállapodás vagy egyezmény tárgya részben a Közösség részben pedig a tagállamok hatáskörébe tartozik, szoros együttműködést kell biztosítani a tagállamok és a közösségi intézmények között, mind a tárgyalások és azok megkötése során, mind a vállalt kötelezettségek teljesítése során. Ez az együttműködési kötelezettség a Közösség egységes nemzetközi képviseletének követelményéből fakad.”<sup>3</sup>*

Ebből az idézetből tehát látható, hogy a Közösség és a tagállamok megosztott külső hatásköreinek gyakorlása terén elsősorban egyrészt a szoros együttműködés, másrészt pedig a Közösség képviselete egységességének követelménye tölti ki a közösségi hűség elvét tartalommal.

A fenti véleményben tárgyalt megállapodások, tulajdonképpen az együttműködés „eredményei” lesznek az ún. vegyes szerződések,<sup>4</sup> amelyek a Közösség és a tagállamok közös jogi aktusai, azaz olyan egyezmények, melyeknek szerződő felei egyrészt a Közösség és a tagállamok, a másik részről pedig harmadik államok vagy nemzetközi szervezetek. A Bíróság tehát e véleménnyel (megerősítve ezzel korábbi döntéseiben megfogalmazott álláspontját) elismerte a vegyes szerződések érvé-

nyességét a közösségi jogban, és ezzel együtt hangsúlyozta azt is, hogy a Közösség intézményei és a tagállamok közötti együttműködésnek teljes körűnek kell lennie: meg kell valósulnia mind az egyezmények megkötésére irányuló eljárás, mind pedig az egyezményből eredő kötelezettségek végrehajtása során.

A megosztott hatáskörök vonatkozásában mindenek előtt azt szükséges hangsúlyozni, hogy a közösségi hűség elve a közösség és a tagállamok viszonyában egymás feladatkörei ellátásának kölcsönös elősegítését jelenti. Mint ahogyan azt már az előbb is kiemeltük, a megosztott hatáskörök gyakorlása során tulajdonképpen egyenrangú felek járnak el, s az együttműködési kötelezettség mindkét felet egyaránt terhelő kölcsönös kötelezettség. Az Európai Bíróság több esetben kifejezetten akként foglalt állást, hogy az elv a Közösség tekintetében is rendelkezik olyan jelentéstartalommal, hogy tartsa tiszteletben a tagállamok hatásköreinek gyakorlását.

Ennek szemléltetésére szolgál igen jó példaként a következő, *Luxemburg v. Parlament* eset.<sup>5</sup>

Ebben az ügyben a Luxemburgi Nagyhercegség indított keresetet az Európai Parlament székhelyéről szóló európai parlamenti állásfoglalás<sup>6</sup> megsemmisítése iránt.

Az alapító szerződéseknek az intézmények szervezetére és működésére vonatkozó rendelkezéseinek értelmében az intézmények csupán saját belső szervezetük szabályozására bírnak kompetenciával, míg a tagállamok rendelkeznek hatáskörrel arra, hogy a Közösség intézményeinek székhelyét közös megegyezéssel meghatározzák. A megsemmisítési keresetet megalapozó problémát az képezte, hogy ez utóbbiak semmi-

1 Lásd különösen a C-2/73 Geddo v. Ente Nazionale Risi [EBHT 1973. I. 865. o.] ügy 56. pontját.

2 Az együttműködési kötelezettség tartalmának bővebb kifejtését lásd különösen: P. Eeckhout, External relations of the European Union : legal and constitutional foundations (Oxford : Oxford University Press, 2004) 209–215. o., S. Hyett, The duty of cooperation: a flexible concept, in: A. Dashwood – C. Hillion (eds.): The general law of E.C. external relation (Sweet & Maxwell, London, 2000) 248–254. o.

3 1/94 vélemény [EBHT 1994. I. 5267. o.] 108. pont, 1/78. sz. döntés [EBHT 1978., 2151. o.] 34–36. pontja és a 2/91. sz. vélemény [EBHT 1993. I. 1061. o.] 36. pontja

4 A vegyes szerződésekről lásd bővebben: A. Rosas, The European Union and mixed agreements, in: A. Dashwood – C. Hillion (eds.): The general law of E.C. external relation (Sweet & Maxwell, London, 2000) 200–221. o.

5 C-230/81 Luxemburg v. Parlament [EBHT 1983. 255. o.] Az ügyben Bíróság a Közösség belső hatásköreinek vonatkozásában elemzi az együttműködési kötelezettség tartalmát. Az ítéletben foglalt megállapítások azonban ugyanúgy értelmezhetőek a külső hatáskörök tekintetében. Lásd különösen Hyett, The duty of cooperation... (2. lj.) című tanulmányát, ahol a szerző ugyanezen eset alapján tárgyalja a Közösség és a tagállamok együttműködési kötelezettségét a külkapcsolatok gyakorlása során.

6 HIL C 234, 22. o., 1981.9.14.

lyen határozatot sem hoztak az Európai Parlament és a többi intézmény székhelyének megállapításáról, és csak ideiglenes működési helyek meghatározására szorítkoztak. 1980. november 20-án a Parlament elfogadott egy állásfoglalást, amelyben arra kérte a tagállamok kormányait, hogy szüntessék meg az ideiglenes szabályozást és székhelyéről legkésőbb 1981. június 15-ig hozzanak határozatot, továbbá kijelentette, hogy ha ilyen határozat nem születik, nem lesz más választása, mint hogy saját maga hozza meg a szükséges rendelkezéseket.

A Bíróságnak tehát meg kellett vizsgálnia, hogy ezen a téren meddig terjed a tagállami és meddig a közösségi hatáskör. A Bíróság a következőket fogalmazta meg a kérdéssel kapcsolatban:

„...amikor a tagállamok kormányai ideiglenes határozatokat hoznak, a tagállamok és a közösségi intézmények számára a jóhiszemű együttműködés kölcsönös kötelezettségét előíró szabály értelmében – amely különösen az EGK-Szerződés 5. cikkének [jelenleg 10. cikk – B. I.] az alapját adja – tiszteletben kell tartaniuk a Parlamentnek a saját belső szervezete szabályozására vonatkozó hatáskörét. Ügyelniük kell továbbá arra, hogy az ilyen döntések ne akadályozzák a Parlament megfelelő működését.

Másrészről [...] A jóhiszemű együttműködés fent hivatkozott kölcsönös kötelezettségével összhangban ugyanakkor a Parlament döntéseinek pedig tiszteletben kell tartaniuk a tagállamok kormányainak az intézmények székhelye megállapítására vonatkozó hatáskörét és az időközben elfogadott ideiglenes döntéseket.”

Ugyanakkor viszont a Bíróság rögzítette azt is, hogy a Szerződésnek ezen rendelkezései „...azzal, hogy a tagállamokra ruházzák a székhely meghatározására vonatkozó hatáskört, felelőssé teszik a tagállamokat azért, hogy a Közösségek működésének biztosítása érdekében a Szerződésben előírt intéz-

ményi rendelkezések rendszerét e tekintetben kiegészítsék. Ebből következik, hogy a tagállamoknak nem csak joga, de kötelezettsége is e hatáskör gyakorlása”<sup>8</sup>

A Bíróságnak a fent idézett állásfoglalása akként értelmezhető, hogy a közösségi hűség elve mind pozitív, mind pedig negatív jelentéstartalommal bír. Pozitív értelemben a tagállamoknak meg kell tenniük minden szükséges lépést, tehát adott esetben konkrét aktusok meghozásáról van szó, amely elősegíti a Közösség céljainak elérését. Negatív értelemben pedig a tagállamoknak tartózkodniuk kell minden olyan magatartástól, amely veszélyezteti, vagy legalábbis potenciálisan megakadályozhatja a Közösség céljainak elérését.

### III. A Közösségi hűség elvének szerepe a Közösség kizárólagos külső hatásköreinek meghatározásában

Mint ahogyan a tanulmány bevezető részében már utaltam rá, nagyon sok esetben a külkapcsolatok gyakorlásának terén az Alapító Szerződés rendelkezéseiből nem következik egyértelműen, hogy a Közösség vagy a tagállamok rendelkeznek hatáskörrel a külső viszonyok szabályozására. A Bíróság előtt azonban számos alkalommal merült fel a kérdés, hogy az ilyenfajta, a Szerződés által rendezetlen tárgykörökben hogyan is alakul a Közösség és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás. Ilyen esetekben a közösségi hűség elve jelentésének meghatározása azért jelent problémát, mert nem lehet definiálni egyértelműen azon követelmény tartalmát, hogy „a tagállamok elősegítik a Közösség feladatainak teljesítését”, hiszen pontosan az nem világos – annak kérdéses volta miatt, hogy milyen hatáskörök gyakorlására van felhatalmazva a Közösség – hogy milyen feladatok tartoznak közösségi kompetenciába, vagyis,

hogy milyen aktusok elősegítésében áll a tagállami kötelezettség.

A közösségi hűség elve a hatáskörök megosztásában a Közösség beleértett külső hatásköreinek meghatározásánál különösen fontos szerepet kap. A „beleértett külső hatáskörök” doktrínája értelmében az Európai Közösség kizárólagos külső hatáskörrel rendelkezik mindazon területeken, amelyeken belső hatáskörrel bír és amely hatáskörök gyakorlása céljainak megvalósítása érdekében szükséges. A kérdés elsősorban, hogy mennyire lehet kiterjesztő módon értelmezni egy felhatalmazást a belső jogi aktusok meghozatalára? Hiszen a tagállamok, amikor a Közösséget létrehozták, nem kívántak számára több hatáskört juttatni, mint amelyet az egyes kompetenciák gyakorlására felhatalmazó rendelkezésekben rögzítettek. Ezt az álláspontjukat kifejezetten ki is nyilvánítják a „korlátozott felhatalmazás elvét” deklaráló 5. cikkben.<sup>9</sup>

A beleértett külső hatáskörök elmeletét először az AETR ügyben<sup>10</sup> mondta ki a Bíróság. Keresetében az Európai Közösségek Bizottsága a nemzetközi közúti fuvarozást végző járművek személyzetének munkájáról szóló európai megállapodásról (AETR) az Egyesült Nemzetek Európai Gazdasági Bizottságával folytatott tárgyalásokról és annak a Közösség tagállamai általi megkötéséről szóló tanácsi döntés megsemmisítését kérte. A Bíróság úgy ítélte meg, hogy a kérdés megválaszolása szükségessé teszi azon előzetes kérdés vizsgálatát is, hogy a vitatott döntés meghozatalának időpontjában az AETR-ről történő tárgyalások folytatása és annak megkötése a Közösség vagy a tagállamok hatáskörébe tartozott-e. A közlekedéspolitikára – amely kategória alá lényegében az AETR is tartozik – vonatkozó 75. cikk [jelenleg 71. cikk – B. I.]<sup>11</sup> ugyanis csak a Közösség belső intézkedé-

7 C-230/81 37. és 38. pont

8 C-230/81 35. pont

9 A Szerződés 5. cikkének értelmében „A Közösség az e szerződésben ráruházott hatáskörök és a számára kijelölt célkitűzések keretén belül jár el.” 10 C-22/70 [EBHT 1971. 263. o.]

11 A 71. cikk (1) bekezdésének értelmében a Közösség közlekedéspolitikájának végrehajtása céljából „...a Tanács [...] meghatározza:

a) a valamely tagállam területére irányuló vagy onnan kiinduló, illetve egy vagy több tagállam területén áthaladó nemzetközi közlekedésre alkalmazandó közös szabályokat;

b) azokat a feltételeket, amelyek mellett valamely tagállamban egy ott nem honos fuvarozó közlekedési szolgáltatásokat végezhet;

c) a közlekedés biztonságát javító intézkedéseket;

d) az egyéb megfelelő rendelkezéseket.”

sek megtételére ad kifejezett felhatalmazást a Közösségnek, a nemzetközi megállapodásokról folytatott tárgyalásokra és e megállapodások megkötésére a Szerződés nem tartalmaz külön rendelkezéseket.

A Bíróságnak tehát döntenie kellett arról a kérdésről, hogy fennáll-e a Közösség kizárólagos hatásköre vagy sem, és a hatáskörgyakorláshoz való jogosultság problémáját a következőképpen hozta összefüggésbe a közösségi hűség elvével:

„...a Szerződés rendelkezéseinek végrehajtásában nem lehet szétválasztani a Közösségen belüli intézkedések rendszerét a külkapcsolatokétól.

A 3. cikk e) bekezdésének értelmében a közös politika elfogadása a közlekedés területén a Közösség célkitűzései között külön említésre került.

Az 5. cikk [jelenlegi 10. cikk] szerint a tagállamok egyrészt megteszik a megfelelő intézkedéseket a Szerződésből, illetve a Közösség intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében, másrészt tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti a Szerződés célkitűzéseinek megvalósítását.

E rendelkezések összefüggéséből következik, hogy amennyiben a Szerződés céljainak megvalósítása érdekében közösségi szabályokat fogadtak el, a tagállamok a közös intézmények keretein kívül nem vállalhatnak olyan kötelezettségeket, amelyek a fenti szabályokat érinthetik, vagy módosíthatják azok hatályát.<sup>12</sup>

Láthatjuk tehát, hogy a közösségi hűség elvéből eredő tagállami kötelezettséget ebben az esetben az a követelmény jelenti, hogy a tagállamok „a közös intézmények keretein kívül nem vállalhatnak olyan kötelezettségeket, amelyek a Szerződés céljainak megvalósítása érdekében elfogadott közös szabályokat érinthetik, vagy módosíthatják azok hatályát.” A Közösség beleértett kizárólagos külső hatásköreinek megállapítása tehát tulajdonképpen következménye lesz azoknak a kötelezettségeknek, amelyeket a tagállamoknak a közösségi hűség elvének értelmében teljesíteniük kell.

Az ítélet másrészt megerősíti a Geddo ügyben már megfogalmazott álláspontot, hogy a közösségi hűség elvének tartalmát mindig a konkrét esetre vonatkoztatva kell vizsgálni, az EKSZ egyéb rendelkezéseinek, illetve azoknak a szabályoknak a függvényében, amelyek a közösségi jog általános keretét határozzák meg. Ebben az esetben az Európai Bíróság, amikor megállapította, hogy a belső közösségi aktusok által szabályozott tárgykörben a Közösség kizárólagos hatáskörrel rendelkezik a nemzetközi egyezmények megkötésére is, akkor tulajdonképpen a közösségi hűség elvére, mint a közösségi jogrend működését vezérlő egyik alapvető rendelkezésre hivatkozott.

Amikor ugyanis egy adott problémát többféleképpen lehet értelmezni, az Európai Bíróság a segítséget keres és ezt meg is találja a különböző, az európai közösségi jogrendszer működésére vonatkozó alapelvekben. Az ilyen alapelvek jogi alapját általában az alapító szerződések egyes rendelkezései jelentik. Ezeket az alapelveket azonban az Európai Bíróság nem feltétlenül egy az egyben, konkrét megfogalmazást nyerve találja meg a Szerződés valamely cikkében, hanem sok esetben a Szerződés általános rendszeréből és szelleméből kiindulva saját maga fogalmaz meg ilyen általános elveket, mint ahogyan tette ezt a beleértett külső hatáskörök doktrínájának kimondásával is. Ugyanakkor az Európai Bíróság a saját maga által kialakított elveket is az esetek legnagyobb részében az „írott jogforrásra” vezeti vissza, vagyis az Alapító Szerződés valamely – általában általános célkitűzést vagy elvet deklaráló – rendelkezésével igazolja. Ilyen „igazolós szereppel bíró” rendelkezést a beleértett külső hatáskörök elméletének alátámasztása érdekében is keresnie kellett. Ebben az esetben a Bíróság megtalálta az „igazolós rendelkezést” az EKSZ 10. cikkében megfogalmazott „közösségi hűség elvében” és az Európai Közösség általános célkitűzéseit rögzítő 3. cikkben. Tulajdon-

képpen a két rendelkezés együttes értelmezése jelenti a „beleértett külső hatáskörök elméletét”.

#### IV. A Bíróság esetjogának legújabb eredményei a közösségi hűség elvének értelmezéséről

Ebben a fejezetben a Közösségnek a belvízi áru fuvarozás és személyszállítás területén gyakorolt külső hatásköréhez kapcsolódó *Bizottság v. Luxemburg* esetének<sup>13</sup> témánk szempontjából releváns eredményeit kívánom ismertetni. Ez a Bíróság legújabb olyan eseteinek egyike,<sup>14</sup> amelyekben behatóan foglalkozott a tagállamoknak a külkapcsolatok gyakorlása terén a közösségi hűség elvéből eredő kötelezettségeivel. Az ügyben hozott ítélet egyik legfontosabb hozadéka az, hogy az EB ebben egyértelműen meghatározta, hogy a Közösség nemzetközi szerződések megkötésére vonatkozó eljárásának mely szakaszában kezdődik a tagállamok részéről a közösségi hűség elve betartásának kötelezettsége. Ezzel egy jelentős lépést tett annak irányába, hogy eloszlassa az azzal kapcsolatos bizonytalanságot, hogy mit is jelent a közösségi hűség elvének tartalma a tagállamok kötelezettségei és a Közösség kizárólagos külső hatásköreinek viszonylatában.

Az alapvető jogi probléma gyakorlatilag ugyanaz volt, mint az *AETR* esetben, vagyis, hogy a Szerződésnek a közlekedési politikára vonatkozó rendelkezéseinek értelmében<sup>15</sup> a belvízi úton történő személyszállítás és áru fuvarozás területén nem egyértelmű, hogy a belső jogi aktusok meghozatalára vonatkozó kifejezett közösségi hatáskör egyúttal jelenti-e azt, hogy a Közösség hatáskörrel rendelkezik a nemzetközi szerződések megkötésére is. Mindazonáltal a Tanács felhatalmazta a Bizottságot arra, hogy ebben a tárgykörben nemzetközi szerződést kössön, míg az *AETR* ügyben nem került sor a Közösséget konkrét megállapodás kötésére felhatalmazó tanácsi határozat meghozatalára.

12 C-22/70, 19–22. pont

13 C-266/03 *Bizottság v. Luxemburg* [EBHT 2005. I. 4805. o.]

14 A másik ilyen eset a C-433/03 *Bizottság v. Németország* [EBHT-ban még nem tették közzé] eset, melynek mind tényállása, mind pedig az abban hozott ítélet szinte teljes mértékben megegyezik a fent ismertetett *Bizottság v. Luxemburg* esetével.

15 A már fent idézett 71. cikk.

Ezért nem merült fel az a kérdés sem, hogy a Közösség külső hatásköre gyakorlásának mely szakaszától kezdve kell a tagállamoknak a közösségi hűség elvéből adódó kötelezettségük teljesítése érdekében meghozni a megfelelő intézkedéseket, illetve tartózkodniuk intézkedések megtételétől.

A Tanács 1992-ben hozott határozatával<sup>16</sup> felhatalmazta a Bizottságot, hogy tárgyalást folytasson a folyami utasszállításra és áru fuvarozásra alkalmazható szabályokra vonatkozó, az egyik részről az Európai Gazdasági Közösség, a másik részről Lengyelország és a Dunai Konvenció szerződő államai (Magyarország, Románia, Bulgária, a volt Szovjetunió, a volt Jugoszlávia és Ausztria) közötti többoldalú megállapodásról. A felhatalmazás indokolásaként a Tanács arra hivatkozott, hogy a Közösség ebben a tárgykörben már megalkotta a vonatkozó belső közösségi szabályokat. A Tanács e határozatát követően a Bizottság levelével több tagállamtól – köztük a Luxemburgi Nagyhercegségtől – kérte, hogy „tartózkodjanak minden olyan egyéni kezdeményezéstől, amely alkalmas a közösségi szinten indított tárgyalások megfelelő lefolyásának veszélyeztetésére, és különösen, hogy mondjanak le a már parafált vagy aláírt megállapodások megerősítéséről, valamint az új tárgyalások megnyitásáról a belvízi hajózás tárgyában a közép- és a kelet-európai országokkal”. A Közösség mindazonáltal a mai napig semmilyen többoldalú megállapodást nem kötött az érintett országokkal. A Bizottság ezen említett felszólítását megelőzően a Luxemburgi Nagyhercegség egyénileg (azaz tagállami szinten) tárgyalásokat kezdett a Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaság, Románia, valamint a Lengyel Köztársaság kormányaival a belvízi úton való szállításról szóló kétoldalú egyezmények megkötéséről. A Bizottság úgy vélte, hogy a luxemburgi kormány azáltal, hogy felszólítása ellenére folytatta a vitatott kétoldalú megállapodásokról való tárgyalást,

megsértette az EK-Szerződés 5. cikkét (jelenleg EK 10. cikk) és ezért megindította a luxemburgi kormány ellen az Európai Bíróság előtt a jogsértési eljárást.<sup>17</sup>

Az ítéletben a Bíróság kimondja, hogy a Bizottságot az egyezmény megkötésére felhatalmazó tanácsi határozat jelenti a legelső lépését a Közösség és a tagállamok nemzetközi szinten történő együttműködésének. Egy olyan határozat elfogadása, amely a Bizottságot felhatalmazza, hogy a Közösség nevében többoldalú megállapodásról tárgyaljon, nemzetközi szinten összehangolt közösségi akció kezdetét jelzi, és tagállamok részéről ezen a címen tartózkodási kötelezettséget foglal magában, legalábbis ez utóbbiak és a közösségi intézmények között egy szoros együttműködési kötelezettséget, oly módon, hogy a közösségi cél elérését megkönnyítse, és biztosítsa a cselekvés egységét és koherenciáját, valamint ez utóbbi nemzetközi képviselőjét.<sup>18</sup> A Bíróság a luxemburgi kormány azon érvét sem fogadta el, hogy kész felmondani az általa kötött kétoldalú egyezményt abban az esetben, ha a Közösség a saját nevében megkötötte a vonatkozó többoldalú közösségi egyezményt, mint ahogyan ezt a készségét ki is fejezte írásos nyilatkozatában.<sup>19</sup> Saját kétoldalú egyezményét tehát csak átmeneti jelleggel kívánja hatályban tartani, addig, amíg meg nem születik a közösségi szintű megállapodás. A Luxemburgi Nagyhercegség ugyanis azzal, hogy a továbbiakban is tárgyalásokat folytatott a vitatott kétoldalú megállapodásokról anélkül, hogy együttműködött vagy egyeztetett volna a Bizottsággal, veszélyeztette a Közösség feladatának és a Szerződés céljainak megvalósítását.

### **Összegzés**

A legfontosabb különbség a két alaphelyzet között, hogy míg a megosztott hatáskörök esetében egyértelmű, hogy az adott tárgykörben mind a

Közösség, mind a tagállamok rendelkeznek hatáskörrel az adott egyezmény megkötésére, a Közösség kizárólagos hatásköreinek vonatkozásában az nem világos, hogy hol húzódik a Közösség és a tagállam hatásköre közötti határvonal, azaz, hogy milyen hatáskörök gyakorlását kell tiszteletben tartaniuk és elősegíteniük a tagállamoknak. Éppen ezért a közösségi hűség elvének szerepe is más a két alapszituációban felmerülő problémák megoldásában.

Összességében azt állíthatjuk, hogy a közösségi hűség elve tartalmának megállapítása során az „egyszerűbb esetet” a megosztott hatáskörök kérdése jelenti. A Bíróság esetjoga értelmében a megosztott hatáskörök gyakorlása során a Közösség és a tagállamok a nemzetközi egyezmények megkötésére irányuló eljárás és az egyezmények végrehajtása során kötelesek szoros együttműködés kialakítására, ez tehát egy egymással szemben fennálló, mind tevéleges magatartást, mind pedig egy adott aktus meghozatalától való tartózkodást magába foglaló, a konkrét eset függvényében meghatározható kötelezettség. Az egyezmények megkötésére irányuló eljárás szabályszerű módon történő lefolyása és az egyezmények végrehajtása során meghozott intézkedések problémamentes működése tulajdonképpen garanciáját jelenti a közösségi hűség elvéből eredő kötelezettségek betartásának. Ilyen esetben tehát azért mondhatjuk, hogy a közösségi hűség elvének tartalma könnyebben megállapítható, mert egyértelműen meghatározható, hogy a tagállamoknak milyen kötelezettségeik erednek a „szerződésből, illetve a Közösség intézményeinek intézkedéseiből”, azt kell csupán vizsgálni, hogy „ezek biztosítása érdekében megteszik-e a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket”.

A problematikusabb esetnek az tekinthető, amikor a közösségi hűség elvéből eredő tagállami kötelezettség tartamát a tagállamoknak a Közösség kizárólagos külső hatásköreikhez való viszonyában vizsgáljuk. Itt

<sup>16</sup> A Tanács 1992. december 7-én hozott határozata

<sup>17</sup> Az eljárás szabályozását lásd az Alapító Szerződés 226. cikkében.

<sup>18</sup> C-266/03 60. pont

<sup>19</sup> C-266/03 65. pont

ugyanis, mint említettük, az alapproblémát a hatásköröknek Közösség és tagállamok közötti megvonása jelenti és éppen ezért nincsenek az előbbihez hasonló világos garanciák a közösségi hűség elvéből eredő kötelezettségek betartására, hiszen éppen az nem egyértelmű, hogy milyen kötelezettségei vannak a tagállamoknak.

Ilyen esetben viszont, amikor egy tagállami kötelezettség tartalma nem egyértelmű, akkor átformálódik a tagállami kötelezettséget megállapító szabály szerepe is. A normatív kötelezettséget rögzítő szabály ugyanis inkább egy általános vezérelvvé válik. A Bíróságnak az *AETR* ítéletben kifejtett érveléséből is láthattuk, hogy nem azt vizsgálta milyen tagállami intézkedéseket feltételez konkrétan a 10. cikkben megállapított közösségi hűség követelménye, hanem azt, hogy mit jelent ez a követelmény a Közösség és a tagállamok közötti külső hatáskörök megosztásánál.

Jogosan vetődhet fel azon kérdés, hogy miként működhet egy kikényszeríthető tagállami kötelezettségeket rögzítő szabály a Bíróság joggyakorlatában egyben „hatásköreosztó” általános elvként? Mint ahogyan azt a *Geddo* ügyben is hangsúlyozta a Bíróság, „az 5. cikk [jelenleg 10.cikk] a tagállamok általános kötelezettségét mondja ki, amelynek pontos tartalma minden esetben a Szerződés rendelkezéseitől, vagy annak általános rendszeréből fakadó szabályoktól függ.” A Közösség kizárólagos külső hatáskörei és a közösségi hűség elve viszonyának vizsgálata során – mint ahogyan azt már fent is tárgyaltuk – annak meghatározása érdekében, hogy milyen kötelezettségei vannak a tagállamoknak, azt az előkérdést is szükséges tisztázni, hogy egyáltalán milyen tárgykörök tartoznak kizárólagos külső közösségi kompetenciába.

Már fent is említettük, hogy az Európai Közösség Alapító Szerződése meglehetősen szűkszavú és tágan értelmezhető rendelkezéseket tartalmaz a hatáskörök megosztásával kapcsolatban. Ahhoz tehát, hogy a Bíróság a hatáskör megosztás kérdésében dönteni tudjon, bizonyos kötelezően érvényesítendő elvekre van szüksége, melyekkel döntésének helyességét igazolja. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata jól mutatja, hogy ezekhez az elvekhez a Bíróság általában visszatér, amikor is alá kívánja támasztani a konkrét esetben hozott döntés jogilag helyes voltát.

További kérdésként merülhet fel, milyen mögöttes érvek indokolhatják, hogy a Közösség és melyek azt, hogy a tagállamok rendelkezzenek kizárólagos hatáskörrel valamely egyezmény megkötésére? Ilyen kötelezően érvényesítendő elvek általában a Közösség céljait rögzítő rendelkezések között találhatóak meg, illetve azok értelmezéséből vezethetők le. Ilyen alapelvek és célok például a belső piac kohéziójának biztosítása vagy a fenti esetekben is tárgyalt közös közlekedéspolitikai megvalósítására irányuló törekvés. Egyrészt tehát azt mondhatjuk, hogy amikor a Bíróság a hatáskörmegosztás kérdéséről dönt, ezek az általános célok és alapelvek töltik meg a közösségi hűség elvét tartalommal. Másrészt pedig a közösségi hűségnek az Alapító Szerződés 10. cikkében megvalósult deklarációja kifejezetten megerősíti a Közösség általános céljai elérésének szükségességét. Tehát végeredményben a Közösség általános céljai és alapelvei, illetve a közösségi hűség elve egymást támogató általános szabályokként jelentenek iránymutatást a Bíróságnak a Közösség és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás megállapítása során.

A közösségi hűség elvéből eredő tagállami kötelezettség meghatározásának igénye és a hatáskör megha-

tározás, mint előkérdés tisztázásának szükségessége kölcsönösen hatnak egymásra. Éppen emiatt értelmezhető az Európai Bíróság tevékenysége több ügy eldöntése során akként, hogy nem a közösségi hűség elvéből eredő tagállami kötelezettség megállapítása érdekében határozza meg, hogy mely tárgykörök tartoznak a Közösség kizárólagos külső hatáskörébe, hanem a Közösségnek való „hatáskörjuttatás” érdekében értelmezi a közösségi hűség elvéből eredő tagállami kötelezettség tartalmát. Ha szélsőségesen kívánunk fogalmazni, a Közösség kizárólagos külső hatáskörei meghatározásának vonatkozásában azt is mondhatjuk a közösségi hűség elvének szerepéről, hogy a hatáskörmegosztás terén az átruházott hatáskörök elvének ellentétes pólusát képviseli, tulajdonképpen az EB eszköze arra, hogy ez utóbbit elvet kijátssza. Természetesen nem kívánom ilyen radikális végkövetkeztetéssel a tanulmányt összegezni, mindenesetre az valóban megállapítható, hogy az átruházott hatáskörök elvével ellentétben a közösségi hűség elvére sokkal inkább a Bizottság, mint a Közösségi érdekek első rendű képviselője hivatkozik.<sup>20</sup> A Bíróság tehát, amikor elismeri a közösségi hűség elvére történő hivatkozás létjogosultságát, akkor ezt általában a közösségi célok megvalósításának és a közösségi jogrend hatékony működésének érdekében teszi, a tagállami érdekeket szinte minden esetben háttérbe szorítva. Összegzésképpen tehát elmondhatjuk, hogy a Szerződés 10. cikkében foglalt hűségkötelezettség egy kikényszeríthető tagállami kötelezettséget foglal magában, amely azonban általános megfogalmazása miatt egyben egy, a közösségi jogrendszer működését vezérlő alapelv szerepét is betölti és éppen ezért jelentése az adott jogi környezet és politikai akarat függvényében rugalmasan értelmezhető.

20 A fent elemzett Bizottság v. Luxemburg eseten kívül ugyanezt vehetjük észre az ún. *Open-Skies* esetekben is. (C-467/98. Bizottság v. Dánia ügyben [EBHT 2002., I. 9519. o.], C-468/98. Bizottság v. Svédország ügyben [EBHT 2002., I. 9575. o.], C-469/98. Bizottság v. Finnország ügyben [EBHT 2002., I. 9627. o.], C-471/98. Bizottság v. Belgium ügyben [EBHT 2002., I. 9681. o.], C-472/98. Bizottság v. Luxemburg ügyben [EBHT 2002., I. 9741. o.], C-475/98. Bizottság v. Ausztria ügyben [EBHT 2002., I. 9797. o.] és C-476/98. Bizottság v. Németország ügyben [EBHT 2002., I. 9855. o.] hozott ítéletek.

## Az Európai Unió pénzügyi ellenőrzési rendszere

A pénzügyi, költségvetési ellenőrzés úgy az Európai Unióban, mint minden más jogállami keretek között működő államban a költségvetési gazdálkodás alapvető fontosságú eleme. A pénzügyi ellenőrzés egyrészt a költségvetési gazdálkodást folytató egyes intézmények, illetve a részben vagy egészben költségvetési forrásból gazdálkodó egyéb jogalanyok ellenőrzését jelenti. Más nézőpontból azonban a pénzügyi ellenőrzés a fő végrehajtó szerv – tagállamok esetében a kormányok, az EU esetében a Bizottság –, mint a költségvetés végrehajtásáért általánosan felelős intézmény tevékenységének ellenőrzését jelenti.

A Római Szerződés rendelkezései szerint az Európai Unió általános költségvetésének elfogadása a Parlament és a Tanács, míg végrehajtása a Bizottság feladata.<sup>1</sup> A Szerződés 274. cikke általános alapelvként rögzíti, hogy a költségvetés végrehajtásának – politikai – felelőssége a jóváhagyott előirányzatok keretei között a Bizottságot terheli függetlenül a végrehajtás konkrét módjától. Tekintettel arra, hogy a költségvetés végrehajtására – gyakorlati okokból – többféle módon kerülhet sor,<sup>2</sup> érdemes röviden kitérni ezek bemutatására is, hogy a pénzügyi ellenőrzés rendszere is érthetővé váljon:

- *központosított módon*, ahol a Bizottság közvetlenül saját intézményein keresztül, vagy közvetett módon, végrehajtó ügynökségek közreműködésével teljesíti a végrehajtási feladatokat;
- *a tagállamokkal megosztott módon*, amikor a Bizottság egyes végrehajtási feladatokat átruház a tagállamokra;
- *decentralizált módon*, amikor a vég-

rehajtási feladatok harmadik államokat – is – terhelnek, továbbá – *nemzetközi szervezetekkel* közös gazdálkodás keretében.

A tagállamok közreműködését már maga a Római Szerződés is rögzíti (274. cikk), a harmadik államok és nemzetközi szervezetek bevonását a végrehajtásba pedig az EU jelentős pénzügyi támogatásokat magában foglaló nemzetközi szerepvállalásai indokolják. Mindazonáltal a költségvetés végrehajtásának minden módját illetően nagyon lényeges követelmény, hogy a végrehajtásban részt vevő intézmények kötelesek a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvét<sup>3</sup> szem előtt tartani.

Mindemellett meg kell azonban jegyezni, hogy noha a Szerződés szerint a Bizottságot (mint a Biztosok testületét) terheli az alapvető – politikai – felelősség a közös költségvetés végrehajtásáért, a központosított módon történő végrehajtás esetén sincs valójában közvetlen végrehajtási hatásköre. A költségvetés végrehajtásával kapcsolatos érdemi teendőket ebben az esetben sem a Biztosok testülete, hanem az erre felhatalmazott *pénzügyi szereplők* (*financial actors*): az engedélyezésre jogosult és a számvitelért felelős tisztségviselők látják el.

A költségvetési kötelezettségvállalások során az engedélyezésre jogosult tisztségviselő jár el az adott intézmény nevében. Ennek megfelelően minden intézmény belső szabályzatban határozza meg, hogy mely alkalmazottaira ruhazza át az engedélyezésre jogosult tisztségviselő feladatait, az átruházott hatáskörök hatályát és a megbízott személyek számára a rájuk ruházott hatáskörök továbbruházásának – esetleges – lehetőségét. Az

engedélyezésre jogosult tisztségviselő felel a bevételek és a kiadások végrehajtásáért. Feladatai ellátása során köteles a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvét szem előtt tartani, és felelős annak biztosításáért, hogy a jogszerűség és a szabályszerűség követelményei teljesüljenek. A kiadások tekintetében az engedélyezésre jogosult tisztségviselő költségvetési kötelezettségeket és jogi kötelezettségeket vállal, érvényesíti a kiadásokat és engedélyezi a kifizetéseket, valamint vállalja az előirányzatok végrehajtására vonatkozó előzetes intézkedéseket. A bevételek tekintetében feladatköre magában foglalja az esedékessé váló követelésekre vonatkozó becslések elkészítését, a beszedendő jogosultságok megállapítását és beszedési utalványok kiadását.<sup>4</sup>

A számvitelért felelős tisztségviselő felel:

- a) a kifizetések megfelelő teljesítésért, a bevételek beszedésért és a megállapított követelések behajtásáért;
- b) a beszámoló elkészítéséért és bemutatásáért;
- c) a könyvvizetelésért;
- d) a számviteli szabályok és módszerek megállapításáért és a számlatükör elkészítéséért;
- e) a számviteli rendszerek megállapításáért és érvényesítéséért;
- f) pénztárkezelésért.

Bár számát tekintve nem a leggyakoribb, de a nem központosított módon történő végrehajtás bizonyos eseteiben is előfordul, hogy a Bizottság (mint a Biztosok testülete) kifejezetten a végrehajtással összefüggő döntést hoz. Ilyen döntés például a kohéziós alaphoz támogatott projektek, vagy a jelentős összegű (50 milliárd euró összköltséget meghaladó) strukturális támogatásban részesített projektek engedélyezése. Az egyéb olyan esetekben, ahol a végrehajtás nem a Bizottság által közvetlen módon történik, a végrehajtás felelősségét – függetlenül a Bizottság általános felelősségétől – a tagállamok viselik.

1 European Union – Public Finance, European Commission Directorate-General for the Budget, EUR-OP, Luxemburg, 2002, 253–263. o., Római Szerződés 272. és 274. cikk

2 Kende Tamás – Szűcs Tamás: Európai Közjog és Politika, Osiris, Budapest, 2003, 648. o.

3 Az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló 1605/2002/EK, Euratom rendelet 27–28. cikk 4 1605/2002/EK rendelet 59–60. cikk



A költségvetés végrehajtásának ellenőrzését illetően elsőként azt érdemes számba venni, hogy milyen belső és külső szervezeti egységek és intézmények működnek közre a pénzügyi ellenőrzésben, és ezeknek mi tartozik a feladat és hatáskörükbe.

Az ellenőrzést végzők számba vétele során mindenképp meg kell különböztetni az adott intézményen belül működő belső ellenőrzést és a külső ellenőrzést végző intézményeket. Tágra értelmezve e kérdést, ide kell sorolnunk a közös költségvetés végrehajtásának jogszerűségén, hatékonyságán és eredményességén örökös Európai Parlamentet, az Európai Számvevőszéket, a Bizottsághoz kapcsolódó, részben annak kérései között működő intézményeket: kezdetben a Bizottság főigazgatóságain kialakított ellenőrzési részlegeket, később szintén a Bizottság kérésein belül létrehozott egységes Európai Csalás Elleni Irodát (UCLAF),<sup>5</sup> illetve ennek utódát, az 1999-ben létrehozott Európai Csalás Elleni Hivatalt (OLAF),<sup>6</sup> valamint minden EU intézmény belső ellenőrzési szervezeti egységét.

1. *A belső ellenőrzés.* A belső ellenőrzés működtetése a Közösség valamennyi, közösségi forrásokat felhasználó intézményének kötelessége. A belső ellenőr felel a költségvetés-végrehajtási rendszerek és eljárások megfelelő működésének ellenőrzéséért.

Az intézmények belső ellenőrzési szervezetének feladata az intézmény gazdálkodásának figyelemmel kísérése és véleményezése, a gazdálkodás feltételeinek javítására ajánlások készítése az intézmény vezetése számára, valamint a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elve alkalmazásának elősegítése. Ennek érdekében a belső ellenőr az adott intézmény minden tevékenységét és részlegét megvizsgálhatja, és a feladataihoz szükséges minden információt a rendelkezésére kell bocsátani. A belső ellenőrzési szervezet eseti és éves rendszeres jelentések keretében tájékoztatja az adott intézményt a megállapításairól. Az intézményeknek a belső ellenőr ajánlásai

alapján megfelelő lépéseket kell tennie a feltárt hibák és hiányosságok orvoslására. Az éves ellenőrzési jelentésben a belső ellenőr feltünteti a végrehajtott ellenőrzések számát és típusát, ajánlásait és az intézménynek az ajánlások alapján tett lépéseit.

Speciálisan, a többi EU-intézménytől eltérően alakul a belső ellenőrzés rendszere a Bizottságon belül. Ennek alapvető oka, hogy a költségvetés kiadási oldala rendszerét tekintve a EU intézményi struktúráját követi, de ebben a rendszerben a Bizottság fejezete a többi intézményétől eltérően épül fel. A költségvetés kiadási oldala hat fő fejezetre oszlik: az Európai Parlament, a Tanács, a Bizottság, a Bíróság, a Számvevőszék fejezetre, valamint a Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Bizottsága közös fejezetére. A kiadási fejezetek előirányzatai kizárólag igazgatási előirányzatok a Bizottság fejezetet kivéve, amely két fő részre oszlik:

- az egyik rész tartalmazza a Bizottság igazgatási előirányzatait,
- a másik rész azonban a közösségi politikák (mezőgazdaság, strukturális politika, stb.) finanszírozására vonatkozó előirányzatokat tartalmazza.

Ezt figyelembe véve alakul a Bizottság belső ellenőrzési rendszere akként, hogy jelenleg valamennyi főigazgatóság (köztük a kiadások szempontjából legfontosabbak, mint például a mezőgazdasági, vagy regionális politikai főigazgatóság) önálló belső ellenőrzési részleggel rendelkezik. Korábban a Bizottságon belül is működött egy egységes belső pénzügyi ellenőrző egység, de a Bizottság szervezetének folyamatos növekedése miatt 2002-től áttértek a főigazgatóságokéin belső ellenőrzési struktúra kialakítására. Ezeket egészíti ki az Internal Audit Service, amely a főigazgatóságok belső ellenőrzési rendszereit „kívülről” ellenőrző, illetve támogató belső szervezeti egység a Bizottság szakszolgálatai között.

A Bizottság által végzett belső pénzügyi ellenőrzés nem csak utólagos ellenőrzést jelent, hanem lény-

egében a költségvetés végrehajtásának menetébe épített ellenőrzési folyamatot is. Mindez nem is lehet meglepő, hiszen ha a Bizottság viseli a felelősséget a költségvetés végrehajtásáért, akkor biztosítani kell számára, hogy ne csak azokat a pénzügyi folyamatokat – a közvetlen végrehajtás eseteit – kísérhessen figyelemmel, amelyekre a rendszer lényegéből adódóan közvetlen ráhatása van, hanem azokban az esetekben is legyen lehetősége közvetlen ellenőrzések lefolytatására, ahol valamely tagállam, vagy harmadik állam hatóságai járnak el a költségvetés végrehajtása, így a különböző támogatások kiutalása és kifizetése, vagy egyes költségvetési bevételek beszédése során. A Bizottság által végzett ellenőrzések hatékony lebonyolítására természetesen akkor kerülhet csak sor, ha a közös költségvetésből finanszírozott különböző támogatási rendszerek szabályait magukban foglaló jogszabályok – e körben alapvetően tanácsi rendeletek – megfelelő jogszabályi környezet biztosításával a Bizottság ellenőreinek megfelelő mozgásteret biztosítanak.

A mezőgazdasági támogatások tekintetében e kérdést a közös agrárpolitika finanszírozásáról szóló 1290/2005/EK rendeletet szabályozza, amely a tagállamok köteleességévé teszi, hogy a támogatásokkal kapcsolatos minden szükséges információt a Bizottság rendelkezésére bocsássanak, és megtegyenek minden megfelelő intézkedést annak megkönnyítésére, hogy a Bizottság a közösségi finanszírozás irányítása keretében szükségesnek ítélt ellenőrzéseket – ideértve akár a helyszíni ellenőrzéseket is – elvégezhesse. A tagállami szervek, illetve az Európai Számvevőszék ellenőrzéseitől függetlenül a Bizottság ellenőrei jogosultak minden szükséges dokumentumhoz hozzáférni. Az ellenőrzés különösen arra terjed ki,

- a) hogy a tagállami közigazgatási gyakorlat megfelel-e a közösségi szabályoknak;
- b) hogy az előírt bizonylatok megvannak-e és összhangban vannak-e a finanszírozott üggyellet;

<sup>5</sup> Unité de Coordination de la Lutte Anti-Fraude  
<sup>6</sup> Office Européen pour la Lutte Anti-Fraude

c) a finanszírozott ügyletek végrehajtásának és ellenőrzésének feltételei biztosítottak-e.

Az ellenőrzéseket vagy a Bizottság tisztviselői folytatják le a tagállamok előzetes értesítését követően, vagy a Bizottság kérésére – az érintett tagállam egyetértésével – az adott tagállam illetékes hatóságai végzik. Az érintett tagállam tisztviselői részt vehetnek a Bizottság tisztviselői által lefolytatott ellenőrzésben, illetve a Bizottság tisztviselői is részt vehetnek a tagállami hatóságok által végzett ellenőrzésben.

A strukturális alapokból finanszírozott támogatások végrehajtásának ellenőrzésért a strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló 1083/2006/EK tanácsi rendelet alapján egyszerre terheli felelősség a tagállamokat és a Bizottságot. Alapvetően a tagállamok feladata a szabálytalanságok kivizsgálása, a támogatás végrehajtásának, illetve ellenőrzésének jellegét, illetve feltételeit befolyásoló minden jelentősebb változás megállapítása nyomán történő fellépés, valamint a szükséges pénzügyi korrekciók elvégzése. A Bizottság feladata, hogy az Európai Közösségek általános költségvetésének végrehajtásáért való hatáskörében biztosítsa, hogy a tagállamok zavartalanul működő irányítási és ellenőrzési rendszerekkel rendelkezzenek a közösségi alapok hatékony és szabályszerű felhasználása érdekében. Ennek érdekében a Bizottság ellenőrzést végző tisztviselői és alkalmazottai – legalább egy munkanappal korábban történő előzetes értesítés mellett – az alapokból finanszírozott műveletekre vonatkozó, valamint az irányítási és ellenőrzési rendszerekre vonatkozó helyszíni ellenőrzéseket végezhetnek.

Természetesen nem csak az egyezményes szabályok teszik lehetővé a Bizottság ellenőreinek, hogy a tagállamokban pénzügyi ellenőrzéseket

folytassanak le, hiszen az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek csalással és egyéb szabálytalanságokkal szembeni védelmében a Bizottság által végzett helyszíni ellenőrzésekről és vizsgálatokról szóló 2185/96/EK, Euratom tanácsi rendelet általánosan felhatalmazza a Bizottságot, hogy a tagállamokban helyszíni ellenőrzéseket tartson

– súlyos vagy transznacionális szabálytalanságok, illetve több tagállamban működő gazdasági szereplőkre kiterjedő szabálytalanságok felderítése védett, vagy  
– ott, ahol a szabálytalanságok felderítése végett a tagállamban a helyzet a helyszíni ellenőrzések és vizsgálatok megerősítését igényli, valamint  
– az érintett tagállam kérésére.

2. Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF), mint az EU pénzügyi érdekeit sértő cselekmények (csalás) elleni küzdelem fő intézménye. A Szerződés 280. cikkének rendelkezései a Közösség és a tagállamok kifejezett kötelezettségévé teszi a csalás és a Közösség pénzügyi érdekeit sértő minden más jogellenes tevékenység elleni küzdelmet. Lényeges sajátossága a vonatkozó szabályozásnak, hogy a csalás elleni küzdelem keretében rendelkezések a közigazgatási és nem a büntetőjogi szabályozás részét képezik. A büntetőjogi szabályozás ugyanis – sem anyagi sem eljárási jogi szempontból – nem tartozik közösségi hatáskörbe.<sup>7</sup>

A Közösségen belül a csalás elleni fellépés sokáig igen nehézkesnek bizonyult és sokszor akadályokba ütközött. Ennek alapvető oka a közösségi tisztviselők immunitása, illetve a mentelmi jog alóli feloldásnak a Bizottság diszkrecionális jogkörébe való utalása volt.<sup>8</sup> E téren alapvető fordulatot az 1998-ban, a Bizottság bukását eredményező korrupciós botrány hozott.<sup>9</sup> Ez ugyanis azt eredményezte, hogy rá egy évre, 1999-ben létrehozták az Unió pénz-

ügyi érdekeit sértő csalások és ehhez kapcsolódó más cselekmények központi szerveként az Európai Csalás Elleni Hivatalt, az OLAF-ot.<sup>10</sup>

A 352/1999/EK, ESZAK, Euratom határozat elfogadásának legfontosabb eredménye, hogy pontosan meghatározza a Hivatal feladatait, és egyúttal a Bizottsághoz fűződő viszonyát.

Az OLAF a Bizottságra ruházott hatásköröket gyakorolva külső igazgatási vizsgálatokat hajt végre a csalások, a korrupció és a Közösség pénzügyi érdekeit károsító minden más jogellenes cselekmények, valamint a Közösség rendelkezéseinek bármilyen cselekedet vagy intézkedés általi megsértése elleni küzdelem megerősítése céljából. Noha a Hivatal a Bizottság szervezetébe tartozik, és annak hatásköreit gyakorolva jár el vizsgálati hatásköreit mégis teljes függetlenséggel gyakorolja. A Hivatal igazgatója a hatáskörök gyakorlásával kapcsolatosan sem a Bizottságtól, sem a kormányoktól, sem pedig az intézményektől, szervektől nem kérhet és nem fogadhat el utasításokat. Az OLAF feladata vizsgálatok lefolytatása, az EU pénzügyi érdekeit károsító bármilyen jogellenes tevékenységek feltárása, valamint olyan, a szakmai feladatok teljesítéséhez kapcsolódó, súlyosnak minősülő tények kivizsgálása céljából, amelyek a Közösségek tisztviselői és alkalmazottai kötelességeinek fegyelmi vagy büntetőeljárást eredményező elhanyagolásának, vagy olyan jogellenes cselekedetnek minősülnek, amelyeket az uniós intézmények és szervek tagjai, vezetői vagy személyzetének olyan tagjai követtek el, amelyekre nem érvényes az Európai Közösségek tisztviselőinek személyzeti szabályzata és a Közösségek egyéb alkalmazottaira vonatkozó alkalmazási feltételek.

Az OLAF-nak lehetősége van külső vizsgálatok lefolytatására is a tagállamokban. A tagállamokban

7 Mindez nem jelenti azonban azt, hogy lennének a Bizottság részéről törekvések a Közösség pénzügyi érdekei büntetőjogi védelmének biztosítására. E törekvések egyik legfontosabb dokumentuma az 1995-ben aláírt, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló Egyezmény

8 illetve az ehhez csatolt jegyzőkönyvek. Az Egyezmény csak hosszas ratifikációs eljárást követően, 2002 októberében lépett hatályba, és lényegében azt eredményezte, hogy a Közösség pénzügyi érdekeit sértő csalás tényállása bekerült a tagállami büntető jogszabályokba.

9 Farkas Ákos: Az OLAF szerepe az EU csalások elleni fellépésben, in: Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az Európai Unió büntügyi együttműködési rendszerében, KJK-Kerszöv, Budapest, 2005, 19. o.

10 A Parlament 1998-ban a költségvetési beszámoló tárgyalása során, a Számvevőszék véleménye alapján Bizottságtól megtagadta a mentesítést az 1996-os pénzügyi év költségvetésével való gazdálkodása, a feltárt korrupciós ügyek miatt.

végzett külső vizsgálatok és ellenőrzések során a Bizottságra ruházott hatásköröket gyakorolja, harmadik országokban pedig az együttműködési megállapodások rendelkezéseivel összhangban jár el. A külső vizsgálatokat és az ellenőrzéseket a 2185/96/EK, Euratom rendelet szerint eljárva folytatja le. A vizsgálatok során az OLAF

- az intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek birtokában levő minden információhoz közvetlen és bejelentés nélküli hozzáférési, valamint minden helyiségbe belépési jogosultsággal rendelkezik;
- szóbeli információ közlésére tartathat igényt az intézmények és szervek tagjai, a hivatalok vagy ügynökségek igazgatósága és személyzete részéről;
- helyszíni vizsgálatokat végezhet az érintett gazdasági szereplő helyiségeiben azon célból, hogy információt szerezzen az ilyen gazdálkodó szervezeteknél esetlegesen előforduló szabálytalanságokról;
- jogosult az általa folytatott vizsgálatok során információ szolgáltatására felkérni minden érintett személyt.

3. A Számvevőszék az Unió legfőbb külső pénzügyi ellenőrzést végző intézménye, amelynek feladata a bevételekkel és kiadásokkal – a közösségi pénzügyi szabályoknak megfelelő – hatékony gazdálkodás ellenőrzése. A Számvevőszék létrehozásáról 1975-ben a Brüsszeli Szerződés keretében döntöttek a tagállamok,<sup>11</sup> és feladatai, hatásköre sok szempontból hasonlít a magyar Állami Számvevőszék feladataihoz.<sup>12</sup>

- A Számvevőszék hatásköre kiterjed
- minden közösségi bevételi és kiadási pénzügyi művelet ellenőrzésére;
  - a Közösség és intézményei által készített pénzügyi beszámolók ellenőrzésére, ehhez kapcsolódóan az éves jelentés és a Megbízhatósági Nyilatkozat kiadására,
  - bármely témáról egyedi jelentés elkészítésére,
  - a pénzügyi témájú közösségi jogszabály-tervezetek véleményezésére,

– a csalás elleni küzdelemmel kapcsolatos intézkedésekre vonatkozó javaslatlételre.

A Számvevőszék ellenőrzései lehetnek:

- a) pénzügyi ellenőrzések, amelyek lehetnek
  - tisztán jogszerűségi, a pénzügyi szabályok betartását vizsgáló ellenőrzések (vagy másképpen törvényességi ellenőrzések), vagy
  - az elszámolások megbízhatóságára irányuló ellenőrzések.
- b) teljesítmény ellenőrzések: irányulhatnak a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás ellenőrzésére, amely keretében a Számvevőszék az adott műveletek gazdaságosságát, hatékonyságát és eredményességét vizsgálja.

A Számvevőszék minden költségvetési év után a költségvetés végrehajtásáról szóló beszámolóról – amelyet a Bizottság, mint a költségvetés végrehajtásáért felelős intézmény készít el – kötelezően éves jelentést és saját döntése alapján egyedi ellenőrzéseiről külön jelentéseket készít, amelyeket az Európai Közösségek Hivatalos Lapjában közzé is tesz.<sup>13</sup> Az éves jelentés legfontosabb eleme a Közösségek elszámolásainak megbízhatóságáról és az elszámolások alapjául szolgáló ügyletek szabályszerűségéről szóló *megbízhatósági nyilatkozat* (*Déclaration d'assurance – DAS*), amely jellegét tekintve egy beszámolóhoz fűzött könyvvizsgálói jelentéshez hasonlítható. A Számvevőszék az Unió minden főbb tevékenységéről külön megbízhatósági nyilatkozatot készít és tesz közzé.

A Számvevőszék ellenőrzést végezhet mind a Közösség intézményeinél és egyéb szerveinél, mind tagállamok szerveinél és intézményeinél, továbbá minden olyan természetes és jogi személynél, aki végső kedvezményezettként az EU közös költségvetéséből származó kifizetésben részesül. A Számvevőszék, mint az Európai Unió önálló intézményének ellenőrzési hatásköre kiterjed az Unió mindhárom pillére pénzügyi műveleteinek ellenőrzésére.

A Számvevőszék a jelentéseiben

köteles minden szabálytalanságot jelezni, és amennyiben szükséges a csalás és más szabálytalanságok vizsgálatával foglalkozó közösségi, vagy tagállami szerveket, különösen az *Európai Csalás Elleni Hivatal* (OLAF) tájékoztatni. Az OLAF feladata, hogy csalás gyanúja esetén részletes vizsgálatot folytasson le, az érintett tagországban (vagy más kedvezményezett országban) büntetőeljárást kezdeményezzen, és hogy nyomon kövesse a jogalap nélkül felhasznált közösségi támogatások visszatéríttetését.

4. A *parlament* ellenőrzés. A parlamenti ellenőrzés keretében nem kizárólag a parlament ellenőrzési jogköréről kell szót ejteni, hanem – mivel a költségvetési hatáskörök megoszlanak kettejük között – ide tartozik a Tanács ellenőrzéssel kapcsolatos jogköre is. Mindazonáltal, a költségvetés végrehajtásának politikai ellenőrzését túlnyomó részt mégis a Parlament végzi.

A parlamenti ellenőrzés eredetileg csak utólagos ellenőrzést jelentett, amely tevékenységét a Parlament főként a Költségvetési Ellenőrző Bizottságon keresztül gyakorolta. Ebből az utólagos ellenőrzésből fejlődött ki – és a Maastrichti szerződéssel vált jogszabályi előírássá is – a költségvetés végrehajtása folyamatos ellenőrzésének jelenlegi rendszere. Eszerint a Bizottság a Parlamentnek nemcsak utólag, a költségvetési év lezárulta után számol be a költségvetés végrehajtásáról, hanem havonta, illetve negyedévente tájékoztatást nyújt a Parlament részére. Mindezeket túl a Parlament Költségvetési Ellenőrző Bizottsága – amely a parlamenti ellenőrzés során a Parlamenten belül a legfontosabb szerepet játssza – további információkat, tájékoztatást kérhet, illetve a Parlament eseti vizsgáló bizottságot állíthat fel.

A parlamenti ellenőrzés legfontosabb mozzanata a *mentesítés* megadása a Bizottság számára, amely a magyar fogalmak szerint a zárszámadás megvitatásához és elfogadásához hasonlítható. A mentesítés megadása azt jelenti, hogy a költség-

11 A Bizottság 352/1999/EK határozata az Európai Csalás Elleni Hivatal létrehozásáról

12 A Számvevőszék 1977. július 1-én kezdte meg munkáját.

13 Werner Weidenfeld – Wolfgang Wessels: Európa A-tól Z-ig, EUR-OP, Luxemburg, 1997, 134. o.

vetési év lezárultát követően az Európai Parlament – a Szerződés 276. cikke alapján – a Tanács ajánlása alapján, a – költségvetés végrehajtásáért általánosan felelős – Bizottságot mentesíti a költségvetési gazdálkodásból minden további felelőssége alól, és az adott költségvetési időszakot minden vonatkozásban befejezettnek és lezártnak tekinti. A mentesítés megadása egyrészt a költségvetési hatóság politikai – értékelő – nyilatkozata a költségvetés végrehajtásáról, másrészt számviteli szempontból a beszámoló végző elfogadását jelenti. A mentesítési eljárás magában foglalja az adott költségvetési év számláinak lezárását. A Parlament a mentesítésről szóló határozata mellé csatol egy állásfoglalást, amely tartalmazza a költségvetés végrehajtására vonatkozó észrevételeit.

A költségvetési beszámoló elfogadásában és a mentesítés megadásában a Tanács hatásköre formálisnak tűnhet, hiszen lényegében csak a fent említett ajánlás elkészítése tartozik ide, politikailag azonban ez a nem kötelező ajánlás igen fontos eszköz a Tanács kezében, amely adott esetben jelentősen tudja befolyásolni a Parlament döntését.<sup>14</sup>

Természetesen előfordulhat, és a gyakorlatban elő is fordult többször,<sup>15</sup> hogy a Parlament különféle okokból elhalasztotta a beszámoló elfogadását és a mentesítés megadását. (Ebben az esetben a mentesítés megadásáról az újabb szavazás az adott költségvetési évet követő második év októberében történik. Ekkor a Parlament vagy elfogadja, vagy elutasítja a mentesítés megadását). Ugyanígy előfordulhat, hogy a Parlament elutasítja a beszámoló elfogadását és a mentesítés megadását, amely a gyakorlatban kétszer (1984-ben és 1998-ban)<sup>16</sup> fordult elő eddig. A mentesítés engedélyezésének elutasítása konkrét jogi következményekkel nem jár, de komoly politikai szankciónak lehet tekinteni. A gya-

korlatban abban két esetben amikor ilyen helyzet előfordult, a Bizottság – különböző okokból – nem mondott le azonnal.<sup>17</sup>

5. Végül az EU pénzügyi ellenőrzési rendszerének bemutatásával kapcsolatban nem lehet figyelmen kívül hagyni a tagállamok által létrehozott és működtetett ellenőrző szerveket, intézményeket, amelyek az előbbieket mellett ugyancsak lényeges szerepet játszanak a közösségi pénzügyi ellenőrzési rendszerben, és ezáltal a közösségek pénzügyi érdekeinek védelmében. E körben a tagállami számvevőszékek mellett ki kell emelni a tagállamok által tagállami szinten kötelezően létrehozott és működtetett „integrált igazgatási és ellenőrzési rendszert”, amely a mezőgazdasági támogatások döntő részére kiterjed.<sup>18</sup>

#### Néhány következtetés

Az előzőekben áttekintettük, hogy az Európai Unióban a pénzügyi-költségvetési ellenőrzés feladatait mely szervek és intézmények látják el és ezen szerveknek és intézményeknek mire terjed ki a hatáskörük. Ezt követően érdemes kitérni arra is, hogy mindebből a magyar pénzügyi-költségvetési ellenőrzési intézményrendszer vagy a rá vonatkozó szabályozás számára milyen következtetések, javaslatok vonhatók le. E téren két dolgot mindenképpen szükséges kiemelni.

1. Az első az Állami Számvevőszék helyzete, konkrétan az, hogy pénzügyi oldalról ki ellenőrzi az Állami Számvevőszéket, és az általa tett megállapítások elleni jogorvoslat problémája. A magyar közjogi berendezkedésben az ÁSZ, mint az Országgyűlés szakosított ellenőrző szerve jogosult valamennyi állami és önkormányzati szerv, illetve részben vagy egészben állami forrásból gazdálkodó egyéb szervezet pénzügyi ellenőrzésére, és ennek keretében a költségvetésből származó források

felhasználásának vizsgálatára. Az ÁSZ azonban maga is költségvetésből gazdálkodó szerv, de a magyar közjogi rendszerben nincs olyan intézmény amely az ő gazdálkodását ellenőrzi(het)né. Bár az Országgyűlés felé beszámolási kötelezettséggel tartozik, de egy költségvetési beszámolóban történő megvitatása nyilvánvalóan nem helyettesíthet egy érdemi pénzügyi ellenőrzést, még akkor sem, ha az ÁSZ önkéntesen könyvvizsgálói véleményt is csatol hozzá. Az Európai Unióban részben ezt a helyzetet kiküszöbölendő az OLAF jogosult minden intézmény, így az Európai Számvevőszék tekintetében is ellenőrzést lefolytatni. Az OLAF hatáskörét és eljárási jogosultságait illetően érdemes szem előtt tartani az Európai Bíróságnak az Európai Közösségek Bizottsága v Európai Központi Bank ügyben<sup>19</sup> hozott ítéletéhez fűzött indokolását, amely szerint az egyes közösségi intézmények, mint például a Parlament, a Bizottság, vagy akár maga a Bíróság függetlenséget élveznek, de a függetlenség alapvetően politikai függetlenséget jelent és nem azt, hogy valamely intézmény – az adott ügyben az Európai Központi Bank – ki lenne véve a közösségi jog hatálya alól. Mivel minden közösségi intézményre vonatkoznak a közösségi jog rendelkezései, így a közösségi jog szabályai alapján működő OLAF mindenfajta különbségtétel és korlátozás nélkül jogosult bármelyik intézménynél vizsgálatot folytatni. Nem befolyásolja a vizsgálat lehetőségét az sem, hogy az OLAF szervezetileg a Bizottság keretein belül működik, mert tevékenységét a Bizottságtól teljes függetlenségben végzi, így vizsgálatai nem sértik más közösségi intézmények függetlenségét sem.

Mindemellett, ami az ÁSZ által, az általa vizsgált, ellenőrzött intézmények gazdálkodására tett megállapításokat illeti, ezen ellenőrzött in-

14 Kende Tamás – Szűcs Tamás: Európai Közjog és Politika, Osiris, Budapest, 2003, 187–188. o.

15 European Union – Public Finance, European Commission Directorate-General for the Budget, EUR-OP, Luxembourg, 2002, 298. o. 16 pl. 1990-ben, 1992-ben, 1997-ben, és 1998-ban

17 A Parlament 1998-ban a Bizottságtól megtagadta a mentesítést az 1996-os pénzügyi év költségvetésével való gazdálkodása miatt.

18 Kende Tamás – Szűcs Tamás: Európai Közjog és Politika, Osiris, Budapest, 2003, 378–379. o.

19 A közös agrárpolitika keretébe tartozó közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról szóló 1782/2003/EK, illetve 1259/1999/EK rendeletek alapján.

tézmények számára – a kötelező egyeztetésen kívül – nincs semmilyen formális jogorvoslati lehetőség az ÁSZ esetlegesen elhábzott, téves megállapításaival szemben. E kérdés bár nem annyira kardinális, mint egy bírósági, vagy közigazgatási határozat esetében, hiszen az ÁSZ megállapításainak nincs közvetlen konkrét következménye, de egy esetlegesen téves megállapítás az adott intézményre vagy annak vezetőire közvetve negatív hatást gyakorolhat.

2. A másik kiemelendő kérdéskör a költségvetés végrehajtásának par-

lamenti ellenőrzése. Az EU és a magyar szabályozást egymással összehasonlítva megállapítható, hogy amellett, hogy mindkettő rögzíti a költségvetés végrehajtásának parlamenti ellenőrzési kötelezettségét, mind a szabályozásnak a jogrendszerben elfoglalt helyét, mind módját illetően jelentősen eltérnek egymástól. Rendszertani szempontból a közösségi jogrendszerben az elsődleges jogszabályok közé tartozó Római Szerződés megnyitja a lehetőségét a nem csak utólagos parlamenti ellenőrzésnek,<sup>20</sup> és emellett

külön – bár *lex imperfecta* jellegű – hangsúlyt ad neki a mentesítés intézményén keresztül. Ehhez képest a magyar – alkotmányi – szabályozás lényegét tekintve csak arról rendelkezik, hogy kell zárszámadást készíteni, és ezt az Országgyűlés fogadja el. A magyar alkotmányi szabályozás nem szól a folyamatos (nem kizárólag utólagos) parlamenti ellenőrzés lehetőségéről és Parlamentünk az Áht. megalkotása, illetve – rendszeres módosításai – során sem vindikálta e jogot magának.

József Zsuzsanna

## Nemzetközi kereskedelmi jog amerikai kitekintéssel

### A jogterület szabályozásának tárgya

A nemzetközi kereskedelmi jog a nemzetközi gazdasági kapcsolatok jogán belül komplex szabályozás tárgya, a szabályozás nem egynemű, és jellegzetes szabályozási módszerét sem lehet meghatározni. Bánrévy Gábor meghatározása szerint a nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga olyan jogterület, ahol a jogviszonyok szabályozásában együtt és egyszerre hatnak nemzetközi közjogi, igazgatási és pénzügyi jogi, polgári jogi, anyagi jogi és kollíziós jogi normák, jogszabályok. Mádl Ferenc felfogásában a nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga olyan jogszabályösszesség, amely súlya, funkciója, a szabályozás sajátosságai folytán összefüggő, relatíve önálló jogterület, didaktikai szempontból pedig önálló diszciplína. Nem tartoznak a nemzetközi magánjog tárgyához azok a külföldi elemeket tartalmazó viszonyok, amelyek az állami szuverenitással közvetlenebb kapcsolatot mutatnak.

A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga szabályozásának tárgya egyrészt szűkebb, mint a nemzetközi magánjog, mert a magánjogból csak a gazdasági-üzleti viszonyok tartoznak e jogterülethez. Tágabb viszont azért, mert közjogias elemeket is tartalmaz. Magyarországon a jogirodalom e két jogterületet az 1970-es évek végéig magánjogi vonatkozásai és a nemzetközi elemek miatt összetartozónak tekintette. Az elkülönülés folyamatának eredményeként a nemzetközi gazdasági kapcsolatok jogának rendszerbe foglalásáról az utóbbi években jelentek meg részletesebb publikációk.<sup>1</sup> Az anyag átfogó feldolgozására először Vörös Imre vállalkozott. Az Egyesült Államokban az elméleti elhatárolás problémája nem jelentkezett, a nemzetközi kereskedelmi jogot gyakorlati szempontból közelítik meg.

### Jogforrások csoportosítása

Az elhatárolás nehézségét adja, hogy a nemzetközi gazdasági kap-

csolatok joga és a nemzetközi kollíziós magánjog jogforrásai között átfedés van. A nemzeti kollíziós magánjog forrásai a magyar jogrendszerben az írott jog, a szokásjog és a joggyakorlat.<sup>2</sup> A nemzetközi magánjogi tényállásokat közvetett módszerrel rendezzi a nemzetközi kollíziós magánjogi Kódex, a 1979. évi 13. tvr. Nemzetközi közvetett jogrendezésnek minősül az EU tagállamainak a szerződéses kötelmi jogi viszonyokra irányadó jog meghatározásáról, a szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról szóló Római Egyezmény (1980. június 19.), amely zárt jellegű multilaterális nemzetközi egyezmény, keretei között csak az EK tagállamai lehetnek szerződő felek. Az Egyezmény 1991. április 1-jén lépett hatályba, és 1999-től minden akkori tagállamban hatályosult. Magyarország Brüsszelben, 2005. április 14-én aláírt egyezményvel csatlakozott a Római Egyezményhez, amelyet a 2006. évi XXVIII. törvény hirdetett ki. Közvetlen nemzeti jogrendezésnek (anyagi jogi) minősül a Ptk. *lex specialis* szabályozása, a 1978. évi 8. tvr. a Magyar Népköztársaság Polgári Törvénykönyvének a külgazdasági kapcsolatokra történő alkalmazásáról (Kptk), amely egyik alapvető jogforrása a magyar nemzetközi gazdasági kapcsolatok jogának.

20 C-11/00. [ECR 2003 p. I-07147] 133–139. para.

21 A folyamatos ellenőrzés – a 1605/20002/EK rendelet alapján – nem csak lehetőség, hanem ténylegesen gyakorolt parlamenti jogkör.

1 Bánrévy Gábor: A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga (PPKE ÁJK könyvek, 2004. 4. kiadás), Vörös Imre: A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga I–III. Kötet, Krim Bt., Budapest, 2004.

2 Burián László – Kecskés László – Vörös Imre: Magyar Nemzetközi Kollíziós Magánjog (Logod Bt., 2002)

Fontos nemzetközi jogforrások azok a nemzetközi egyezmények (ratifikálás vagy kihirdetés által válnak a belső jog részévé), amelyekben a részes államok egymás közötti viszonyukban egységesítik egy-egy kollíziós tényállás tekintetében kollíziós normáikat, a joghatóságra vonatkozó szabályokat, vagy szabályozzák a különböző államok jogalanyai közötti bizonyos szerződéses viszonyokat. A kétoldalú szerződések gyakran jogsegély szerződések, multilaterális szerződések. A nemzetközi magánjogi tárgyú szerződések kidolgozásában például fontos szerepe van a Hágai Nemzetközi Magánjogi Konferenciának, amely fő feladatának tekinti a kollíziós jogok egységesítését.

A nemzetközi közvetlen jogrendezéshez soroljuk a Bécsi Vételi Egyezményt<sup>3</sup> (angol rövidítéssel: CISG), amelyet a részes államok 1980. április 11-én 42 állam fogadott el és hat állam – köztük Magyarország – alá is írta, és 1988. január 1-jén 11 állam vonatkozásában lépett hatályba.<sup>4</sup> Előzményei az UNIDROIT 1964-es hágai egyezményei az áruk nemzetközi vételéről (ULIS) és az áruk nemzetközi vételi szerződésének megkötésére vonatkozó egyezmény (ULF). A római székhelyű UNIDROIT-ban (Nemzetközi Intézet a Magánjog Egységesítésére)<sup>5</sup> 60 állam képviselti magát. Az intézet 1994-ben készítette el a nemzetközi kereskedelmi szerződések általános problémáira kidolgozott egységes mintaszabályokat. (Jogi relevanciája van, ha a szerződést kötő felek ennek alkalmazását kikötik.) A modell törvény javított, bővített változata 2004-ben készült el, amely a kontinentális és a common law jogrendszerek szerződési szabályait hangolta össze

a szerződéskötés, a szerződés értelmezés, az anyagi érvényesség, a teljesítés és a szerződéskötés területén. Az UNIDROIT törekszik az egyes szerződéstípusok egységesítésére. Az Utazási szerződésekre vonatkozó, 1970-ben Brüsszelben elfogadott egyezmény 1976 óta néhány országban hatályban van. A nemzetközi faktoringra, valamint a pénzügyi lízingre vonatkozó szerződéseket Ottawában írták alá 1988. május 28-án. Az ingók nemzetközi adásvételéhez kapcsolódó képviselői ügyekre 1983. február 17-én elfogadott Genfi Egyezmény nem lépett hatályba.

Az Európai Szerződési Jog Alapelvei (1999) olyan, a szerződések európai közös szabályainak összefoglalására készült modell-törvény jellegű dokumentum, amely kifejezetten az európai területre vonatkozik, nem tartalmazza az amerikai elveket és értékeket. A bécsi székhelyű UNCITRAL,<sup>6</sup> az ENSZ nemzetközi jogegységesítéssel foglalkozó bizottsága magánjogi jogegységesítési törekvése megnyilvánult a Bécsi Egyezmény és a nemzetközi adásvételre irányadó elévülési jogra vonatkozó New York-i Egyezmény létrehozásában. A Hágai Nemzetközi Magánjogi Konferencia,<sup>7</sup> amely 1897-ben holland kezdeményezéssel alakult, és 1955 óta nemzetközi szervezatként működik, 1955-ben elfogadta az Ingó dolgok nemzetközi adásvételére alkalmazandó jogról szóló egyezményt, amely a részes államok jogába inkorporált egységes jog (Magyarország nem részese). A konferencia 1985-ben új egyezményt dolgozott ki, amely még nincs hatályban.

A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga jogforrásaihoz soroljuk a nemzetközi kereskedelmi kapcsola-

tokra vonatkozó, az államok nemzetközi közössége által elfogadott nemzetközi jogi alapelveket,<sup>8</sup> egyes többoldalú nemzetközi egyezményeket, és vonatkozó kétoldalú nemzetközi gazdasági és kereskedelmi szerződéseket.

A gazdasági kapcsolatok szervezésében és fejlesztésében jelentős szerepet játszik például az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsának egyik regionális szerveként az Európai Gazdasági Bizottság (Genf székhellyel), az ENSZ Kereskedelmi és Fejlesztési Konferenciája (UNCTAD-Genf székhellyel), az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmények (GATT), illetve utódszervezete a Kereskedelmi Világszervezet (WTO). A nemzetközi szervezetek által készített útmutatók, segédletek, összeállítások is a nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga jogforrásainak minősülnek.

## A jogterület meghatározása

Az 1970-es évek második fele óta a magyar jogtudományban Szászy István, majd Világhy Miklós nyilvánította ki álláspontját amellett, hogy a nemzetközi magánjogban a közvetlen jogrendező szabályokat külön kell választani a közvetett jogrendezéssel szabályozó kollíziós jogtól. A nemzetközi magánjog definíciója a hatvanas években még mindkét szabályozási módot tartalmazta.<sup>9</sup> Mádl Ferenc 1978-ban<sup>10</sup> a közvetlen szabályozás elkülönítését a „tények lázadásának” jelenségével indokolta,<sup>11</sup> és a nemzetközi gazdasági kapcsolatok jogszabályanyagát kiforratlan, komplex jogterületnek nevezte. Bánrévy Gábor e komplex területhez tartozó szabályokat önálló normarendszernek tekinti, mert céljuk azonos: a nemzetközi gazda-

3 Sándor Tamás – Vékás Lajos: Nemzetközi adásvétel, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Kft., 2005.

4 2005. március 1-jén már 63 állam

5 Jelentős egyezményei: 1964-ben Hágában elfogadott: ULIS, ULFIS, 1983-ban Genfben elfogadott Képviselő Nemzetközi Adásvételben, 1988-as ottawai diplomáciai konferencián elfogadott Nemzetközi Pénzügyi Lízingre és a Nemzetközi Faktoringra vonatkozó egyezmények. 1994-ben tette közzé a Nemzetközi Kereskedelmi Egyezmények című összeállítását, amely a világ jogrendszereinek szerződésekre vonatkozó jogszabály gyűjteménye

6 Tevékenysége: 1974. évi New York-i Egyezmény a nemzetközi adásvétellel kapcsolatos elévülési időről, 1980-ban Jegyzőkönyv egészítette ki, 1978. évi Hamburgi Egyezmény a tengeri áru fuvarozásról, 1980. évi Bécsi Konvenció a nemzetközi adásvételi szerződésekről, 1982. évi Választottbírói Eljárási Szabályzat, 1985. évi Mintatörvény a nemzetközi kereskedelmi választottbíróiságról

7 tagállamainak száma: 62

8 Pl. Az ENSZ 6. közgyűlése által 1974-ben elfogadott Az államok gazdasági jogainak és kötelezettségeinek Charta-ja.

9 Szászy: Az európai népi demokráciák nemzetközi magánjoga. Akadémiai Kiadó, 1962. 12. oldal, Világhy: Bevezetés a nemzetközi magánjogba, Tankönyvkiadó Vállalat, 1966. 9. oldal

10 Mádl: Összehasonlító nemzetközi magánjog – A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga, Közgazdasági és Jogi könyvkiadó, 1978.

11 Mádl Ferenc – Vékás Lajos: Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga (Nemzeti Tankönyvkiadó, 2004., 6. kiadás, 24. oldal)

sági kapcsolatok során létrejövő jogviszonyokat rendezik.

Önmagukban a szabályozásban résztvevő normák azonban más gazdasági viszonyokban is alkalmazhatók, tehát az önállóság ilyen értelemben viszonylagos. A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga tehát viszonylagosan önálló, komplex jogterület, amelynek tárgyát a nemzetközi gazdasági kapcsolatok során létrejövő vagyoni és – azokkal szorosan összefüggő – személyi viszonyok alkotják, amelyeknek jellegzetes, hasonló jogviszonyoktól megkülönböztető jellegét a jogviszonyokban megjelenő nemzetközi elem adja, s amely jogviszonyok szabályozásában együtt és egyszerre hatnak nemzetközi jogi, közjogi, anyagi jogi és kollíziós jogágakba tartozó normák. A nemzetközi elem tehát itt is fontos ismérv, a magyar kollíziós magánjoghoz hasonlóan.

Vörös Imre professzor megfogalmazása szerint nemzetközi gazdasági kapcsolatok alatt a külkereskedelmen túlmenő, túlmutató, nemzetközi elemmel bíró, nyereségre törekvő, üzletszerű gazdasági tevékenységet, a maga egészében értjük. A nemzetközi elem kifejezése sajátos anyagi jogi szabályozást igényel, amelyben három jogág: a polgári jog, a közigazgatási jog és a nemzetközi jog egyaránt, komplex módon, együtt hatva játszik szerepet. E jogviszonyokban is megjelenik a nemzetközi elem, azonban, itt formailag akkor lényeges, ha a jogalkotó lényegesnek minősíti, tartalmilag pedig abban az esetben, ha a nemzetközi elem a jogviszony lényeges, jellegadó elemét jelenti.

Vörös Imre A Nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga I–III. a magyar jogirodalomban egyedülálló módon vállalkozott e komplex jogterület rendszerbe foglalására. A munka első kötében az író a jogi szabályozás összetettségét három jogalanytípus közötti jogviszonyok egymásra tekintettel történő, együttítható szabályozására osztotta. Általánosságban a polgári anyagi jog szabályozza a szerződő felek nemzetközi elemmel bíró, egymás közötti, horizontális kapcsolatát.

A közigazgatási jogon belül a külkereskedelmi igazgatási jog szabályozza a gazdasági társaságok és a

honosságuk szerinti állam közötti alá fölé rendeltéget mutató vertikális jogviszonyokat, ide értve a szerződéskötéshez szükséges hatósági engedélyek beszerzése miatti jogviszonyokat. És harmadikként ide sorolja a a nemzetközi joghoz tartozó nemzetközi egyezmények rendszerét, amelyek a szuverén államok közötti horizontális jogviszonyokat szabályozzák.

A nemzetközi magánjog komplexitása a polgári jog, a közigazgatási jog és a nemzetközi jog együttíthatóságából és közreműködéséből adódik. Vörös professzor meghatározása szerint tehát a nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga azon normák összessége, amely lényeges nemzetközi elemet tartalmazó gazdasági-üzleti tárgyú jogviszonyokat komplex módon, több jogág: a polgári jog, a közigazgatási jog és a nemzetközi jog közreműködésével együtt hatva, és egyes módszerrel: alapvetően közvetlen jogrendezést nyújtó anyagi jogi, de a polgári jogi vonzatok tekintetében kivételesen közvetett jogrendezést nyújtó kollíziós normákkal szabályozza.

### A jogterület rendszerezése

Vörös Imre a nemzetközi gazdasági kapcsolatok jogát a magyar jogtudományban úttörő módon rendszerezte. A különös részt három kérdéskörre osztotta: közjogi- és magánjogi feltételrendszerre, valamint a vállalatok közötti nemzetközi elemmel bíró nemzetközi választott bírászkodás területére. A közjogi kereteken belül megkülönböztette a nemzeti jogrendszerbe tartozó közigazgatási és pénzügyi jogi kereteket, valamint a belső szabályozásban megjelenő külső, nemzeti jogi kereteket. A magánjogi kereteket ismét általános és különös részre osztotta, ez utóbbiban foglalkozva a dologi jogi aspektusokkal, a külföldi vállalatalapítással, és a nemzetközi szerződési joggal. A nemzetközi szerződési jogot a professzor Bánrév Gáborhoz hasonlóan elkülönítette a szerződések célja szerint ún. önálló gazdasági célra irányuló szerződésekre és járulékos szerződésekre, valamint megemlíti az új jelenséget, az elektronikus kereskedelmet.

Bánrév a nemzetközi gazdasági kapcsolatokat a létrejövő magánjogi szerződések leggyakoribb fajtái szerint tagolta könyvében, a 94. oldalon. Külön foglalkozott az adásvétellel, a többi szerződést két nagy csoportra osztotta aszerint, hogy a szerződések magukban hordozzák-e a gazdasági célt (pl. nemzetközi lízing), vagy más szerződés megvalósítására, teljesítésének lehetővé tételére irányulnak (pl. nemzetközi fuvarozás, szállítmányozás, fizetési ügyletek).

### A nemzetközi kötelmi jogviszonyok jogforrásai

A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga kötelmi jogi tartalmú jogviszonyaiban az elsődleges jogforrásnak a felek által megkötött szerződést tekintik. Az Egyesült Államokban e jogviszony tekintetében a „jogalkotók” maguk a felek, a szerződéskötés alaki és tartalmi szempontból is szabad, bizonyos szerződéseknel azonban érvényességi szempont az írásbeliség. A felek a kontinentális jogrendszerekben is a kógens jogszabályi rendelkezés keretei között szerződésük tartalmát, jogaikat és kötelezettségeiket szabadon állapíthatják meg. A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga kötelmi jogi jogviszonyainak nemzetközi írott jogforrásai a gazdasági-üzleti jogviszonyokban részt vevő természetes és jogi személyekre állapít meg kötelezettséget, nem a szerződő államra. Washingtoni konvenció e tekintetben határeset, mert az a szerződő államokat is kötelezi az általuk kötött beruházási szerződésből eredően.

Jelentős nemzetközi jogforrás a már említett Bécsi Vételi Egyezmény, valamint az 1924-es, a hajóraklevélre vonatkozó Hágai Szabályok (1931. évi VI. tv), az elévülési időről szóló 1974. évi New York-i Egyezmény (1989. évi 1. tvr), a nemzetközi áru fuvarozásról szóló CMR, amelyet a 1971. évi 3. tvr. hirdetett ki, a COTIF-CIM a nemzetközi vasúti áru fuvarozásról (1986. évi 2. tvr.), a nemzetközi légifuvarozásról szóló Varsói Egyezmény (1936. évi XXVIII. tv.), a Berni Uniós és a Párizsi Uniós Egyezmény (nemzetközi magánjog tárgyköre) és az 1958-as New York-i Egyezmény a külföldi választott-

bírósági határozatok elismeréséről (1962. évi 25. tvr.).

Nemzeti jogszabályi jogforrás Magyarországon a 1978. évi 8. tvr. (Kptk). Alapvető jogforrásnak tekinthetők az egyes jogrendszerek nemzeti magánjogi – polgári- és kereskedelmi jogi (elsősorban kereskedelmi törvénykönyvek) szabályai.<sup>12</sup> A common law országai közül Angliában 1893-ban kodifikálták a Sale of Goods Act-ot (SGA), amelyet 1979-ben módosítottak. Az USA-ban, Louisiana kivételével, a Uniform Commercial Code (UCC) szabályozza a kereskedelmi, és általában a kötetmi viszonyokat. Ez az 1962-ben megalkotott egységes kereskedelmi kódex az Egyesült Államokban regionális jogegységesítési törekvésnek tekinthető, mert szövetségi állami szinten szabályozza, az egyes tagállamok eltérő jogi szabályozásán felül emelkedve, a kereskedelmi-kötelmi jogügyleteket.

Általános érvényű jogforrások a szokásjog, valamint a szokvány. Bánrévy egyéb jogforrásainak tekinti a kereskedelmi szokásokat, azaz a kereskedelmi forgalomban az azonos szakmához tartozók által kölcsönösen betartott eljárási módokat, valamint a szokványokat, azaz az összegyűjtött, egységes szerkezetbe foglalt, írásban rögzített kereskedelmi szokásokat,<sup>13</sup> valamint az általános szerződési feltételek tipizált szerződési feltételrendszerait, és jogforrásnak tekinthető a felek egymás közötti üzleti gyakorlata is.

### Nemzetközi üzleti jogügyletek az USA-ban

Az Egyesült Államokban a magyar jogirodalomban nemzetközi gazdasági kapcsolatnak nevezett jogterület szabályozásának tárgyát, a lényeges nemzetközi elemmel rendelkező gazdasági jogügyleteket International Business Transactions-nak (IBT) nevezik, szabályozását a nemzetközi jogon belül a nemzetközi közjogtól elkülönített nemzetközi

magánjogon (international private law) belül helyezik el.

Az IBT-t két kategóriára osztják: az egyik az, amelyben amerikai jogalany közvetlen befektetéseket eszközöl külföldi államban – ilyenkor gyakran a fogadó állam is részese a jogügyletnek, ritkábban nemzetközi szervezet, (pl. Világbank) vagy Investment Finance Corporation (IFC). A másik, legjellemzőbb terület az árukkal és szolgáltatásokkal, valamint a szellemi tulajdonnal kapcsolatos szerződések.

Nicholas G. Karambelas (Sfikas and Karambelas LLP), Washington D.C. Bar 2004–2005 főtitkára, a kamara továbbképzési progjájának egyik vezetője (Continuing Legal Education – CLE) és előadója az ABC of International Business Transactions (IBT) címmel tartott szimpóziumán kiemelte a legfontosabb eldöntendő kérdéseket a különböző országok alanyai között kötendő szerződéseknél, ezek: a szerződés nyelve, a szerződésre alkalmazandó jog, a társadalmi, az üzleti és a jogi kultúra, a jogorvoslat kérdése, valamint a fizetés eszköze és módja. Szerződéskötéskor a felek megállapodnak abban, hogy milyen nyelven készült szerződést fogadnak el mindkettlen a szerződés hiteles nyelve, a nemzetközi szerződési jogban az angol az általánosan alkalmazott üzleti nyelv.

Szerződéskötéskor a jogválasztás mellett meghatározandó az is, hogy a szerződés milyen részletességgel készüljön el. Az amerikai jogászok – a common law hagyományok szerint, ügyfelük védelmében tipikusan – a szerződésekben minden részletre kiterjedően igyekeznek rögzíteni a felek viszonyát, ezért nem ritka az 50-60 oldalas szerződés. Az IBT során a nemzetközi gyakorlat szerint a kötetmi jogviszonyokban igyekeznek a kontinentális jogban elfogadott módon modell törvényekre, egyezményekre hivatkozni. Amerikai jogászok a kontinentális jogot úgy fogalmazzák meg, hogy minden

tilos, ami nem megengedett,<sup>14</sup> míg a common law-t: ami nincs megtiltva, azt lehet.

A common law jogrendszere érvényesült az USA-ban – Louisiana és Puerto Rico kivételével –, Kanadában (kivéve Quebec), Ausztráliában, Cipruson, Indiában, Pakisztánban és Afrika korábbi angol gyarmati területein. A nemzetközi gazdasági kapcsolatok tipikus alanyai között világszerte gyakori az állam, amelynek immunitásával kapcsolatban a joggyakorlat igényei alapján a funkcionális immunitás elmélete érvényesül, magánjogi jogviszony alanyaként nem illeti meg a mentesség. Az Európai Immunitási Egyezményt 1972-ben, az amerikaiakat 1976-ban (FSIA), a britet pedig 1978-ban írták alá. Amerikai felfogás szerint akkor, ha az állam magánjogi jogviszony alanya, jogvita esetén nem az állam, hanem annak valamely intézménye perelhető három esetben: egyrészt akkor, amikor az állam kimondottan vagy ráutaló magatartással lemond immunitásáról, másrészt, ha az állam kereskedelmi tevékenységet folytat, továbbá abban az esetben, ha az állam ingatlanl kapcsolatos jogsértés alanya. A más államban megalakult és működő jogi személyek, gazdasági társaságok jogalanyiségének és ezzel kapcsolatos járulékos kérdéseknek, például a képviseleti jogosultságnak, a képviselő jogkörének és hatáskörének, valamint felelősségének eldöntése fontos magánjogi kérdés. A nemzetközi kereskedelmi jogügyletekben nehézséget okoz a különböző államok különböző gazdasági társasági formáinak elnevezése, és a tulajdonosi valamint a képviseleti jogok gyakorlásának megítéskése. A nemzetközi gazdasági társaságokkal, a multinacionális nagyvállalatokkal szembeni fellépés nehéz, mert ezekhez több állam vállalatai tartoznak részvényesi vagy szerződéses kapcsolattal. A nemzetközi magánjogi vállalat határokat átlépő gazdasági tevékenységet folytat, egységes céggént lép fel a

12 Önálló kereskedelmi jog (törvénykönyv) van az európai országok közül pl. Franciaországban, Belgiumban, Spanyolországban, Portugáliában (ezen országok korábbi gyarmatain is), valamint Németországban és Ausztriában.

13 Ezek közül a Nemzetközi Kereskedelmi Kamara (ICC) legfontosabb gyűjteményei: az INCOTERMS, amely 1936-ban jelent meg először, 2000. január 1 óta az INCOTERMS 2000. hatályos, amely 13 klauzulát tartalmaz (Nemzetközi Kereskedelmi Feltételek); Okmányos meghűtelezésre vonatkozó szabályok (Regles vagy UCP), valamint Beszedésre vonatkozó egységes szabályok (Uniform Rules for Collection)

14 Merryman: The Civil Law Tradition – „anything that is not permitted is prohibited” (Stanford University Press, 1969)



piacon. Az egységes irányítás, az ellenőrzés a részvényeseken keresztül történik az e célra létrehozott, a meghatározó tulajdoni hányadot képviselő társaságon, a holdingon keresztül, vagy menedzsment szerződésekkel. A nemzetközi közjogi vállalatok létrehozása közjogi aktszal, nemzetközi szerződéssel történik. (pl. Győr-Sopron-Ebenfurti Vasút: GYSEV) A nemzetközi kereskedelmi/szolgáltatási szerződésekben a fentiek miatt fontos megjelölni a végrehajtásért felelős személyt és felelőssége terjedelmét, emellett a felek jogain és kötelezettségein, a teljesítés pontos körülírásán, ide értve a fizetés határidejét, módját, az árfolyam számítását és ellenőrzését is, a nem várt események és jogorvoslatok kérdését is tisztázni kell. Az amerikai adásvételi szerződésekbe az ügyvédek rögzítik a vám-import szabályokat, a fizetési és a teljesítési garanciákat, a biztosításokat és a kötvényekre vonatkozó adatokat is.

Lényeges különbség van a közjegyzőség kérdésében az USA jogában, ahol e tevékenységet bárki végezheti, kibocsátott okiratai nem minősülnek közokiratnak. Floridában és Alabamában a kontinentális-hoz hasonló jogi szabályozás miatt a közjegyző funkciója és a kibocsátott okiratai is hasonlóak, ezért az általuk készített okiratokat gyakrabban fogadják el Európában nemzetközi üzleti tranzakciók során, örökösödési és családjogi ügyekben.<sup>15</sup> A kontinentális államokból érkezett szerződő felek általánosan elfogadott hitelesítésért a konzulátusokhoz fordulhatnak.

Az 1963. évi bécsi egyezmény (Magyarországon kihirdette a 1987. évi 13. tvr.) kodifikálja a konzuli jogot, összegzi a nagyszámú kétoldalú konzuli egyezmények jogelveit, szabályozza a konzuli tevékenységet. Az Európa Tanács tagállamai 1967-ben megkötötték a konzuli funkciókról szóló európai egyezményt is.

Jogvita esetén az alkalmazandó jog meghatározása történhet a köte-

lezően alkalmazandó jog, a felek jogválasztása folytán alkalmazandó jog illetve a fórum kollíziós szabályai eredményeként alkalmazandó jog meghatározásával.

Ha a felek kikötötték az alkalmazandó jogot és fórumot, akkor megkönnyítik az eljárást. Az amerikai ügyvédek – tekintettel arra, hogy minden nemzet joga „hazafelé törekszik” –, az amerikai jog és fórum választását javasolja az amerikai feleknek.<sup>16</sup> A General Obligations Law of New York (az általános New York-i kötelmi jog) alapján a felek választhatják a New-York-i jogot és fórumot akkor is, ha a felek és a szerződés nincs kapcsolatban New York-kal.

Ha a szerződésben foglalt érték legalább 250 ezer dollár, akkor a felek kijelölhetik New York jogát érvényesnek az egész szerződésre vonatkozóan, vagy csak egy részére.<sup>17</sup> (Ez nem alkalmazható munkajogra, személyes, családi és háztartási szolgáltatásokra.) A felek kijelölhetik a New York-i bíróságok illetékességét, amennyiben az egyik fél külföldi, és a jogügylet értéke legalább 1 millió dollár, és az alperes alávetette magát a New York-i bíróságok joghatóságának.<sup>18</sup>

A Bécsi Vételi Egyezmény alkalmazása gyakori az IBT során az USA-ban.<sup>19</sup> Az Egyezmény a nemzetközi adásvételi szerződés megkötéséről és tartalmáról rendelkezik, egyéb nem szabályozott kérdésekben a felek megállapodása hiányában a lex fori nemzetközi kollíziós szabályai az irányadók. Az Egyesült Államok az egyezményben fenntartási nyilatkozatot tett arra nézve, hogy rá nézve nem alkalmazható az 1. cikk 1. bekezdésének b.) pontja. Ez a területi hatály tekintetében rendelkezik arról, hogy az egyezmény két esetben alkalmazandó:

- a.) ha különböző államokban telephellyel rendelkező felek államai a szerződő államok, és ennek hiányában,
- b.) ha a nemzetközi magánjog szabályai valamely szerződő állam jog-

ának alkalmazásához vezetnek. A b. pont elutasításával az USA magára nézve kizárta annak a lehetőségét, hogy az egyezmény kollíziós utalás útján alkalmazásra kerüljön. Azzal, hogy egyre több állam csatlakozik az egyezményhez, egyre csökken a valószínűsége annak, hogy a felek államai nem a szerződő államok. E fenntartással élt még Csehország, Kína, Szingapúr, Szlovákia és Saint Vincent is. Az Egyezmény és a Uniform Commercial Code (UCC) különböző képpen szabályozza az adásvételi jogviszonyt. A UCC szerint a szerződés érvényes akkor is, ha az ár nem pontosan, vagy egyáltalán nincs meghatározva, míg az Egyezményben az ár meghatározása a szerződés érvényességi feltétele. A UCC-ben a visszavonhatatlan szerződést írásban kell rögzíteni, míg a Egyezményben az ajánlatra hivatkozás visszavonhatatlan szerződésnek minősül. A UCC-ben az eredeti feltételek érvényesek akkor is, ha az ajánlattevő a szerződés fizetési feltételeit módosítja, a Bécsi Vételi Egyezményben az ajánlat időközbeni bármilyen korlátozása vagy módosítása az eredeti ajánlat visszautasítását jelenti. A UCC előírja az írásbeliséget, és a nyilatkozati elv érvényesül, a Konvencióban viszont az akarati elv.

A nemzetközi gazdasági kapcsolatok tekintetében talán a legfontosabb UNIDROIT-munka a kereskedelmi szerződések alapelvei (Principles of Commercial Contracts, a jogirodalomban: UNIDROIT Principles)<sup>20</sup> című.

Ez a nemzetközi kereskedelmi szerződések általános problémáira kidolgozott, az igazgatótanács által 1994-ben elfogadott kodifikáció, amely nem minősül nemzetközi szerződésnek.

Az Alapelvek a kontinentális és a common law jogrendszerek szerződési szabályait hangolta össze a szerződéskötés, az értelmezés, az anyagi érvényesség, a teljesítés és a szerződésszegés területén. Modell-törvénynek tekinthető, de nem hatályos

15 Karambelas: Civil Law Notary – An Office Whose Time Has Come, The Washington Layer, 2005. március

16 Sarkar: Transnational Business Law – A Development Law Perspective, Kluwer, 2003.

17 N.Y. GOL § 5-1401

18 N.Y. GOL § 5-1402

19 Folsom: International Business Transactions, Thomson West, 2004, 2. kiadás.

20 Perillo: The Black Letter Text and a Review, 1994.

jog, hanem olyan joggyűjtemény, amely mintaként szolgálhat nemzetközi szinten a jogalkotásra.

Az Egyesült Államokban hasonló szerepet tölt be a Uniform Commercial Code (Egységes Kereskedelmi Törvénykönyv), amely szintén restatement-jellegű, mintaként szolgál a tagállamok jogalkotására, jogalkalmazásra. Az USA-ban nincs egységes magánjog, 52 jogrendszer él egymás mellett, a tagállamok ma-

gánjogaikat autonóm módon szabályozzák.

Az UNIDROIT Alapelvek modeljtörvény, amely azért praktikusabb mint a Konvenció, mert ez utóbbi diplomáciai kompromisszumok eredményeként született. Az amerikai jogalkalmazás nem ismeri a jóhiszeműség fogalmát. A bíróság csak akkor kénytelen foglalkozni vele, ha az a szerződésben rögzítésre került, vagy a felek valamely egyez-

mény alkalmazását, amely ezt tartalmazza, kikötik. Míg a kontinentális jogfelfogás szerinti szerződési szabadságnak törvényi korlátai vannak, az Egyesült Államokban ez alapvetően szó szerint értendő. Az USA joga nem ismeri a szerződés lehetetlenségének fogalmát, a vis major-t azonban igen.<sup>21</sup> Az UNIDROIT Alapelvek a kontinentális jog koncepciójára épülnek, tartalmazzák a jóhiszeműség és tisztesség alapelveit.<sup>22</sup>

Kiss Szilvia

## Betegmobilitás az Unióban

Az Európai Unió fokozatosan egész Európa olvasztótégelyévé válik, az egységes belső piac működtetése mellett kiemelt célként jelentkezik az Unióban élő állampolgárok egészségvédelme. Az egészségmegőrzés és helyreállítás elengedhetetlen a gazdaság stabilitásához, különösen egy elöregedő társadalomban. Fokozott szerepet kap a tagállamokban a szociális ellátások rendszere, aminek szerves alkotórésze az egészségügyi ellátási rendszer.

Az állami és piaci szegmensek közötti egyensúly fenntartása, az egészségügy szem előtt tartása és magas prioritásként kezelése az egyéb ágazatok stratégiájában, az állampolgárok emberi, szociális és betegjogainak szem előtt tartása a jogalkotásban, a fogyasztói szemlélet erősítése mellett arányos hozzájárulás az ellátás költségeihez és ezáltal a szolgáltatások költséghatékonyságának növelése, mind célként jelenik meg az Unió egészségügyi stratégiájának kialakításakor.

A betegmobilitás kapcsán felmerülő fő kérdés, hogy milyen egészségügyi szolgáltatások milyen felté-

telek mellett vehetők igénybe a biztosítás országán kívül.<sup>1</sup>

### Az egészségügyi kérdések megjelenése Közösségi szinten

Az utóbbi években – különösen a 10 új tagállam csatlakozása kapcsán – egyre nagyobb érdeklődés övezte az állampolgárok oldaláról a tagállamok közötti szabad munkavállalás megvalósulását és járulékos kérdésként a kapcsolódó társadalombiztosítás és azon belül az egészségügyi szolgáltatások igénybevételének lehetőségét a tartózkodás szerinti tagállamban. Az Unió jogalkotási folyamat koordinációs szerepkörben maradt, azonban az Európai Bíróság joggyakorlata a '90-es évek végén új utat nyitott az egészségügy Közösségi szintű értelmezéséhez.

Számos egészségügyet érintő szabályt közvetlenül az áruk és szolgáltatások szabad áramlását biztosító rendelkezések keretében határoznak meg. Ez a piaci kör éppen magába foglalja az egészségügyi munkaerő szabad áramlását, mint a gyógyszerek és orvosi eszközök piacán érvényesülő szabad áru-

forgalmat. E terület szabályozása az egységes belső piac kialakításával érintett összes többi piaci résztvevővel együtt fejlődött. A munkaerő, áruk és szolgáltatások valamint a tőke szabad áramlásának biztosítása során több száz rendelet, irányelv, ajánlás, bírósági gyakorlat érintette és befolyásolta a tagállamok egészségügyi rendszerét.

Más oldalról közelíti meg az egészségügyet az Unió jog a szociális célok érvényesítése körében. A Maastrichti Szerződés hatálybalépésével, majd Amszterdamban történt módosítását követően a Szerződés 152. cikkelyének<sup>2</sup> rendelkezése értelmében „a Közösség minden politikájának és tevékenységének meghatározásában és megvalósításában biztosítja az emberi egészségvédelem magas színvonalát”. Itt rögzítették továbbá a jogharmonizáció alkalmazásának kizárását, ami behatárolja alkalmazásának hatékonyságát. Az egészségügyi tevékenység az Unió szintjén a tagállamok által megvalósított akciók támogatására, valamint közös stratégia kialakításra szorítkozik. E rendelkezések bevezetésétől függetlenül az Unió jogszabályok a munkaerő szabad áramlásának elősegítése érdekében alkalmazott szociálpolitikai intézkedéseken keresztül, a kezdetektől hatással voltak a tagállamok egészségügyi politikájára.

21 Marella: Choice of Law in Thierd Millenium Arbitration: Ther Relevance of the UNIDROIT Principles of International Commercial Contracts, Vanderbilt Journal of Transnational Laww, 1137. old, 2003 október.

22 Fransworth: Duties of Good Faith and Fair Dealing Under the UNIDROIT Principles, 1994.

1 Herman Nys: The harmonisation of patient rights in Europe and its consequences for the accession countries, „The Budapest Meeting”. EU accession and its consequences for candidate countries' health system. Yearbook 2003. Erasmus University Press 2004. ch. 3.

2 Az Európai Közösség Alapító Szerződése

## A szociálpolitika érvényesülése az Unió jogalkotási folyamatában

Az EU közösségi programokra épülő szociálpolitikája nem hozta létre az egységes szociális biztonság rendszerét, nem dolgozta ki a szociális védelem intézményi hátterét.

A szociálpolitika rendkívül összetett fogalmat takar és országoként eltérő jelentéstartalmat hordoz. Általánosságban azt mondhatjuk, hogy a szociálpolitika mindazon politikákat értelmzési körébe vonja, melyek a szociális ellátás és a foglalkoztatás területén felmerülnek. Az EU (korábban EK) történetének kezdetén azonban a szociálpolitika minimális szabályokkal volt jelen.

Az Alapelvek között a Szerződés 2. cikkelyében rögzítették, hogy „a Közösség feladata az egész Közösségben előmozdítani többek között a magas szintű foglalkoztatottságot és szociális védelmet, az életszínvonal és életminőség emelését, valamint a gazdasági és társadalmi kohéziót”. A 3. cikkely alapján e célok érdekében folyó tevékenység magába foglalja az Európai Szociális Alapot is tartalmazó szociálpolitikát és a hozzájárulási kötelezettséget az egészségvédelem magas szintjének eléréséhez. A 136. cikk szerint a cél elsődlegesen a közös piac működése, ami járulékos jelleggel segítette a szociális rendszerek közelítését.

A '70-es évek elején nőtt a szociális kohézió iránti igény az egyenlőtlen fejlődés hatására. A párizsi csúcstalálkozón (1972) a közösségi fogyasztóvédelem és a környezetvédelmi politikák fejlesztésére történt tagállami kötelezettségvállalás és a Bizottság „Szociális Akcióprogramjának” kiadása növelte a szociálpolitika jelentőségét, majd a '80-as évek közepén új lendületet vett a szociális jogalkotás igénye, amikor Jacques Delors az „európai szociális tér” gondolatát elfogadva a szociálpolitikát gazdasági kohéziót erősítő eszközként definiálva, életre keltette a szociális párbeszéd intézményét.

A szociális biztonság „biztosítás”, ami a gazdasági tevékenységet végző vagy korábban végzett személyeknél (biztosítottaknál) felmerülő kockázati tényezők ellen védelmet nyújtó ellátások gyűjtőneveként határozható meg. A szociális biztonsági rendszerben az egyes országok saját egyedi tulajdonságokat mutató ellátási rendszerüket alakítják ki, amelyet önkéntes vagy kötelező hozzájárulás illetve járulékfizetés ellenében jogosult igénybe venni a biztosított. A későbbi jogalkotás és a gyakorlat alapján az alábbi ellátási területeket sorolhatjuk ide: betegség, anyaság, rokkantság, öregség és halál, munkahelyi balesetek és foglalkozási megbetegedés, halálesetei juttatások, munkanélküli ellátások, családi ellátások, valamint gyermek ellátások.<sup>3</sup> Amint láthatjuk ennek csak egy része kapcsolódik közvetlenül az egészségügyi ellátásokhoz. A társadalombiztosítás a szociális biztonsági rendszer egy szegmenseként az önkéntes vagy kötelező hozzájáruláson alapuló ellátásokat takarja, míg a szociális védelem e területeket is magába foglalva ennél szélesebb kört testesít meg, és az összes szociális intézményi ellátást felöleli nem csak azokat, amelyekre kizárólag a gazdasági folyamatokban résztvevők jogosultak.

### A határokon átnyúló szociális biztonság

Kezdetekben a tagállamok az Ohlin-jelentés véleményét is felhasználva a szociális biztonsági rendszerek harmonizációját azzal érvelve utasították el, hogy a szociális terhek mértéke nem határozható meg pontosan az egyes tagállamokban, továbbá az ipari termelés szempontjából nem bírnak alapvető fontossággal. Ennek megfelelően a szabad munkaerő-áramlás elvének elengedhetetlen feltételeként a Szerződés 42. cikkelye csupán felhatalmazza, illetve felhívja a Tanácsot, hogy a munkavállalók szabad mozgásának megteremtéséhez szüksé-

ges társadalombiztosítási intézkedéseket hozza meg.

A tagállamok szociális rendszerei jelentős mértékű eltéréseket mutattak és az alapvető cél, az elért eredmények fenntartása, valamint továbbfejlesztése, megoldhatatlan feladatnak tűnt a szociális rendszerek harmonizációja útján. A koordináció területén azonban jelentős eredmények születtek, ami napjainkban további fejlődésen megy keresztül. A meghatározó koordinációs eszközök közül kiemelt helyet foglal el a migráns munkavállalók szociális biztonságáról szóló 3. tanácsi rendelet (1958), valamint a helyébe lépő és ma is hatályban lévő 1408/71/EGK és a végrehajtására kiadott 574/72/EGK<sup>4</sup> Tanácsi rendelet, valamint módosításaik, melyekkel kapcsolatos igazgatási feladatkört az Igazgatási Albizottság (Administrative Commission), Technikai Albizottság (Technical Commission) és a Számvizsgáló Bizottság (Audit Board) látja el.

A kiindulópont, hogy „a koordinációs szabályoknak biztosítaniuk kell a Közösségen belül mozgó munkavállalók számára a megszerzett jogosultságokat és előnyöket, ugyanakkor nem vezethetnek az ellátások indokolatlan halmozódásához”.<sup>5</sup>

A rendelet kizárólag a tárgyi hatálya alá vont ellátásokra vonatkozik és kifejezetten kizárja alkalmazási köréből a speciális nem járulékfizetésen alapuló ellátásokat, azaz „a szociális és egészségügyi támogatásokra, a háború és annak következményei áldozatai számára nyújtott ellátások rendszerére, illetve a köztisztviselőkre és köztisztviselőnek minősülő személyekre vonatkozó különleges rendszerekre”<sup>6</sup> vonatkozó szabályokat.

A Rendelet az azonos bánásmód, a munkavégzés helye szerinti biztosítás, a biztosítási idők összeszámítása és az ellátások exportjának alapelvét rögzíti. E rendelet a munkaerő mobilitás előmozdítása érdekében rendezi a határokon átnyúló szociális biztonság kérdéseit, azonban nincs olyan rendelet vagy irányelv,

3 A Tanács 1971. június 14-i 1408/71/EGK Tanácsi Rendelete a szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról

4 A Tanács 1972. március 21-i 574/72/EGK Tanácsi Rendelete a 1408/71/EGK Tanácsi Rendelet végrehajtására

5 1408/71/EGK Tanácsi Rendelet

6 1408/71/EGK Tanácsi Rendelet 4.cikk (4) bekezdés

ami a szolgáltatási szabadság oldaláról közelítené meg az egészségügyet. Így az egészségügyi szolgáltatások határokon átnyúló igénybevétele kizárólag a szociális biztonságot biztosító szabályozás keretében érvényesül közvetlenül.

### Az Amszterdami Szerződéssel bekövetkezett változás

A Szerződés 152. 5 cikkelye az emberi egészségvédelem fokozott szem előtt tartása mellett előírja, hogy a „közösségi fellépés során teljes mértékben tiszteletben kell tartani a tagállamok egészségügyi szolgáltatások és az orvosi ellátás szervezésére és nyújtására vonatkozó hatáskörét”. Az egészségügyi ellátáshoz való jog és ezen belül az egészségügyi szolgáltatások igénybevételének joga továbbra sem került kifejezetten nevesítve a Szerződésben azonban a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozása, valamint a behozatal mennyiségi korlátozása tilos a Szerződés 28. és 49. cikkelye értelmében. A 30. cikkely a szabad áruforgalmat,<sup>7</sup> a 39. cikkely a munkavállalók szabad mozgását, költözködési jogát a 46. cikkely a letelepedési jogot rendeli az egészségvédelem alá.

A betegmobilitással összefüggő jogok gyakorlása az Európai szintű kooperáció kiterjesztését eredményezte. A Bizottság magas szintű munkafolyamat<sup>8</sup> keretében összehívta a tagállamok egészségügyi minisztereit, betegjogi képviselőit, egészségügyi szakembereit, a szolgáltatókat, a betegbiztosítókat valamint az EP képviselőit, aminek eredményeképpen elkészült egy jelentés, mely részletesen elemzi a tagállami felelősséget az egészségügyi rendszerek működtetése terén. Az ajánlások szem előtt tartásával a Bizottság

két közleményt jelentetett meg a betegek mobilitásával és az egészségügyi fejlesztéssel kapcsolatos munkafolyamatok követéséről, valamint a „nyílt koordináció módszerének”<sup>9</sup> nemzeti stratégiákra történő kiterjesztéséről.<sup>10</sup> A folyamat elősegítése érdekében az egészségügyi szolgáltatásokkal és az orvosi ellátással foglalkozó Magas Szintű Munkacsoport<sup>11</sup> alakult 2004 decemberében és egyik fő célkitűzése a határon átnyúló egészségügyi szolgáltatás – vásárlás és szolgáltatásnyújtás – fejlesztését célzó javaslatok kidolgozása.<sup>12</sup>

Emellett a Bizottság 2005. február 9-én kiadta közleményét a Szociális Menetrendről 2005–2010<sup>13</sup> közötti időszakra vonatkozóan, ami az integráció kiemelt fontosságát hirdeti. Az érintett két prioritást élvező terület közül az második a szociális kohézió és a mindenki számára biztosított esélyegyenlőség keretein belül a nyitott koordináció alkalmazásának bevezetésének fontosságát határozza meg az egészségügy és a tartós ellátás területén. Jelentőségét abban látja, hogy így a reformok az egységes hozzáférés biztosítása, és a minőségi és pénzügyi fenntarthatóság köré építhetők fel.

Ezeknek a jogalkotást nélkülöző stratégiai programoknak a kiváltói az Európai Bíróság ítéletei voltak, melyek az egészségügyet a négy alapszabadság biztosításán keresztül egy teljesen új szempontból értékelték.

### Az Európai Bíróság egészségügyi politikát befolyásoló gyakorlata

Az egészségügyi szolgáltatások nyújtását egészen a kilencvenes évek végéig kizárólag tagállami kompetenciába tartozónak tulajdonították és a sürgős szükség, illetve az előze-

tes engedélyhez kötött külföldi gyógykezelések<sup>14</sup> körét kivéve, nem merült fel az egészségügyi szolgáltatások szabad áramlása iránti igény a Közösség határain belül.<sup>15</sup>

Az 1408/71 Tanácsi rendelet a személyek, illetve specifikusan a munkavállalók szabad áramlása oldaláról közelítette meg a szociális és benne az egészségügyi szolgáltatások határon átnyúló igénybevételének lehetőségeit. Nem foglalkozott viszont az egészségügyi szolgáltatás, mint szolgáltatás illetve áru szabad áramlásának kérdéskörével. A tömegturizmus megjelenése a turizmus új kategóriáját az ún. „kórházi turizmus”<sup>16</sup> megjelenését idézte elő, amit az olcsóbb vagy fejlettebb egészségügyi szolgáltatás gerjeszt az egyes tagállamoknál.

A tagállamoknak 1998-ban kellett először szembe nézniük azzal, hogy az egészségügyi szolgáltatás is piaci tényező, amikor az Európai Bíróság a Kohll<sup>17</sup> ügy kapcsán kimondta, hogy egyes szolgáltatások nyújtásának sajátos természete nem vonja ki ezen tevékenységeket a szabad mozgás alapelve alól. E határozat megjelenését követően gomba módra szaporodtak azon ítéletek, ahol a Bíróság a fogyasztói szabad választás jogát erősítette és keretet mutatott az Unión belül az egészségügyi szolgáltatások igénybevételéhez.

A Kohll és Decker<sup>18</sup> ügy kapcsán az egészségügyi szolgáltatások költségeinek másik államban történő visszafizetése kapcsán a Bíróság kimondta, hogy az egészségügyi szolgáltatás is szolgáltatás, akkor is, ha a költségeket a biztosított állama szerinti biztosítási rendszer viseli. A költségek megtérítése történhet a Közösségi jogszabályokban rendezett teljes költségtérítés szabályai szerint, ami a sürgősségi, igazolt, il-

7 Azzal hogy az semmiképp nem lehet az álcázott korlátozás eszköze a tagállamok közötti kereskedelemben (Szerződés 30. cikkely utolsó mondata)

8 [http://europa.eu.int/comm/health/ph\\_overview/co\\_operation/mobility/patient\\_mobility\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/health/ph_overview/co_operation/mobility/patient_mobility_en.htm)

9 Az ún. nyílt koordináció módszere a szociális védelem és a kirekesztés elleni harc küzdelem kapcsán került bevezetésre ami a Szerződés 137.

138. cikkelyén alapszik

10 COM(2004)304; COM(2004)301

11 High level Group on Health services and medical care

12 HLG/2004/21 Final; [http://europa.eu.int/comm/health/ph\\_overview/co\\_operation/mobility/patient\\_mobility\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/health/ph_overview/co_operation/mobility/patient_mobility_en.htm)

13 COM(2005) 33

14 E112-es formanyomtatvány kiváltásával

15 Reinhard Busse: Border-crossing patients in the EU eurohealth Vol 8 No 4 Special Issue Autumn 2002

16 Gyulavári-Könczei, Osiris 2000, 162. o.

17 C-155/96, 1998. 04. 28., <http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin>

18 C-120/95, 1998. 04. 28., <http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin>

letve az előzetes hozzájárulás alapján igénybevett ellátásokra vonatkozik, valamint oly módon, hogy a biztosító a saját áráig fedezi az ellátás költségeit.

A *Vanbraekel*,<sup>19</sup> a *Geraets-Smits és Peerbooms*<sup>20</sup> ügyek kapcsán került megállapításra, hogy az orvosi szolgáltatások határon átnyúló szabad választásának joga nem csak a járóbeteg- hanem a fekvőbeteg-szakellátásra is érvényes, és ha az ellátás a másik tagállamban olcsóbb, a saját árak fizetése a Közösségi joggal összeegyeztethető. A kórházi szolgáltatások szabad igénybevételét gátolhatja adott tagállam társadalombiztosítási rendszerének pénzügyi egyensúlyának fenntartása, valamint a kórházi ellátások kiegyensúlyozott tervezése. A tagállam nem akadályozhatja meg a társadalombiztosítási rendszere által támogatott kezelés más országban történő igénybevételét, azonban nem kötelezhető azon ellátások térítésére, melyeket belföldi igénybevétel esetén sem fedez társadalombiztosítási rendszere. Az így megállapított szabályok sem lehetnek azonban diszkriminatívak. Az érintett ügyekben a holland jogszabályokra vetített vizsgálat megállapította, hogy nem tekinthető diszkriminatívnak, ha a külföldi kezelések szükségességét attól teszik függővé, hogy a javasolt kezelést a nemzetközi orvosi tudományos életben elfogadottnak tekintsék, illetve a kezelés megkezdése aránytalan késedelemmel járna. Késedelem esetén a kezelés másik államban, abban az esetben tagadható meg, amennyiben a kezelés késedelem nélkül a betegbiztosítóval szerződésben álló más kórházban is elvégezhető. Ez utóbbi megállapítással a Bíróság felhatalmazza a tagállamokat, hogy különbséget tegyenek a szerződéssel rendelkező és anélküli egészségügyi szolgáltatók között.

A *Ferlini*<sup>21</sup> ügyben a Bíróság kimondta, hogy a Szolgáltatók a számlázás során diszkriminatív tevékeny-

séget folytatnak, amennyiben a helyi lakosok és a tagállam más polgárai részére eltérő áron nyújtják ugyanazt az ellátást. A különböző biztosítási rendszerekhez történő tartozás alapján alkalmazott különbségtétel csak akkor igazolható, ha objektív, az érintett személyek állampolgárságtól független megfontoláson alapul és arányos a jogszerű célokkal.

A más tagállamok kórházaiban igénybe vehető ellátás korlátozása akkor jogos, ha objektív, diszkriminációmentes és arányos. A két előbbi elvet a *Ferlini* ügyben az utóbbit a *Müller-Fauré*<sup>22</sup> valamint a *van Riet*<sup>23</sup> ügyekben követhetjük nyomon. A Bíróság megállapította, hogy minden EU biztosított tagállamának előzetes engedélye nélkül is jogosult a kórházi kezelésnek nem minősülő ellátások igénybevételére és ezzel közvetve fenntarthatónak ismerte el az előzetes engedélyezési eljárást kórházi kezeléseket esetében. Az előzetes engedély nélkül más tagállamban igénybevett kezelés költségeinek átvállalására csak addig kötelezhető a biztosítás helye szerinti tagállam, ameddig saját biztosítási rendszere érvényes. Ez az elv érvényesül a természetbeni szolgáltatást nyújtó és a költségmegtérítésen alapuló rendszerekben is.

Ítéletében a Bíróság kifejtette, hogy az engedély megtagadható abban az esetben, amennyiben a kezelés azonos, illetve hasonló hatékonysággal indokolatlan késlekedés nélkül a biztosítóval megállapodást kötött intézményben is biztosítható a biztosított részére.

Ezek az ítéletek közvetlen kiváltói annak, hogy a Bizottság a Tanács, az Unió egyéb intézményei és más egészségügyi szakemberek is kiemelt problémaként kezelik a magas színvonalú egészségügyhöz való hozzáférés, az egészségügy piacosítása, az egészségügyi termékek és szolgáltatások szabad áramlása, az egészségügyi szolgáltatások minőségi követelményeinek egységes meg-

határozása és a betegek határokon átvéelő mobilitásának rendezését.

## Az Alkotmánytervezet

Az Alkotmányos Szerződésben képviselt álláspont megerősíti az EU koordinációs jogkörét az egészségügy területén. Még ha nem is kerül ratifikálásra, hatása már jelentkezik az Unió stratégiai lépéseiben. Az új Szociális Menetrend már az Alkotmány gondolatait magáévá téve az egészségügyi rendszerek koordinációjának magasabb szintre emelését tűzte ki célul. Az Alkotmányozó Konventre várt annak megoldása, hogy az egészségügyi rendszerek ne csak a Közös Piac részeként, hanem a szociális rendszer részeként is hatékonyabban érvényesülhessenek.<sup>24</sup>

Az Alkotmánytervezet<sup>25</sup> Preambuluma rögzíti, hogy „a fájdalmas tapasztalatokat követően újraegyesült Európa... világszerte fel kíván lépni a békéért, az igazságért és a szolidaritásért”. „Az Unió küzd a társadalmi kirekesztés és a megkülönböztetés ellen, és előmozdítja a társadalmi igazságosságot és védelmet, a nők és férfiak közötti egyenlőséget, a nemzedékek közötti szolidaritást, valamint a gyermekek jogainak védelmét. Az Unió előmozdítja a gazdasági, a társadalmi és a területi kohéziót, valamint a tagállamok közötti szolidaritást.”

A tervezet első része, a 14. cikkelyben az EU jogosítványai közül az Unió megosztott hatáskörét rögzíti többek között a szociálpolitikának a III. részben meghatározott vonatkozásai és a közegészségügy terén a közös biztonsági kockázatok III. részben meghatározott vonatkozásai területén. Ezek a területeken a tagállamok jogosítványaikkal csak abban az esetben élhetnek, amennyiben az EU nem gyakorolta, illetve már nem gyakorolja jogosítványait. Az Unió az emberi egészség védelmének és javításának a területén támogatási, koordinálási és kiegészítő

19 C-368/98, 2001. 07. 12., <http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin>

20 C-157/99, 2001. 07. 12., <http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin>

21 C-411/98 2000. 10. 03.

22 C-385/99 2002. 10. 22.

23 C-385/99 2002. 10. 22.

24 <http://europa.eu.int/comm>

25 <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/JOhtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:HU:HTML>

intézkedéseket tehet, ami nem jelentheti a tagállamok jogi és igazgatási rendelkezéseinek jogi harmonizációját. Itt kerül rögzítésre a Bizottság azon jogköre, hogy a szoros együttműködés fenntartása érdekében a „koordináció nyílt módszerét” alkalmazhatja.

Az Alkotmánytervezet második különálló részében a tagállamok által már 2000-ben a Nizzai szerződés mellett politikai nyilatkozatként elfogadott Alapvető Jogok Európai Chartáját emeli be az alaptörvények közé. Ezzel megteremti a lehetőséget az Európai Bíróság számára, hogy a négy alapszabadság biztosítása körében felmerült vitás kérdéseket ne csak gazdasági oldalukról, hanem emberi, polgári és szociális szempontokat figyelembe véve is értékelje. A Charta IV. címében a szolidaritáson belül került rögzítésre a szociális biztonság és a szociális segítségnyújtás, valamint az egészségvédelem biztosításának követelménye. E szerint minden EU hatálya alá tartozó személy jogosult a társadalombiztosítási és szociális ellátási rendszer juttatásaira a tagállami szabályokkal összhangban és mindenkinek joga van a megelőző egészségügyi ellátás igénybevételére és orvosi kezelésre.

### Kihívások az egészségügyi ellátás területén

Az Európai szociális modell alapvető kihívása mindenki részére biztosítani a magas színvonalú egészségügyi ellátást. Az Alkotmánytervezet számos kérdést nyitva hagyott, és a szociálpolitika területén a szubsidiaritás fontosságára helyezve a hangsúlyt továbbra is tagállami kézben hagyja a társadalombiztosítási rendszerek szabályozásának jogát. Az EU koordinációs jogkörét használva igyekszik biztosítani az egészségügyi rendszerek összehangolásában a határon átnyúló szolgáltatások akadálymentes biztosítását. Nagy hangsúlyt fektet a koordináció nyílt módszerének alkalmazására. E tö-

rekvés fedezhető fel a Bizottság szolgáltatások Európai Unión belüli szabad áramlásának biztosítását célzó ún. szolgáltatási irányelvében is, amit első körben az Európai Parlament 2006. február 16-i szavazásán azonban több ponton támadott. Elutasította a „származási ország elvére” (country of origin principle) vonatkozó javaslatát és több területet (pl. egészségügy, gyermekgondozás, szociális otthonok, jogi szolgáltatások) kiemelt az irányelv-javaslat tárgyi hatálya alól.<sup>26</sup> Ennek oka lehet, hogy a Parlament a későbbiekben is lehetőséget kíván biztosítani a nemzetállamoknak arra, hogy a külföldi szolgáltatót, pl. közbiztonsági, egészségügyi vagy környezetvédelmi okok alapján elutasítsa, ugyanakkor szociálpolitikai vagy fogyasztóvédelmi szempont nem lehetne a korlátozás alapja.

Az egészségügyi szolgáltatások szabad áramlása területén megvalósuló szorosabb együttműködés az Alkotmánytervezet elfogadásától függetlenül megvalósítandó és jelentős erőforrásokat igénylő hosszú távú feladat. A cél a jobb egészség és életminőség elérése és ennek érdekében az egészségügyi rendszerek közelítése, ami biztosítja a fogyasztói szabadság érvényesülését ésszerű, de nem piackorlátozó intézkedések mellett.

### Felhasznált irodalom

Herman Nys: The harmonisation of patient rights in Europe and its consequences for the accession countries, „The Budapest Meeting”. EU accession and its consequences for candidate countries’ health system. Yearbook 2003. Erasmus University Press 2004. ch.3.

Gyulavári Tamás – Könczei György: Európai szociális jog Osiris, 2000.

Az Európai Közösség Alapító Szerződése

Horváth Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról. Bp., Magyar Országgyűlés, 2002

Kende Tamás-Szűcs Tamás: Az Európai Unió politikái, Bp., Osiris, 2000

Türke András István: Az Európai Unió szociálpolitikájának főbb irányvonalai Európa – Gondolat IV. é. 2005/különkiadás

Reinhard Busse: Border-crossing patients int he EU eurohealth Vol 8 No 4 Special Issue Autumn 2002.

Marco Marino: Social Protection and European Integration: an Unfinished Process European Journal of Social Security, Volume 1/3, 283–294, 1999.

HLG/2004/21Final;  
[http://europa.eu.int/comm/health/ph\\_overview/co\\_operation/mobility/patient\\_mobility\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/health/ph_overview/co_operation/mobility/patient_mobility_en.htm)

[http://europa.eu.int/comm/health/ph\\_overview/co\\_operation/mobility/patient\\_mobility\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/health/ph_overview/co_operation/mobility/patient_mobility_en.htm)

[http://www.europarl.eu.int/news/expert/infopress\\_page/056-5221-47-2-7-909-0060213IPR05194-16-02](http://www.europarl.eu.int/news/expert/infopress_page/056-5221-47-2-7-909-0060213IPR05194-16-02)

<http://europa.eu.int/comm>  
<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SO M:HU:HTML>

[http://www.europa.eu.int/eur-lex/lex/hu/treaties/treaties\\_other.htm](http://www.europa.eu.int/eur-lex/lex/hu/treaties/treaties_other.htm)

1408/71/EGK Tanácsi Rendelet  
574/72/EGK Tanácsi Rendelet  
C-411/98 2000. 10. 03.,

<http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/C-385/99 2002. 10. 22.,>

<http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/C-385/99 2002. 10. 22.,>

<http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/C-155/96, 1998. 04. 28.,>

<http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/C-120/95, 1998. 04. 28.,>

<http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/C-368/98, 2001. 07. 12.,>

<http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/C-157/99,2001. 07. 12.,>

<http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin>  
<http://europa.eu.int/comm>

COM(2004) 304;

<http://europa.eu.int/comm>  
COM(2004) 301;

<http://europa.eu.int/comm>  
COM(2005) 33;

<http://europa.eu.int/comm>

<sup>26</sup> [http://www.europarl.eu.int/news/expert/infopress\\_page/056-5221-47-2-7-909-20060213IPR05194-16-02](http://www.europarl.eu.int/news/expert/infopress_page/056-5221-47-2-7-909-20060213IPR05194-16-02)

## Az ex-jugoszláv törvényszék létrehozásának problematikája

Az első világháborút követően létrehozott Jugoszlávia központi kormányzatának gyengesége, a szerb nacionalizmus megerősödése és az európai egy-párti kommunista rendszerek megdőlése az 1990-es évek hajnalán együttesen okozta a majd egy évtizeden át tartó fegyveres konfliktus-sorozatot. A 80-as években a Szerb Kommunista Szövetség vezetőjévé vált Slobodan Milošević viszont optimális helyzetet talált az ez időben bekövetkezett változásokban sajátos elképzelései megvalósítására. Fő céljaként tűzte maga elé a jugoszláv területeken élő, a lakosság 36 százalékát alkotó szerbek egyesítését és egy erős központi hatalom alá rendelt jugoszláv állam létrehozását. Ez az egyesítési törekvés azonban nem valósulhatott meg az érintett etnikai közösségek ellenálló reakciói nélkül.

### A szerb területszerzési étvágy kielégíthetatlensége és következményei

Szlovéniában azonnali válaszreakcióként 1991. június 25-én kihirdették az ország függetlenségét, amire a Jugoszláv Szövetségi Hadsereg (JNA) némi erőfitogtatással ellenkezhetett, hiszen az Európai Közösség nyomására a tíz napig tartó ellenségeskedések vége szakadt.

Milošević kész volt belenyugodni Szlovénia függetlenedésébe, nem úgy Horvátországéba. Az itt lezajlott konfliktus pedig jóval nagyobb személyi és tárgyi veszteségeket okozott. 1991 novemberére az ország területének egyharmada szerb ellenőrzés alá került, Franjo Tuđman vezetésével pedig létrehozták a Szerb Krajina Köztársaságot (RSK). A szinten ezzel azonos időben zajlott nép-

szavazás ugyanakkor a lakosság többségének Horvátország függetlenné válása melletti véleményét tükrözte. A konfrontáció elkerülhetlenné vált. Az összeütközések során Vukovar ostroma tekinthető talán a legsötétebb eseménynek a humanitárius jogi szabályok megsértése tekintetében. Miután a szerb erők elfoglalták a várost, több mint 200 horvát személyt tereltek ki a kórházból és végeztek ki a helyszínen. Decemberig félmillióra volt tehető azok száma, akiket eltelepítettek lakóhelyükről a horvát területeken belül, illetve akik menekülni kényszerültek. Az ENSZ Biztonsági Tanácsának 1991 szeptemberi fegyverembargóról szóló határozata nem volt elegendő a konfliktus megszüntetéséhez, így a szervezet drasztikusabb beavatkozási lépést tett. Kezdetben 10 000, majd 14 000 békefenntartót küldtek a vitatott térségekbe. Ez sem vetett véget azonban a vérontásnak, az ENSZ-erők vitatható tevékenysége nem vetett gátat a nem-szerb lakosoknak az RSK területén való meggyilkolásának, de másrésről a kormány ellenőrzése alá tartozó területeken előforduló szerbekkel szembeni erőszaknak sem (mintegy 11 000 szerb háztartást tettek a földdel egyenlővé). A horvát területeken zajló konfliktus tényleges rendezése alapvetően az 1994 novemberében Horvátország és az Egyesült Államok között született védelmi megállapodásnak volt köszönhető, amelynek nyomán 1995 nyarára Horvátország visszafoglalta a szerbek által megszállt területek többségét.<sup>1</sup>

A délszláv konfliktusok sorában a Milošević által irányított erők Bosznia-Hercegovinában mutatták ki első ízben igazán a „foguk fehérjét”. Az itt elkövetett kegyetlenkedések az et-

nikai tisztogatás egyik legsúlyosabb példájává váltak. Azt, hogy az összetett etnikumú (1991-ben a lakosság 44 százaléka volt muszlim, 31 százaléka szerb és 17 százaléka horvát) boszniai térségben területszerzési célok zászlaja alatt erőszak tömeges alkalmazásával és deportálásokkal igyekeztek megszabadulni a nem kívánt etnikai csoportoktól, már a konfliktus idején is nyilvánvalóan lehetett volna népirtásként számon tartani. A nyugati vezetők azonban egyre inkább nyúltak a szerb vezetők által használt „etnikai tisztogatás” fogalmához, ezzel halogatva a drasztikusabb beavatkozást. 1991 októberében a szuverenitásra vonatkozó parlamenti szavazás szerb képviselők általi bojkottálását és a „Szerb Gyűlés” létrehozását követően Radovan Karadžić a következő figyelmeztetést tette közzé a muszlim párt vezetőjének, Alija Izetbegovićnak címezve: „Ne gondold, hogy nem fogod Boszniát a pokolba vezetni, és ne gondold, hogy nem fogod a muszlimokat a pusztulásba kergetni. A muszlimok nem tudják megvédeni magukat, ha kitör a háború.”<sup>2</sup> A háború 1992 áprilisában tört ki, amikor a jugoszláv hadsereg a szövetséges militáns csoportokkal megtámadta a kulcsfontosságú határvárosokat: Bijeljínát és Zvornikot, amelyet Szarajevó ostroma követett. Ezen év nyarára a szerb erők Bosznia mintegy 70 százalékát ellenőrzésük alatt tudhatták. Ezzel szemben Bosznia-Hercegovina védelmét csupán a gyenge rendőrség, egy újonnan létrejött muszlim Hazafias Szövetség és egy horvát milícia szolgálta. Szarajevó 400 000 lakosa védtelen volt a bombázásokkal szemben, csakúgy mint a falvakban megtámadott civilek. Az összeütközések során a szerbek súlyosan és sorozatosan megsértették a humanitárius jog szabályait. A jogsértések tömeggyilkosságok, a civilek erőszakos áttelepítése, koncentrációs táborokba internálása, kínzás, módszeres nemi erőszak, a civil tulajdon kisajátítása, elrablása, a kulturális és vallási örökségek szisztematikus pusztítása és egyéb hasonlóan kegyetlen

1 Thompson, Mark: Yugoslavia. In: Encyclopedia of Genocide and Crimes Against Humanity. (Szerk.: Dinah L. Shelton) Macmillan Reference USA, Thomson Gale, 2005. 1171–1173. old.

2 Thompson, Mark: id. mű. 1173. old.

formában valósultak meg. A kegyetlenkedések elkövetésében jelentős szerepe volt a félkatonai egységeknek, elsősorban a Zeljko Raznatović vezette Szerb Önkéntes Gárdának (ismertebb nevükön Arkan Tigrisei), amely Milosević tagadásával ellentétben bizonyítottan teljes összhangban működött a Szövetségi Hadserreggel. Az ENSZ elegendőnek vélte ebben a kielezett helyzetben egy biztonsági tanácsi határozatban (1993 júniusában) biztonsági övezetek létrehozását a civilek védelmére, csapatait pedig kizárólag önvédelem esetére jogosította fel fegyverhasználatra. A „biztonsági övezeteket” hezitálás nélkül támadták meg Ratko Mladić csapatai, másrésről a nemzetközi közösség tévovázásának köszönhető az is, hogy 1995-ben sor kerülhetett a szélsőségesen véres srebrenicai tömegmészárlásra, amelynek során több mint 7000 muszlim férfit és fiút végeztek ki.<sup>3</sup> A szerbeket kívül azonban jogsértő módszereket alkalmaztak az 1993-ban a boszniai hadserreggel szemben háborúba lépő horvát csapatok is, sőt a védelmi muszlim erők is számos esetben sértették meg a humanitárius jogi szabályokat. Az arányok tekintetében azonban meg sem közelíthették a szerb erők kegyetlenkedéseit. A Cherif Bassiouni elnökletével működő speciális Szakértő Bizottság jelentése alapján az itt elkövetett jogsértések 90 százalékáért a szerb, 6 százalékáért a horvát és 4 százalékáért a muszlim szélsőségesek felelősek.<sup>4</sup>

Már a konfliktusok kialakulása és a legintenzívebb puskaropogás idején is születtek különböző tervezetek a lehetséges békekötés jogi kereteire vonatkozóan. Végül az amerikai diplomaták által propagált 1994-es Kontakt Csoport terv vált az 1995-ben megkötött Dayton-i Megállapodások alapjává. Ez a békeszerződés az országot kormányzati szempontból két önálló részre osztotta: az északi és keleti területeken kijelölt Boszniai Szerb Köztársaságot elkülönítették az ország középső, nyugati

és déli térségét jelentő Muszlim-Horvát Föderációtól. A gyenge „közös intézmények” (parlament, elnökség és alkotmánybíróság) a külpolitika, a pénzügyek és az entitás-közi jog tekintetében nyertek igazgatási jogosultságot. Minden más hatáskör az elkülönített entitások körébe utaltatott. Ezzel a lépéssel a nemzetközi közösség gyakorlatilag elismert egy etnikai tisztogatás során létrehozott államalakulatot a Szerb Köztársaság formájában.

A békekötés azonban korántsem jelentette a konfliktusos légkör oldódását, éppen ellenkezőleg, a fegyveres erőszak jelensége egy addig csendesen feszült térségben is felütötte a fejét. A '90-es évek elején a koszovói albánok békés eszközökkel fejezték ki a szerb hatóságokkal való szembenállásukat, azonban 1996-ban már senki nem hihette azt, hogy erőszak nélkül nemzetközi támogatást nyerhetnének a szerb elnyomással szemben. A szerb rendőri és katonai erőkkel szemben egyre intenzívebben szerveződött a magát Koszovói Felszabadítási Hadserregnek nevező gerilla csapat. Az összeütközések 1998-ra eszkalálódtak széles körű fegyveres konfliktussá, melynek nyomán koszovói civilek százai hagyták el otthonaikat, menekültek a hegyekbe, vagy hagyták el Koszovót. A NATO ultimátumot támasztott Milosević-csel és az albán vezetőséggel szemben: vagy elfogadják a nemzetközi segítséget egy azonnali vitarendezés céljával, vagy a NATO bombázásaival kell szembenéznük. Az albánok elfogadták a vitarendezési kezdeményezést, Milosević ellenállása azonban magával vonta az igen vitatott, a Biztonsági Tanács felhatalmazása nélkül végrehajtott bombázási műveleteket. A szerb katonai és civil objektumokban okozott pusztításokra válaszul mintegy 11 000 koszovói albánt gyilkoltak meg a szerb erők. A további nemzetközi nyomásból adódóan 1999 januárjában Milosević kivonta csapatait Koszovóból. A térséget az ENSZ igazgatása alá he-

lyezték NATO csapatokra bízva a biztonság felügyeletét. Ezt követően a szerb kisebbség kényszerült tömegekben elhagyni a koszovói területeket, miközben a NATO tétlenül szemlélte ezt az újabb exodust, magára vonva a vádat, hogy inkább védte saját embereit, mint a védelmére szoruló civileket.<sup>5</sup>

### Tenni kell valamit, de hogyan?

Ha a nemzetközi közösség beavatkozására nem is került sor kellő időben, a sorozatos jogsértések kivizsgálása már a konfliktus kezdetén elkezdődött. Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága kijelölt egy jelentéstevőt Tadeusz Mazowiecki személyében, hogy vizsgálja ki az emberi jogok megsértéseinek eseteit a helyszínen. Mazowiecki az 1992-ben tett jelentésében javaslatot tett egy a konkrét eseteket feltáró bizottság felállítására. A Biztonsági Tanács ugyanezen évben létre is hozta a Cherif Bassiouni vezetésével működő Szakértői Bizottságot. A Bizottság három jelentése megalapozta a Biztonsági Tanács döntését, miszerint olyan súlyos mértékű nemzetközi jellegű büntettek elkövetésével vádolhatók a konfliktusban tevékenykedő katonai vezetők, hogy az indokolttá teszi egy nemzetközi szintű büntető igazságszolgáltató hatóság felállítását.<sup>6</sup> Az emberi és humanitárius jogokat sértő cselekmények megfigyelésének, felfedésének és az elkövetők felelősségre vonásának indítványozása alapvetően szükséges volt, és mindenképpen óriási előrelépésnek számít a nemzetközi büntető bíróságok fejlődésének történetében. Ugyanakkor nem gondolom, hogy ezek az intézkedések felmenthetik a nemzetközi közösséget és közelebbről a Biztonsági Tanácsot a konfliktusba való haladéktalan beavatkozás és a további bűnök elkövetése megelőzésének kötelezettsége alól, aminek teljesítése hiányában az ex-jugoszláv területeken zajló összecsapások áldozatok további százazreit követelték.

3 Thompson, Mark: id. mű. 1173–1174 old.

4 Hartman, Florence: Bosznia. In: Háborús Bűnök. (Szerk.: Gutman, Roy és Rieff, David) Zrínyi Kiadó, Budapest, 2002. 82–83. old.

5 Thompson, Mark: id. mű. 1176. old.

6 Sunga, Lyal S.: The Emerging System of International Criminal Law – Developments in Codification and Implementation. Kluwer Law International, The Hague/London/Boston



Az ex-jugoszláv törvényszék felállításának szándékát első ízben az 1993-ban született 808. számú határozatában nyilvánította ki a Biztonsági Tanács, a létrehozásról való végleges döntés pedig az ugyanezen évben elfogadott 827. számú határozatban manifesztálódott. Eszerint elhatározta, hogy „felállít egy nemzetközi törvényszéket azzal a céllal, hogy eljárást folytasson azon személyek ellen, akik felelősek a volt Jugoszlávia területén 1991. január 1-jétől a Biztonsági Tanács által meghatározandó időpontig terjedő időszakban elkövetett súlyos nemzetközi humanitárius jogsértésekért”.<sup>7</sup>

Egy nemzetközi szintű büntető bíraskodási fórumnak természetesen az lett volna a megtámadhatatlan jogi kerete, ha egy nemzetközi szerződéssel hozták volna létre, az érintett államok hozzájárulásával, szuverenitásuk tiszteletben tartásával. Azonban a szövegezési és ratifikációs eljárás évekig is elhúzódott volna, a Törvényszék felállítása viszont nem tűrt halogatást, ha valamiféle visszatartó erőt akartak tulajdonítani a működésének a még mindig zajló konfliktusban szereplőkkel szemben. A szélesebb körű államok általi támogatást a többoldalú szerződésen kívül az ENSZ Közgyűlésének keretein belül születő konszenzus, illetve az ezt tükröző határozat igazolhatta volna, azonban ez is túl nehézkes folyamatot jelentett volna. Megjegyzendő, hogy a Törvényszék legitim voltát tagadó és a Közgyűlés hozzájárulásának hiányára hivatkozó Milosević és védője, Ramsey Clarke is elfelejtette azt a tényt, hogy a Szakértői Bizottság a Közgyűlés jóváhagyásával tett javaslatot 1992-ben egy nemzetközi törvényszék felállítására.<sup>8</sup>

A sürgős intézkedés szükségessége legitimizálta az ENSZ Alapokmányának VII. fejezetére való hivatkozást. A haladéktalan intézkedést pedig nemcsak a helyzet súlyossága indokolta, hanem a nemzetközi színtér közszereplőinek nyomatékosított véleménynyilvánítása. Vannak, akik

szerint a boszniai etnikai tisztogatás kapcsán a dél-szláv válság és a Holocaust emléke között kialakult képzetársítás váltotta ki a sokkhatást és az arra irányuló igényt, hogy a nemzetközi közösség tegyen valamit a jogsértések elkövetése ellen.<sup>9</sup> Az ENSZ nem engedhette meg magának egy ilyen helyzetben, hogy tétlen maradjon. A diplomáciai és szankciós eszközök eredménytelensége és a fegyveres erők tétlensége éppen eléggé aláaknázták így is a szervezet reputációját.

### A törvényszék álláspontja saját működésének legitimitásáról

Slobodan Milosević a Törvényszék előtt zajló eljárásának kezdetén nem tartott igényt védelmi képviselőre, makacsul tartva magát ahhoz az állásponthoz, hogy az eljáró bírói fórum legitimitásáról nem lehet beszélni. Amikor megkérdezték tőle, kívánja-e hallani a vele szemben létrehozott 51 oldalas vádiratot, vállat vonva reagált: „Ez a maguk problémája.”<sup>10</sup>

Nem az egykori szerb elnök volt az egyetlen vádlott, akinek esetében szóba került a Törvényszék létrehozásának jogszerűsége. Alapvető ütközési felületet jelentett egy az alapításról szóló multilaterális szerződés hiánya, a Biztonsági Tanács politikai jellegének és ezzel kapcsolatban az ENSZ Alapokmányban megfogalmazott hatáskörök problematikája. A Törvényszék legitimitása mellett szóló érvek vonatkozásában az Antonio Cassese elnöklete alatt üléselő Fellebbviteli Kamarának a Tadić-ügyben hozott 1995. októberi határozata ad iránymutatást.

Dusko Tadić jogi képviselője első ízben azt kérdőjelezte meg, hogy egyáltalán a Törvényszék jogosult-e döntést hozni saját felállítása jogosságának kérdésében, már csak azért is, mert nem hozhat határozatot politikai kérdések kapcsán, a Biztonsági Tanács hatáskörével kapcsolatos problémák eldöntése pedig ezt igé-

nyelné. A Fellebbviteli Kamara a „Kompetenz-Kompetenz”-elméletre hivatkozott ezen érvekkel szemben, amelynek bármely bírói fórum vonatkozásában érvényesülnie kell, kivéve azt az esetet, ha az adott igazságszolgáltató szervet létrehozó dokumentumban található ezt kifejezetten korlátozó rendelkezés. Az ICTY Statútumában ilyen tartalmú rendelkezés nem található, ebből fakadóan minden további nélkül hozhat határozatot saját joghatóságáról.<sup>11</sup> Ezen kívül megállapította, hogy amennyiben jogi eszközökkel eldönthető jogi természetű kérdés kerül a Kamara elé, azt nemcsak jogosult, de köteles megválaszolni, függetlenül attól, hogy bizonyos szempontból vannak a problémának politikai jellegű vonatkozásai is.<sup>12</sup>

Következő lépésben a védelem azt a problematikus kérdést állította érvrendszerének középpontjába, hogy a Biztonsági Tanács egyáltalán jogosult-e politikai szervként egy igazságszolgáltatási fórumot létrehozni. Álláspontjuk szerint az ENSZ Alapokmányának 29. cikke, mely feljogosítja a Biztonsági Tanácsot kiegészítő szervek felállítására, kizárólag a saját hatásköreinek átruházására vonatkozik, a Biztonsági Tanács pedig semmilyen igazságszolgáltatási funkciót nem tölthet be, így nem is hozhat létre egy új szervet ilyen természetű feladattal. Ezen túl megállapították, hogy az Alapokmány 41. és 42. cikkében fellelhetőek a nemzetközi béke és biztonság veszélyeztetése esetén hozható intézkedések, amelyek politikai, katonai és gazdasági természetűek lehetnek csak. A Cassese által elnökölt bírói testület ezzel ellentétes véleménye tükröződik az ügy kapcsán hozott döntésben, miszerint a Biztonsági Tanács a dél-szláv konfliktus teremtette helyzetben, amikor is a nemzetközi béke és biztonság vitathatatlanul veszélybe került, igen széles intézkedési jogosultságok birtokába jutott, hiszen alkalmazhatóvá váltak az Alapok-

7 S. C. Res. 827, 25 May 1993, U. N. Doc. S/RES/827 (1993)

8 Robertson, Geoffrey: Crimes Against Humanity – The Struggle for Global Justice. Penguin Books, London, 2002. 307–308. old.

9 Power, Samantha: „A Problem from Hell” – America and the Age of Genocide. Flamingo – HarperCollins Publishers, London, 2003. 483. old.

10 Power, Samantha: id. mű. 475. old.

11 Prosecutor v. Duško Tadić, Decision on Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, Case No. IT-94-1-T, 1995. október 2. 18. pont

12 Prosecutor v. Duško Tadić, IT-94-1-T, 24. pont

mány VII. fejezetének rendelkezései, ami alapján minden államot kötelező döntéseket hozhatott. A Törvényszék felállításával nem a saját hatásköreit kívánta átruházni egy kisegítő szervre, hanem a béke és biztonság helyreállítása céljának megfelelő legalkalmasabb lépést kívánta megtenni. A 41. és 42. cikkben szereplő intézkedések pusztán illusztratív példák, a 39. cikk pedig rendkívül széles diszkréciós jogot biztosít a Biztonsági Tanácsnak, amelynek megfelelően eldöntheti, hogy az adott helyzetben mely intézkedést tartja legoptimálisabbnak.<sup>13</sup> Mindemellett megjegyzendő, hogy korábban is volt már rá példa, hogy a Biztonsági Tanács büntetőjogi természetű kötelező erejű határozatot hozott, mégpedig a Lockerbie-ügy kapcsán Líbiát két állampolgárának kiadására felhívva.

A Törvényszék létrehozásával szemben felmerülő további érvként hangzott el, hogy minden bírói fórumnak érvényes jogon kell alapulnia, a nemzetközi jogban pedig nem különül el a három hatalmi ág, így önállóan működő jogalkotás hiányában legfeljebb egy ENSZ Alapokmány-módosítással lehetne igazságszolgáltatási szervet felállítani. A Fellebbviteli Kamara úgy válaszolta meg ezt a felvetést, hogy a nemzetközi jogi szabályalkotás a belső jogtól eltérően nem egy elkülönült szerv aktusain alapul, hanem az államok akaratnyilvánításain. A Törvényszék felállításával, bírái megválasztásával és költségvetésével kapcsolatban pedig az ENSZ Közgyűlése számos támogató határozatot hozott, ami a Közgyűlés reprezentatív jellegéből adódóan megfelelően tükrözi a tagállamok szükséges hozzájárulását.

Másrészt, ez az elv valójában a bírói fórumok legitim működéséhez szükséges jogi garanciák biztosításának kötelezettségére vonatkozik, ami az ICTY esetében maradéktalanul megvalósul.<sup>14</sup>

Konklúzióként kijelentette a Fellebbviteli Kamara, hogy „a Nemzetközi Törvényszék az ENSZ Alapokmány rendelkezéseinek megfelelően lett felállítva, és biztosítja a fair eljáráshoz szükséges garanciákat.”<sup>15</sup> Az ex-jugoszláv törvényszék felállítása jogszerűségének vitatásán túljutva azonban legalább ennyire kritikus probléma, hogy el tudja-e látni megfelelő hatékonysággal a neki szánt fő feladatot, a legsúlyosabb nemzetközi bűntettek elkövetőinek felelősségre vonását. Mostanra nyilvánvalóvá vált, hogy ez a kérdés további homlokrancolgatásra és fejtöresre ad okot.

13 Prosecutor v. Duško Tadić, IT-94-1-T, 28–38. pont

14 Prosecutor v. Duško Tadić, IT-94-1-T, 44–46. pont

15 Prosecutor v. Duško Tadić, IT-94-1-T, 47. pont

# Az ENSZ Normatervezete a transznacionális és egyéb vállalatok emberi jogi felelősségéről

A (multinacionális) vállalatok társadalmi felelősségének (CSR)<sup>1</sup> és elszámoltathatóságának kérdésköre mind nagyobb hangsúllyal szerepel a globalizációról folytatott viták napirendjén. A már-már végeláthatatlan mennyiségű, ugyanakkor változékony súlyú és tekintélyű CSR-kezdemenyvezések (pl. magatartási, etikai kódexek;<sup>2</sup> menedzsment standardok; társadalmilag felelős befektetési indexek stb.) legfőbb közös nevezője mindaddig azok tisztán önkéntes, „jog feletti, jogon túli” jellege volt. Még az olyan mérvadó nemzetközi szervezetek, mint az ILO, az OECD, vagy maga az ENSZ is csak jogilag nem kötelező, ajánlás jellegű dokumentumokat fogadtak el eddig a témában.<sup>3</sup> A jelen tanulmány tárgyát képező ENSZ-Normatervezet az első igazán határozott kísérlet arra, hogy a multinacionális vállalatok számára kötelező jellegű nemzetközi CSR standardokat állítson fel, külön hangsúllyal az alapvető emberi jogokra. Ez már csak azért is „forradalmi” horderejű kezdeményezés, mert jelenleg egyáltalán nincs olyan nemzetközi jogi keret – de talán még csak olyan szabályozási legitimitációval és potenciállal rendelkező nemzetközi (kormányközi) szervezet sem –, amely kimondottan a multinacionális vállalatokra, és azok társadalmi felelősségére és elszámoltathatóságára alkotott normákat kényszerítene ki. Más szóval: a hagyományos nemzetközi jog eleddig nem igen tudott mit kezdeni a multinacionális vállalatokkal,<sup>4</sup> noha maguk a multinacionális vállalatok éppen globális szerveződési képességükből nyerik profitjuk, és sokszor már nyilvánvalóan a nemzetállamokénál is kiterjedtebb és sokrétűbb – olykor akár visszaélészerűen, az emberi jogok rovására is gyakorolt – hatalmuk jelentős ré-

szét. Emberi jogi aktivisták által régóta hangoztatott, és magától értetődő igény mutatkozna a multinacionális vállalatok globális hálózataiban tetet öltő transznacionális gazdasági uralmi státusz szintén transznacionális szintű jogi kiegyensúlyozására, a Normatervezet pedig ebbe az irányba tett egy fontos lépésnek értékelhető. Ugyanakkor a Normatervezet apropóján fellángoló heves viták igen jól rámutatnak mind a téma rendkívüli érzékenységre, mind pedig az ENSZ helykeresésére a XXI. század globális világrendjében.

## 1. A Normatervezet születése

Ez a legfrissebb és egyben a „jogilag” legígéretesebb nemzetközi CSR-kezdemenyvezés. A Global Compact<sup>5</sup> reprezentálta eddigi „laza” ENSZ CSR-szemlélet gyökeresen megváltozhatna, ha az ENSZ emberi jogi bizottsága (Commission on Human Rights, továbbiakban: Bizottság) határozottan felkarolná azt a Normatervezetet (Draft UN Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with regard to Human Rights,<sup>6</sup> továbbiakban: Normatervezet), amelyet négy évi munka és széles körű konzultáció<sup>7</sup> után 2003 augusztusában fogadott el egyhangúlag az egyik legfontosabb albizottsága (Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, továbbiakban: albizottság). Ez az albizottság egyébként egy olyan 26 tagú tekintélyes független szakértői testület, amely eddig is több egyezmény kidolgozásában vállalt szerepet, de ő maga nem

olyan döntéshozó jellegű politikai fórum, mint a Bizottság.

A Normatervezet legitimitásának talán legfőbb nemzetközi jogi bástyája egyébként magában az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának (ENSZ, 1948) Előszavában fedezhető fel: „...a Közgyűlés kinyilvánítja az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát mint azt a közös eszményt, amelynek elérésére minden népnek és minden nemzetnek törekednie kell abból a célból, hogy minden személy és a társadalom minden szerve, állandóan szem előtt tartva a jelen Nyilatkozatot, oktatás és nevelés útján előmozdítsa e jogok és szabadságok tiszteletben tartásának kifejlesztését, valamint azoknak fokozatosan megvalósuló hazai és nemzetközi jogszabályok útján történő általános és tényleges alkalmazását és elismerését...” [kiemelés tőlem]. A „társadalom minden szerve” kifejezés kétség kívül a multinacionális vállalatokat is magában foglalja, noha vitán felül áll, hogy a nemzetközi jog szabályai értelmében az államok elsődleges felelőssége az emberi jogok előmozdítása és védelme. Ugyanakkor cáfolhatatlan, hogy az üzleti döntések mindenkor maguk is befolyásoltak az emberi jogok által, illetve az üzleti döntések is sokszor kihatnak az emberi jogokra.

## 2. A Normatervezet céljai

A Normatervezet tulajdonképpen a különböző CSR-re vonatkozó „standardok standardja” kíván lenni, azaz globális igénnyel, egységesen, átfogóan, normatív erővel, „egyezmény-

1 Corporate Social Responsibility.

2 „Codes of conduct”.

3 Ld.: ILO (Nemzetközi Munkaügyi Szervezet): A Multinacionális Vállalatokra és a szociálpolitikára vonatkozó alapelvek Tripartit Nyilatkozata; OECD Irányelvek a multinacionális vállalatok számára; az ENSZ Globális Megállapodása (UN Global Compact).

4 Ld. ehhez például: Kamminga, Menno T.: Holding Multinational Corporations Accountable for Human Rights Abuses: A Challenge for the EC in: The EU and Human Rights, ed. by Alston, Philip, Oxford University Press 1999, pp. 554–556.

5 [www.unglobalcompact.org](http://www.unglobalcompact.org)

6 Distr. GENERAL E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2., 26 August 2003. [www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch)

7 Megjegyzendő, hogy e konzultációk elégségségét és kielégítő voltát igen sokan megkérdőjelezték.

szzerű” szövegezéssel kívánja tematizálni és definiálni a transznacionális és egyéb vállalatok, illetve a társadalom kapcsolatát, kiemelt figyelemmel az alapvető emberi jogokra, és azoknak az üzleti szférára való interpretálására. Emellett segítséget kíván nyújtani a vállalatoknak abban, hogy egyértelműen tudják artikulálni a társadalom irányában fennálló kötelezettségeiket. A Tervezet valójában a parttalanra váló CSR-dialógus egy továbbfejlesztési kísérlete, mely próbálja tompítani a CSR-szféra fragmentáltságát. A Tervezet hasznos „benchmark”-ként, mérceként funkcionálhat mind a vállalati emberi jogi programok, mind a vonatkozó nemzeti jogalkotási folyamatok számára, de hasznos „kampány-fegyver” lehet a multinacionális vállalatok elszámoltathatóságáért küzdő NGO-k kezében is. A Tervezet egy fontos célja, hogy a CSR-szférában tiszta lapot nyisson, illetve egyenlő feltételeket teremtsen, hiszen hiába növekszik manapság a CSR „divatja”, a vállalatok többsége mégsem mutat érdeklődést az emberi jogi programok iránt. Vagy ahogy a költő mondja: „fecseg a felszín, hallgat a mély”. Ahhoz, hogy valóban minden üzleti szereplő felelős attitűd szellemében működjön, minden bizonnyal kevés az önkéntes CSR technikája, szükség lehet jogi kötőerejű szabályozásra.

A Tervezet *célcsoportja* igen tágan került meghatározásra („transnational corporations” and „other business enterprises”), azaz nem csak magukra a transznacionális vállalatokra, hanem az azokkal kapcsolatot ápoló valamennyi vállalatra (pl. beszállítók, üzleti partnerek) vonatkozik. Ennek oka, hogy a multinacionális vállalatok hálózatos jellegű, olykor független szerződésekre alapított beszállítói láncokkal körülfont komplex rendszere ne jelenthessen semmiféle kiskaput az emberi jogi kötelezettségek alól.

### 3. A Tervezet tartalma

A Tervezet tartalmában aligha jelent lényegi változást vagy újdonságot. Elismerné és egységesen, átfogóan „újrakodifikálná” a már számos

nemzetközi kezdeményezésben artikulált, a multinacionális és egyéb vállalatokra is transzformálható, interpretálható általános, klasszikus emberi jogi tételeket, kiegészítve munkaügyi, fogyasztói, környezetvédelmi jogokkal és a korrupció elleni küzdelemmel. Minden egyes itt felhozott alapjog szilárdan megalapozott a klasszikus, államokhoz címzett nemzetközi jogi standardokban is (amelyeket a Tervezet Preambuluma részletesen fel is sorol), pusztán azok tematikus összefoglalása, illetve az üzleti szférára vonatkoztatása újszerű. A 23 szakaszból álló Tervezetet egy Kommentár egészíti ki, amely tisztázza a kapcsolódó főbb fogalmakat, és amelynek ismerete nélkülözhetetlen a Tervezet megértéséhez.

A Tervezet és Kommentárja sorra veszi a főbb releváns jogokat – amelyek között a munkavállalói jogok terjedelmileg is dominálnak –, ám a 12., ún. „catch-all” szakasza egy általános, átfogó emberi jogi „krédót” is megfogalmaz az üzleti szférára vonatkoztatva (amelyet egyébként sokan vitatnak túl tág szövegezése miatt).

A Normatervezet egyebekben azon az előfeltevésen nyugszik, hogy noha hagyományosan az államok elsődleges felelőssége az emberi jogok védelme, abban a multinacionális és egyéb vállalatoknak is lehetne jogilag kikényszeríthető szerepe, elsősorban jól behatárolt „tevékenységi és befolyási szférájukban”<sup>8</sup> (tehát a vállalatok emberi jogi felelőssége ab ovo nem általános jellegű, a vállalat soha nem lehet „demokratikus közérdekű intézmény”). A Normatervezet a jogi kötőerejű CSR koncepciójának első komoly nemzetközi kezdeményezése, terméke, amely azt az alapvető felismerést tükrözi, hogy a multinacionális és egyéb vállalatoknak is vannak közvetlen emberi jogi kötelezettségei a nemzetközi jog fényében, nem pusztán morális megfontolásból.

### 4. A végrehajtás előirányzott módozatai

A Normatervezet alapvetően háromszintű megvalósítás, végrehajtás, ki-

kényszerítés kombinációját irányozza elő:

1. Elsősorban épít a vállalatok Norma-konform önszabályozására, kialakítandó és elmélyítendő emberi jogi kultúrájára, programjaira. E körben többek között a következő főbb eszközök jöhetnek például szóba: belső szabályzatok, kódexek, „policy”-k; jelentéstételi kötelezettségek; Norma-konform beszállítói szerződések (kvázi „szociális klauzulák” a beszállítói szerződésekbe); emberi jogi képzések; belső munkavállalói panaszmechanizmusok (anonim „forró drót”) stb. Ez a kör még nem jelent lényegi változást, sőt: a jelenlegi CSR-világ is éppen az önkéntes standardok túlbujánzásával küzd.

2. A végrehajtás második szintje már „külső” nemzetközi monitoringra és hitelesítésre aspirálna (pl. akár az ENSZ már létező emberi jogi mechanizmusain keresztül, de civilek, szakszervezetek és NGO-k bevonását is lehetővé téve). E módszer kidolgozatlansága a Tervezet egyik leggyengébb pontja.

3. A megvalósítás harmadik pillére a hagyományos állami kikényszerítési szint lehetne (pl. a Normák népszerűsítése, jogalkotási modellként való hasznosítása, bírósági gyakorlati alkalmazása stb.).

A Tervezet továbbá utalást tesz a gyors, hatékony és kielégítő reparáció fontosságára is (18. cikkely), ami merőben új és jogias szemlélet a CSR-polémiában. Ugyanakkor az eredeti Tervezet sem irányoz elő új, konkrét nemzetközi (ENSZ) szintű „elszámoltatási” fórumot vagy mechanizmust, noha ennek jövőbeli elvi lehetőségét – kissé homályosan – felvillantja. A Tervezettel kapcsolatos jövőbeli munkálatok és viták egyik központi eleme nyilvánvalóan a végrehajtás kérdése lesz.

### 5. A Tervezet eddigi utóélete

A Tervezet utóéletének végigkövetése különösen azért izgalmas, mert rámutat arra, hogy maga az ENSZ hogyan pozicionálja magát az üzlet és a társadalom, emberi jogok kapcsolatának kérdéskörében, illetve

8 „sphere of influence”

milyen stratégiai irányokat tart követendőnek a CSR-polémiában. A Tervezet 2004 márciusában került a Bizottság elé megfontolásra, amely áprilisban hozott a témában egy tartózkodó, óvatos döntést,<sup>9</sup> amely felhívta a figyelmet arra, hogy Tervezet elkészítését valójában nem is igényelte a Bizottság az albizottságtól, és hogy annak jelen formájában nincs is semmilyen jogi kötőereje. A Bizottság ugyanakkor felkérte az ENSZ emberi jogi főbiztosának hivatalát (Office of the High Commissioner for Human Rights, továbbiakban OHCHR) egy olyan jelentés elkészítésére, amely az összes releváns „stakeholder”-rel lefolytatott konzultáció után áttekinti és értékeli az eddig létező azon nemzetközi kezdeményezéseket (köztük a Normatervezettel), amelyek a vállalati szféra és az emberi jogok kapcsolatát érintik. A jelentés 2005 februárjára készült el,<sup>10</sup> és a téma valóban kiegyensúlyozott, a létező főbb CSR-standardok mind pozitív, mind negatív vonásait összegyűjtő feltérképezését szolgáltatja. Ugyanakkor a Tervezet jövőjéről megfontoltan – már-már elbátortalanítva – nyilatkozva csak annyit szögez le, hogy azt sem szabad elvetni, és hogy az további megfontolásra érdemes (para. 52.). Ezt követően a Bizottság egy újabb határozatban<sup>11</sup> felkérte az ENSZ Főtitkárát, hogy a témában nevezzen ki egy kezdeti 2 éves időtartamra egy különleges megbízottat, képviselőt. Erre tekintettel a Főtitkár 2005. júliusában Professor John Ruggie szakértőt, a Global Compact egyik „atyját” nevezte ki különleges képviselőnek, a téma felelősének. Ruggie 2007-re, az ENSZ 63. ülészakára köteles elkészíteni ajánlásokat is tartalmazó végső jelentését, ám nem kis viharokat kiváltó időközbeni jelentése<sup>12</sup> már idén, 2006. február 22-én megszületett. Egyébként a Tervezet szempontjából

már magának e posztnak a létesítése is kompromisszum – vagy inkább megalkuvás – az ENSZ-en belül, hiszen Ruggie feladatköre jóval szélesebb, mint ahogy azt maga a Tervezet indukálná, illetve a kinevezésében egyáltalán nincs is expressis verbis utalás a Normatervezetre.

A Ruggie-jelentés egyébként a CSR-vita alapos és életszerű áttekintését nyújtja, ám a Normatervezet szempontjából összességében igen csak borús prognózist fest fel, annak igen negatív értékelését adja. Kemény hangon kritizálja a Tervezet állítólagos elvi következetlenségét, jogi hibáit, jövőbeli szerepét pedig leértékeli. A jelentés sokkal inkább az elvi meghatározottságú pragmatizmus jelentőségét emeli ki a szférában, és némileg gátat kíván vetni a parttalanak tetsző elvi, jogi dikurzusoknak. A jelentés egyes kommentárjai szerint a Tervezethez való illetén szkeptikus „hivatalos” hozzáállás igencsak sajnálatos, és a viták még mélyebb polarizálódásához vezethet. Egyesek arra is rámutatnak, hogy a „lazább” Global Compact köréből érkező Ruggie eleve túlzottan elfogult a témában, és sokkal inkább a Tervezettel szemben elutasítóbb üzleti szféra álláspontjához húz.<sup>13</sup>

Valóban, már a Tervezet megszületése óta ideológiai „állóháború” dúl az azt morális megfontolásokból üdvözlő szakszervezetek, emberi jogi NGO-k,<sup>14</sup> illetve az azzal szemben döntő mértékben – elsősorban önérdékből – ellenállást mutató, a „szabad kezet” megőrizni kívánó vállalati, üzleti szféra között. Utóbbiak közül a legkeményebb véleményt egyébként a Nemzetközi Kereskedelmi Kamara (ICC) és a Munkáltatók Nemzetközi Szövetsége által kiadott (IOE) tekintélyes közös állásfoglalás fogalmazta meg.<sup>15</sup> Az ENSZ jelenlegi egyensúlyt kereső, óvatos, mondhatni bizonytalan hozzáállása sajnos semmiképpen sem viszi egy-

máshoz közelebb a nézőpontokat, mi több, akár elmélyítheti az elvi szakadékokat, és legrosszabb esetben konzerválhatja a CSR-dialógus jelenlegi fluiditását, kiszámíthatatlanságát, relativitását és holtpontját. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy az üzleti élet egyes, CSR-szempontról elkötelezettebb vállalatait<sup>16</sup> tömörítő tekintélyes Business Leaders Initiative on Human Rights felvállalta a Tervezet gyakorlati „tesztelését”. Ez a folyamat 2006 végéig fog folytatódni, és azt vizsgálja, hogy a Tervezet elvei hogyan vihetőek át a vállalati működés napi gyakorlatába.

## 6. A legfőbb vitapontok<sup>17</sup>

Terjedelmi okokból ehelyütt sajnos nincs mód a Tervezet kapcsán felmerülő számos jogi és egyéb dilemma mélyreható elemzésére, az alábbiakban csupán vázlat- és utalásszerűen felvillantjuk a legfőbb kulcsponti kérdéseket, vitapontokat, kritikákat:

– Sokan eleve azt is vitatják, hogy az ENSZ-nek felhatalmazása lenne emberi jogi kötelezettségeket telepíteni a privát aktorokra, hisz a nemzetközi jog tradicionálisan csak államok viszonylatában köt. Ezen álláspont képviselői gyakran figyelmen kívül hagyják, hogy a nem-állami aktorok (pl. egyének, vállalatok) eddig is az emberi jogi normák végső („anyag”) címzettjei voltak, az államok csupán a kikényszerítés mechanizmusaiért felelősek a nemzetközi jog értelmében. Azt sem szabad elfeledni, hogy a nemzetközi jog már eddig is telepített direkt felelősséget nem-állami szereplőkre, például a nemzetközi büntetőjog keretében természetes személyekre. Továbbá megemlíthető, hogy az újabb szakirodalom szerint a nemzetközi jogalanyiség eleve abból a képességből, potenciálból eredeztethető, hogy az adott jogalany gyakorol-e nemzetközi jogi jogokat, illetve hordoz-e nemzetközi jogi kötelezettsége-

9 Commission decision 2004/116.

10 Report of the United Nations High Commissioner on Human Rights on the responsibilities of transnational corporations and related business enterprises with regard to human rights, Distr. GENERAL, E/CN.4/2005/91, 15 February 2005.

11 Commission resolution 2005/69.

12 E/CN.4/2006/97; 22 February 2006. Interim report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises.

13 Nowrot, Karsten: The 2006 Interim Report of the UN Special Representative on Human Rights and Transnational Corporations: Breakthrough or Further Polarization?; TELC Policy Papers on Transnational Economic Law No. 20., March 2006.

14 Pl.: Amnesty International, Human Rights Watch, Christian Aid stb.

15 IOE/ICC „Joint views on the draft Norms”.

16 Pl. Barclays, MTV Europe, Novartis, Novo Nordisk, The Body Shop International, Hewlett Packard, Statoil, GAP stb. Ld.: www.blihr.org

ket. E tekintetben a multinacionális vállalatoknál az a furcsa helyzet állt elő, hogy kétség kívül gyakorolnak, élveznek bizonyos nemzetközi jelleget jogokat (ld. pl. szabadkereskedelmi megállapodások, beruházási megállapodások folyamánként), ám nemzetközi jogi kötelezettségeik, emberi jogi felelősségeik aránytalanul kisebbek, vagy egyáltalán nem léteznek, eddig.<sup>18</sup>

– A Tervezet elleni egyik legfőbb kritika az, hogy sokak szerint – legalábbis informálisan – hagyományos kormányzati felelősséget igyekszik áttelepíteni az üzleti szférára, azaz kvázi a vállalatok felelősségének növelésével kívánja tompítani a kormányok egyre szembeötlőbb, egyre gyakoribb tehetetlenségét (különösen transznacionális emberi jogi problémák vonatkozásában). Másrészt: a Tervezet – bizonyos megállapítások értelmében – összezavarja az állam és az üzleti szféra közti felelősség-megosztás hagyományos egyensúlyát. A valóság azonban az, hogy rögtön a Tervezet első szakasza ismételtelen kihangsúlyozza, megerősíti az államok elsődleges felelősségét az emberi jogok biztosítása terén.

– Egyes meglátások szerint a Normatervezet több tekintetben következetlen: keveri és összemosza a nemzetközi jogi elemeket a programszerű, politikai jellegű, lazább standardokkal, illetve szerkezetében vegyül a jog-központú és a tematikus megközelítés. Összességében is elmondható, hogy a Tervezet normatív tartalma, ereje hullámszerű.

– A vállalati szférából gyakran elhangzik, hogy egy ilyen Normarendszernek való megfelelés nagyon költséges lenne, a jelentéstételi és át-

láthatósági kötelezettség megtörné az üzleti döntések hagyományosan bizalmas jellegét, illetve a szféra ilyen bürokratikusabb, sematikusabb, általánosító jellegű jogi szabályozása eleve tompítaná a jelenlegi önkéntes CSR-politikák sokszínűségét, motíváltóságát, innovatív jellegét.

– Számos bizonytalan, jogilag még nem tisztázott tétel is megjelenik a dokumentumban (pl. ilyen az ún. „precautionary principle” a környezetvédelem terén), illetve egyes elemei – a cím sugallata ellenére – nem is klasszikus emberi jogokat érintenek (pl. ilyen „kakukktójs” a korrupció elleni küzdelem).

– A Tervezet magját jelentő munkaügyi tárgyú rendelkezések közül például a leghevesebb ellenállást az váltotta ki, hogy a Tervezet sokak szerint egyfajta nemzetközi minimálbért irányozna elő azzal, hogy utal a megfelelő, adekvát életszínvonalat biztosító bérezéshez való jogra is (8. cikk), mindez pedig a szabad piac elleni támadásként is értelmezhető lehet. Valójában szó sincs valamifajta nemzetközi minimálbérről vagy létminimumról, csak a helyi standardok szerinti fair bérezés általános megfogalmazásáról.

## 7. Konklúziók

A szerteágazó és felhígulásra hajlamos CSR-dialógus „mocsarából” a Tervezet még jelen ambivalens státuszában is egy határozott lépést, kapaszkodót jelent a „szilárdabb”, jogilag megfoghatóbb alapok irányába. E „Janus-arcú” Tervezet kétség kívül „még” (?) nem egy egyezmény, ám hatását, tekintélyét tekintve „már” most több, mint egy pusztán új önkén-

tes CSR-kódex. Ugyanakkor jelenleg a politikai realitása szinte elenyésző annak, hogy a Tervezetről a közeljövőben tényleges ENSZ-egyezmény születhessen, illetve nem is tisztázott, hogy jogtechnikailag egyáltalán hogyan lehetne mindezt kivitelezni, hiszen a még jelenleg is uralkodó fel fogás szerint a multinacionális vállalatok nem nemzetközi jogalanyok, közvetlen nemzetközi jogi kötelezettségek hordozói így aligha lehetnének. Mindezek fényében az univerzalitás és a jogi hatékonyság alig több hiú ábrándnál ebben a tekintetben, sokak szerint a Tervezet „legalizálásához” az egész nemzetközi jog hagyományos logikájának, alapjainak revideálására lenne szükség. Egyebekben is elmondható, hogy noha a Tervezet eredetileg mindenképpen jogi funkcióra aspirált, az mégsem egy részletes, komplex jogi produktum, hanem inkább egy normatív tekintélyű értékgyűjtemény, amelynek jövőbeli jogi sorsa jelenleg több mint bizonytalan. Bizonyára az elkövetkezendő évek egyik fő emberi jogi, nemzetközi jogi kihívása lesz az, hogy magát a Tervezetet – vagy legalább annak koncepcionális magját – milyen irányban lehet továbbvinni, avagy a „soft law” és a „hard law” koncepciójából melyik „győzedelmeskedhet” hosszabb távon. Ám ettől függetlenül már a Normatervezet is jelzi azt az irányt, hogy a jövőben bizonyára egyre nagyobb figyelem vetül majd a transznacionális vállalati szféra társadalmilag felelős magatartására, és az ezzel kapcsolatban növekvő elvárásokra. A Normatervezet megerősíti, hogy az emberi jogok képezik a CSR-polémia gerincét, minimumát.

17 Néhány, a Tervezettel kapcsolatos, és annak elemzéséhez e tanulmányban is felhasznált háttéranyag:

Comments to the Interim Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises, February 22, 2006 - FIDH Position Paper, March 15, 2006, 442/2; Cramer, Aron (BSR President and CEO): Business for Social Responsibility Commentary: Interim Report of the Special Representative on Business and Human Rights, March 2006, www.bsr.org; The UN Human Rights Norms For Business: Towards Legal Accountability, Amnesty International Publications 2004.; Professor Alyson Warhurst and Katy Cooper, in association with Amnesty International: The 'UN Human Rights Norms for Business' 26 July 2004., www.maplecroft.net; Thomas E McCarthy: Business and Human Rights: What Do the New UN Norms Mean for the Business Lawyer?, International Legal Practitioner November 2003.; Shell Leads International Business Campaign Against UN Human Rights Norms CEO Info Brief, March 2004.; Mr. Dzidek Kedzia: Submission by Amnesty International under Decision 2004/116 on the Responsibilities of Transnational corporations and related business enterprises with regard to Human Rights”, September 2004., AI Index: POL 34/006/2004; CSR Europe background note: United Nations Norms on the Responsibility of Transnational Companies www.csreurope.org; Statement HOM (Humanist Committee on Human Rights) on draft UN Norms on the Responsibility of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights; Sune Skadegaard Thorsen - Annemarie Meisling: Perspectives on the UN Draft Norms, Submitted for the IBA/AIJA conference on Corporate Social Responsibility in Amsterdam, 25–26 June 2004., <http://www.lawhouse.dk/?ID=259#>; Chatham House Report: Following Up the WSSD on Sustainable Development Commitments on Corporate Social Responsibility: Options for Action by Governments www.chathamhouse.org.uk; Embedding Human Rights in Business Practice, A joint publication of the United Nations Global Compact Office and of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights.

18 Ld. ehhez pl.: Comments to the Interim Report of the Special representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises, February 22, 2006 - FIDH Position Paper, March 15, 2006, 442/2, p. 7–8.

# Űrtárgyak által okozott környezet-szennyezés kérdése a világűrjogban

## I. Mi az űrhulladék?

A Földön és a Föld-körülí térségben az űrtárgyak számos módon okoznak környezetszennyezést. Ennek jogi eszközökkel megelőzése a világűrjog egyre fontosabb „de lege lata”, és különösen „de lege ferenda” feladata.

A nemzetközi jogban a Föld-körülí pályán található mesterséges törmelékek (űrszemétnak) nincs általánosan elfogadott fogalma. Az angol a „debris”, a német a „Weltraummüll”<sup>1</sup> vagy a „Weltraumschrott” (Christia Gritzner), a francia a „débris spatiaux”,<sup>2</sup> a spanyol a „basura espacial” (Rufino Yegros) kifejezést használja. Leginkább a „debris” megnevezés terjedt el, de jogforrási szinten sehol nem használják. A „debris” törmelék, roncsot jelent.<sup>3</sup> Az IAA Space Dictionary „űrszemét”-nek nevezi, és ez a szemét legtagabb értelmezését engedi meg.<sup>4</sup>

Az Európai Világűrjogi Központ (ECSL, European Centre for Space Law) véleménye szerint helyesebb, ha az űrhulladék leírását és nem a definícióját említeni. Az Amerikai Egyesült Államok normaszövegei ugyanis különbséget tesznek „orbital debris” és „space debris” között. Az előző az ember által készített és orbitális pályára helyezett tárgyra, míg a második kifejezés kiterjesztett értelemben a meteoritokra is vonatkozik.<sup>5</sup>

Űrhulladéknak nevezzük mindazokat a különböző nagyságú, összetételű és származású orbitális mozgást végző mesterséges eredetű űrobjektumokat, amelyeknek érdemleges haszna nincs. Tág értelemben

ben a még üzemben lévő, de bármilyen oknál fogva célját betölteni nem képes működő műhold is űrhulladékká válik.

A Nemzetközi Jogász Szövetség (ILA) 1994-es konferenciáján Buenos Airesben egyhangúlag elfogadta a Világűrjogi Bizottsága által kidolgozott, az űrhulladék kérdését rendező egyezménytervezetet. (Draft Instrument on the Protection of the Environment from damage caused by Space Debris) Ennek alapján „debris”: „minden olyan ember alkotta tárgy a világűrben, amely nem aktív, vagy másként hasznos mesterséges hold, ha annak állapotában változás a belátható jövőben ésszerűen nem várható.”<sup>6</sup>

Hazánkban a jogforrások többsége bármilyen „szemetet” a „hulladék” kifejezéssel illeti. A magyar szakirodalomban az „űrszemét” vált elterjedtebbé. Azonban az erre a területre vonatkozó nemzetközi dokumentumok magyarra fordításánál következetesebb, egységesebb szemléletet tükrözne, ha a hulladékgazdálkodás, hulladékkezelés mellett az űrhulladék terminus technicus terjedne el.

## II. Keringési pályák

Az űrtevékenység jelen van mindennapjainkban, fennmaradásunkhoz, létezésünkhöz elengedhetetlenül szükséges. Ez a folyamat 1957. október 4-én kezdődött, amikor az ember alkotta első műholdat a Szovjetunió Föld körüli pályára bocsátotta.

A Föld környezetébe feljuttatott objektumok sorsa négyféle lehet:

- a) visszatérnek és elégnak a légkörben,
- b) visszatérnek, de nem égnek el teljesen a légkörben
- c) orbitális pályára állva akár beláthatatlan ideig keringenek, vagy
- d) elhagyják a bolygónk környezetét, és kifelé haladnak a világűrbe.

A Föld körül a műholdak számára felhasználható űr korlátozott nagyságú: a Földtől körülbelül 160–36 000 kilométer szélességű. Ezen leggyakoribb pályák:

- Geostacionárius vagy geoszinkron pálya (GSO, Geosyncron Orbit),
- Kis keringési magasságú pályák (LEO, Low Earth Orbit).

A GSO magassága az Egyenlítő felett 36000 km és a felbocsátott mesterséges hold a Föld forgásával egyező irányban halad, keringési ideje egy nap, a Föld egy pontjához viszonyítva állandó helyet foglal el. A legtöbb időjárás, kommunikációs vagy katonai kém műhold ilyen pályán található.

Az alacsony pályán (LEO), 2000 km-s magasságig, 1978 óta megkétszereződött a km<sup>3</sup>-enkénti objektumszám (távérzékelős mérőműholdak, rádiótelefon-szolgáltatás), noha éppen kis magasságokon működik a természetes öntisztulási folyamat, ugyanis a szemét egy része visszahull a Földre (a légkör fékezi a benne keringő űrtárgyak mozgását, s azok az alsó légkörbe érve elégnak). A másik nagyobbik rész azonban a 800-1500 km-es sávban marad, akár több ezer évig. E fölé érve az élettartam akár ezer-tízezer év is lehet.

## III. Keletkezése, tulajdonsága

Körülbelül 13 000 olyan űrobjektumról tudunk melyek 10 cm-nél nagyobbak, és ennek fele robbanás, vagy leszakadás útján keletkezett.<sup>7</sup>

Az űrtevékenység kezdete óta számos műhold illetve rakéta utolsó fokozata robbant fel Föld körüli pályán. A fő oka a robbanásoknak a

1 <http://science.orf.at/news/6664>

2 [http://www.cnes.fr/html/\\_109\\_.php?items\\_category=2&keywords=debris&x=7&y=11](http://www.cnes.fr/html/_109_.php?items_category=2&keywords=debris&x=7&y=11)

3 Országgh László Angol-magyar kézikönyvtár, Akadémia kiadó, Budapest 1983, 208. o.

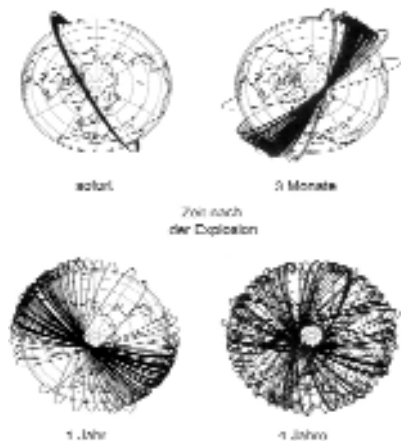
4 Gál Gyula: A „debris” a világűrjogban, Magyar Asztronautikai Társaság, Űrtan Évkönyv 2004, Asztronautikai Társaság Tájékoztató 55. száma. 25. o.

5 European Centre for Space Law, Analysis of Legal Aspects of Space Debris, 2002, UN Doc. A/AC. 105/C.2/2002/CRP. 5 of 27 March 2002, 3–8. o.

6 Gál Gyula: i.m. 25. o.

7 <http://www.congrex.nl/05a10/>

maradék hajtóanyagok önrobbanása, amelyek a hajtóművek leállítása után a felső fokozat tankjában maradnak. Ezen túlmenően számtalan katonai műholdat robbantottak fel szándékosan.



Az űrtörmelékpálya változása robbanás után azonnal, 3 hónap, 1 év és 4 év után<sup>8</sup>

Az űrhulladék lényegesen nagyobb veszélyt jelent az aktív holdakra, az űrhajókra, űrállomásra, mint a meteoritütközéseké.<sup>9</sup> Ezt bizonyítja a 2003 decemberében az ENSZ Közgyűlésének küldött a COPUOS (Committee on Peaceful Uses of Outer Space), által összeállított A/AC.105/817 számú jelentés az űrhulladékkal kapcsolatos nemzeti kutatásokról. E szerint két megfigyelt műholdat külön-külön, hetente egy-egy katalogizált (10 cm-nél nagyobb) űrszemét 1500 méteren belül megközelítette. Ne felejtjük el, hogy mindez a világűrben történik, ahol 1500 méter nem nevezhető távolságnak!

Az ütközések eddig csak kis mértékben járultak hozzá a robbanásokhoz. 1991-ben egy orosz nem működő műhold, a Cosmos 1934 ütközött az orosz Cosmos 926 egy darabjával. Erre az Amerikai Űrmelegítő Hálózatnál (U.S. Space Surveillance Network) ebben az évben derült fény az adatok újrafeldolgozása közben. A legutolsó 2005. január 17-én a Déli-Sark felett történt. Egy amerikai rakétatest és egy kínai felbocsátó egység harmadik fokozatának egy darabja 885 km magasan keresztezték egymás pályáját. Az első regisztrált, és bizonyított űrhulladékkal történt végzetes összeütközés 1996 júliusában következett be. Egy kiégett Ariane fokozat felső része nekiütközött a francia Cerise kommunikációs műholdnak.<sup>10</sup> Ami különösen veszélyes az az ütközés következménye, egy startközben felrobbant műhold, illetve a rakétarobbanás, ha a testek sok ezer darabra törnek szét, ezáltal a sokszorozó hatás (amplifying effect)<sup>11</sup> révén ugrásszerűen megnövelnek a további ütközések valószínűségét.

Az ütközés várható gyakorisága, kockázati tényezője függ az űrszemét átmérőjétől, térbeli sűrűségétől, relatív sebességétől, az ütközési keresztmetszettől és az adott magassági tartományban töltött időtől.

Alacsony keringési pályán már 1cm nagyságú darabokat is vizsgálni tudnak,<sup>12</sup> ugyanez a GEO-övezetben legalább 1 méter. A keringő tárgyak számának becslésére radaros, optikai és az űr alapú mérések szolgálnak. Ennek segítségével a nagyobb objektumok 99%-át már regisztrálták. Ahhoz, hogy a valóságnak megfelelő képet kaphassanak a tudósok az ütközés valószínűségéről, modelleket készítenek, ezekben az űrhulladék helyzetét, tömegét, mozgását, fajtáit és sebességét szimulálják különböző időtartamokra.<sup>13</sup>

Ha egy 1 cm<sup>3</sup> térfogatú anyagdarabka 10 km-es másodpercenkénti sebességgel becsapódik egy űrob-

jektumba, az ütközés robbanási energiája egy kézigránatéval egyenlő, ami komoly károkat, életveszélyt okozhat.<sup>14</sup>

#### IV. Nagyobb darabok visszatérése

1960 novemberében két amerikai navigációs műhold 20 kilogrammos darabjai Kuba területén csapódtak be. 1962. szeptember 5-én a Szputnyik IV űrhajó darabjai az Észak-Amerika Wisconsin tartományában egy Milwaukee nevű kisváros közelében hullottak le.<sup>15</sup> „1969-ben újfent amerikai mesterséges égitest lehulló roncsai a Csendes-óceánban egy japán hajót rongáltak meg és a legénység 5 tagját megsebesítették.”<sup>16</sup>

1978. január 24-én a Kozmosz 954 jelzésű szovjet felderítő mesterséges hold roncsai hullottak le Észak-Kanadában. Miután energiaellátását 235 izotóppal dúsított uránium alkalmazásával működő atomreaktor biztosította, szerencsére egy lakatlan terület nagy körzetében keletkezett a radioaktív szennyeződés.<sup>17</sup> 1981-ben a bekövetkezett kárért egy szovjet-kanadai megállapodás alapján a Szovjetunió hárommillió kanadai dollárt fizetett.<sup>18</sup> Emellett Kanada kezdeményezésére a COPUOS által kidolgozott nukleáris erőforrások (NPS, Nuclear Power Sources) alkalmazásának alapelveit tartalmazó, ENSZ közgyűlési határozatot (Principles Relevant to the Use of Nuclear Power Sources In Outer Space)<sup>19</sup> fogadtak el 1992-ben. „A felbocsátó államok a Világűr-szerződésen túlmenő konzultációs és tájékoztatási kötelezettsége és a biztonságos üzemeltetés technikai feltételeinek előírása legalább ezen a speciális területen határozott előrelépést jelent.”<sup>20</sup>

8 Prof. Dr. Ing. D. Rex.: Space Debris – Its origin and Suggestions for Future Avoidance, Studies in Air and Space law Volume 9 – Environmental Aspects of Activities in Outer Space, Carl Heymanns Verlag KG, Köln, 1990, 225. o.

9 SH-atlasz: i.m. 277. o.

10 The Orbital Debris Quarterly News, 2005 April, Volume 9, Issue 2, Accidental Collisions of Cataloged Satellites Identified

11 Kerezi Eszter: i.m. 26. o.

12 UN Doc. A/AC.105/838 National research on space debris, 2. o.

13 Kerezi Eszter: i.m. 26. o.

14 Kiss Gergely: Kozmikus hulladék – kozmikus környezetvédelem

<http://www.nyf.hu/others/html/kornyeztud/mm/tdk/Inditas/Nyitolas.htm>

15 www.kia.hu/konyvtar/szemle/2\_f.htm

16 Nagy Károly: Nemzetközi jog, Püski, Budapest 1999 565. o.

17 Gál Gyula: A világűrjog néhány alapkérdése az ezredfordulón, Jura 7. évf. 2001, 2. sz. 35. o.

18 Nagy Károly: i.m. 565. o.

19 Official Records of the General Assembly, Forty-seventh Session, Supplement No. 20(A/47/20)

20 Gál Gyula: A világűrjog néhány alapkérdése az ezredfordulón, Jura 7. évf. 2001, 2. sz. 35. o.



Az űrállomásokat (pl.: Skylab, MIR) működésük befejeztével visszavezetik a légkörbe és a maradványai – mint űrhulladék – széles sávban a felszínbe csapódnak.

## V. De lege lata és de lege ferenda szabályozás a környezetvédelmi elvek tükrében

A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII tv. (Ktv.) 4. § z. pont alapján: „A környezetvédelem: olyan tevékenységek és intézkedések összessége, amelyeknek célja a környezet veszélyeztetésének, károsításának, szennyezésének megelőzése, a kialakult károk mérséklése vagy megszüntetése, a károsító tevékenységet megelőző állapot helyreállítása.”

Bándi Gyula szavaival a környezetvédelmet „a környezet megőrzésére irányuló aktív tevékenységek összefoglaló neveként”<sup>21</sup> értékelhetjük.

„Az emberiség része a természetnek és élete a természeti rendszerek zavartalan működésétől függ...”<sup>22</sup> olvasható az ENSZ közgyűlése által 1982 októberében elfogadott „Természet Világkartája” című határozatában. Ebben felismerték, hogy az emberiség része az ökoszisztémának, annak megszűnését nem élné túl. Ezzel a környezetvédelmi jog nem pusztán az államok, hanem az egész emberiség érdekét védő jogterületté vált.

### V.1. Megelőzés, elővigyázatosság

A Világűrszerződés IX. cikke kimondja, hogy az űrtevékenységeket, csak úgy szabad végezni, hogy elkerüljék a világűr szennyeződését, valamint a földi környezetnek Földön kívüli anyag beviteléből eredő ártalmas megváltozását.

A Szerződés „továbbá két, szubjektív megítéléstől függő elvárás tartalmaz: 1. ha valamely államnak oka van feltételezni, hogy a világűrtevékenysége másokét károsan befolyásolná, annak megkezdése előtt

konzultációt kell kezdeményeznie; 2. ha más állam világűr-tevékenységéről okkal feltételezhető ugyanez, konzultáció lefolytatását kérheti.”<sup>23</sup> Gál Gyula szerint mindezeknek az érvényesülése a szerződő felek jóhiszeműségét feltételezi.

„Az űrtörmelékek által okozott környezeti károk elleni védelem”-ről szóló ajánlás III. cikkének 2. pontja szerint, hogy az államoknak és nemzetközi szervezeteknek meg kell tenniük a szükséges intézkedéseket, hogy megelőzzenek, csökkentsék, és ellenőrizzenek bármely károkozást vagy jelentős veszélyt, ami a fennhatóságuk alatti tevékenységeikből származna, amelyek valószínűleg űrszemetet eredményezhetnek.<sup>24</sup>

A nukleáris erőforrások alkalmazásának alapelveit tartalmazó ENSZ közgyűlési határozat számos megelőzésen alapuló elvet említ. A III. cikk 3. pontja a rádióizotóp generátorok alkalmazására vonatkozólag tartalmaz irányelveket. Az (a) bek. alapján a használatuk csak bolygóközi küldeteskör vagy legalább azután ajánlott, ha már elhagyták a Föld gravitációs terét. Orbitális pályán is használhatók, azonban a misszió befejeztével megemelt magasságba feljuttatva kell „tárolni”. A határozat folytatása ellentmond az előbbi bekezdésnek, ugyanis a b. pont szerint a generátort borító tartályt olyan hő és aerodinamikai védelemre kell kialakítani, hogy ellenálljon a légkörbe való visszatéréskor fellépő hatásoknak. Sőt, becsapódás esetén a tartályrendszernek és az izotóp fizikai állapotának biztosítania kell, hogy a sugárzó anyag nem szóródik szét.

2003 februárjában az IADC a COPUOS tudományos és technikai albizottsága elé terjesztette jelentését, ami az űrhulladék csökkentésére vonatkozó, megelőzést célzó alapelveket tartalmazza. (COPUOS, United Nations A/AC.105/817.).

Az Irányelv 5.1 pontjában arra figyelmeztet, hogy az űrtárgy rendszer működése közben ne engedjen szabadon semmilyen hulladékot. A jelenleg katalogizált űrtárgyak kb.

12%-a származik működő objektumokról. Az 5.3.1. bekezdésben a küldetés befejezése után történő robbanások elkerülésére ad tanácsot. Az összes fedélzeti energiaforrást ki kell üríteni vagy biztonságosan elzárni. Az akkumulátorokat törésmentesre tervezzék, és a feladat végén kapcsolódjanak ki. Ahol túlnyomás alatt van egy kamra, ott azt szüntessék meg, nehogy később robbanáshoz vezessen. Az önmegsemmisítő berendezéseket gondosan tervezzék meg, nehogy nem várt rombolás következzen be.

COPUOS A/AC.105/820) jelentésében megemlíti, hogy a Nemzetközi Távközlési Unió, az ITU (International Telecommunication Union/, irányelvei egy űrjármű GSO-pályáról való végleges elhelyezésére (ITU-R ajánlás S. 1003 „Környezetvédelem a geosztacionárius pályán” címmel) azt tanácsolják, hogy a műholdat egy kötött magasságba, és nem kevesebb, mint 300 km-el a GSO-pálya fölé kell emelni.

### V.2. Fenntartható fejlődés

A Világűrszerződés I. cikkének értelmében a világűr és az égitestek kutatását és felhasználását minden ország javára és az emberiség érdekében kell folytatni.

COPUOS az A/AC.105/823 számú jelentésének 103. pontjában annak ad hangot, hogy az űrhulladék kérdése rendkívül fontos a Föld körüli űr-környezet megőrzése érdekében azért, hogy a jövőben a fejlődő államok is hátrány nélkül kutathassák a világűr.

### V.3. Tervezés

Az UNISPACE III konferencia résztvevői elfogadták a „Hangsúlyok a világűrben a XXI. században” című dokumentumot. Célja programalkotás, melyben szorgalmazzák többek között az űrtevékenység környezeti ártalmainak csökkentését, valamint, hogy a Föld környezetének védelmében csökkenteni kell a világűr

21 Ld. Bándi, Környezetjog. i.m. 10. o., vö. még: Bakács, i.m. 12. o.

22 Nagy, Károly: i.m. 229. o.

23 Gál Gyula: A világűrjog néhány alapkérdése az ezredfordulón, Jura 7. évf. 2001, 2. sz. 35. o.

24 Gál Gyula: Draft Instrument on the Protection of the Environment from damage caused by Space Debris, Acta Juridica Hungarica, 1997, 38. No. 3-4., 125-138 o., Akadémiai Kiadó, Budapest

szennyezését (űrszemét).<sup>25</sup>

Az ENSZ Közgyűlése a 2003. évi december 9-én hozott 58/89. sz. határozatával az űrhulladékkal kapcsolatos nemzeti kutatások folytatására, a megfigyelőhálózat kiépítésére és fejlesztésére, valamint az űrhulladékokkal kapcsolatos információk összeállítására és terjesztésére hívta fel a figyelmet. (COPUOS, A/AC.105/823, 89.)

#### V. 4. Állami kötelezettség- és felelősségvállalás, „szennyező fizet”

A nemzetközi űrjog alanyai az államok, tehát az űrtárgyak által okozott kárért az állam felel. „Az általános nemzetközi jog normáitól eltérően olyan kárért is, amelyet nem valamely állami szerv vagy szervezet okozott. A belső állami világűrtörvények mindkét vonatkozásban arra törekszenek, hogy az államnak regressz-joga legyen minden esetben a magánszervezet ellen, amelyért helytállni volt kénytelen.”<sup>26</sup>

A Világűrszerződés VI. cikke alapján: a szerződésben részes államok nemzetközi felelősséggel tartoznak (international responsibility) a világűrben folytatott nemzeti tevékenységekért, akár kormányzervek, akár nem-állami intézmények végzik azokat, továbbá annak biztosításáért, hogy azokat az e szerződésben foglalt rendelkezésekkel összhangban folytassák. A VII. cikk szerint a felbocsátó állam ugyancsak nemzetközi felelősséggel (international liability) tartozik az űrtárgy által a földön, a légkörben vagy a világűrben okozott kárért.

Az az állam, amelynek nyilvántartásában a világűrbe felbocsátott objektum szerepel, megtartja a joghatóságot és ellenőrzési jogot az objektum és személyzete felett (Világűrszerződés, VIII. cikk). Ez azt jelenti, hogy az űrobjektum a felbocsátó ország tulajdonát képezi, és csak a felbocsátó országnak van joga onnan visszahozni, még akkor is ha az már hulladéknak minősül.

Az 1972. évi Kár-Egyezmény (Liability Convention) értelmében, ha a világűrben valamely felbocsátó állam űrobjektumában (a kifejezés magában foglalja az űrobjektum részeit, valamint a hordozórakétát és ennek részeit is), egy másik állam űrobjektuma kárt okoz, ez utóbbi államot csak akkor terheli felelősség, ha a kár saját hibájából vagy olyan személy hibájából következett be, akiért egyébként felelősséggel tartozik (III. cikk). „Itt fizikai értelemben két űrobjektum ütközéséről, jogi értelemben, pedig két veszélyes üzem találkozásáról van szó, ahol mindkét fél egyforma fokozott felelősséget visel, így az lesz a felelős, akit vétkesség terhel. Ha a két űrhajó összeütközése következtében egy harmadik állam objektuma is kárt szenved, vele szemben is az az állam fog felelősséggel tartozni, amelyet az összeütközés miatt vétkesség terhel. Ha mindkét összeütköző vétkes, a harmadik állam felé irányuló felelősség a vétkesség arányában megoszlik. Ha ez az arány pontosan nem állapítható meg, a kártérítés terhe egyenlő arányban oszlik meg közöttük.”<sup>27</sup> Azt az államot, amely területről az űrobjektumot felbocsátották, a közös felbocsátás résztvevőjének kell tekinteni (IV. cikk).

A földfelszínen és a repülőgépen okozott kárért a felelősség a „tárgyi felelősség szigorúbb változata, amely nem teszi lehetővé a felelősség áthárítását vis major esetén sem... Elegendő annak bizonyítása, hogy ha nem került volna sor az űrtevékenységre, úgy nem következett volna be a kár sem.”<sup>28</sup>

Ám szűk körben lehetséges a kimentés. A VI. cikk értelmében, a felbocsátó állam abban a mértékben mentesül a teljes felelősség alól, amennyiben bizonyítja, hogy a kár egészében vagy részben az igényt támasztó állam vagy az általa képviselt jogi vagy természetes személyek súlyos gondatlanságából vagy károkozási szándékkal elkövetett cselekménye vagy mulasztása folytán keletkezett.

A felbocsátó állam semmiképpen sem mentesül a felelősség alól, ha a kár olyan tevékenységből ered, ami a nemzetközi joggal – különös tekintettel az ENSZ Alapokmányával, ill. a Világűregyezmény IX. cikkével – össze nem egyeztethető. Az előbb említett cikk előírja, hogy az államok az űrkutatást egymás érdekeinek kelendő figyelembevételével kötelesek végezni, illetve, hogy az csak környezetvédelmi szempontok figyelembevételével folytatható. Kártalanítás fizetésére köteles a felbocsátó állam az igazságosság és méltányosság elveinek megfelelően oly módon, hogy a kártalanítás olyan helyzetbe hozza az igény előterjesztőjét, mintha a kár nem következett volna be (in integrum restitutio) (XII. cikk). Ha nem sikerül az igényt diplomáciai úton rendezni a bejelentéstől számított egy éven belül, bármely Fél kérésére Kárigény-rendező Bizottságot (Claims Commission) hoznak létre (XIV. cikk).

#### V. 5. Társadalmi részvétel és együttműködés

Az 1999-ben Bécsben megtartott világűr-konferencián (UNISPACE III) nem csak a kormányok képviselői vettek részt, hanem az űrtevékenységben érdekelt egyéb szervezetek, ún. NGO-k (Non-Governmental Organizations) is. Felismerték, hogy a jövőben szorgalmazni kell az NGO-k és a kormányok közötti együttműködést.

#### V. 6. Tájékoztatás

Az 1974-ben elfogadott Lajstrom Egyezmény (Registration Convention) II. cikk 1. pontja alapján minden államnak, amely űrobjektumot bocsát fel, nemzeti lajstromot kell felállítania ezekről a tárgyakról. Az alábbi információkat kötelesek eljuttatni (IV. cikk):

- a felbocsátó állam vagy államok neve,
- az űrobjektum speciális jelzése vagy regisztrációs száma
- a felbocsátás helye és ideje

25 UNISPACE III, Draft Report of the Plenary Declaration on Space and Human Development Technical Forum. V. Leaving planet Earth in the 21st century

26 Gál Gyula: A világűrjog néhány alapkérdése az ezredfordulón, Jura 7. évf. 2001, 2. sz. 35. o.

27 Nagy Károly: i.m. 566. o.

28 Nagy Károly: i.m. 565. o.

- a pálya legfőbb adatai
- az űrobjektum fő feladata
- Föld körüli pályán tartózkodik-e még.

A NEF alkalmazásáról szóló 47/20 határozat 5. cikke a tájékoztatási kötelezettség irányelveiről szól. A fedélzeten nukleáris energiaforrást felbocsátó államnak időben kell tájékoztatni a visszatérés veszélyével fenyegetett érintett államot, majd részletesen felsorolja, hogy a tájékoztatásnak mire kell kiterjednie.

## VI. Egyéb de lege ferenda jogforrások

### VI. 1. Szabványok

Egy nemzetközi csoport összesítette az űreszközök elkészítésére vonatkozó európai szabványnormákat, amit az ECSS (European Cooperation for Space Standardization), az „Európai Szabványügyi Együttműködés” elé terjesztett.

Hasonlóan az ISO (International Organization for Standardization), a Nemzetközi Szabványügyi Szervezet egy munkacsoportot állított fel azért, hogy tanulmányozzák és stratégiát állítsanak fel egy majdani nemzetközi szabályozás elkészítéséhez. (COPUOS, United Nations

A/AC. 105/817 p. 5.)

### VI. 2. „Európa és az űrhulladék” c. szimpózium

Ezzel a címmel tartották 2002 novemberében Franciaországban, Toulouse-ban a Francia Nemzeti Légi és Világűr Akadémia szimpóziумát. A legfontosabb ajánlásai:

- a) Nemzetközi együttműködés: a már létező szervezetek (IADC, Network of Centers, ENSZ Világűrbizottsága, ECSS, ISO,...) és ezek szakértői szorosabb kapcsolatot létesítsenek.
- b) Technikai, pénzügyi és jogi szempontok figyelembevétele a megoldási javaslatoknál.
- c) A javasolt szabályok ne legyenek olyan szigorúak, hogy azok teljesítése lehetetlen legyen.
- d) Fontolják meg annak a lehetőségét, hogy műhelyek és a technikusok kapcsolatban álljanak a Nemzetközi Űr-hulladék Bizottsággal.
- e) A „Lajtromozási Egyezmény”-t szükség lenne az összes űrtárgyra alkalmazni, beleértve a nem működő, üzemképtelen (non-operational) berendezésekre is.
- f) A nemzeti jogrendszernek kellene felügyelnie a felbocsátó állam tevékenységére.

- g) A világűr ellenőrzésével a létező európai megfigyelő rendszerek összefogását, szövetségét szükséges megteremteni.

## VII. Következtetések

A funkcionalista elmélet alapján a világűrjog hatályát nem lehet egy egzaktan meghatározott térségre vonatkoztatni. Mindenütt e jogterület szabályait kell alkalmazni, ahol űrtevékenység folyik. Ez pedig a felbocsátástól a visszaérkezésig minden orbitális, vagy orbitális célú mozgást végző testre igaz.<sup>29</sup> Gál Gyula szerint egy az űrtevékenységre vonatkozó nemzetközi környezetvédelmi szabályozásnak szükségszerűen funkcionalista megközelítésűnek kell lennie.<sup>30</sup>

A Föld körüli tér életünk szerves részévé vált, s emellett az emberi űrtevékenység már kiterjed a Naprendszer határáig. Fel kell ismerni, hogy az ember ahol tevékenységet fejt ki, ott környezetvédelmi felelősséggel tartozik, mert „amennyiben a Naprendszer feltárása és meghódítása etikai elvek, és környezetvédelmi elkötelezettség nélkül megy végbe, akkor az emberiség olyan kozmikus környezeti katasztrófa elé néz, amely felülmúlja a jelenlegit.”<sup>31</sup>

29 Gál Gyula: Nukleáris energiaforrások az űrtevékenységben – egy ENSZ határozat alapelvei, Asztronautikai Tájékoztató, Magyar Asztronautikai Társaság, 1996, 51. sz. 44. o.

30 Gál Gyula: Treaty Law Problems of Space Environmental Protection: De lege ferenda Tasks for International Legislation; Studies in Air and Space Law Volume 9 – Environmental Aspects of Activities in Outer Space, Carl Heymanns Verlag KG, Köln, 1990, 299. o.

31 Almár Iván: Természetvédelem a Naprendszerben, Természet Világa, 1997 ápr., 65. o.

# A közszolgálati műsorszolgáltatás a közösségi jog kontextusában

– avagy az audiovizuális szolgáltatások természetéről folytatott európai vita

## Bevezetés

Jelen tanulmány annak okait kívánja kutatni, hogy miért jelentkezik egyre hangsúlyosabb problémaként a közösségi jog szempontjából a közszolgálati műsorszolgáltatás? Amikor problémáról beszélünk, akkor azokra az eljárásokra gondolunk, amelyek az 1990-es évek elejétől indultak el és szaporodtak meg az Európai Bizottság (Bizottság) részéről a közszolgálati műsorszolgáltatók állami támogatása/finanszírozása ügyében a tagállamokkal szemben. Ezeket az eljárásokat jól foglalja össze a kereskedelmi audiovizuális lobbival által, az európai audiovizuális piac jövőjének „megmentése” érdekében összeállított ún. Fehér Könyv.<sup>1</sup> Úgy gondoljuk ugyanakkor, hogy az állami támogatás kérdésköre és általában a közszolgálat szabályozásáról és helyéről az utóbbi két évtizedben Európában kibontakozott vita csupán következménye az audiovizuális szektorban lejátszódó nagyobb átalakulási folyamatnak, és – véleményünk szerint – a háttérben valójában a műsorszolgáltatás (audiovizuális szolgáltatás) jellegével, megítélésével, természetével kapcsolatos eltérő elképzelések állnak, melynek csupán egyik aspektusa a finanszírozás kérdése. Az alábbiakban így jogtörténeti aspektusból arra teszünk kísérletet, hogy röviden bemutassuk: véleményünk szerint melyek a valós okai a közösségi jogi szempontú vizsgálódásnak, melyek azok a tényezők, amelyekre visszavezethető

a Bizottság – kereskedelmi szektor által előidézett – aktivitása?

## A közszolgálati/állami rádiózás és televíziózás mint a műsorszolgáltatás szabályozásának alapmodellje

A közszolgálat léte, születése ahhoz az időszakhoz kötődik, amikor a műsorszolgáltatás természetes állami monopólium volt, melynek témánk szerint legfontosabb következménye az volt, hogy magának a műsorszolgáltatásnak a fogalma is összefonódott az állami keretek között folyó rádiózással és televíziózással. Ez a fogalomértelmezés, mely a második világháború végétől fogva alakul ki és egészen az első liberalizációs döntésekig, azaz a frekvencia-privatizációkig, illetve az alternatív kereskedelmi műsortartalmak és műsorterjesztési lehetőségek megjelenéséig tartott, egyeduralmodó volt. A műsorszolgáltatás technikai meghatározottságáról korábbi írásunkban már szóltunk.<sup>2</sup> Nézzük most meg röviden Van Cuilenburg és McQuail segítségével,<sup>3</sup> hogy milyen főbb tényezők alakították ki és ezek okán milyen jellemzőket tulajdonítottak/tulajdonítanak Európában a közszolgálati műsorszolgáltatásnak mint a műsorszolgáltatás alaptípusának, mely egészen az 1980-as '90-es évekig lényegében érintetlen maradt.

A fent említett két szerző ezt a negyven évet a közszolgálat paradigma érvényesülése időszakának nevezi, melyben egy jóléti államhoz kötődő normatív műsorszolgáltatási modell és műsorszolgáltatási foga-

lom alakult ki. Ez egy alapvetően erős állami szabályozói szerepvállalást képviselő modell, mely legitimitációját – a források szűkössége mellett – a demokratikus politikai rendszer szükségleteiből nyerte. Itt arra gondolnak a szerzők, hogy a műsorszolgáltatás szabályozásában fellelhető erős állami dominancia jórészt a második világháború sokkjának, és a náci propaganda médiahasználatával kapcsolatos tapasztalatnak köszönhető,<sup>4</sup> mely arra ösztökélte az európai államokat, hogy az elektronikus médiumokat megfelelő elveknek rendeljék alá, illetve a médiumoknak jelentős szerepet szánjanak a demokratikus jóléti rendszerek kiépítésében. Így társadalompolitikai megfontoláson alapuló médiapolitika és szabályozás alakult ki és nyert polgárjogot Európában, amely a műsorszolgáltatás pozitív társadalmi céljait hangoztatta. Ez az állami keretek között folyó rádiózás és televíziózás jelentette egyrészt a társadalmi reprezentáció/ellenőrzés megjelenését a műsorszolgáltatásban (korprációs elv), másrészt az univerzalitás elvét úgy az elérendő közönség mint a szolgáltatott tartalom vonatkozásában, a Reith-féle tájékoztatás, oktatás, szórakoztatás hármasságát, valamint a műsorszolgáltatás alapvetően nonprofit célját. Ez a modell a szabad és felelős sajtó doktrínáján alapult. A korszak külön érdekessége, hogy Európán kívül a médiapiac és médiaszabályozás terén ellentétes utat bejáró Egyesült Államokban is megjelent a sajtószabadság és társadalmi felelősség összekapcsolásának elve az US Commission on Freedom of Press (1947) jelentése nyomán. A Jelentésben a sajtóval szembeni követelményként jelent meg a megbízható, hiteles és releváns hírek és információk szolgáltatásának kötelezettsége, valamint az, hogy lehetőséget kell biztosítani a különböző hangok megszólalására (pluralizmus). Ezek az elvek mint általános követelmények épültek be az egyes európai

1 Safeguarding the Future of the European Audiovisual Market – A White Paper on the Financing and Regulation of Publicly Funded Broadcasters March 2004, 6. o. Forrás: [http://www.epceurope.org/presscentre/archive/safeguarding\\_audiovisual\\_market\\_300304.pdf](http://www.epceurope.org/presscentre/archive/safeguarding_audiovisual_market_300304.pdf) [2006. április 10.]

2 Nyakas Levente: Az európai audiovizuális szabályozás kihívásai a konvergencia tükrében in: *Collega* 2005. április, IX. évfolyam 2. szám 210–215.

3 Jan van Cuilenburg – Denis McQuail: Media Policy Paradigm Shifts: Towards a New Communications Policy Paradigm in: *European Journal of Communication*. 2003; 18: 181–207.

4 Asa Briggs – Peter Burke: A média társadalomtörténete, Napvilág Kiadó, Budapest, 2004. 211. o.

audiovizuális szabályozásokba, és váltak a mindennapi gyakorlat részévé úgy műsorszolgáltatói/szerkesztői, mint hatósági oldalon.

Összegezve tehát elmondható, hogy különösen Európában – de még nyomokban az Egyesült Államokban is –, a műsorszolgáltatás társadalmi és kulturális funkciója került előtérbe, és ez határozta meg a szabályozást is, azaz: az elektronikus médiának a társadalmi vita biztosításában, a demokratikus rendszer fenntartásában, a társadalmi kohézió megteremtésében, a kulturális újratermelésben, a nemzeti identitás megőrzésében játszott szerepe.

### **A műsorszolgáltatás gazdasági tevékenység jellegének megerősödése, a szociokulturális szabályozási modell megkérdőjelezése**

A műsorszolgáltatás tartalmának, jellegének fent említett, közszolgálati értelmezésétől való távolodást több tényező is előmozdította már az 1960-as évektől kezdve, melyek egyben kikezdték a műsorszolgáltatás szabályozásának hagyományos modelljét is. A tényezők között mindenképpen meg kell említeni az állami rádiózashoz és televíziózashoz képest alternatív tartalmak, illetőleg terjesztési hálózatok megjelenését. A tartalmak tekintetében, a frekvenciák liberalizálásának köszönhetően a közszolgálat mellett megjelentek a kínálatban a kereskedelmi jellegű tartalmak és egyben kialakultak a piaci alapú rádiós és televíziós vállalkozások, amelyek a frekvenciahasználatért az államnak fizetett koncessziós díjat a műsoridő értékesítéséből (reklámozás) termelték ki. A műsorok terjesztésére alkalmas hálózatok tekintetében pedig a kábelhálózatokra és a műholdas műsorszórásra kell gondolnunk, melyek alternatívát nyújtottak kiosztásuk és hasznosításuk tekintetében szigorú állami felügyelet és szabályozás alatt álló szűkös frekvenciakészlettel szemben.

Utóbbiak közül a műholdas műsorszórás az a tényező, mely relevánssá tette a műsorszolgáltatást a közösségi szabályozás szempontjából, hiszen segítségével megjelentek határokon átívelő tartalmak, melyek vagy közvetlenül váltak foghatókká egy másik tagállamban vagy közvetve, az említett tagállam területén működő kábelhálózat programcsomagjába bekerülve. A technológiai változások mellett az ismertett szabályozói modelltől való eltávolodásnak nagy lökést adott az 1973-mas olajválság és az általa okozott világgazdasági recesszió, melyek „a fejlett országokban rávilágítottak a jóléti állam hagyományos felfogásának tarthatatlanságára.”<sup>5</sup>

A közösségi jog relevanciájának megteremtésében az ún. Sacchi-ügy<sup>6</sup> jelentette az első lépést, mely ügyben az Európai Bíróság (Bíróság) kimondta, hogy a televíziós jelek terjesztése az EGK-szerződés szolgáltatásokra vonatkozó rendelkezései alá esik. Ez egyrészt azt jelentette, hogy a televíziós műsorszolgáltatásra is alkalmazandó a szolgáltatások szabad áramlásának elve, másrészt – ami témánk szempontjából kulcsjelentőséggel bír – egyúttal jelentette a műsorszolgáltatásnak mint közös piaci gazdasági tevékenységnek az elismerését. A műsorszolgáltatásnak valódi belső piaci gazdasági szolgáltatásként kezelését azonban kétség kívül az 1989-es Határok nélküli televíziózásról szóló EGK irányelv<sup>7</sup> (TVWF irányelv) biztosította, melyet 1997-ben módosítottak és máig is hatályban van, megjegyezzük: az irányelv digitális kor követelményeihez való igazítása 2002-ben elindult. A TVWF irányelv Pertti Näränen<sup>8</sup> szerint az uniós neoliberális audiovizuális politikának a sarokkövét jelenti, hiszen jelentős deregulációt hajtott végre a piacon azzal, hogy megtiltotta egy adott tagállamból származó és ott engedélyezett televíziós műsorszolgáltatás másik tagállamban történő vételének a megakadályozását, biztosítva ezzel a

televíziós műsorszolgáltatás szabad áramlását a belső piacon.

A TVWF irányelv megszületéséből arra a következtetésre juthatnánk, hogy az 1980-as évek végére a műsorszolgáltatásnak mint alapvetően gazdasági tevékenységnek a fel- és elismerésében teljes konszenzus volt az európai szabályozásban. Ezzel szemben azt tapasztalhatjuk, ha a TVWF irányelv előzményeit vizsgáljuk, hogy a közösségi jogalkotók fejében – dacára a Sacchi ügynek – nem a közösségi audiovizuális piac megteremtése, hanem inkább a fenti jóléti államhoz kötődő normatív műsorszolgáltatási modell közösségi szintre emelésének szándéka élt az 1980-as évek elején. Erre ékes bizonyíték az Európai Parlament 1982-es állásfoglalása (Állásfoglalás), mely az Európai Közösségben folytatott rádiózásról és televíziózásról szól,<sup>9</sup> és amely a TVWF irányelvhez vezető szabályozói út első lépésének tekinthető. Az Állásfoglalás – alapintencióját tekintve – azért született meg, mivel a közösségi jogalkotók aggodalommal szemlélték az új médiumok (itt értsd: új terjesztési módokkal megvalósuló privát rádiózás és televíziózás) tevékenységét, és úgy vélték, hogy azok „elkereskedelmiesítik” a rádiózást és televíziózást, mellyel veszélybe sodorják a vélemények sokszínűségét,<sup>10</sup> azaz azt az alapvető elvet, melyre a jóléti állam normatív szabályozói modellje épül. A közösségi szabályozó ebből következően a közszolgálati modellt arra kívánta ebben az időben felhasználni, hogy a tagállamok állampolgáraihoz közelebb hozza a közösségi politikákat ezáltal csökkentve a közösség negatív megítélését, azaz – hasonlóan a közszolgálati/állami médiának a demokratikus intézményrendszer fenntartásában betöltött szerepéhez – az Állásfoglalás az EK legitimitációjára kívánta volna felhasználni a formálódó audiovizuális szabályozást. Az Állásfoglalás szerint az Európai Parlament eredeti célja az volt, hogy az

5 Gálík Mihály – Polyák Gábor: Médiaszabályozás KJK-KERSZÖV, Budapest, 2005, 304. o.

6 C-155/73, Sacchi [1974] ECR 409

7 Az Európai Parlament és a Tanács 1997. június 30-i 97/36/EK irányelve a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási intézkedésekben meghatározott, televíziós műsorszolgáltató tevékenységre vonatkozó egyes rendelkezéseinek összehangolásáról szóló 89/552/EGK tanácsi irányelv módosításáról

8 Pertti Näränen: Az európai digitális televíziózás: a jövő szabályozási dilemmái. In: Médiakutató 4. évf. 2. szám 78–79. o.

9 Resolution on radio and television broadcasting in the European Community Official Journal C 08, 05/04/1982 P. 0110

10 ld. Állásfoglalás preambuláját.

érdekeltek bevonásával létrehozzon egy európai műholdas televíziós csatornát,<sup>11</sup> leképezve ezzel a közszolgálati televíziózás modelljét uniós szinten. Az elgondolás olyan komoly volt, hogy az Állásfoglalás felhívta a tagállamokat, hogy az ehhez szükséges kapacitást is biztosítsák a fennhatóságuk alá tartozó műholdakon, sőt megjelenik benne a fent már említett közszolgálatra jellemző műsorstruktúra-követelmény is.<sup>12</sup> Meg kell jegyeznünk, hogy az Állásfoglalás felveti a műsorszolgáltatás közösségi szabályozását, de azt igen szűk keretek között teszi meg, hiszen annyit mond: meg kell ezt a kérdéskört is vizsgálni, különös tekintettel a kereskedelmi kommunikációra és a kiskorúak védelmére. Az Állásfoglalásban megjelenő szándékokhoz és arányokhoz képest, két évvel később, a TVWF irányelvet előkészítő Zöld Könyv<sup>13</sup> már egyértelműen feladta a közös európai televízió megteremtésének vízióját, azaz a közszolgálati szabályozási modellt, és egy közös piaci ágazati szabályozás alapjait vázolta fel, mely lényegében a gazdasági feltételeit teremtette meg a határok nélküli szabad televíziózásnak, azaz egy alapvetően gazdasági jellegű szolgáltatásnak. Amint a Zöld Könyv címe is ezt kifejezi, a műsorszolgáltatás közös piacát kívánta létrehozni az EK.

A TVWF irányelv megszületését követően (1989) az 1990-es évek elejétől fogva megindult azoknak a Bizottságnak benyújtott panaszoknak a sora, melyek lényegében kétségbe vonták a közszolgálati társadalomfelelősségi doktrínára épülő szabályozási rezsimit, különösen annak fi-

nanszírozási oldalát. Ezek a panaszok, melyek mögött nem meglepő módon a kereskedelmi szektor állt, egyben – közvetett módon – a műsorszolgáltatás szociális és kulturális felfogását támadták. A válaszreakció nem sokáig késett, hiszen 1997-ben a közszolgálati lobbis és tagállami kormányzatok nyomására az EK-szerződés mellékleteként megszületet az ún. Amszterdami Jegyzőkönyv,<sup>14</sup> amely megvédte a korábbi műsorszolgáltatási szabályozási modellt szemben a kialakult új igényekkel. Az Amszterdami Jegyzőkönyv nem emelte ki a műsorszolgáltatást a közösségi versenyszabályok alól, ugyanakkor a közszolgálati szabályozási modellel szemben bizonyos kereteken és feltételek mellett belül toleranciát tanúsított.<sup>15</sup> Näreänen szerint „az Amszterdami Jegyzőkönyv (1997) szimbolikus fordulópontot jelentett: a neoliberais „piacosítás” híveinek ekkor szembe kellett nézniük a kulturális szempontok érvényesítőivel, és el kellett fogadniuk azt, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatás továbbra is politikai támogatást élvez.”<sup>16</sup> Mi annyiban általánosítanánk Näreänennek ezt az állítását az eddig elhangzottak tükrében, hogy inkább a műsorszolgáltatás szociális és kulturális értelmezése nyert elismerést közösségi szinten, amelyen maga a közszolgálati, jóléti államhoz kötődő normatív kommunikációpolitikai modell alapult.

Az Amszterdami Jegyzőkönyvben foglaltak részletezése, azaz műsorszolgáltatás szociokulturális szabályozási modelljének közös piaci feltételek közötti értelmezésének tekinthető a Bizottság 2001-es közlemé-

nye,<sup>17</sup> (Közszolgálati közlemény) mely rögzítette a közszolgálati állami támogatásának szabályait. A Közszolgálati közlemény azokat a határvonalakat jelöli ki, amelyek mellett az audiovizuális szolgáltatások gazdasági jellege nem sérül, ezek közül a leglényegesebb feltételek a következők. Egyrészt a tagállamoknak formális aktusban egyértelműen kell meghatározni előre a közszolgálati feladatok körét, az aktus legtöbb esetben törvényi szintű jogszabály szokott lenni. A Bizottság csak azt ellenőrzi, hogy nyilvánvalóan nem rossz-e ez a meghatározás. A másik fontos feltétel, hogy a közszolgálati feladatok teljesítésének felügyeletét, figyelemmel kísérését a tagállamnak biztosítania kell, ezt egy független testületnek kell ellátnia, melyet – sok esetben – a nemzeti médiaszabályozó-hatóság szokott elvégezni. Végül, de nem utolsó sorban a tagállamnak biztosítania kell, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatónak nyújtott állami támogatás arányos, azaz csak a feladatok ellátásához megfelelő mértékben nyújtott finanszírozásról van szó, és az nincs kihatással a versenyre. Mindehhez hozzá kell fűznünk azt is, hogy az állami támogatás csak a közszolgálati feladatok finanszírozását szolgálhatja, azaz a közszolgálati műsorszolgáltató kereskedelmi tevékenységét nem (keretfinanszírozás tilalma). Amint arra Nico van Eijk professzor is rámutatott az Európai Szabályozóhatóságok Konferenciáján tartott előadásában<sup>18</sup> a 2001-es Közszolgálati közleményben megfogalmazott feltételek lényegében meg egyeznek a Bíróság 2003-as az ún. Altmark-ügyben<sup>19</sup> hozott ítéletében

11 ld. Állásfoglalás 2. pontját.

12 ld. Állásfoglalás 4. és 5. pontját.

13 Communication from the Commission to the Council Television without Frontiers – Green Paper on the establishment of the Common Market for broadcasting, especially by satellite and cable COM(84) 300 final Brussels, 14th July 1984

14 Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts – Protocol annexed to the Treaty of the European Community – Protocol on the system of public broadcasting in the Member States Official Journal C 340, 10/11/1997 p. 0109

15 „Figyelembe véve, hogy a tagállamok közcélú műsorszolgáltatási rendszere közvetlenül kapcsolódik az egyes társadalmak demokratikus, társadalmi és kulturális igényeihez és a médiapluralizmus megőrzésének követelményéhez, megállapodnak a következő értelmező rendelkezésekkel, amelyeket az Európai Közösséget létrehozó szerződéshez csatolnak: Az Európai Közösséget létrehozó szerződés rendelkezései nem érintik a tagállamok azon a hatáskörét, hogy közszolgálati műsorszolgáltatást finanszírozzanak, amennyiben az ilyen finanszírozást a műsorszolgáltató szervezeteknek az egyes tagállamok által rájuk ruházott, meghatározott és megszervezett közszolgálati feladat ellátásához nyújtják, és amennyiben az ilyen finanszírozás a Közösségen belüli kereskedelmi és versenyfeltételeket nem befolyásolja a közös érdekekkel ellentétes mértékben, ugyanakkor e tekintetben a közszolgálati feladat megvalósulását is figyelembe kell venni.”

16 i.m.: 77. o.

17 Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting (2001/C 320/04)

18 Public Service Broadcasting and State Aid, paper presented at the EPRA-conference (European Platform of Regulatory Authorities), 19-21 October 2005, Budapest, forrás: <http://www.ivir.nl/publications/vaneijk/epra-10.05-nve-fin.pdf> [2006. április 10.]

19 Altmark Trans GmbH and Regierungspräsident Magdeburg v Nahverkehrs-gesellschaft Altmark GmbH Case C-280/00

foglalt feltételekkel, melyek a közösségi jog szerint megengedhető állami támogatás kritériumait adják meg. Az ítélet lényege tömören az, hogy az a pénzügyi támogatás, mely pusztán a tagállamok által kirótt közszolgálati kötelezettségek teljesítésének kompenzációját szolgálják nem rendelkeznek az állami támogatás jellegzetességeivel. Az Amszterdami Jegyzőkönyv, a Közszolgálati közlemény, majd az Altmark-ügy tehát arra a következtetésre vezet minket, hogy a közösségi jog, mely alapvetően gazdasági viszonyokat szabályoz, elismerte az audiovizuális szolgáltatások szociokulturális jellegét, jelentőségét. Mindezek dacára, a Bevezetőben említett, a kereskedelmi audiovizuális szektor által készített 2004-es Fehér Könyv közvetve tagadja ezt az értelmezést, és nem hajlandó azt elfogadni, csak egy szempontot, a gazdasági megítélését és a piacot ismeri el, mondván: a tisztességtelen verseny magában a közszolgálati létben manifesztálódik (értsd: közpénzből finanszírozott műsorszolgáltatók viselkedésmódjában).<sup>20</sup>

## Összegzés

A fentiekben megpróbáltuk felvázolni, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatásról a közösségi szabályozás szintjén folytatott vita – véleményünk szerint – milyen alapokon nyugszik. Rámutattunk arra, hogy a duális médiamodellként ismert európai audiovizuális rendszer egyik pillére a közszolgálati műsorszolgáltatás a kereskedelmi műsorszolgáltatás megjelenéséig magát a műsorszolgáltatás alaptípusát jelentette, amely tevékenységnek a középpontjában a társadalom iránti felelősség állt, így a műsorszolgáltatásnak úgy a szakmában, mint a szabályozásban elsődlegesen szociokulturális jellege került előtérbe. A szabályozási modellt így az állami dominancia jellemezte, melynek természetes része volt az állami finanszírozás is. A tagállami audiovizuális piacok liberalizációjának következménye az volt, hogy megjelent a műsorszolgáltatás fogalmának egy másik értelmezése is, mely pusztán gazdasági tevékenységként tekintett a rádiózásra és

televíziózásra, amely elképzelés megerősítést és visszaigazolást nyert úgy a technológiai fejlődés, mint a közösségi szabályozó által. A kereskedelmi szektor egyértelművé tette ugyanakkor, hogy nem kívánja felvállalni a szociokulturális értelmezést, és az ebből származó kötelezettségeket, viszont az erre szánt közpénzeket sem tartja jogosnak, különösen az új audiovizuális piacok tekintetében (internet). A műsorszolgáltatás (audiovizuális szolgáltatás) természetéről és az ebből származó szabályozói konzekvenciákról folytatott vita korántsem nem zárult le közösségi szinten. Legutóbb a belső piaci szolgáltatásokról a Bizottság által benyújtott irányelvtervezet<sup>21</sup> kavart nagy port e tekintetben, mely tárgyi hatálya alá sorolta az audiovizuális szolgáltatásokat is, ezzel azok pusztán gazdasági természete mellett állást foglalva. Az irányelvtervezet első olvasata 2006 februárjában ugyanakkor azzal zárult, hogy hatálya alól – éppen kulturális természetükre hivatkozással – kivették az audiovizuális szolgáltatásokat.

<sup>20</sup> Fehér Könyv 3. o.

<sup>21</sup> Directive on services in the internal market COM(2004) 2 final

## Az egyenlő bánásmód és az esélyegyenlőség hatósága Magyarországon és az Európai Unióban

Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Ebktv.) külön közigazgatási szerv, az Egyenlő Bánásmód Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) felállításáról rendelkezik, melynek általános jelleggel megfogalmazott feladataként a 13.§ (1) bekezdése az egyenlő bánásmód követelménye érvényesülésének ellenőrzését jelöli meg országos illetékességgel. Az Ebktv. 14. §-ának (1) bekezdése e feladatkör elemeinek taxatív felsorolását tartalmazza. Eszerint a Hatóság – többek között

- a) kérelem alapján, illetve az e törvényben meghatározott esetekben hivatalból vizsgálatot folytat annak megállapítására, hogy megsértették-e az egyenlő bánásmód követelményét, a vizsgálat alapján határozatot hoz;
- b) a közérdekű igényérvényesítés joga alapján pert indít a jogaikban sértett személyek és csoportok jogainak védelmében;
- c) rendszeresen tájékoztatja a közvéleményt és a Kormányt az egyenlő bánásmód érvényesülésével kapcsolatos helyzetről;
- d) feladatainak ellátása során együttműködik a társadalmi és érdekképviseleti szervezetekkel, valamint az érintett állami szervekkel;
- e) az érintettek számára folyamatos tájékoztatást ad és segítséget nyújt az egyenlő bánásmód megsértése elleni fellépéshez.

Az Európai Unió Tanácsa (a továbbiakban: Tanács) a férfiak és nők közötti egyenlő bánásmód elvének a munkához, szakképzéshez, a szakmai előmenetelhez jutás, valamint a munkafeltételek terén érvényesített végrehajtásáról szóló, 1976. február 9-i, 76/207/EGK számú irányelvnek módosításáról szóló 2002/73/EK számú irányelv által módosított irányelvbe beemelt 8a cikkely kimondja, hogy a tagállamok kötele-

sek megtenni a szükséges előkészületeket olyan testület vagy testületek felállítására érdekében, amely(ek) rendeltetése az egyenlő bánásmód érvényesülésének elősegítése, támogatása, az ezzel kapcsolatos monitoring feladatok ellátása. Ehhez a megfelelő hatáskörök telepítése szükséges: (a) független segítségnyújtás biztosítása a diszkrimináció áldozatai számára, nem érintve a sértettek, illetve a fent említett szövetségek, szervezetek stb. jogait; (b) független felügyelet biztosítása a nemi diszkriminációval összefüggésben; (c) riportok, cikkek közzététele, illetve ajánlások megfogalmazása a nemi diszkrimináció minden területére vonatkozóan.

Az Ebktv. idézett rendelkezései alapján megállapítható, hogy a magyar jogalkotó által felállított Hatóság rendelkezik azokkal a hatáskörökkel, amelyek az egyenlő bánásmód érvényesülésének elősegítéséhez a vonatkozó irányelv szerint elengedhetetlenek minősülnek. Emellett az Ebktv. 13. §-ának (3) bekezdése szerint a Hatóság fenti feladatkörében nem utasítható, vagyis az irányelvben előírt függetlenség – szakmai szempontból – ugyancsak biztosított. Ehhez hozzá kell tenni, hogy a Hatóság költségvetése a felügyeletét ellátó, az esélyegyenlőségi ügyekért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) költségvetési fejezetén belül képez önálló címet, illetve az Ebktv. 64. §-ában foglalt felhatalmazás alapján kiadott, az Egyenlő Bánásmód Hatóságról és eljárásának részletes szabályairól szóló 362/2004. (XII. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. r.) 2. §-ának (1) és (4) bekezdése értelmében a Hatóság elnökét a miniszter és az igazságügyminiszter együttes javaslatára a miniszterelnök nevezi ki és menti fel, ezen túlmenően a munkáltatói jogokat a miniszter gyakorolja. Emellett a Korm. r. 4. §-ának (1) bekezdése szerint a Hatóság elnök ál-

tal megállapított szervezeti és működési szabályzatát a miniszter hagyja jóvá. A Hatóság tehát pénzügyi-szervezeti szempontból nem független az egyébként ellenőrzése alá tartozó végrehajtói hatalomtól, melynek szerveivel szemben – az Ebktv. 15.§-ának (5) bekezdése alapján – nem csupán kérelemre, hanem hivatalból is eljár az egyenlő bánásmód követelményének megsértésével kapcsolatban, ha az adott ügyben más közigazgatási szerv előtt eljárás nincs folyamatban. Vagyis a Hatóság esetében nem érvényesül az a végrehajtói hatalomtól való teljes körű függetlenség, amely például társintézményeinek, az állampolgári jogok, illetve a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának jogállását jellemzi.

Összefoglalva elmondható, hogy a Hatóságra vonatkozó rendelkezések megalkotásával a magyar jogalkotó lényegében eleget tett az idézett irányelv 8a. cikkelyében foglalt előírásnak.

Sokkal érdekesebb azonban annak a kérdésnek a vizsgálata, hogy a Hatóság eddigi, közel másfél éves működése alatt milyen hatékonysággal látta el az egyenlő bánásmód elvének a nemek közötti érvényesülésével kapcsolatos feladatát összevetve más tagállamok hasonló funkciójú intézményeinek gyakorlatával. Mindehhez nagy segítséget nyújt, hogy a Hatóság a Korm. r. 16. §-ának (1) bekezdése alapján a közvélemény folyamatos tájékoztatása érdekében köteles jelentéseit, javaslatait, valamint a működésével kapcsolatos részletes információkat honlapján rendszeresen közzétenni.

Terjedelmi okokból adódóan a vizsgálat során kizárólag a Hatóság releváns jogeseteinek ismertetésére szorítkozhatunk.

Nemi alapon történő hátrányos megkülönböztetés szempontjából a 2005-2006. évben mindössze négy,



kérelemre indult eljárás alapján hozott határozat leírását találjuk meg a Hatóság honlapján, és ebből három ügy tartozott a foglalkoztatás tárgykörébe.

2005-ben egy anyasággal kapcsolatos ügy került kivizsgálásra, melyben az illetékes munkaügyi központ a kérelmezőt két helyre, a helyi önkormányzat polgármesteri hivatalához, és egy általános iskolához közvetítette ki. A kérelmező a felvételi eljárás során előadta, hogy lombikbébi programban vesz részt és emiatt időközönként vizsgálatokra kell járnia, amelyre esetlegesen munkaidő alatt is sor kerülhet. Mindkét helyen azt írták rá a kérelmező közvetítő lapjára, hogy gyermek tervezett vállalása miatt nem alkalmazzák. A Hatóság részben, az egyik munkáltató vonatkozásában megállapította az egyenlő bánásmód megsértését és a jogsértő magatartás további folytatását megtiltotta.

A Hatóság a polgármesteri hivattal szemben megállapította az egyenlő bánásmód megsértését, az iskolával szemben nem. A polgármesteri hivatal javára értékelte, hogy későbbi időpontban megkeresték a kérelmezőt és határozott idejű munkát ajánlottak számára, azonban ő ekkor már állapotos volt s ezt nem fogadta el. Az iskola eredményesen kimentette magát, így az egyenlő bánásmód megsértését nem lehetett megállapítani, mivel olyan munkakört kellett volna betöltenie a kérelmezőnek, amelyhez egyrészt gyermekfelügyelői képesítéssel nem rendelkezett, másrészt a tárgyaláson kiderült, hogy az állapota miatt vállalni sem tudta volna a 8 órás folyamatos jelenléte fogyatékos gyermekek mellett.

A 2006-os év ezidáig lezárt két ügye közül az egyik ugyancsak anyasággal kapcsolatos. Ebben az ügyben a kérelmező egy általános iskolával állt határozott idejű szerződésben, amely 2005. augusztus 15-én járt le. A kérelmező 2005 májusában arról tájékoztatta munkáltatóját, hogy gyermeket vár. A munkáltató 3 nappal a szerződés lejártá előtt közölte a kérelmezővel, hogy nem kívánja a szerződését meghosszabbítani, és

ugyanabban a hónapban más személlyel kötött határozott idejű szerződést a megüresedett állás betöltésére. A kérelmező azért kezdeményezte az eljárást a Hatóság előtt, mert véleménye szerint terhességére való tekintettel nem került sor továbbfoglalkoztatására. A bizonyítási eljárás során a munkáltató azzal védekezett, hogy a magasabb színvonalú oktatás ellátása érdekében az iskolának szakos nevelőkre van szüksége, és kifejezetten emiatt nem hosszabbította meg a kérelmező szerződését, hiszen nem rendelkezett megfelelő nyelvtanári oklevéllel, illetve gyógypedagógiai szakképzettséggel. A hatóság mérlegelése alapján megállapította, hogy – tekintettel a kérelmező végzettségére, valamint a folyamatban levő tanulmányaira – a jogszabályi előírások alapján a munkáltató védekezésében előadottak nem minősülnek a jogviszonnyal közvetlenül összefüggő ésszerű indoknak, amely az Ebktv. 7. §-ának (2) bekezdésében foglalt általános kimentési szabály alapján a munkáltató eljárásának jogszerű voltát igazolta volna. (Itt meg kell jegyezni, hogy az Ebktv. 22. §-a a foglalkoztatás körében speciális kimentési szabályokat tartalmaz, így nem érthető, hogy a határozat az általános jellegű rendelkezés helyett miért nem erre a jogszabályhelyre hivatkozik, bár a megfelelő szabályra történő utalás feltehetően nem eredményezett volna eltérő döntést.) A Hatóság a fentiek mellett hivatkozik az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) a C-438/99 Maria Luisa Jimenez Melgar v. Ayuntamiento de Los Barrios ügyben hozott határozatára, melyben a Bíróság egyértelművé tette, hogy terheségére való tekintettel senki nem részesíthető hátrányos megkülönböztetésben munkára való felvétele, alkalmazása, vagy szerződésének meghosszabbítása vonatkozásában, vagyis a terheséget ilyen esetekben teljes mértékben figyelmen kívül kell hagyni. A Hatóság az ügyben az Ebktv. 16. § (1) bekezdésének b) és c) pontjában foglalt szankciók, a jogsértő magatartás további folytatása megtiltásának, illetve a jogsértő magatar-

tást megállapító határozat nyilvánosságra hozatalának alkalmazását rendelte el az eljárás alá vont munkáltatóval szemben. A határozat nyilvánosságra hozatalának két helyen, egyrészt a Hatóság honlapján, másrészt az eljárás alá vont oktatási intézmény fenntartójánál történő közzététele mellett a jövőbeni jogsértések megelőzése, valamint az eredményesebb jogérvényesítés céljából döntött.

A másik ügy háttérben munkahelyi zaklatás áll. A kérelmező ebben az esetben azzal a panasszal fordult a Hatósághoz, hogy korábbi munkahelyén azért nem alkalmazták tovább a próbaidő leteltét követően, mert sérelmezte közvetlen főnöke durva és obszcén vicceit, homályos célozgatásait, az ebből fakadó megfélemlítő helyzetét. Az eljárásban az érintett szervezeti egység vezetője is részt vett, és az általa, a tárgyalást követően elrendelt belső vizsgálat eredményei alátámasztották a kérelmező állításait. A Hatóság a zaklatás Ebktv. 10. §-ának (1) bekezdésében foglalt tényállásának megvalósulását, illetve az egyenlő bánásmód követelményének nem [Ebktv. 8. § a) pont], valamint egyéb tulajdonság [Ebktv. 8. § t) pont] alapján történő megsértését állapította meg. (Az Ebktv. 8. §-ának e két pontjára való utalás megalapozottsága kétséges, amennyiben az Ebktv. 10. §-ának (3) bekezdése külön szabályozza a megtorlás tényállását, amely szerint megtorlásnak minősül – többek között – az a magatartás, amely az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt kifogást emelő személlyel szemben ezzel összefüggésben jogsérelmet okoz.) A Hatóság az eljárás alá vont szervezeti egység vezetőjének aktív közreműködésére tekintettel csupán a jogellenes magatartás további folytatásától való eltiltás szankciójának alkalmazását rendelte el.

A releváns ügyek áttekintésekor azonnal szembetűnik azok alacsony száma. Közel másfél év alatt mindössze három érdemi határozat, és ezek közül egyik sem minősül szűk értelemben vett nemi szereppel kapcsolatos ügyben hozott döntésnek.<sup>1</sup>

1 Az egyetlen nemi szereppel kapcsolatos ügyben – hatáskör hiányának megállapítása alapján – a kérelmet a Hatóság érdemi vizsgálat nélkül elutasította.

Hollandiában a Hatóságával meg-  
egyező feladatkör ellátására felállít-  
ott Egyenlő Bánásmód Bizottság  
megalakulásának évében, illetve a  
rákövetkező évben összesen 87 ügy-  
ben hozott érdemi döntést, az ebben  
az időszakban a Bizottság elé terjeszt-  
ett ügyek száma pedig elérte a  
122-t.<sup>2</sup> 2002-ben a döntések száma  
101 volt. Ahhoz nem férhet kétség  
– és ezt a szórványos statisztikai  
adatok is igazolják –, hogy Magyar-  
ország a nemek közötti egyenlő bá-  
násmód követelményének érvényesü-  
lése terén nem járhat ennyivel  
Hollandia előtt. Felmerül tehát a kér-  
dés, hogy vajon jogi szabályozásbeli  
különbségek állnak-e eme igen jelen-  
tős eltérés hátterében.

A jogi segítségnyújtás igénybevételének egyik jelentős akadálya az információ hiánya. A sérelmet szenvedett személy számos esetben nincs tisztában azzal, hogy jogellenes megkülönböztetés áldozata. Ebben az esetben nem csupán a jog ismerete, de sokszor a sérelmet szenvedett személlyel összehasonlítható helyzetben levő, a jogellenes megkülönböztetés alapjául szolgáló tulajdonsággal nem rendelkező személy(ek)re vonatkozó adatok (pl. bér) ismerete is hiányozhat.<sup>3</sup> Az Ebktv. a fentiekben már idézett 14. §-a (1) bekezdésének g) pontjában meghatározott feladatkör<sup>4</sup> a vonatkozó jogi szabályozás ismertetését felölhelheti ugyan, azonban az előzőleg említett egyéb releváns adatok gyűjtését és az arról való tájékoztatást aligha. Itt kap jelentőséget a munkahelyi esélyegyenlőségi terv. Az Ebktv. 36. §-a szerint az ötven főnél több munkavállalót foglalkoztató költségvetési szervek és többségi állami tulajdonban álló jogi személyek kötelesek a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: Mt.) 70/A. §-a szerinti esélyegyenlőségi tervet elfogadni. Az Mt 70/A. §-a értelmében a meghatározott időre szóló esélyegyenlőségi tervet, amely az Ebktv. indokolása szerint hozzájárulhat ahhoz, hogy a

vállalkozások felismerjék az esélyegyenlőség fontosságát, a munkáltató a nála képviselővel rendelkező szakszervezettel, ennek hiányában az üzemi tanáccsal együttműködve fogadja el. Az esélyegyenlőségi terv kiterjed a hátrányos helyzetű munkavállalói csoportokra, így például a nők foglalkoztatási helyzetének – különösen azok bérének, munkakörülményeinek, szakmai előmenetelének, képzésének, illetve a gyermekeveléssel és a szülői szereppel kapcsolatos kedvezményeinek – elemzésére. A terv magába foglalja a munkáltatónak az esélyegyenlőség biztosítására vonatkozó, az adott évre megfogalmazott céljait és az azok eléréséhez szükséges eszközöket, így különösen a képzési, munkavédelmi, valamint a munkáltatónál rendszeresített, a foglalkoztatás feltételeit érintő bármely programot. Az Ebktv. indokolása szerint a tervnek olyan intézkedéseket kell tartalmaznia, amelyek hozzájárulhatnak ahhoz, hogy a munkáltatónál fokozatosan növekedjen a hátrányos helyzetű csoportokhoz tartozó személyek aránya, bérük érje el a munkáltatónál velük egyenlő értékű munkát végző munkavállalók bérét, biztosítsanak számukra egyenlő bánásmódot a munkavállalással összefüggő valamennyi területen, így például a képzések, továbbképzések terén, tehát általában véve javuljon a helyzetük.

A tervkészítésre kötelezett munkáltatók körének korlátozása, valamint a tervek Hatóság részéről történő ellenőrzésére irányadó részletszabályok hiánya nagy mértékben csökkenti a tervek jelentőségét.

Hollandiában a vonatkozó jogszabályok nem írják elő a munkáltatók számára esélyegyenlőségi terv elkészítését, ugyanakkor a Bizottság működésére, döntésére vonatkozó szabályok és a kialakult gyakorlat – amint látni fogjuk – bizonyos mértékben ellensúlyozza ezt a hiányosságot. A finn jogalkotó már a legalább 30 munkavállalót foglal-

koztató munkáltatókat is tervkészítésre kötelezi, ezek ellenőrzése pedig az Ombudsman hatáskörébe tartozik, aki határidőt szabhat a kötelezettség teljesítésére. A finn Ombudsman részletes iránymutatásokat dolgozott ki a munkáltatók számára az esélyegyenlőségi tervek tartalmát illetően, melyek figyelembevétele a munkáltató érdekében áll, hiszen végső esetben az Ombudsmannak lehetősége van újrakészíttetni a tervet, a munkáltató pedig – pénzbírság terhe mellett – köteles együttműködni. A szabályozás szerint a munkáltató köteles a munkavállaló számára annak kérése alapján biztosítani azokat az információkat, melyek a hátrányos megkülönböztetés megvalósulásának bizonyításához szükségesek. Ezen túlmenően az üzemi megbízottnak, vagy az adott munkahelyen érvényes megállapodás szerinti munkavállalói képviselőnek joga van az egyes munkavállalókra – azok jóváhagyása mellett – vagy azok csoportjára (vagy az adott ágazati kollektív megállapodásban meghatározottak szerint) vonatkozó bérezési, illetve egyéb alkalmazási feltételekkel összefüggő adatokat megszerezni, ha bérezéssel kapcsolatos, nem szerinti diszkrimináció gyanúja merül fel.

Svédországban már 10 munkavállaló foglalkoztatása esetén fennáll – az egyenlő bérezés elvének megvalósulása érdekében készített terv mellett – az esélyegyenlőségi terv készítésének évenkénti kötelezettsége. A tervek ellenőrzése, a kötelezettség megfelelő teljesítésében való közreműködés itt is az Esélyegyenlőségi Ombudsman feladata. Ugyanakkor a svéd jogalkotó minden munkáltató számára előírja elemző tanulmány készíttetését az indokolatlan fizetési, illetve egyéb a munkaviszonyral összefüggő körülmény vonatkozásában fennálló különbségek felderítése, kiküszöbölése, ill. megelőzése céljából.

A jogvédelmi intézményrendszer hatékony fellépése szempontjából a

2 Ehhez hozzá kell tenni, hogy a Bizottsághoz maguk a munkáltatók is fordulhatnak gyakorlatuk eljárásuk egyenlő bánásmód követelménye alapján történő felülvizsgálata érdekében.

3 A 2002/73/EK számú irányelv 8b cikke által a 76/207/EGK irányelvbe beemelt (4) bekezdése szerint a munkaadókat ösztönözni kell arra, hogy a munkavállalókat és/vagy azok képviselőit megfelelő, rendszeres időközönként információval lássák el a férfakkal és nőekkel való egyenlő bánásmódról a vállalkozáson belül.

4 E szerint a Hatóság az érintettek számára folyamatos tájékoztatást ad és segítséget nyújt az egyenlő bánásmód megsértése elleni fellépéshez.

5 A Bizottság e hatásköre alapján széleskörű vizsgálatokat folytatott az egyenlő bérezés elvének érvényesítése céljából.

nyilvánosság alapvető fontosságú. A különböző érdekvédelmi, szakmai és egyéb szervezetekkel való kapcsolattartáson túl közvetlenül a munkavállalók megszólítása is szükséges – többek között – annak érdekében, hogy a jogellenes hátrányos megkülönböztetésben részesítettek megismerjék a jogszabályokban biztosított lehetőségeiket. Önmagában egy hivatalos honlap működtetése – amiképpen azt a Hatóság esetében a Korm. r. előírja – feltehetően nem elegendő a széleskörű nyilvánosság biztosításához.

Hollandiában a Bizottság fontos esetekben sajtóközleményt bocsát ki, illetve minden évben közzéteszi határozatainak gyűjteményét. Számos jogi folyóirat közöl válogatást a Bizottság döntéseiről, gyakran szakértői kommentárokkal együtt. A Bizottságnak is van saját szakmai folyóirata, amely tájékoztat a folyamatban levő ügyekről, az esetek nyomon követéséről és más fontos tevékenységekről. A Bizottság elnöke pedig rendszeresen szerepel a televízióban, rádióban, illetőleg az írott sajtóban és beszámol az aktuális „forradalmi” ügyekről.

A jogi eszközök igénybevételének további akadálya a munkáltatói megtorlástól, az ún. viktimizációtól való félelem. Az Ebktv. már idézett 10. §-ának (3) bekezdése határozza meg a megtorlás fogalmát, amely a 7. § (1) bekezdése értelmében az egyenlő bánásmód követelményének megsértését jelenti. A holland szabályozás a viktimizáció általános tilalmán túl külön szankcióként határozza meg, hogy a diszkriminációval szembeni fellépésre vagy az abban való közreműködésre tekintettel végrehajtott felmondás semmis.

A diszkriminációval szembeni fellépés hatékonyságát alapvetően befolyásolja, hogy az adott antidiszkriminációs intézmény milyen keretek között folytathat vizsgálatokat. A Hatóság feladatkörének ismertetésekor láthattuk, hogy az eljárás főszabály szerint kérelemre indul, azonban a Hatóságnak lehetősége

van hivatalból is eljárni. Az Ebktv. alapján a Hatóság a magyar állam, a helyi és kisebbségi önkormányzatok és szerveik, a hatósági jogkört gyakorló szervezetek, valamint a fegyveres erők és a rendvédelmi szervek jogsértései esetében hivatalból jár el abban az esetben, ha az adott ügyben más közigazgatási szerv előtt nincs folyamatban eljárás. A hivatalbóliség tehát a közzszférára korlátozódik a Hatóság esetében.

A Bizottság a panaszok kivizsgálásán túl önálló vizsgálatokat kezdeményezhet azokon a sajátos területeken, ahol diszkriminatív viselkedésminták rendszeres előfordulása gyanítható. A hivatalból indítható eljárások köre tehát a privátszektorra is kiterjed a fenti feltétel teljesülése esetén.<sup>5</sup>

A finn, illetve a svéd Ombudsman bármely munkáltatóval szemben kezdeményezhet hivatalból eljárást, akár egyedi ügyben, akár átfogó vizsgálat keretében.

Végül a Hatóság tevékenységének hatékonyságával kapcsolatban ejtsünk néhány szót az elrendelt szankciókról. Mindhárom esetben alkalmazásra került a jogsértő magatartás megállapítása, további folytatásának megtiltása, valamint a zaklatás ügyében a határozat nyilvánosságra hozatala. A már idézett 2002/73/EK számú irányelv jogkövetkezményekre vonatkozó előírásai szerint a szankcióknak – melyek magukban foglalhatják a kártérítés megfizetését a sértett számára – *ténylegesnek vagy hatékonynak, arányosnak és visszatartó hatásúnak* kell lenniük. A Bíróság Marschall-ügyben előadott levezetése szerint csupán olyan szankciók minősülnek hatékonynak, amelyek helyreállítják az egyenlőséget, amennyiben azt megsértették, azaz megfelelő elégtelt nyújtanak a sértett számára. A Bíróság megítélése szerint például a kártérítés szankciója hatékony eszköznek tekinthető.<sup>6</sup> A Hatóság számára azonban ez az eszköz nem áll rendelkezésre, az általa kiszabható bírság<sup>7</sup> pedig megfelelhet ugyan az arányosság követelményének,<sup>8</sup> de

az egyenlőség helyreállítására nem alkalmas, emellett visszatartó hatása is kétséges. A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosa az anyagi jogi bírságokkal szemben az eltöltő, jogkorlátozó, a jogsértő tevékenységére közvetlenül ható szankciók alkalmazását tartja kellően preventív hatásúnak, ideértve az engedély-visszavonást, a működés ideiglenes felfüggesztését, a kedvezménymegvonást, az engedélyezett tevékenység korlátozását.

A Bizottság határozatainak jogilag nincs kötelező ereje, ennek megfelelően szankciókat sem alkalmazhat, ugyanakkor tény, hogy nagyon ritkán fordul a kérelmező bírósághoz az eljárást követően. A munkáltatók ugyanis rendszerint a Bizottság döntésének megfelelően járnak el, amely – ha az eljárás alá vont még nem tette meg a szükséges lépéseket – konkrét intézkedések megtételére hívja fel a munkáltatót, oly módon, hogy a konkrét eset orvoslásán túl a jövőben se fordulhasson elő hasonló jogsértés. A Bizottság döntéseit mérlegelése alapján nyilvánosságra hozhatja.

Mind a svéd, mind pedig a finn jog – többek között – lehetővé teszi kártérítés alkalmazását, illetve az eljárás során bírság kiszabását, azonban míg Finnország esetében a bíróság csupán a jogellenes magatartás megszüntetését hivatott kikényszeríteni, a svéd törvény lehetővé teszi, hogy az antidiszkriminációs szervek – tulajdonképpeni jogkövetkezményként – a munkáltatót különböző, a nemek közötti egyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedések foganatosítására kötelezzék, és a bírság mint represszív természetű jogkövetkezmény pozitív jellegű intézkedések szankciós zárköveként is szerepel.

## Irodalom

Jenny E. Goldschmidt: Külön törvény – külön bizottság (Hollandiai tapasztalatok és tanulságok, a hátrányos megkülönböztetés tilalmától a

6 A Bíróság szerint a kártérítés esetében azonban nem egyeztethető össze a hatékonyság követelményével, ha a belső jog meghatározza annak felső határát, azonban a felső határ megállapításának hiánya nyilvánvalóan jogbiztonsági aggályokat vetne fel.

7 A bírság összege ötvenezer forintól hatmillió forintig terjed.

8 Az arányosság vagy ekvivalencia elve pedig egyfelől azt jelenti, hogy a közösségi jogon alapuló sérelem szankcionálása álljon arányban a pusztán belső jogon alapuló jogsértés szankcionálásával, másfelől a jogkövetkezmény a jogsérelemhez mérten arányos legyen.

pozitív diszkriminációig.) A jog lehetőségei és korlátai, ADUPRINT-INDOK Kiadó, 1998.

Szakvélemény Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőségről szóló törvény koncepciójáról – Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosa

Az Egyenlő Bánásmód Hatóság hivatalos honlapja (www.egyenlobanasmod.hu)

A holland Egyenlő Bánásmód Bizottság hivatalos honlapja (www.cgb.nl)

Az Európai Unió hivatalos honlapja (www.europa.eu.int)

A finn Szociális és Egészségügyi Minisztérium hivatalos honlapja (www.stm.fi)

Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény

Az Egyenlő Bánásmód Hatóságról és eljárásának részletes szabályairól szóló 362/2004. (XII. 26.) Korm. rendelet

Act on Equality between Women and Men (Finnország)

Act on the ombudsman for equality and the equality board (Finnország)

The Swedish Equal Opportunities' Act (Svédország)

Pintér Edit

## Egységes jogi modell szerint épülő határon átnyúló együttműködés, mint az európai kohézió stratégiai eleme

### 1. Az európai kohézió fontossága

A határon átnyúló együttműködések, és az intézményesített formában működő eurorégiók száma és szerepe egyaránt megnőtt az elmúlt időszakban szerte Európában. Az érintkező régiók, az együttműködő szereplők között összekötő híd szerepet töltenek be, ezért stratégiai jelentőségük van az egységes Európai Unió létrehozásában.

A regionális politika egyik legfontosabb feladata, hogy az Unió egyes régiói, területei közötti különbségeket csökkentse. Mint lényeges célkitűzés, az EK Szerződés 158. cikkelyében rögzítésre kerül, hogy a „Közösség folyamatosan fejleszti (...) a gazdasági és társadalmi kohézió erősítésére irányuló tevékenységét annak érdekében, hogy elősegítse a Közösség egészének harmonikus fejlődését” (EK Szerződés 158. cikkely). A Közösség különösen amellet száll síkra, hogy közös programokkal, jelentős anyagi támogatásokkal csökkentse a különböző régiók között mutatkozó eltérést, és a kedvezőtlen adottságú régiók elmaradottságát. Az EK Alapszerződés 87. cikkének (3) bekezdése hangsúlyozza, hogy a közös piaccal mindazon uniós támogatások összeegyeztethetők, amelyek az alacsony életszínvonalú, vagy súlyos gazdasági gondokkal

küzdő területek gazdasági fejlődését kívánják előmozdítani, az elmaradotabb gazdasági területek fejlődését könnyítik meg, illetőleg közös európai érdekű fontos tervek megvalósítását segítik elő (EK Szerződés 87. cikkely).

A területi kohézió nemcsak az elmúlt időszakban, de a következő uniós költségvetési szakaszban is előtérbe kerül, sőt be kell mutassuk, minden eddiginél nagyobb hangsúlyt kap. Az Európai Bizottság 2004 februárjában elfogadta a kibővített Európai Unió 2007–2013 időszakra szóló költségvetését. Az ún. Harmadik kohéziós jelentés egyik fő prioritásként kezeli a gazdasági és társadalmi kohézió megerősítését és elmélyítését a teljes uniós területen. A gazdasági, társadalmi egyenlőtlenségek csökkentésére irányuló törekvések a 2002-2006-os költségvetési időszakban is fontos szerepet kaptak, de a 2007-től kezdődő periódus még nagyobb szerepet szán a területi együttműködések megerősítésének. A transznacionális, a határon átnyúló és a régiók közötti együttműködés az Unió egyik új célkitűzése lesz 2007-től, amelynek megvalósítását az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERDF) strukturális pénzügyi eszközökből fogják finanszírozni (Harmadik Kohéziós Jelentés, 2004).

Nem véletlen, hogy az Európai Unió ilyen nagy hangsúlyt fektet a gazdasági, társadalmi kohézió megteremtésére, hiszen a hosszú távú hatékony működéshez szükséges a gazdasági és térségi szempontból minél egységesebb rendszer létrehozása. Az Európai Unió bővítése újabb feladatot állított a regionális politika elé; ugrásszerűen megnövekedtek az Unión belüli regionális különbségek, a határmenti régiók száma, területe jelentősen megnőtt. Az eurorégiók, az intézményesült határon átnyúló együttműködési formák nagymértékben hozzájárultak ahhoz, hogy a határmenti területek nehézségeit leküzdjék, a jószomszédi kapcsolatokat kialakítsák, és olyan hosszú távú területi együttműködések jöjjenek létre, amelyek megalapozzák az erős európai kohéziót.

A határon átnyúló együttműködések az elmúlt időszakban folyamatosan fejlődtek, formálódtak. Ez a fejlődés nem állt meg, a hatékony kohéziós politikának ma is része a határmenti együttműködés fenntartható fejlődésének biztosítása. A határmenti együttműködések fejlesztésére elsősorban azért van szükség, hogy az együttműködéseket egyszerűsíteni, egységesíteni lehessen. A szomszédos országok régióinak, helyi hatóságainak, regionális szerveinek az együttműködését, illetve a

közös programok finanszírozását nagymértékben lehet könnyíteni azáltal, ha minél egyszerűbb, és széles körben használható határon átnyúló szervezeti struktúrát hoznak létre.

A jól működő határon átnyúló együttműködések erős alapot nyújtanak az Unió lisszaboni stratégiájának megvalósulásához. Az Európai Unió Állam- és Kormányfői 2000. márciusában Lisszabonban tartott ülésükön azt a fő célkitűzést fogalmazták meg, hogy az Európai Uniónak egy sikeres és versenyképes tudásalapú gazdasággá kell válnia (*Harmadik Kohéziós Jelentés, 2004*). A lisszaboni stratégia magában foglalja a határokon átnyúló kutatási, fejlesztési hálózatok kiépítését, a „legjobb gyakorlat” és tapasztalat megosztását, összességében az Unió közös, egységes fejlődését. A jelenleg működő eurorégiók a helyi közös programokon keresztül, a „legjobb gyakorlatok” cseréje révén erősítik a szomszédos kapcsolatokat, a szomszédos területek és társadalmak közötti összefonódást. A regionális versenyképesség növeléséhez, a fenntartható fejlődés eléréséhez, egy tudásalapú gazdaság megvalósításához nélkülözhetetlen a határokat átlépő területi együttműködés kellő jogi megalapozása és működésének elősegítése.

## 2. A határon átnyúló együttműködés sokszínűsége – az egységesítés nehézségei

Az eurorégiók a határon átnyúló kapcsolatok kialakításában, a szomszédos területek érintkezésében, az információátadásban, a közös operatív programok megvalósításában fontos feladatokat látnak el, ezért szükséges, hogy feladataik ellátásához, végrehajtásához megfelelő jogi státusszal rendelkezzenek. Nehéz azonban egy olyan közös jogi keretet létrehozni, amely az együttműködő felek számára elfogadható és az eltérő jogi, közigazgatási rendszerek ellenére is kivitelezhető.

Az eurorégiókat a tagállamok helyi, regionális hatóságai, szervezetei hozzák létre többnyire eltérő jogi státusszal. A határon átnyúló együttműködések jogilag különböző formában működhetnek: jogi szemé-

lyiség nélküli érdekközösségként, Európai Gazdasági Érdekcsoportosulásként, non-profit társulásként, vagy akár jogi személyiség nélküli munkaközösségként. Az eurorégiók, amelyek a határon átnyúló együttműködés intézményesített formáját jelentik, lehetnek jogi személyek, vagy jogi személyiség nélküli szerveződések.

Magyarország részvételével jelentős számú eurorégió működik, amelyek „jogi besorolása” nem egyszerű feladat. Vannak olyan eurorégiók, amelyek Alapító Szerződésében egyértelműen rögzítik, hogy a határon átnyúló együttműködés jogi személy; más esetekben a helyi hatóságoknak csak egy laza kötelékét, érdekközösségét hozzák létre, jogi személyiség nélkül.

Az Európai Határégiók Szövetsége (AEBR) megalkotta azokat a kritériumokat, amelyek alapján egy határon átnyúló együttműködési forma az eurorégiók közé sorolható. Az eurorégiók a határ két oldalán lévő helyi, regionális hatóságok együttműködésével jönnek létre; saját forrásból működő állandó titkársággal, szakértői testülettel (munkacsoportokkal) és adminisztratív háttérrel rendelkeznek. Az eurorégiók magánjogi szempontból a határ két oldalán nonprofit szervezetekre épülnek, a mindenkor hatályos nemzeti joggal összhangban. Az eurorégiók közjogi szempontból a helyi, területi hatóságok részvételéről rendelkező, államok közötti egyezmények alapján jönnek létre (*Motives of Cross-border Cooperation, 2000*). Az eurorégiók nem rendelkeznek önálló önkormányzattal, nincs politikai hatalmuk, tevékenységük az eurorégiót alapító helyi és regionális szervek hatáskörébe tartozik. Hangsúlyozzuk, hogy ennek a struktúrának sincs egy letisztult, egységes változata, hiszen mindig az adott jogi, közigazgatási rendszerek függvénye, hogy az eurorégió milyen jogi formában, milyen hatáskörrel jön létre. Az eurorégiókra vonatkozó, egységesen elfogadott definíció nem létezik, de a fenti kritériumrendszer már abba az irányba mutat, hogy az eurorégiós együttműködések próbálják konkrétan leírni, egységes keretbe, rendszerbe foglalni. Innen már könnyebb út vezet ab-

ba az irányba, hogy egy egyszerűsített, egységes jogi modellt lehessen alkotni a határon átnyúló együttműködések számára.

Egyes vélemények szerint megkérdőjelezhető az egységesítés szükségessége azon az alapon, hogy az együttműködni kívánó partnerek a már működő kooperációk alapján kiválasztják a nekik megfelelőt, és nincs szükség egy közös, általánosan elfogadott mintára. Jelen cikk szerzője inkább arra az álláspontra helyezkedik, hogy célszerű a határon átnyúló intézményes kapcsolatok egységes jogi modelljének megteremtése. Egy ilyen jogi eszköz megkönnyíti az együttműködések, a felek számára átláthatóbbá, egyértelműbbé teszi az együttműködés kereteit, annak struktúráját és jogi formáját. A szerző úgy véli, egy általános együttműködési modell nem kell, hogy kötelező jelleggel felváltsa a már kialakult és jól működő jogi együttműködések, ezek egymás mellett, párhuzamosan is működhetnek. Az is nyilvánvaló, hogy az egységes jogi modell kidolgozása során felhasználják az eddigi tapasztalatokat, a „jó gyakorlatot”, ezért minden bizonnyal nem egy életidegen mintát, hanem a gyakorlatban már bevált jogi formát ajánlanak az együttműködő feleknek.

## 3. A határokon átnyúló európai együttműködési csoportosulás, mint egységes jogi modell?

Az Európai Parlament és az Európai Bizottság a közelmúltban dolgozott ki egy javaslatot a határokon átnyúló európai együttműködési csoportosulás (továbbiakban: EGCC), mint egységes jogi modell létrehozására (*Proposal establishing a European grouping of cross-border cooperation (EGCC)*). Az EGCC szabályozására vonatkozó jogi szöveg egyelőre rendelet-tervezet formájában létezik.

Az EGCC célja az együttműködések egyszerűsítése, a közös intézkedések megkönnyítése, az eljárások ésszerűsítése, és természetesen a működési költségek csökkentése (*Európai Parlament Jelentése az „eurorégiók” szerepéről a regionális politika alakításában, 2005*). Az Európai Bizottság javasolta, hogy az EGCC egy

olyan – a regionális és helyi közhatalóságokat tömörítő – jogi személy legyen, amely felelős a határokon átnyúló együttműködési programoknak a Strukturális Alapból történő támogatásáért (B. Harvey, 2006). Ez a javaslat is jól tükrözi azt az irányvonalat, hogy az egységes jogi modell kialakítására komoly törekvések vannak, és az eddigieket meghaladva fontos hatásköröket, szerepet kívánnak biztosítani a határon átnyúló intézményesített struktúráknak.

Az EGCC együttműködési csoportosulást az Európai Unió területén hozhatják létre a felek a rendelet-tervezetben foglalt feltételekkel és módoszatok szerint. Az EGCC jogi személy, amelynek célja, hogy elősegítse és előmozdítsa a tagállamok, a helyi és a regionális szervek határon átnyúló együttműködését azzal a céllal, hogy a gazdasági, szociális és területi kohéziót megerősítse.

A csoportosulás arra törekszik, hogy ezeknek a céloknak a megvalósítását ne csak határon átnyúló, hanem a transznacionális és interregionális kapcsolatokban is előmozdítsa (Proposal of EGCC, Article 1).

Az EGCC tagjainak kezdeményezésére jön létre. Nem egy kötelezően létrehozandó együttműködési formuláról van szó. A Bizottság egy fakultatív, választható eszközt kínál a határmenti ügyek közös intézésére hivatott struktúra létrehozására. Itt utalunk vissza jelen tanulmány azon részére, ahol hangsúlyozzuk, hogy ennek a jogi formulának a használata nem kötelező a felekre nézve, a jelenleg működő határon átnyúló kapcsolatok ettől függetlenül továbbra is működhetnek. Új határon átnyúló szervezetek létrehozásánál a felek választhatnak más, számukra szimpatikusabb, esetleg lazább kapcsolatot létrehozó együttműködési formát.

A tagok döntésétől függ, hogy a határon átnyúló európai együttműködési csoportosulást, mint önálló jogi entitást hozzák létre, vagy a meghatározott feladatkörök elvégzésére valamely tagot jelölik ki.

Az európai csoportosulást létrehozó tagok a rendelet-tervezet alapján egy ún. Megállapodásban rögzítik az EGCC hatáskörét, és feladatait.

Hatáskörén belül, feladatai ellátása során az EGCC tagjainak érdekében és nevében tevékenykedik. Az európai csoportosulás a nemzeti törvények által a jogi személyek esetében elismert jogképességgel rendelkezik. Fontos hangsúlyozni, hogy a helyi és regionális hatóságoknak a köz feletti hatalomgyakorlás eszközeit, különösen a rendőrségi és a jogszabályalkotó hatásköreit az EGCC nem veheti át, ilyen hatásköri felhatalmazásra a Megállapodásban nem kerülhet sor.

Az Európai Parlament és az Európai Bizottság javaslata szerint az európai csoportosulás a határon átnyúló együttműködési cselekvési programok megvalósításával ruházható fel, függetlenül attól, hogy az adott határon átnyúló programot a Közösség kofinanszírozza-e vagy sem.

A rendelet-tervezet – amennyiben elfogadásra és az Európai Unió Hivatalos Lapjában kihirdetésre kerül –, 2007. január 1-jétől alkalmazható az Európai Unió tagállamaiban. A rendelet-tervezet olyan jogi szabályozást fogalmaz meg, amely az arányosság elvének szem előtt tartásával csak a szükséges mértékben határozza meg az EGCC optimális működéséhez szükséges keretfeltételeket, amelyet a tagállamok hatékonyan képtelenek lennének megteremteni. A Közösség szintjén rendeletbe foglalt szabályok jobban biztosíthatóak. A határmenti együttműködés jogi kereteit először megfogalmazó Madridi Konvencióhoz hasonlóan egy keretszabályozást fogalmazott meg az Európai Bizottság, amelyet helyi szinten a tagállamoknak, illetőleg a csoportosulást létrehozó tagoknak kell részletszabályokkal kitölteniük. Az Európai Bizottság e jogszabályalkotás során teljes egészében tiszteletben tartotta a tagállamok alkotmányos rendjét, tekintve, hogy az EGCC-hez való csatlakozás önkéntes.

#### 4. Következtetések

Az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy a határon átnyúló együttműködések sokféle formában, a legkülönbözőbb jogi eszközök alapulvételével működnek, ezért úgy tűnik, hogy részletekbe menő jo-

gi modell kidolgozása nem lehetséges. A fentiek azonban alátámasztják, hogy egy átfogó, egységes, keretszabályozást tartalmazó közös jogi struktúra kialakítása nem lehetetlen vállalkozás.

A határon átnyúló együttműködés új jogi eszközének, az EGCC-nek a bevezetése lehetőséget teremt arra, hogy az Európai Unióban mind horizontálisan, mind vertikálisan elmélyítsék a párbeszédet a Közösség, a tagállamok, a helyi szint és az uniós polgárok között. A területi együttműködés kereteinek pontos megfogalmazása, a városhálózatok közötti szorosabb kapcsolatrendszer kialakítása, a megfelelő stratégiára épülő területfejlesztés támogatása elősegíti az elmaradott térségek fejlődését és egy területileg egységesebben kezelhető európai kohéziót fog létrehozni.

A következő évek tapasztalata mutatja meg, hogy ezt az új jogi eszközt előszeretettel alkalmazzák-e a tagállamok, illetőleg a helyi és regionális szervezetek. Elképzelhető, hogy a 2007-2013 közötti költségvetési periódusra meghirdetett területi együttműködési politika előtérbe kerülése oly mértékben népszerűsíti és támogatja a határon átnyúló, transznacionális és interregionális együttműködések, hogy a későbbiek folyamán a részletekbe menő jogi modell kidolgozására is lehetőség nyílik.

Záró gondolatként rögzíthetjük, hogy a határokon átnyúló együttműködés alapvető fontosságú az európai kohézió és integráció szempontjából. Az egységesített modellben működő határon átnyúló együttműködés alkalmas lenne arra, hogy építő, stratégiai eleme legyen egy magasabb struktúra, az európai kohézió megerősítésének. Egy közös alapon nyugvó határon átnyúló együttműködési forma létrehozását széleskörűen támogatni kell, mert ez lehetővé teszi, hogy az Európai Unió – különösen gazdasági, térségi megközelítésben – egységesen alakítható és hatékonyan működtethető legyen.

#### Irodalomjegyzék

Az EU kohézós politikájának 2006 utáni új építménye In: Harmadik Jelentés a gazdasági és társadalmi ko-

hézioról, Következtetések: a kohéziós politika reform javaslata. 6. o.

Forrás: [http://www.europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/cohesion3/cohesion3\\_conclusion\\_hu.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/cohesion3/cohesion3_conclusion_hu.pdf)

Az Európai Közösség Nizzai Szerződéssel módosított Alapító Szerződése – Fazekas Judit (szerk.): Az Európai Integráció Alapszerződésai 2. KJK Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest, 2003. 51, 88. o.

Az Európai Parlament Jelentése az „eurorégiók” szerepéről a regionális politika alakításában (A6-0311/2005). Plenárisülés-dokumentum 2004-2009. Regionális Fejlesztési Bizottság. 5. o. Forrás:

<http://www.europarl.eu.int/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2005-0311+0+DOC+WORD+V0//HU&L>

=HU&LEVEL=2&NAV=S&LSTDOC=Y

Az Unió prioritásainak megerősítése. In: Harmadik Kohéziós Jelentés. 2. o. Forrás:

[http://www.europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/cohesion3/cohesion3\\_conclusion\\_hu.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/cohesion3/cohesion3_conclusion_hu.pdf)

Hogyan működnek a Strukturális Alapok? (2006) – Brian Harvey (ed.): Kézikönyv az Európai unió Strukturális Alapjainak felhasználásáról. Második kiadás, 2006. 10. o. Forrás: [http://www.nonprofit.hu/files/5/7/5/0/5750\\_0\\_HAPN\\_SFTE\\_SFManual.pdf](http://www.nonprofit.hu/files/5/7/5/0/5750_0_HAPN_SFTE_SFManual.pdf)

Kohézió, versenyképesség, a foglalkoztatottság és a növekedés helyzete és várható alakulása. In: Harmadik Kohéziós Jelentés. 2. o. Forrás: [http://www.europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docoffic/](http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/)

[official/reports/pdf/cohesion3/cohesion3\\_part1\\_ecosoc\\_hu.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/cohesion3/cohesion3_part1_ecosoc_hu.pdf)

Motives for Cross-border Cooperation (A1) (2000) – Practical Guide to Cross-border Cooperation. Association of European Border Regions (AEBR). Third edition, 2000. 9. p.

Nature of the EGCC (Article 1 of the Proposal for EGCC). Proposal for Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European grouping of cross-border cooperation (EGCC). Brussels, 14. 7. 2004 COM(2004) 496 final. 2004/0168 (COD).

Proposal for Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European grouping of cross-border cooperation (EGCC). Brussels, 14. 7. 2004 COM(2004) 496 final. 2004/0168 (COD).

Raisz Anikó

## Az emberi jogok új kihívások előtt

– *avagy a globalizáció egyes kérdései, különös tekintettel a WTO-ra*

Az emberi jogok nemzetközi védelme és a liberalizált világkereskedelem összekapcsolása hosszú ideig nehezen volt elképzelhető a nemzetközi jogi gondolkodók számára: két, egymástól messze távol eső területen helyezkedtek el. Fejlődésük időbeli párhuzama ellenére<sup>1</sup> szabályozásuk soha nem kapcsolódott össze. Nem járhatunk azonban csukott szemmel: a globalizáció<sup>2</sup> üteme egyre gyorsul, és pedzegeti a nemzetközi közjog számos kérdéskörét, az állami szuverenitástól, a nemzeti önrendelkezési jogtól kezdve a hábo-

rúindítás, vagy akár a humanitárius intervenció kérdéskörén át egészen az emberi jogokig. E cikk csak az utóbbi témakörrel kapcsolatban vet fel néhány gondolatot: mik tehát azok a kérdéskörök, ahol összekapcsolódik a globalizáció az emberi jogok nemzetközi védelmének problematikájával.

### Az emberi jogok újraértékelése nemzetközi téren

A globalizációt nem feltétlenül kelle- ne kizárólag negatívan értékelni: ha

már a folyamat elindult, ki kellene használni eddig kihasználatlan oldalait: megvan benne a potenciál a világ három legfontosabb problémájának (háború, szegénység és a természet elpusztítása)<sup>3</sup> megoldására. Ezenkívül a világkereskedelem koordinációját olyan katasztrófa sújtotta országok megsegítése érdekében is be lehet vetni, mint a 2004 decemberi tsunami esetében.<sup>4</sup>

1999-ben Kofi Annan ENSZ-főtitkár meghirdette a „Globális megállapodást”,<sup>5</sup> mely az üzleti élet szereplőit szólítja fel arra, hogy támogassák és tiszteljék az emberi jogok nemzetközi védelmét befolyási körükben. Az üzenet az ENSZ-nek és az ENSZ szakosodott szervezeteinek, valamint egyéb világszervezeteknek, mint például a WTO szólt: építsék be az egyetemesen elismert emberi jogokat a kormányközi szervezetek jogába. Javasolta olyan megoldások al-

1 1947. október 30-án kötötték meg az Általános Vámtarifa- és Kereskedelmi Egyezményt (GATT – General Agreement on Tariffs and Trade), mely eredeti szándék szerint csupán a Havannai Chartával megalakuló Nemzetközi Kereskedelmi Szervezet (ITO) létrehozataláig működött volna. A Havannai Charta azonban nem lépett hatályba, s így az úrt maga a GATT töltötte ki. Jogfejlesztése évekig tartó körtárgyalások keretében történt. Az uruguayi forduló lezárultával fogadták el 1994. április 15-én az ún. Marrakeshi Megállapodást, mely 1995-ös hatállyal létrehozta a Világkereskedelmi Szervezetet (WTO). Ezzel – időben – párhuzamosan, az emberi jogok univerzális védelmének néhány főbb állomása vázlatosan: Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948), Polgári és Politikai Jogok, valamint Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1966)...

2 Értsd: a liberalizálódó világkereskedelem és ennek következményei.

3 Weizsäcker, C. Christian von: Logik der Globalisierung, Göttingen, 2003.

4 Vö. Pauwelyn, Joost. H.B. – Guzman, Andrew: An Insider's Guide to the WTO's Problems, 9 Bridges (ICTSD) 7 (January 2005), [www.ictsd.org/monthly/bridges/BRIDGES9-1.pdf](http://www.ictsd.org/monthly/bridges/BRIDGES9-1.pdf) 2006. május 2.

5 Global Compact: meghirdetve a Világgazdasági Fórumon, 1999. január 31-én.

kalmazását, mint az éves jelentések rendszere vagy kapcsolattartás emberi jogok védelmére szakosodott szervezetekkel.

Néhány kivételtől eltekintve (UNESCO, WHO, ILO)<sup>6</sup> az emberi jogokat nem építették be hatékonyan a legtöbb világszervezet jogába. Ennek oka – mint a WTO esetében is – egyrészt abban keresendő, hogy az eredeti cél általában funkcionális nemzetközi integráció volt: a kereskedelem liberalizációja, másrészt abban, hogy a kormányok eltérő elképzelésekkel rendelkeztek az emberi jogokról. A regionális integrációk azonban – így az Európai Unió – másfajta irányt vettek: fokozatos fejlődést követően, de összekapcsolták a gazdasági integrációt az emberi jogok védelmének alkotmányozásával; például szolgálhatnak erre az Unió Szerződés, valamint a számos kelet-európai és mediterrán országgal megkötött Európai Megállapodás emberi jogi klauzulái.

A WTO éves konferenciáit ma már állandó jelleggel kísérő demonstrációk is azt jelzik, hogy újra kell gondolni: helyes-e továbbra is elválasztani a gazdasági célokat a társadalmi hatásoktól, azok emberi jogi következményeitől, vagy nem lenne-e célravezetőbb és gyakorlati – nem csupán erkölcsi – szempontból is üdvösebb a globális integrációból származó hasznokat és költségeket is igazságosabban elosztani legalább a WTO-ban résztvevő nemzetek között. Ez nem jelentené a gazdasági integráció céljainak elvetését vagy csorbulását, sőt: adott körülmények között az emberi jogok szélesebb körű élvezetének biztosítása új gazdasági dimenziókat nyithat meg: a rabszolgamunka a Római Birodalom óta nem emelte egyetlen világhatalom fényét és jólétét sem, inkább bukásiában játszott közre.

A WTO és az emberi jogok kapcsolatát illetően a következő állás-

pontok kristályosodtak tehát ki napjainkig:<sup>7</sup>

- Az első, meglehetősen radikális álláspont szerint a WTO szabályai az emberi jogok megsértésére bátorítanak, ahhoz vezetnek, illetve megengedik azt, ezért elítélendők. Minden szabályanyaghoz társul ugyanakkor szükségképpen értelmezés is, ennek során lehet és kell fokozottabban odafigyelni az emberi jogi szempontokra.
- A második – a szerző véleménye szerint meglehetősen utópisztikus – álláspont képviselői szerint: aki megsérti az emberi jogokat, szükségszerűen megsérti a WTO szabályait is.
- A harmadik álláspont hordozói mindazonáltal csupán ürügyként szeretnék felhasználni az emberi jogi megfontolásokat, hogy így igazolják a WTO szabályainak általuk történő megsértését. (Ez azonban megnövelheti az önkényes jogértelmezésben rejlő veszélyt, gyakorlatilag ellenőrizhetetlenné tenné a rendszert, mely így hatékonyságát veszítené.)
- A legelfogadhatóbb álláspont szerint a WTO tagállamai felelősek kereskedelmi műveleteik emberi jogi következményeiért.

Az elmúlt években meglehetősen éles szakmai vita bontakozott ki e téren a nemzetközi szaktekintélyek között:<sup>8</sup> a két póluson<sup>9</sup> egyrészt *Ernst-Ulrich Petersmann*, másrészt *Philip Alston*. Személyükben helyenként a kontinentális és az angolszász jogszemlélet ütközik egymással, másutt pedig a gazdasági és az emberi jogi központú jogszemlélet helyezkedik egymással szembe. A vita teljes mélységébe ehelyütt nem áll módomban belemenni, ezért pusztán néhány gondolatot emelek ki.

*Petersmann* az Európai Uniót állítja a figyelem középpontjába, hogy az mintegy modellként szolgáljon a sikeres integrációra. Egyrésztől példa-

mutató, ahogy a gazdasági céllal indult európai integráció felismerte, hogy nem tartható tovább a „demokratikus deficit”, azaz nem hagyhatók figyelmen kívül az alapjogok, amelyeket olykor érzékenyen érint a gazdasági szabadságok gyakorlása. Az európai integráción belül azonban az emberi jogok védelme még mindig folyamatos fejlődésben van, és hatékonyságának megítélése meghaladná e cikk kereteit; szögezzük le azonban, hogy ott sem zökkenőmentes a fejlődés. Ami mindenesetre valóban emberi jogi szempontból üdvös gazdasági lépés, az az ún. „package deal”-rendszer: vagyis amikor gazdasági előnyt bizonyos emberi jogi minimumstandardok megteremtésétől vagy megtartásától függően helyeznek kilátásba. Például szolgálhat erre a Cotonou-Megállapodás<sup>10</sup> 2000-ból, amelyben megjelent az újraelosztó „igazságosság” elve is.<sup>11</sup> Az Európai Unió ilyen modell-szerepe azonban vitatható, vagy legalábbis nehezen képzelhető el az európai megoldások használata globális keretek között. Semmiképpen sem elvetendő azonban az emberi jogok gazdasági műveletekkel való összekapcsolásának ötlete. Bizonyos jogok elismerése pedig önmagában is kifejezetten ösztönzően hat a gazdaságra: ilyen az információ szabadsága, avagy a sajtószabadság, a tulajdonhoz való jog, a szerződési szabadság, avagy a kiszámíthatóság érdekében a bíróhoz való jog. Ezt a megközelítést többen támadják, állítva, hogy ez a felfogás pusztán az emberi jogok becsmérlése a kereskedelmi jogba, valamint az emberi jogok határainak elmosása.<sup>12</sup> Az emberi jogoknak a Világkereskedelmi Szervezetben betöltött szerepéről folytatott vitában még egy lényeges aspektust kell megemlítenünk: ez pedig a közérdek-klauzula kérdése a WTO vitarendezési eljárásában. Magam részéről is e közérdek-klauzula-

6 Petersmann, Ernst-Ulrich: Time for a United Nations 'Global Compact' for integrating Human Rights into the Law of Worldwide Organizations: Lessons from European Integration; 1.rész; [www.ejil.org/journal/Vol13/No3/art1.pdf](http://www.ejil.org/journal/Vol13/No3/art1.pdf) 2006. május 2.

7 Vö. Marceau, Gabrielle: WTO Dispute Settlement and Human Rights, [www.ejil.org/journal/Vol13/No4/art1.pdf](http://www.ejil.org/journal/Vol13/No4/art1.pdf) 2006. május 2.

8 Ld. a [www.ejil.org](http://www.ejil.org) honlapon.

9 Meg kell említenünk még Gabrielle Marceau, Robert Howse, Steve Peers és Kalypso Nicolaidis nevét, de a felsorolás értelemszerűen nem kimerítő.

10 Cotonou-Megállapodás: 2000 júniusában az EU 15 tagállama és 77 afrikai-karibi-csendes-óceáni térségbeli állam írta alá.

11 Vö. Petersmann i.m. 1. rész.

12 Vö. Alston, Philip: Resisting the Merger and Acquisition of Human Rights by Trade Law: A Reply to Petersmann, [www.ejil.org/journal/Vol13/No4/art2.pdf](http://www.ejil.org/journal/Vol13/No4/art2.pdf) 2006. május 2.



lákat tekintem lehetséges kiindulópontnak az emberi jogoknak megfelelő kereskedelmi liberalizáció elérése érdekében, amelynek megvalósítása véleményem szerint elkerülhetetlen.

### Az emberi jogok kérdése a WTO-ban

A jelenlegi helyzetben a WTO rendszerén belül a vitarendezési eljárásban merülhetnek fel emberi jogi érvek akár a panaszos, akár a védelem oldalán. Mivel azonban a WTO joganyagában nem szerepelnek kifejezetten emberi jogi rendelkezések, a helyzet feloldására két megoldás kínálkozik. (a) Az egyik, hogy az emberi jogok úgy kerülnek bele a rendszerbe, hogy a WTO-jog, különösen a tagállamok jogainak és kötelezettségeinek értelmezésekor azokat – kimondva vagy kimondatlanul – figyelembe vesszük. (b) A másik – részben kapcsolódó – megoldás, hogy maguk a tagállamok hivatkoznak az emberi jogokra a vitarendezési eljárás során, különösen a GATT XX. cikke (az ún. közérdek-klauszula) kapcsán.

(a) A WTO-jog a nemzetközi jog egyik alrendszere, így vonatkoznak rá az értelmezés Bécsi Egyezmény<sup>13</sup> által meghatározott szabályai. A WTO vitarendezési fórumainak bírái hivatalosan nem alkalmazhatnak más szerződést vagy szokásjogot, mint ami a WTO joganyagába tartozik; csupán annak értelmezésekor nyúlhatnak vissza ezekhez segítségért. Ugyanakkor teljesen nyilvánvaló, hogy a WTO tagállamait terhelik a nemzetközi jogból származó kötelezettségek is, ám az ezekért való felelősség a WTO fórumai előtt

közvetlenül nem kikényszeríthető. Anélkül, hogy a részletekbe belemennénk, meg kell említeni, hogy ez az első ránézésre egyszerűnek tűnő megoldás számos buktatót rejt magában. Az első kérdés mindjárt az – értelmezéskor figyelembe veendő – emberi jogok katalógusa. Nemzetközi szinten máig nincs teljes egyetértés az emberi jogokat illetően. Ezzel kapcsolatban elegendő a kógens jellegükkel kapcsolatos problémákat említeni, avagy az univerzális jellegű emberi jogvédelem kikényszeríthetőségének kérdését. Hasonló problémák merülhetnek fel az egyes jogok terjedelmének meghatározása, értelmezése kapcsán: a később említésre kerülő „egészséghez való jog”, avagy „ételhez való jog” nem ad egyértelmű meghatározást az államok kötelezettségeire vonatkozóan. A Dohai Miniszteri Konferencia ugyanakkor megerősítette, hogy (jelen esetben) a TRIPS-Egyezmény értelmezésekor figyelembe kell venni a közegészség védelmének szempontjait.<sup>14</sup> Az emberi jogsértések gazdasági szankciókkal való sújtásának felvetése (és így a WTO rendszerének az emberi jogvédelemben történő bekapcsolása) egyébiránt valóban a hatékonyság ugrásszerű növekedése irányába hathat,<sup>15</sup> ám számos kérdést vet fel, a két jogrend különbözőségétől a dogmatikai kérdéseken át az államok erre irányuló szándékának kérdésességéig.

(b) A Marrakeshi Megállapodás elfogadásával forradalmi változás következett be a GATT-WTO rendszerének vitarendezésében. A vonatkozó új szabályanyag,<sup>16</sup> az „*Understanding on rules and procedures governing the settlement of disputes*”

(Vitarendezési Megállapodás; a továbbiakban: DSU) olyan hatékonyság elérését tette lehetővé, amely addig elképzelhetetlen volt a nemzetközi jogalanyisággal azt megelőzően még csak nem is rendelkező szervezet tagállamai számára. Az új vitarendezési eljárás<sup>17</sup> célja a multilaterális kereskedelmi rendszer biztonságának és előreláthatóságának biztosítása. Ha itt jelennek meg az emberi jogok, több észrevételt tehetünk: (a) a vitarendezési eljárás kvázi automatizmusára nincs hatással, ha emberi jogi érvek merülnek fel bármelyik oldalon. (b) A nemzetközi jog egyes alrendszerei közötti koherencia hiányát mutatja, hogy ugyanarról az intézkedésről egy emberi jogi fórum kijelentheti, hogy összeegyeztethetetlen egy emberi jogi egyezményvel, a WTO vitarendezési fóruma pedig összeegyeztethetőnek találhatja a WTO-Megállapodással. Az államok általános nemzetközi jogi felelőssége alapján azonban az emberi jogi jogsértés alól ez utóbbi, valószínűleg kereskedelmi jogi aspektusból született, döntés nem mentesít. A WTO fórumainak tehát, mint azt fent említettem, nincs az emberi jogok – avagy a WTO-jogon kívül eső más szabályanyag – közvetlen alkalmazására vonatkozó hatásköre,<sup>18</sup> ugyanakkor üdvös lenne, ha a tagállamok kötelezettségeit azoknak megfelelően értelmeznék. (c) A Fellebbezési Testület ugyanakkor egyértelműen kijelentette: a WTO-fórumoknak nem feladatuk, hogy a vitát minden szempontból eldöntsék.<sup>19</sup> Ez adódhat többek között abból is, hogy az ott résztvevő személyek nem emberi jogi, hanem kereskedelmi szakemberek.<sup>20</sup> Így két-

13 Egyezmény a szerződések jogáról, Bécs, 1969. május 23.

14 Vö. a Dohai Miniszteri Konferencia Nyilatkozatával, 2001. november 14.:

[www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min01\\_e/mindecl\\_trips\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_trips_e.htm) 2006. május 2.

15 Ld. Petersmann i.m. 8. rész.

16 A GATT vonatkozó cikkei (XXII. és XXIII.) továbbra is alkalmazandók maradtak, emellett a DSU I. számú melléklete meghatározta azon szerződéseket, amelyekkel kapcsolatban felmerülő nézeteltérés kapcsán a jelen szabályok alkalmazhatóak. Ide tartoznak egyrészt a Megállapodás a Kereskedelmi Világszervezet létesítéséről (WTO-Megállapodás), másrészt a GATT94, GATS és TRIPS multilaterális egyezmények, harmadrészt pedig egyes plurilaterális megállapodások.

17 A WTO vitarendezési eljárásának főbb mozzanatai: Az eljárás szigorú határidők mellett folyik, azok lejártá gyakran automatikusan átlépteti az eljárást a következő szakaszba, nem hagyva teret az eljárás elnyújtásának. 60 napos konzultációs határidő lejártá után a Dispute Settlement Body (DSB, a WTO vitarendezési eljárásának legfőbb szerve) megalakítja a panelt, majd lefolytatja a DSU-ban részletesen meghatározott eljárást, melynek végén mind a feleknek (határidő: 6 illetve sürgős esetben, pl. romlandó áru esetén 3 hónap), mind a DSB-nek megküldi jelentését (maximális határidő: 9 hónap). Ha ez közvetlenül elfogadásra kerül, akkor 60 napon belül, ha a Fellebbezési Testület elé kerül, legfeljebb még 90 nappal később kezdődhet meg a végrehajtás, szintén szigorú határidőkkel. A végrehajtás elmaradása szankciókat von maga után, illetve még arbitrációra van lehetőség, ha ebben mindkét fél megállapodik.

18 DSU 3. cikk (2) bek. és 19. cikk (2) bek.

19 Vö. European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas, WT DS27/AB/R, 1997. szeptember 25., 162.

20 DSU 8. cikk (1) bek.

séges is, hogy a tagállamok mindenképpen ezen szakemberektől várják-e, hogy döntsenek kompetenciájukon kívül eső ügyekben. (d) Ha szigorúan vesszük a GATT XXII. és XXIII. cikkeit, valamint a DSU rendelkezéseit, alapvetően három ok indíthatja be a WTO vitarendezési eljárásának kerekét:

- a felsorolt szerződések bármely rendelkezésének megsértése;
- ha megsértésről nem beszélhetünk, de egy intézkedés megsemmisítése vagy csökkentette a felsorolt szerződések által biztosított előnyöket; s végül
- az ún. szituációs panaszok.<sup>21</sup>

A kérdés az, hogy beszélhetünk-e a második esetről abban a helyzetben, amikor megvalósul egy emberi jogi szabály megsértése, de a WTO-jogé nem. A joggyakorlat által kidolgozott feltételek ezt nem igazolják. Nem indítható be tehát a WTO eljárása, ha „csupán” emberi jogsértés következett be. Vitatható továbbá az a teória, miként lehetne „a felsorolt szerződések által biztosított előnyként” kezelni emberi jogi megfontolásokat, melyek – ahogy fent említettem – kifejezetten nem szerepelnek egyetlen WTO-szerződésben sem. (e) Több WTO-rendelet rugalmas természetű, általános jogfogalmakat használ. Erre annál inkább szükség van, mert a normát olykor egymástól távolálló körülmények között kell alkalmazni. Az általános jogfogalmak így mintegy megelőzik joghézagok keletkezését, de szükségszerűen értelmezésük sokrétűségéhez vezetnek, többek között az emberi jogok kérdése kapcsán is. (f) A WTO, mint sajátos végrehajtással rendelkező

rendszer, a DSU 23. cikkében rögzíti, hogy WTO-jogokkal és kötelezettségekkel kapcsolatos sérelem vagy panasz esetén csak és kizárólag a WTO vitarendezési fórumaihoz fordulhatnak a tagállamok – ezzel is megerősítve a rendszer *lex specialis* jellegét. A rendelkezés azonban nem tiltja, mert nem is tilthatja meg a tagállamoknak, hogy példának okáért emberi jogi fórumokat keressenek fel egy kereskedelmi intézkedés emberi jogi kötelezettségekkel való összeegyeztethetőségének kérdésében.

A vitarendezés során az emberi jogok kérdése elsősorban a közérdek-klauszula<sup>22</sup> kapcsán merülhet fel. Itt a szakirodalomban is tárgyalt számtalan ügy (avagy ürügy) közül pusztán néhányat emelek ki. A kizárólag a fejlődő országok – mint például a Mezőgazdasági Megállapodás (*Agreement on Agriculture*) értelmezésével kapcsolatban 2000-ben Mauritius<sup>23</sup> – által hivatkozott ételhez való jog mellett jóval gyakrabban jelentkezik az egészséges környezethez való, szintén harmadik generációs jog. Talán – a koreai marhahús-ügyek<sup>24</sup> és az Asbeszt-ügy<sup>25</sup> mellett – a leghíresebb ezzel kapcsolatban Malajzia (valamint India, Pakisztán, Thaiföld) és az Egyesült Államok Rák-ügye,<sup>26</sup> ahol is ez utóbbi bizonyos fajta – veszélyeztetettnek tekintett – tengeri teknősök védelmére és megőrzésére való hivatkozással vezetett be importtilalmat. Az érintett panel az intézkedés szükségességét tekintve vizsgálta az érintett tagállam részvételét a lényeges emberi jogi egyezményekben.<sup>27</sup> A részvétel bizonyítékul szolgált arra, hogy a tagál-

lam ténylegesen lényegesnek tekinti a teknősök védelmét, és alátámasztja a választott intézkedés hatékonyságát, valamint a tagállam jóhiszemű és következetes magatartását is.<sup>28</sup> Annyit mindeközben meg kell jegyeznünk, hogy a WTO-fórumok kifejezetten „emberi jogokra” nem hivatkoznak egyetlen döntésben sem: pusztán az „(emberi) egészség védelme” kifejezés jelenik meg. Ez szolgáltat vitaalapot arra, hogy egyáltalán beszélhetünk-e az emberi jogok egyes szegmenseinek figyelembe vételéről a WTO-ban, vagy pusztán jó szándékú jogászok álmoképeivel állunk szemben.

Összefoglalóan elmondható, hogy az emberi jogok kérdése a WTO-ban még hosszú ideig aktuális, vitatott, talán divatos téma is marad. Mivel a globalizáció folyamata nem lassul, a kérdés nem lesz megkerülhető. Ez több szempontból is nagy kihívást jelent, és magyarázza, hogy a mintegy hét esztendeje meghirdetett Globális megállapodás miért hozott olyan kevés kézzel fogható eredményt. A WTO vitarendezési eljárásában felmerülő közérdek-klauszula állnak véleményem szerint a legközelebb ahhoz, hogy felhasználásukkal olyan joggyakorlat alakulhasson ki a Világkereskedelmi Szervezet berkein belül, amely egyre fokozottabban veszi figyelembe az emberi jogokat, vagy legalábbis az emberi jogoknak a kereskedelem liberalizációja által érintett körét. Grotius szavaival: „Nem ellenkezik ... a társas együttélés természetével, hogy magunkról gondoskodunk, és saját érdekeinket előmozdítjuk, mindaddig, amíg nem csorbítjuk ezáltal mások jogait.”

21 Az utóbbi kettő kivételes és ritkán alkalmazott hivatkozási ok, elméleti alapjuk a „méltányolható elvárások” elvében keresendő.

22 Ld. Petersmann i.m. 4. rész.

23 Mauritius itt kifejezetten az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában szereplő általános, minden embert és családját megillető, egészség- és életkörülményekhez való jogot említette. Vö. [www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/agne4\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agne4_e.htm) 2006. május 2. és Petersmann i.m. 8. rész.

24 Korea — Various Measures on Beef, WT/DS161/AB/R, WT/DS169/AB/R, (2000. december 11.), 161–164., valamint WT/DS161/R és WT/DS169/R (2000. július 31.).

25 EC — Asbestos, WT/DS135/AB/R (2001. március 12.), 172.

26 United States — Malaysia, WT/DS58

27 United States — Malaysia: Import prohibition of certain shrimp and shrimp products (Article 21.5 DSU) WT/DS58/AB/RW, 131.

28 Ld. Marceau i.m. 59. old.

## Az iraki háború új aspektusa

– Szaddam Huszein ügye az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt

### Előzmények

Sokan, sokféleképpen elemezték már az iraki háborút nemzetközi jogi szempontból,<sup>1</sup> a közelmúltban azonban egy új aspektussal is gazdagodott a háborúhoz kapcsolódó eseménysor nemzetközi jogi megítélése: Szaddam Huszein ugyanis az Emberi Jogok Európai Bíróságához fordult, sérelmezve a megszálló erők által vele szemben elkövetett állítólagos jogsértéseket.

Szaddam Huszein, Irak korábbi, jelenleg egy iraki törvényszék előtt vádlottként szereplő elnöke 2004 júniusában fordult az Emberi Jogok Európai Bíróságához, az alábbiak miatt.<sup>2</sup> 2003. március 20-án az Egyesült Államok és az Egyesült Királyság által vezetett koalíciós erők megszállták Irakot. Huszein szerint azonban a két vezető hatalom mellett további 21 európai ország is tevékeny szerepet játszott a megszállásban, közte Magyarország is.<sup>3</sup> A megszállás tényleges menete, és a megszálló erők felépítése az alábbiak szerint alakult: a megszálló erők ún. divíziókra voltak osztva, minden divízió Irak egy-egy térségének rendjéért felelt. Két divízió (az északi és a központi, mely utóbbihoz tartozik a jelen ügy szempontjából kulcsfontosságú Bagdad és Tikrit térségét is) vezetője az Egyesült Államok, egyé az Egyesült Királyság, egy másiké pedig Lengyelország volt, azonban a divíziók ellenőrzésére hivatott katonai erőket több

szövetséges ország biztosította, példának okáért Magyarország a Lengyelország irányítása alatt álló divízióba küldött katonákat.

Miután 2003 áprilisában a koalíciós erők elfoglalták Bagdadot, létrehozták a Koalíciós Ideiglenes Hatóságot (Coalition Provisional Authority, CPA), mely a megszállt Irak ideiglenes irányítását látta el, lényegében ideiglenes kormányként. Az Ideiglenes Hatóság vezetőjévé az amerikai védelmi minisztérium Paul Bremer nagykövetet jelölte ki, aki aztán létrehozta a megszállóktól némileg kevésbé függő Iraki Kormányzó Tanácsot (Iraqi Governing Council, IGC). A függőség helyzetét azonban Szaddam Huszein szerint jól mutatta, hogy az Iraki Kormányzó Tanács döntését Paul Bremer egyszemélyben megvétózhatta.

2003. december 13-án a bujkáló Szaddam Huszeint amerikai katonák letartóztatták Tikrit közelében, az ún. Vörös Hajnal Hadművelet (Operation Red Dawn) keretében, melyben hozzávetőlegesen 600 amerikai katona vett részt. A Szaddam Huszein rejtékhelyétől szolgáló Tikrit és környéke a már említett négy divízió közül abba tartozott, amely felett döntően az Egyesült Államok gyakorolt ellenőrzést, ennek is köszönhető, hogy a Szaddam Huszein elfogására irányuló akcióban csak amerikai katonák vettek részt.

2004. június 8-án az ENSZ Biztonsági Tanácsa elfogadta 1546. (2004)

számú határozatát, mely hangsúlyozta egy szuverén iraki átmeneti kormány létrehozatalának szükségességét. Az ily módon létrejövő átmeneti kormány pedig teljes jogkörrel kapott az iraki kormányzati feladatok ellátására. A határozat az iraki átmeneti kormány létrehozatalának, és a hatáskörök átadását legkésőbb 2004. június 30-ig tartotta megvalósítandónak, mely be is következett. A Biztonsági Tanács határozata szerint ezt követően jogi értelemben megszűnt Irak katonai okkupációja, a megszálló erők pedig csak az iraki átmeneti kormány kifejezett kérésére maradtak Irakban.<sup>4</sup> Ugyanezen a napon amerikai katonák átadták Szaddam Huszeint az iraki kormánynak abból a célból, hogy az általa elkövetett cselekmények jogi megítéléséről bírósági tárgyalás keretében döntsenek.

Szaddam Huszein álláspontja szerint a fenti cselekményekkel megsértették az Emberi Jogok Európai Egyezménye 2. (élethez való jog), 3. (kínzás és embertelen, megalázó bánásmód tilalma), 5. (szabadsághoz és biztonsághoz való jog), 6. (tisztességes eljáráshoz való jog), valamint az Egyezmény Hatodik és Tizenharmadik Kiegészítő Jegyzőkönyvének 1. cikkét (előbbi a halálbüntetést kizárólag háború idején teszi lehetővé, utóbbi pedig annak teljes eltörléséről rendelkezik). Állítása szerint vele szemben kizárólag „kirakatpert” kívánnak lefolytatni, melyben az alapvető védekezési jogai sem biztosítottak, és melynek kizárólag az a célja, hogy „bírósági” eljárás mondja ki a bűnösségét. Álláspontja szerint viszont ezért a koalíciós erőket terheli felelősség, hiszen de facto ők gyakorolnak joghatóságot Irakban még mindig, annak ellenére, hogy de iure ezt a joghatóságot már átadták az

1 Példálózó jelleggel lásd: R. Dobie Langenkamp and Rex J. Zedalis: What Happens to the Iraqi Oil?: Thoughts on Some Significant, Unexamined International Legal Questions Regarding Occupation of Oil Fields. *European Journal of International Law*, Vol. 14. (2003.) No. 3., 417-436. o., Anthony Cart: The Iraq Invasion as a Recent United Kingdom 'Contribution to International Law', *European Journal of International Law*, Vol. 16. (2005.) No. 1., 152-159. o., Bruhács János, The Iraqi War and International Law: Surrealist Questions? *Foreign Policy Review* Vol. 2 (2003.) No. 1. 3-16. o., Valki László: Legal Surrealism: The War Against Iraq. *Foreign Policy Review* Vol. 2. (2003.) No. 1. 17-29. o.

2 A tényállást a Szaddam Huszein ügyében hozott elfogadhatósági döntés alapján rekonstruáljuk, az Emberi Jogok Európai Bírósága megállapításainak megfelelően. Az ügyet részletesen lásd: *Saddam Husein v. Albania, Bulgaria, Croatia, Czech Republic, Denmark, Estonia, Hungary, Iceland, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, the Netherlands, Poland, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia, Turkey, Ukraine and the United Kingdom*, Application No. 23. 276/04, Admissibility Decision of 14 March 2006.

3 Szaddam Huszein az alábbi országok ellen nyújtotta be kérelmét (az országok angol elnevezése szerinti abc sorrendben): Albánia, Bulgária, Horvátország, Csehország, Dánia, Észtország, Magyarország, Izland, Írország, Olaszország, Lettország, Litvánia, Hollandia, Lengyelország, Portugália, Románia, Szlovákia, Szlovénia, Törökország, Ukrajna és Nagy-Britannia.

4 Lásd a határozat 1., 2., 8. és 9. cikkét. A határozat elérhető angol nyelven:

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/381/16/PDF/N0438116.pdf?OpenElement> (2006. április 15-i letöltés)

iraki ideiglenes kormánynak, a már említett BT határozatnak megfelelően. Szaddam Huszein beadványában arra hivatkozott, hogy a megszálló erők követték el Irakban az emberi jogi jogsértéseket, mely felelősség mind a mai napig ezen államokat terheli. Ezen túlmenően az ő letartóztatása és fogságban tartása is a koalíciós hatalmak joghatósága alatt történt. Végezetül Szaddam Huszein beadványában azt is hangsúlyozta, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága némileg hasonló tárgykörben hozott, a későbbiekben még bemutatásra kerülő Bankovic ügyben hozott ítélete „inkorrekt és felülvizsgálandó”.

### Az Egyezmény joghatósági klauzulája az elméletben

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1. cikkelye úgy fogalmaz, hogy „A Magas Szerződő Felek biztosítják a joghatóságuk alatt álló minden személy számára a jelen Egyezmény I. fejezetében meghatározott jogokat és szabadságokat.” Tekintsük át vázlatosan, miként és hogyan értelmezendő a „joghatóságuk alatt álló” kifejezés, hiszen ez alapján tudjuk meghatározni, hogy Szaddam Huszein ügyében eljárhat-e az Emberi Jogok Európai Bírósága. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 2003. június 23-án fogadta el Christos Pourgourides jelentését, mely az Egyezmény 1. cikkének alkalmazási köreit tekintette át.<sup>5</sup>

A joghatóság gyakorlásának esetét két fő csoportra oszthatjuk: az első esetben az állam a saját területén, míg a második esetben egy idegen állam területén eljárva cselekszik. Amikor az állam a saját területén belül jár el, logikailag az alábbi lehetőségek merülhetnek fel: a legegyszerűbb esetben az Egyezményben részes állam a saját területén, saját teljhatalmú jogkörében jár el, amikor is teljesen egyértelmű, hogy a részes állam szer-

ve által elkövetett jogsértések esetén az Emberi Jogok Európai Bírósága joghatósága megalapozott. Ehhez a tipikus, és az Emberi Jogok Európai Bíróságához érkező beadványok döntő többségét jelentő esethez képest kevésbé gyakori, de elképzelhető, hogy az állam saját területén jár el, azonban ott polgárháború dúl vagy más veszélyhelyzet áll fenn. Ebben az esetben az előző esethez képest az eltérés mindösszesen annyi, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezménye 15. cikkelye a hasonló szituációk esetében speciális szabályokat engedélyez a részes államok számára: háború vagy a nemzet létét fenyegető más rendkívüli állapot esetén a részes állam meghatározott feltételekkel elterhet az Egyezményben foglalt bizonyos jogok biztosításától. Amennyiben viszont az állam területén magánszemélyek, „bandák” garázdálkodnak, ezen személyek magatartása nem lesz az államnak betudható – más kérdés, hogy az államot adott esetben felelősség terhelheti azért, ha nem tanúsítja a kellő gondosságot az ilyen helyzet megakadályozása érdekében.<sup>6</sup>

A második nagy csoportba azon esetek tartoznak, amikor is egy, az Egyezményben részes állam szerve egy másik állam területén cselekszik, azaz nem lehet a problémát kizárólag a területi joghatóság elve alapján megoldani. A legegyszerűbb esetben az állam szervei csak egy ad hoc akciót, hatósági aktust vagy éppen eljárási cselekményt hajtanak végre a másik állam területén, ami meg fogja alapozni a konkrét eset utólagos megítélése vonatkozásában az eljáró állam joghatóságát. A második lehetőség, ha egy részes állam elfoglalja egy másik részes állam területének egy részét, mint ami történt lényegében Törökország és Ciprus között az államok által el nem ismert Észak-Ciprusi Török Köztársaság vonatkozásában. Ebben az esetben az Emberi Jogok Európai Bírósága megállapí-

totta, hogy nem csak a katonák tevékenységéért, de az általa ténylegesen ellenőrzött hivatalnokok tevékenységéért is Törökország felelős, míg a megszállt állam felelőssége értelemszerűen nem állapítható meg azért, mert egy másik állam megszerzte a terület felett a joghatóságot.<sup>7</sup> Végezetül, amennyiben a részes állam egy olyan állam területének egy részét vagy egészét foglalja el, amely nem részese az Egyezménynek, elképzelhető az Egyezmény alkalmazhatósága, amennyiben az adott területen a joghatóság érdemi gyakorlására kerül sor. Az első, illetőleg a harmadik esetben természetesen az is elképzelhető, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményét ténylegesen egy Európán kívüli (illetőleg, az Egyezményben nem részes) ország területe vonatkozásában kell alkalmazni, köszönhetően annak, hogy egy részes állam joghatósága fog itt érvényesülni.

### Az Egyezmény joghatósági klauzulája a gyakorlatban<sup>8</sup>

Az iraki háborúban történt események logikailag ez utóbbi esethez tartoznak, tehát amikor azt kell megvizsgálnunk, hogy egy nem részes állam területén mennyiben alkalmazható az Emberi Jogok Európai Egyezménye. Tekintsük át ehhez a Szaddam Huszein által is hivatkozott Bankovic ügy<sup>9</sup> legfontosabb megállapításait. Miután a nyugati államok tárgyalásos úton képtelenek voltak Jugoszláviával rendezni a Koszovó jövőjével kapcsolatos kérdéseket, és egyúttal megakadályozni a Milosevics-rezsim koszovói albánok elleni atrocitásait, a NATO 1999. március 23-án úgy döntött, katonai megoldáshoz, Jugoszlávia bombázásához folyamodik a problémák megoldása céljából. A bombázások 1999. március 24. és június 8. között zajlottak. Ennek során a szerb állami rádió- és televíziótársaság épületeit is

5 Lásd: Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1606 (2003.) számú ajánlása, és annak magyarosító jelentése. A határozatot lásd: <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta03/EREC1606.htm> (2006. április 15-i letöltés), a magyarosító jelentést lásd: <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc03/EDOC9730.htm> (2006. április 15-i letöltés)

6 Ezzel összhangban lásd az államok nemzetközi jogi felelősségére vonatkozó, a Nemzetközi Jogi Bizottság által 2001-ben készített tervezet 14. cikkét. A tervezetet lásd: [http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft%20articles/9\\_6\\_2001.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft%20articles/9_6_2001.pdf) (2006. április 15-i letöltés)

7 Bővebben lásd: Cyprus v. Turkey, Application No. 25.781/94., Judgement of 10 May 2001.

8 Terjedelmi okokból több, az Egyezmény joghatósági klauzulájának alkalmazhatóságával foglalkozó ügy részletes tárgyalásától eltekintünk. Lásd például a röviden már említett Cyprus v. Turkey ügyet, vagy a később néhány mondatban bemutatásra kerülő Öcalan v. Turkey ügyet.

9 Bankovic and Others v. Belgium and 16 other NATO states, Application No. 52.207/99, Admissibility Decision of 12 December 2001.

támadások érték, megakadályozandó a Milosevics-rezsim álláspontjának terjesztését, és megbénítandó a szerb propagandagépezetet. Április 23-án éjjel az egyik ilyen célzott bombatámadás során, amikor is a NATO összesen 24 célpontot támadott, a kérelmezők rokonai (főként gyermekei) meghaltak, illetőleg súlyos sérüléseket szenvedtek (a bombatámadásnak 16 halálos és 16 súlyos sérült áldozata volt).<sup>10</sup>

A kérelmezők azt állították, a bombázó államok megsértették az áldozatok élethez való jogát, a véleménynyilvánítás szabadságát, valamint a hatékony jogorvoslathoz való jogot, melyeket az Emberi Jogok Európai Egyezménye biztosít a részes államok joghatósága alatt álló területekre. Jugoszlávia ebben az időben nem volt az Egyezmény részese, jóllehet az elvi lehetőség természetesen nyitva állt számára ekkor is a csatlakozásra,<sup>11</sup> így az Emberi Jogok Európai Bíróságának azt kellett megvizsgálnia, hogy egy, a részes államok területén kívüli, de európai térségben alkalmazható-e az Emberi Jogok Európai Egyezménye.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága a kérelmet elfogadhatatlannak nyilvánította, lényegében arra való hivatkozással, hogy az Egyezmény értelmében a joghatóság gyakorlása elsősorban az államok saját területén valósul meg, és a területen kívüli joghatóság csak egészen kivételes esetben képzelhető el.<sup>12</sup> A konkrét ügyben a bombázásokat egy fegyveres konfliktus során követték el, egy katonai szövetség (NATO) keretén belül melyben az Egyezményben nem részes államok (Egyesült Államok, Kanada) is közreműködtek. Ráadásul, a konkrét esetben kizáró-

lag légicsapások történtek, földi katonai támogatás nélkül. A Bíróság szerint viszont kizárólag légitámadások nem alapozhatják meg a Bíróság joghatóságát, hiszen ez nem elegendő ahhoz, hogy itt joghatóság gyakorlásáról beszélhessünk, ahhoz gyakorlatilag állami szervek tényleges eljárása szükséges. Ilyen tényleges eljárás történt példának okáért Abdullah Öcalan ügyében,<sup>13</sup> akit a török hatóságok Kenyában, Nairobi repülőterén fogtak el. A Bíróság pedig ezt úgy ítélte meg, hogy a török hatóságok ezen eljárásukkal effektív joghatóságot gyakoroltak, ily módon az Emberi Jogok Európai Egyezménye ebben az esetben alkalmazható.

A Bankovic ügy jelentősége, hogy a Bíróság döntően elfogadta a részes államok azon álláspontját, miszerint a „joghatóság” a nemzetközi jogi értelemben döntően területi joghatóságot jelent,<sup>14</sup> amit a szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény is alátámaszt.<sup>15</sup> Márpedig, az Emberi Jogok Európai Egyezménye előkészítő munkálataiból látható, hogy az Egyezmény megalkotói nem kívántak eltérni a nemzetközi jog által lefektetett főszabálytól.<sup>16</sup>

Átvezetve a kérdést az iraki háborúra, idézzük fel az Al Skeini ügyet,<sup>17</sup> mely nem is olyan régen zajlott Nagy-Britanniában. Az angol bíróság a konkrét ügyben úgy foglalt állást, hogy Irak ugyan az Emberi Jogok Európai Egyezménye területi hatályán kívül esik, azonban brit katonai börtönben kínozták őt meg állítólag, így az áldozat kétségkívül az Egyesült Királyság joghatósága alatt állt a mondott időben. A bíróság hangsúlyozta, hogy az ilyen katonai börtönök a területi joghatóság alóli kevés kivétel egyikeként kezelhetők, mint

amilyenek a nagykövetségek, konzulátusok, hajók és repülőgépek is.<sup>18</sup>

### Szaddam Huszein ügye a joghatósági klauzula fényében

A konkrét ügyre visszatérve, Szaddam Huszein azt állította, ő az általa bepanaszolt államok joghatósága alatt áll, tekintettel arra, hogy ezen megszálló államok közvetlen ellenőrzést gyakorolnak a kérdéses területen, éppen ezért az általuk ellenőrzött személyek magatartásáért államuk vonható felelősségre. A hatalom de iure átruházása ellenére (amelynek alapja az ENSZ Biztonsági Tanácsának említett határozata volt) pedig továbbra is ők gyakorolták a de facto hatalmat Irak területén.

A Bíróság álláspontja szerint a kérelmező érvelése nem volt megalapozott. A kérelmező különféle ENSZ dokumentumokra, sajtóközleményekre, és tudományos publikációkra hivatkozott, amelyek kivétel nélkül arra utalnak, hogy a koalíciós erők közösen cselekedtek. A kérelmező nem mutatta be a bepanaszolt államok saját szerepét és a feladatok és hatáskör megosztását ezen államok és az Egyesült Államok között. Ezzel egyidejűleg, azt sem mutatta be, hogyan épült fel a katonai szervezete a koalíciós erőknek, ami már csak azért is lényeges lett volna, mert a kérdéses időben a megszálló erők élén egy amerikai tábornok állt. Végezetül, és a konkrét ügy számára a legfontosabb módon, a kérelmező azt sem jelölte meg, hogy az Egyesült Államokon túlmenően melyik bepanaszolt állam vett részt az ő letartóztatásában, és az iraki hatóságoknak történő átadásában, hiszen a kérdéses cselekményeket az Egyesült Álla-

10 A tényállásra vonatkozóan lásd az elfogadhatósági döntés 6–13. pontjait

11 Szerbia és Montenegró 2003 márciusában vált az Egyezmény részesévé végül

12 A döntésre vonatkozó szakirodalomból lásd például: G. Ress: State Responsibility for Extraterritorial Human Rights Violations. The case of Bankovic. Zeitschrift für Europarechtlichen Studien, 6/2003. 73–89. o.

13 Lásd: Öcalan v. Turkey, Application No. 46.221/99, Judgement of 12 May 2005.

14 Lásd a Bankovic ügyben született elfogadhatósági döntés 59. pontját: „As to the “ordinary meaning” of the relevant term in Article 1 of the Convention, the Court is satisfied that, from the standpoint of public international law, the jurisdictional competence of a State is primarily territorial.”

15 Lásd a szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény 31. cikkét a nemzetközi szerződések értelmezéséről: „A szerződés jöhiszeműen, kifejezéseinek szövegösszefüggésükben szokásos értelme szerint valamint tárgya és célja figyelembevételével kell értelmezni.”

16 Lásd a Bankovic ügyben született elfogadhatósági döntés 63. pontját: „the Court finds clear confirmation of this essentially territorial notion of jurisdiction in the travaux préparatoires which demonstrate that the Expert Intergovernmental Committee replaced the words “all persons residing within their territories” with a reference to persons “within their jurisdiction” with a view to expanding the Convention’s application to others who may not reside, in a legal sense, but who are, nevertheless, on the territory of the Contracting States.”

17 Al Skeini and Others v. Secretary of State for Defense, English High Court of Justice, <http://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2005/1609.html> (2006. április 21-i letöltés)

18 Lásd a bírósági döntés 287. pontját

mok által ellenőrzött területen, döntően (esetleg kizárólagosan?) amerikai katonák hajtották végre.

A Bíróság éppen ezért úgy foglalt állást, hogy a kérelmező nem valószínűsítette, hogy az őt ért állítólagos sérelmek valamelyik bepanaszolt állam joghatósága alatt történtek. Egyébiránt, még amennyiben fenn is állt volna a kérdéses területen valamelyik állam joghatósága, akkor sem igazolta a kérelmező, hogy a konkrét letartóztatás során valamelyik bepanaszolt állam részéről történt volna hatáskörgyakorlás, és ily módon jogsértés. Ennek hiányában pedig nem állapítható meg az Egyezmény alkalmazhatósága, hiszen a kérelmező pusztán azt tudta érvként felhozni, hogy a bepanaszolt államok valamilyen formában részesei voltak a koalíciós erőknél, melyeket az Egyesült Államok vezetett.

Mindezekre való tekintettel, a Bíróság úgy ítélte meg, hogy nincs joghatósági kapcsolat a kérelmező és a bepanaszolt államok között, éppen ezért a Bíróság az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1. cikkére hivatkozással a kérelmet elutasította.

### Összegzés

Szaddam Huszein pere az iraki háború kétségekívül új aspektusát jelenti, nevezetesen az emberi jogok, és konkrétan az Emberi Jogok Európai Egyezménye alkalmazhatóságának kérdését egy kétségekívül Európán kívüli területen, amelyet több, részben európai ország által alkotott koalíciós hadsereg ellenőrzött, meghatározott szigorú szabályok szerint. Az Emberi Jogok Európai Bírósága korábbi gyakorlatában fellelhető olyan ügyek, amikor is a Bíróságnak az Egyezmény részes államokon kí-

vüli területre vonatkozó alkalmazásáról kellett döntenie, és volt példa arra is, hogy egy Európán kívüli térség vonatkozásában a Bíróság elképzelhetőnek tartotta az Egyezmény alkalmazását. Ezen esetjogra is tekintettel, álláspontunk szerint az Emberi Jogok Európai Bírósága elviekben nem zárta ki az Egyezmény alkalmazhatóságát Irakban, azonban a konkrét esetben a kérelmező Szaddam Huszein beadványát mégis elfogadhatatlannak nyilvánította, azon oknál fogva, hogy az általa sérelmezett magatartások esetében nem bizonyítható az Egyezményben részes államok közrehatása. Amennyiben a kérelmező ezt igazolni tudta volna, úgy megítélésünk szerint nem lett volna akadálya a Bíróság érdemi eljárásának, további jogi kérdéseket vetve fel mind az iraki háborúval, mind pedig Szaddam Huszein jogi sorsával kapcsolatosan.

Szuchy Róbert

## Az európai integráció kezdetei

– *Aristide Briand Új Európáról alkotott koncepciója*

*„Úgy gondolom, hogy azokat a népeket, melyek földrajzilag oly közel fekszenek egymáshoz, mint az európaiak, egyfajta föderatív köteleknek kellene egymáshoz fűznie...”*

A. Briand, 1929. szeptember, Genf.

### I. Bevezetés

Az I. világháborút követően felbomlott a Bécsi Kongresszus által létrehozott európai erőegyensúlyon alapuló békerendszer. Az I. világháborút a szövetséges központi hatalmak a kontinentális Európa feletti hegemonia biztosításáért vívták. Németország és az Osztrák-Magyar Monarchia veresége azonban a győztes hatalmakat nem a tartós béke rendszere feltételének megteremtésére, hanem a vesztes országok megbün-

tetésére indította. Ezáltal az I. világháború előtti konfliktusok forrását nem szüntette meg, hanem újabb, súlyosabb konfliktusokat készített elő.

Komoly visszaesés következett be az Európán belüli gazdasági kapcsolatokban is. Ez részben annak volt köszönhető, hogy a korábbi 26 állam helyébe 38 állam lépett, s a meglévő 12 pénzrendszert 27 pénzrendszer váltotta fel. A vámhatárok hossza Európában mintegy 7 ezer kilométerrel nőtt meg. A korábban önellátásra és az államon belüli árucserére berendezkedett birodalmak helyébe külkereskedelemre utalt államok léptek, az ezt segítő intézményrendszer teljes hiánya, a kereslet visszaesése és a közlekedési infrastruktúra komoly károsodása mellett. Az önálló nemzeti államok a nehézségek-

re valutakontingentálással, behozatali és kiviteli korlátozásokkal, védővámrendszer kialakításával, autark iparfejlesztéssel és agrárprotekciónizmussal reagáltak, ami helyzetüket tovább nehezítette.<sup>1</sup> A vesztes államok jóvátételi kötelezettségei miatt a hiperinfláció és a teljes pénzügyi ellehetetlenülés, majd a pénzreform tovább bonyolította a helyzetet. Ezek a folyamatok a gazdasági politikai dezintegráció folyamatát erősítették Európában és hosszú időre illúzióvá tették az integrációs törekvések sikeres megvalósítását.

### II. A briandi gondolat megszületése

Mindezzel egyidőben egy Aristide Briand nevű államférfi fejében egy együttműködésen és megbékélésen alapuló politikának gondolata kezdett körvonalazódni. Meg kell hagyni, hogy politikai pályafutásának kezdetén, követte azt a szellemi áramlatot, amelynek az volt a célja, hogy „szorongassuk meg jól Németország nyakát”.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Zsúgyel János: Az európai integráció és intézmények története, Miskolci Egyetem, 2000

<sup>2</sup> Jules HERMANS: L'évolution de la pensée européenne d'Aristide Briand, Publication du Centre Européen Universitaire, Imprimerie Imprimerie V. Idoux, Nancy – Saint-Nicolas-de-Porte, 1965, 5. o.

Néhány évvel később azonban Briand egy teljesen más, új irány felé kötelezte el magát. Ez az új irányváltás kezdetben nem teljesen a jóindulaton és szolidaritáson alapult, mint ahogy sokan gondolják, és ahogy a köztudatban fennmaradt. Érdemes egy kicsit elképzelni Briand nézőpontjából az adott kort és politikai helyzetet, és felismerni azt, hogy milyen érdekek motiválhatták koncepciójának kialakítása során. Biztos volt benne, hogy nem lehet Németországot hosszú időn keresztül abban a „legyengült állapotban tartani”, mint amibe a háború után került. Ezzel párhuzamosan látta a szoros angol-francia együttműködés szükségességét is. Nagyon előrelátóan úgy gondolta, hogy nem lehet megakadályozni azt, hogy az erős Németország újjászülessen. Ezért úgy gondolta, hogy meg kell találni azokat a csatornákat, amelyek a béke felé vezetnek, és melyek segítségével hosszútávú gyümölcsöző kapcsolatot és együttműködés lehet létrehozni Franciaország és Németország között.<sup>3</sup>

Briand egyike volt azon kevés államférfiaknak, akik az I. Világháború után ráébredtek arra, hogy azok a politikai és társadalmi koncepciók, amelyek a XIX. Században uralkodtak, teljén megdőlték. Ez volt az a környezet, amelyben a „briandigondolat” megszületett, és amely igazi Európa koncepcióhoz vezetett.

### III. Briand életének és munkásságának áttekintése

Aristide Briand (1862. március 7. – 1932. március 7.) Bretagneban született, majd édesapja Nantesba küldte tanulni. Elvégezte a jogi fakultást és jogászként is praktizált, de egész élete során sokkal jobban vonzotta az újságírás.<sup>4</sup> Mint a munkásmozgalom jeles támogatója, a Francia Szocialista Párt vezetőjévé válik. 1902-ben választják meg először képviselőnek, majd a következő harminc évben számos alkalommal lesz miniszter a kabinetben, és Franciaor-

szág miniszterelnöke is egy ideig.

Nagy túlélő marad a változások során, képzelőerejének, szónoki tehetségének, és az egyszerű emberek iránti nyitottság és megértésnek köszönhetően. Olyan korban élt, amikor a politikai koalíciók gyors változása miatt egy miniszter széke sem volt hosszú időre bebiztosítva, de mégis figyelemreméltó „teljesítmény”, hogy Briand összesen 26(!) alkalommal miniszter, ebből 6 alkalommal miniszterelnök és 4 alkalommal<sup>5</sup> külügyminiszter.<sup>6</sup> Idővel azonban magára marad a politikai életben.

Briand 1925-ben Painlevé-kormányában külügyminiszteri helyet kap, ahol több mint öt és fél éven át sikeres külpolitikát folytat. Első nagy eredménye a locarnoi egyezmények voltak. A szerződést áthatta Briand szellemisége és békepolitikája. Ennek hatására válhatott Németország a Nemzetek Szövetségének tagjává.

### IV. Gazdasági és politikai környezet

Az I. világháborút követően a gazdasági szükségszerűség vezetett a német-francia közeledéshez, amelynek döntő jelentősége van a háborút követő helyzet normalizálásában. Igen súlyos helyzet alakult ki a háborút követően, amelynek felszámolása kezdetben igen reménytelennek tűnt. Németország keleti területeinek elvesztése mellett az 1870. évi porosz-francia háború során bekebelezett Elzász és Lotharingia újból Franciaország részévé vált. A jelentős számú németajkú lakosság francia fennhatóság alá helyezése, és a területen található vas- és acélgyártó kapacitások elvesztése jelentős érvágást jelentett a német gazdaságnak. Ezenkívül a német szénbányászati kapacitásokat jelentős felvevő piacoktól fosztotta meg a határok újrarajzolása. A francia területen található ipari kapacitások energiaellátásának biztosítása érdekében a Saar-vidék szénbányáinak termelése 15 évre szintén Franciaor-

szágot illette meg, ennek biztosítása érdekében a Saar-vidék népszövetségi igazgatás alá került.<sup>7</sup>

A békeszerződés teljesíthetetlen, és jórészt bizonytalan összegű kártérítés és jóvátétel fizetésére kötelezte Németországot. A világháborút követő hatalmas gazdasági problémák következtében a jóvátételt Németország nem teljesítette, ezért 1923-ban francia megszálló csapatok vonulnak be a Ruhr-vidékre. A végsőkéig elmergesedett helyzetben az USA feszültségenyhítő közreműködése indította el a közeledést.

A *Dawes-terv* alapján Németország jóvátétel fizetési kötelezettségeit egyértelműen meghatározták, egyben kölcsönt biztosítottak az éves terhek teljesítéséhez. A gazdasági konszolidációt követően Stresemann német külügyminiszter indítványozta 1925-ben a locarnoi konferencia összehívását, melynek feladata a nemzetközi kapcsolatok jövőjének új alapokra helyezése volt. A locarnói szerződésben Németország, Nagy-Britannia, Olaszország, Belgium és Franciaország megállapodtak a Németország nyugati határainak rögzítésében.<sup>8</sup>

Németország a locarnoi szerződés aláírásával fokozatosan kikerült elszigeteltségéből, 1925-ben Franciaország kivonta csapatait a Ruhr-vidékről. A jóvátétel ügyében szintén mutatkoztak eredmények, a Hoover-memorandum alapján Németország 1930-ban a kifizetések felfüggesztésének lehetőségét kapja meg, majd az 1932-ben megrendezett lausanne-i konferencia döntésének megfelelően 3 milliárd aranyárka megfizetésével Németország valamennyi további jóvátétel-fizetési kötelezettségtől mentesült.

### V. Az Új Európáról alkotott elképzelés kialakításának közvetlen előzményei

Az I. Világháborút követően az idő sohasem kedvezett annyira egy Új Európa terv megszületéséhez, mint

3 Elisha ACHILLE: *Aristide Briand, le paix mondial et l'Union Européenne*, Ivoire Claire édition, Groslay (Val-d'Oise), 2003

4 Marcel MORÉ, *Le très curieux Jules Verne*, Paris, Gallimard, 1960

5 Külügyminiszter: 1915–17, 1921–22, 1925–26, 1926–32, miniszterelnök: 1909–11, 1913, 1915–17, 1921–22, 1925–26, 1929.

6 Raymond HESSE: *Aristide Briand, premier européen*, Paris, Fernand Sorlot, 1939

7 Jacques BARIETY: *Les relations franco-allemandes après la Première Guerre mondiale*, Paris, Pendone, 1977

8 P. RENOUVIN: *Histoire des Relations Internationales*, tome 7, *Les Crises de XX. siècles*, I de 1914 á 1929, Paris, 1957

az 1930-as években. A háború utáni nacionalista kedélyek kezdtek lecsillapodni, és a fenti egyezmények hatására a gazdasági helyzetet is rendeződni látszott. Ezzel egy időben világossá vált, hogy a Nemzetek Szövetsége igen ingatag lábakon áll, köszönhetően a nemzeti érdekek összeütközéseinek.

1929. szeptember 5-én a Nemzetek Szövetségének X. Közgyűlésén Briand egy történelmileg jelentős beszédet mondott. Kifejtette, hogy azok a népek, amelyek földrajzilag közel vannak egymáshoz, felfoghatók úgy mint a „népek Európája”. Ezen népek között – már csak a földrajzi meghatározottságból adódóan is – létezik egy bizonyos fajta kötöttség, egymásra utaltság. Ezért olyan kapcsolatokat kell kiépíteni egymás közt, amelyek a szolidaritásra épülnek, és amelyek segítik egymást. Az egész Európát közösen érintő problémákkal és súlyos helyzetekkel – mint például a gazdasági válságok – szemben egy ilyen szolidaritásra épülő közösség könnyebben tud fellépni.

Ebben a beszédében is már felvázolta, hogy az államok között egy olyan szorosabb „konzultációt” képzel el, amely meghaladja a hagyományos nemzetközi szervezetek kereteit. E gondolat azonban sokakban ellenérzéseket ki. Ugyanakkor Briand már itt is nyomatékosan kifejtette, hogy ez a szolidaritásra épülő rendszer egyáltalán, semmilyen körülmények között sem érintené az államok szuverenitását.

1929. szeptember 9-én, négy nappal a genfi Közgyűlés előtti történelmi bejelentése után, Briandnak sikerült összehívnia az európai országok képviselőit, hogy megvitassák az új európai szervezetre vonatkozó elképzeléseiket. Célja az volt, hogy ki-puhatolja, hogy egy föderatív vagy egy kooperatívabb Európa elképzelés várhat e kedvezőbb fogadtatást. A meghívottak körében Briand elképzelései akkor még kedvező fogadtatásra találtak, és egyhangúlag felkérték Briandot, hogy az egységes

Európára vonatkozó elképzeléseit foglalja össze egy memorandumban.

## VI. Briand Új Európáról alkotott koncepciója: a Briand-memorandum

### 1. A memorandum alapjai

1930. május 17-én Briand 25 európai államhoz címezte tervét, másnéven Memorandumát.<sup>9</sup> Briand egy speciális föderatív kapcsolatot képzel el az államok között, amely az állandó és kölcsönös szolidaritásra épít, amely segítségével a felmerülő problémákat egy közösség keretein belül lehet kezelni és megoldani. Az európai országainak képviselőinek összhangját képzelte el az európai uniót érintő kérdések terén. Szerinte ezt az összhangot a közös európai erkölcsre, morálra lehet alapozni. A közös, egyhangú döntések annak a közös felelősségnek a kifejezése lennének, amelyek szembeszállnak azokkal a veszélyekkel, amelyek az európai békét veszélyeztetik. Hangsúlyozta, hogy a későbbiek során az államok közötti szolidaritás rendszerét intézményes keretek közé kell helyezni. Ennek a rendszernek a létrehozásának a szükségszerűsége az államok földrajzi elhelyezkedéséből ered. Továbbá kiemelte, hogy az európai államok közötti kohézió hiányának képezi a legnagyobb akadályt egy olyan univerzális szervezet létrehozásával szemben, amely a közös béke felett őrködhet.<sup>10</sup>

A Briand által elképzelt európai rendszert a következő nevekkel illette: „Európai Unió”, „Európai Társulás” és „Európai Közösség”.<sup>11</sup> Ugyanakkor Briand – az európai államok megnyugtató végett – hangsúlyozta, hogy bármilyen fajta föderatív jellegű közösség is jön létre, ez nem fogja érinteni az államok szuverenitását. Ez volt az államok „abszolút szuverenitásának” terve, amely a független, egymással békében élő európai nemzetek között tud teljesen kiteljesedni.

Briand nyomatékosan kiemelte a szuverenitás értékét és fontosságát. Tudata, hogy a nacionalizmus még mindig nagyon erős. Ezért csak olyan unió képzelhető volt el az európai államok között, amely fenntartja a nemzeti kereteket, továbbá tiszteletben tartja minden nemzet tradícióit és nemzeti sajátosságait

Briand egyszerűen egyesíteni kívánta a Nemzetek Szövetségének univerzális rendszerét egy másik, új, európai rendszerrel, amely az államok szuverenitásán és az államok egyenlőségének az elvén alapul. Briand felismerte a Nemzetek Szövetségének gyengeségét és tehetetlenségét, amely megbénítja a szervezet cselekvési lehetőségeit. Ezért olyan formát képzel el, amelyben a döntések egyszerűbben végrehajthatóak.

### 2. Az új közösség kompetenciái

Briand szerinte léteznek olyan kérdések, amelyek kizárólag Európára tartoznak. Felvetette annak a gondolatát, hogy bizonyos kérdésekbe az európai államoknak olyan döntéseket kell meghozniuk, amelyek sokkal közvetlenebbek, határozottabban, direkttebbek és amelyek csak kizárólagosan az államok kompetenciájába tartoznak. Ennél a pontnál érdemes egy kicsit megállni és elgondolkozni. Ha belegondolunk, ezzel a felvetéssel Briand az Európai Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó területeket vetíti előre.

Az Európai Közösséget létrehozó szerződés<sup>12</sup> 10. cikke (korábbi számozás szerint 5. cikk) kimondja: „Az államok minden általános és egyedi intézkedést megtesznek azért, hogy biztosítsák a jelen szerződésből fakadó kötelezettségek végrehajtását...” Továbbá az Európai Alkotmányt(tervezet)<sup>13</sup> is tartalmaz rendelkezéseket az Európai Unió hatásköreivel kapcsolatban: „Ha egy meghatározott területen az Alkotmány kizárólagos hatáskört ruház az Unióra, e területen kizárólag az Unió alkothat és fo-

9 A. AUBERT: Briand, Sa vie politique, l'orateur, l'homme, son oeuvre, Paris, 1958, 192. o.

10 NÉMETH István-KOCSIS András: A francia kormány memoranduma az európai szövetségi rendszer szervezetéről (A Briand-memorandum), Társadalmi szemle, 1997/10, 66–71. o.

11 „Union européenne, association européenne et communauté européenne

12 Az Európai Közösséget létrehozó szerződés (Konszolidált változat 1997). Hivatalos Lap C 340, 1997. november 10.

13 Szerződés európai alkotmány létrehozásáról. Hivatalos Lap C 310, 2004. december 16.



gadhat el kötelező erejű jogi aktust, a tagállamok pedig csak annyiban, amennyiben őket az Unió erre felhatalmazza, vagy ha annak célja az Unió által elfogadott jogi aktusok végrehajtása.” Tehát mind a Szerződés, mind a az Alkotmány tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek a közösségre ruházott hatásköröket tartalmazzák explicit formában. Úgy gondolom, hogy ezekben a szabályokban testesül meg az a gondolat, amint Briand már sokkal korábban elképzelt.

### 3. Javaslatok új intézményi keretek kialakítására

Briand javaslata számos gyakorlati megoldást is tartalmazott. Három fontos „szervet” jelölt meg, amely az új európai rendszert vezetni fogja. Az első az ún. Európai Kontefencia,<sup>14</sup> amelynek elsődleges, vezető szerepet szán az államok uniójában. Felépítése a következőképpen alakul Briand szerint: minden európai kormány képviselői jelen vannak és képviseltetik magukat, így egy felelős, képviselő szerv alakul, amely a legnagyobb hatalommal bír. Briand nem határozza meg pontosan az Európai Konferencia hatáskörét, és hogy pontosan mekkora hatalommal bírjon. Úgy gondolja, hogy ennek a kérdésnek a részletes kidolgozását a későbbiek során kell megvalósítani. Ez Briand által elképzelt intézmény leginkább a napjaink Európai Unió Tanácsához hasonlít.

A második legfontosabb szervet tervében Állandó Politikai Bizottmány<sup>15</sup> nevezte<sup>16</sup>. Mint végrehajtó szerv, az ő feladata lenne az államok ügyeinek folyamatos intézése. A Bizottmány feladata lenne a gazdasági ügyek folyamatos koordinálása, amelyet természetesen a tagállamok politikája igen erőteljesen meghatározza. A Bizottmány felépítése során jórészt szakértőkből állna, de politi-

kai irányítás alatt. Briand szerint mind az Európai Konferencia, mint a Bizottmány működését a Nemzetek Szövetségének a keretei közé kellene elhelyezni. Mind a két szerv lehetséges székhelyének Briand Genfet javasolta. Ha párhuzamot szeretnénk vonni Briand Európája és a napjaink Európai Uniója között, észrevehetjük, hogy a Briand által javasolt Állandó Politikai Bizottmány gyakorlatilag a az Európai Bizottsággal nagy hasonlóságot mutat.

A harmadik szerv Briand elképzelése szerint a Titkárság lenne.<sup>17</sup> A Titkárság feladat, hogy biztosítsa az Állandó Politikai Bizottmány és az Európai Konferencia működése során felmerülő adminisztratív teendőket. E szerv feladata lenne, hogy a Bizottmány és a Konferencia döntéseinek adminisztratív végrehajtását megvalósítsa, továbbá, hogy folyamatos kapcsolatot tartson az államokkal. A Titkárság biztosítaná az európai együttműködés folyamatosságát. Ennek a szervnek Briand nem szán semmilyen politikai funkciót vagy hatáskört, továbbá semmilyen döntési jogosultsággal nem ruházza fel, szerepe pusztán adminisztratív feladatokra koncentrálódik. Ha megint párhuzamot kívánunk vonni napjaink Európai Uniójával, akkor ezeket az adminisztratív végrehajtó feladatokat az Európai Bizottságon belül találhatjuk meg.<sup>18</sup>

Ha már párhuzamot vontam briandi-koncepció és napjaink Európája között, érdekes megjegyezni, hogy Briand még csak államokat lát a szeme előtt. Igaz, hogy hangsúlyozza, hogy létezik egy közös európai erkölcs, egy közös európai nép, ugyanakkor az még fel sem merül benne, hogy az európai emberek valamilyen módon közvetlenül képviseljék magukat, hogy legyen valamilyen beleszólásuk a döntések meghozatalába. Itt gondolok arra, hogy Briand rendszerében nem képzelt el

egyetlen egy olyan szervet sem, amely valamilyen módon hasonlítót volna napjaink Európai Parlamentjéhez. De ezt nem is várhatjuk el Briandtól, hiszen ő egy nemzetközi szervezet-szerű, föderatív rendszert képzelt el, nem pedig egy – J. D. Mouton professzor<sup>19</sup> szavaival élve – posztzionális közösséget.

### 4. Gazdaságpolitikai javaslatok

Briand világosan látta, hogy a békét a gazdasági oldalon kell megalapozni. Minél szorosabb gazdasági egységben élnek az európai országok, annál kisebb a valószínűsége, hogy egymással szemben fegyveres akciókkal lépjenek fel. Ezért felmerült benne egy közös piac megteremtésének a gondolata, melynek segítségével az életszínvonalat a lehető legmagasabbra lehetne emelni az egész közösség területén.

Briand a közös gazdaságpolitikát általánosságban három nagy részre osztotta fel. Az első részt „általános gazdaságpolitikának” nevezte. A következő terület a „gazdasági eszközök” néven szerepel, majd a harmadik nagy csoport a „kommunikáció és tranzit”.<sup>20</sup> Ezen területeken történő fejlesztésekkel látta megvalósíthatónak a közös gazdaságpolitikát, valamint a célként kiemelt életszínvonal fejlesztését.

Az általános területi felosztáson túl a memorandum második része explicite tartalmazza azokat a területeket, amelyeken a szorosabb együttműködést az államok között.

Az első területet Briand egyszerűen újból „általános gazdaságpolitikának” nevezett.” Ide tartozik a gazdasági kapcsolatok fejlesztése és a közös intézményi keretek későbbi kialakítása. Ez egy elég tág megfogalmazás, kellő szabadságot hagy az államoknak, hogy gazdaságpolitikájukat a későbbiek során szabadon alakíthassák ki.

14 Conférence européenne

15 Két okból használok a Bizottmányt szót a Bizottság helyett. Egyrészt mert ez így számomra jobban visszaadja az adott kor hangulatát, másrészt a Politikai Bizottság kifejezés egyesekben olyan érzeteket kelthet, amelyeknek semmi köze nincs a briandi világhoz és Briand koncepcióihoz.

16 Comité politique permanent

17 Service de secrétaria

18 Julies HERMANS: L'évolution de la pensée européenne d'Aristide Briand, Publication du Centre Européen Universitaire, Imprimerie Imprimerie V. Idoux, Nancy – Saint-Nicolas-de-Porte, 1965, 39–40. o.

19 MOUTON Jean-Denis – Professeur de Droit Public, Université Nancy 2

20 Julies HERMANS: L'évolution de la pensée européenne d'Aristide Briand, Publication du Centre Européen Universitaire, Imprimerie Imprimerie V. Idoux, Nancy – Saint-Nicolas-de-Porte, 1965, 40–41. o.

A következő csoport „kommunikáció és tranzit” néven szerepel a memorandumban. Ide tartozik a közlekedés fejlesztése Európán belül. Szorgalmazza a hajózási szabályokat kialakító nemzeti hatóságok szorosabb együttműködését. Nem fedkezett el a vasúti hálózat fejlesztéséről sem, valamint arról, hogy a telegráf, telefon és postai szolgáltatások fejlesztési is elengedhetetlen a közösségen belül.

A következő csoportot „finanszírozás” néven nevezte. Felmerült benne az a gondolat, hogy létre kellene hozni egy olyan közös alapot, amely a gazdaságilag elmaradott területek fejlesztését segítik elő. Itt szól az „európai piacról”, valamint a pénzügyi kérdésekről is.

A negyedik csoport a munkával kapcsolatos kérdésekről szól. Itt még nem szól a személyek szabad mozgásáról, ugyanakkor olyan államok közötti kapcsolatok fejlesztését javasolja, amely megkönnyíti a munkavállalást egy másik európai államban. Kitér társadalombiztosítási kérdésekre, valamint gondol a munkások nyugdíjazására vonatkozó problémákra.

### 5. Gazdasági elképzeléseinek továbbélése

A tervének utolsó részében Briand kifejti, hogy ő csak egy általános, gyakorlati ésszerűségeken alapuló tervet ad az európai államok számára. Ennek az újonnan létrejövő szervezeti formációnak a kibontakozása, - Briand szerint - a jövőre marad, ezért sem érzi szükségét annak, hogy rendkívül részletes tervet készítsen. Briand Európában lát annyi erőt és kreativitást, hogy a jövő folyamán minden területen önmagától kibontakozhasson. Úgy gondolja, hogy kezdetben valószínű, hogy csak egy szorosabb együttműködési kapcsolat lesz az államok között, de ez az idővel egy föderatívabb kapcsolat felé kezd majd haladni.

A Briand által felvetett gazdaságpolitikai elképzelések hatást gyakorolnak a későbbi európai folyama-

tokra. A majdnem harminc évvel később, 1958-ban Belgium, Franciaország, Olaszország, Luxemburg, Hollandia és az NSZK által alapított Európai Gazdasági Közösség (EGK) célkitűzései között is szerepel a munka és a tőke szabad áramlásának megvalósítása, valamint a társadalmi jólét növelése. Ha megvizsgáljuk közelebbről az EGK-t a kezdetek kezdetén, világosan láthatjuk, hogy Briand gondolatai már harminc évvel korábban jóval előrehaladottabbak voltak.

### VII. Briand elképzelésinek fogadtatása

A Memorandum legvégén, Briand felkérte Európa kormányait, hogy küldjék el neki a az elképzelésére vonatkozó válaszaikat. Nem kell azt gondolnunk, hogy Briand tervét az államok egy elvakult utópiaként kezelték volna. Néhány hónapos vita után, 1930. szeptember 8-án Briand fogadta 27 európai állam képviselőit. Ebben az elkötelezett vitában igazából a terv politikai oldalával kapcsolatban voltak fenntartási az államoknak. Alapjában véve mindenki egyet értett a terv szövegével. A problémák ott jelentkeztek, hogy mit is jelentsen az, hogy „szoros együttműködés az európai kormányok között”, illetve, hogy „föderatív kapcsolat”. Tehát összességében elmondhatjuk, hogy hiába nyerte el a tetszését a legtöbb államnak, igazából senki sem akart lépéseket tenni a konkrét megvalósítás érdekében.

Érezhetjük Briand keserűségét, amikor az Nemzetek Szövetségének XI. Közgyűlése előtt, 1930 szeptember 11-én, újra meg kellett hogy védenie elképzeléseit. Briand kifejtette, hogy az európai nép már világosan kifejezte az igényét egy európai közösség létrehozásáért. Azok a háborúk, amelyek Európa népeit pusztították, jórészt gazdasági alapúak voltak. Ezért kell megteremteni a közös rendszer gazdasági alapjait, hogy elkerülhessük a fegyveres konfliktusokat. Meg kell teremteni azokat a szervezeti kereteket, amely

biztosítani tudja, hogy az európai nép, amely békében kíván élni, valóban is békében élhessen, egymást értelmetlenül pusztító háborúk nélkül. Briand kifejtette, hogy ez a folyamat természetesen nem jár nehézségek nélkül, amely során sok áldozatot kell majd hozni. Felhívja a figyelmet, hogy kétségtelen, az a legkönnyebb megoldás, ha az államok kormányai nem tesznek semmit, de ez a megoldás semmi jóra nem fog vezetni.

### VIII. Konklúzió

Az 1931-re a gazdasági válság egyre jobban elmélyült. Briand látja, hogy a németországi események nem tesznek jót az európai folyamatoknak, ezért többször is felemeli szavát az aktuális német politika ellen.

Briand egész élete végéig szembeállt minden olyan támadással, amely a nagy európai elképzelésének értékeit támadták. Nem sokkal Briand halála előtt, unokahúga (Madame Billiau) megkérte őt, hogy néhány ismert művész előtt adja elő gondolatait. Erre Briand elcsóválta a fejét, majd visszautasította a felkérést, továbbá eképpen válaszolt: „Ó! Majd ha megvalósul a leszerelés, majd ha lesz egy Európai Unió, majd akkor!”<sup>21</sup>

Közel húsz évnek kellett eltelnie, hogy Briand elképzelései végre valóban megértő fülekre találjanak. Robert Schumann 1950. május 9-i híres beszédében méltatta Aristide Briand életét és munkásságát. Kiemelte, hogy Briand után húsz évvel is elsődleges célként lebeg a szemünk előtt a béke védelmezése. Ha összevetjük Robert Schumann és Aristide Briand elképzeléseit, láthatjuk, hogy rengeteg közös pontot találunk. Schumann – mint ahogy Briand is – kiállt a nemzetek szuverenitásának garantálása mellett, mert látta, hogy ez az egyetlen ügy, hogy ez az egyetlen út Európa nemzeteinek egymáshoz közelítéséhez.<sup>22</sup> Schumann elsődlegesen gazdasági alapon közelítette meg az államok közötti kapcsolatot. Az első lépésnek tekintette az államok gazdasági

21 Raymond ESCHOLIER: Souvenirs parlés de Briand, Paris, Hachette, 1932, 134–135. o.

22 Jules HERMANS: L'évolution de la pensée européenne d'Aristide Briand, Publication du Centre Européen Universitaire, Imprimerie Imprimerie V. Idoux, Nancy – Saint-Nicolas-de-Porte, 1965, 43–45. o.

rendszerének egységesítését, amelyet a későbbiek során – más területeken – további lépések követhetnek. Shumann is ráébredt arra, hogy egységes Európát Németország közreműködése nélkül nem lehet létrehozni. Ezért a két ország békés együttműködését és közelítését szorgalmazta. Shumann és Briand is ugyanúgy gondolkodott a Nemzetek Szövetségéről: mindketten látták annak gyengeségét. Továbbá Shumannál is ugyanúgy visszaköszön a szolidaritás fontosságának hangsúlyozása, amely Briandtól ered. Fogalmazhatunk úgy, hogy Briand

gondolatai messze meghaladták saját korát, ugyanakkor nagyban hozzájárultak a mai Európai Unió kialakulásához.

Aristide Briand 1932. március 7-én halt meg. Jelentős nyomot hagyott maga után a század első negyedében, és azon túl is. Winston Churchill híres zurichi beszédében sok ötlet merít Briandtól, továbbá beszédében megemlékezik – Churchill szavaival – „Aristide Briand híres francia államférfi és hazafi szolgálatairól”.

Így végezetül, áttekintve az eddigieket, világosan láthatjuk azt a fejlődési ívet, amely összeköti Briandot

– Shumannon keresztül, az Alapító Szerződéseken át – napjaink Európai Uniójával. Briand gondolatai visszaköszöttek az Európai Unió alapításakor, és napjainkban, az Európai Alkotmány megfogalmazása során is. Azok az értékek, elvek, amelyekért Briand kiállt, mai napig az Európai Unió alapelveit, alapvető értékeit képezik. Aristide Briand volt az első államférfi, aki az „európai eszmét” először viszi bele a valós Európai politikai életbe. Memorandumának nemcsak történeti értéke van, hanem előmozdítója egy valóban egységes és szolidaritásra épülő Európának.



Ildikó Ernszt

## Securing Our Skies

### 1.1. All roads lead to 11<sup>th</sup> September, 2001

If we come to the topic of aviation security, the same happens as relating to terrorism general:

experts talk about „a new era in international aviation security“ after the tragic events of 11<sup>th</sup> September, 2001, so there is a world *before* and *after* 11th September.

The events had special characteristics which have never been seen before. Civil aircrafts were used as weapons of mass destruction killing thousands of people. „The new sophistication of the planning. And the lack of any warning, or of any interest in negotiation“.<sup>1</sup>

It is obvious, that air transport is not a real target for terrorism. Terrorists simply choose the place and the occasion. The destroy of a civil aircraft is ideal for their goals: the plane is worth several hundred million dollars in itself. An attack against will be the main news in all TV and radio stations around the world and our planet will tremble

and be shocked – so the desired publicity is secured. The actual number of cases and criminal activity relating to aviation is less significant than the threat that anyone who chooses air transport can become a victim.<sup>2</sup>

The terrorist attacks had a severe impact not only on aviation security, world economy, future of airlines and airports, prices of air tickets, but the feeling of fear was also floating over the whole aviation as such – I can say it without any exaggerations.<sup>3</sup> The world has realized again that if there is one weak chain in the system, then the whole system is weak, quoting the words of a former CIA analyst: „That’s what screams to me, that there is some kind of common vulnerability... Unless we get part of the equation fixed, we are going to remain vulnerable.“<sup>4</sup>

Of course this vulnerability could be seen even before 11th September already, dangerous holes yawned in aviation security. Several reports were presented in the United States which summarised the testing of

major airports – the results and conclusions were stunning and disappointing.<sup>5</sup>

After 11th September, 2001 the start pistol went off – the new age has started.

In my present article I try to examine the most crucial changes in aviation security in this new era with attention to aviation industry as well. I summarize the problems waiting for solution. Finally the answers given to this challenge by ICAO and individual states will be mentioned.

### 1.2. Aviation security BEFORE

Aviation security touches all criminal acts in connection with civil aviation. These activities include hijacking, destroying or damaging of aircrafts and other areas related to them, assaulting passengers and employees. In the first times, however, aviation security was not a prior question.

The first hijacking occurred in 1930,<sup>6</sup> then from 1947–1958 23 such cases were reported. Most of them were committed by Eastern-Europeans seeking asylum in the Western countries, fleeing from the Communist regimes. In the 1960s, the measures of air piracy started to

1 Rob Oxworthy speech at ACAC, [icao.int/goto\\_m\\_atb/avseconf2002/index.html](http://icao.int/goto_m_atb/avseconf2002/index.html)

2 GHOBRIAL, Atef and IRVIN, Wes A.: Combating Air Terrorism: Some Implications to the Aviation Industry, Journal of Air Transportation, Vol. 9. No. 3, 2004, p.68.

3 More detailed see: 2.1. point

4 Murray, MarkHegland, Corine, Freedberg Jr, Sydney J.: The Sky War, National Journal, 9/15/2001, Vol. 33, Issue 37, p. 2848, 2p, 2bw

5 In 1998-99 the Transportation Department’s Inspector General tested eight important airports, where agents were able to secretly get into secure areas in 117 of 173 attempts, so 68% of these attempts were successful. It was stated that employees did not meet their duties relating to airport security. Other inspections led by the General Accounting Office came to the same conclusion that the biggest loopholes in security matters are generated by screening personnel, low wages and high job turnover. It is a meaningful connectionship that two of the hijacked planes belonged to the American Airlines which was fined for 99.000 USD penalty for security lapses in August in the same year. See *ibid*: MURRAY, HEGLAND, CORINE, FREEDBERG, SYDNEY

6 Peruvian revolutionaries seized an aircraft which operated as a mail plane of the PanAmerican Airlines in order to drop propaganda leaflets over Lima. In: Judy Rumerman: U.S. Centennial of Flight Commission, Aviation Security, [http://www.centennialofflight.gov/essay/Government\\_Role/security](http://www.centennialofflight.gov/essay/Government_Role/security)

grow radically: at the first times aircrafts were hijacked by those who wanted to escape from Cuba into the United States – later the direction has changed.<sup>7,8</sup>

The aviation community realized the seriousness and frequency of threat – and decided to act. The first favourable result was the „Tokyo Convention“ (1963).<sup>9</sup> – mainly about jurisdiction. It applies to acts which affect in-flight safety and authorizes the commander to impose certain measures on persons who are likely to commit or committed such an act in case it is needed in the interest of protecting the safety of the aircraft. It also requires states to take custody of the offenders and return control of the aircraft to the lawful commander.<sup>10</sup>

As skies were still full of with hijackers, further steps became necessary. The next success in the fight against sky criminals was the „Hague Convention“ (1970).<sup>11</sup> (It regulates the „hijacking problem“.) The Convention makes it an offence if anybody „unlawfully, by force or threat thereof, or by any other form of intimidation, seizes, or exercises control of, that aircraft, or attempts to perform any such act“.<sup>12</sup> (So air piracy was classified as a criminal offence, not as a political act.)

Further: „Each contracting State undertakes to make the offence punishable by severe penalties“.<sup>13</sup> It is required that states which have custody of offenders either submit the case for prosecution or extradite him.<sup>14</sup>

„Montreal Convention“ (1971)<sup>15</sup> strengthened and extended the

above mentioned agreements. It is applied to acts of „aviation sabotage such as bombings aboard aircraft in flight.) It makes an offence if any person unlawfully and intentionally „performs an act of violence against a person on board an aircraft in flight if that act is likely to endanger the safety of that aircraft, or destroys an aircraft in service or causes damage“ to that or places any substance which endangers aviation security irrespective if it is on board or any other device.<sup>16</sup>

Other international agreements „polished“ and improved this picture: the „Supplementary of the Montreal Convention“<sup>17</sup> and the „Convention on the Marking of Plastic Explosives.“<sup>18</sup> The Supplementary extends the provisions of the Montreal Convention to involve terrorist acts committed on international airports. The second convention was created after the Lockerbie -incident<sup>19</sup> to provide for chemical marking to help detection of plastic explosives.

Besides the treaties specially designed for the protection of civil aviation, the other anti-terrorist conventions make this view complete.<sup>20</sup>

Then after a ten year long – relatively calm, clear and quiet period a symbolic building was destroyed by civil aircrafts.

## 2. The consequences suffered by aviation industry<sup>21</sup>

The events had severe impacts on the whole industry. Before 9/11, the industry was already in a deepening financial crisis – on a slope. The events have pushed the system fur-

ther into the chasm. Increased ticket taxes, the state of the country's economy combined with the low demand for aviation resulted huge losses for airlines. Long lines in airports, continuous security checkings, increased prices and fear of flying – that is what passengers had to face. Rebuilding of certain areas in airports, strict regulations and obligations in connection with security checks and less planes – that is what airports had to be brought up for...

First of all, *airlines* experienced the effects of a stagnating economy. It is no exaggeration to say that aviation industry is the first one to feel the negative impacts of economy, and the last one to feel the positive ones. Before 9/11, the airlines already faced serious losses, more of them even went bankrupt.<sup>22</sup> Insurance costs relating to terrorism „rose to the skies“ as well. *Before* the terrorism-insurance was simply included, added to the normal insurance cost – for now it has changed: an extra fee was added.<sup>23</sup> Besides a new security tax was introduced in the US by the federal government. The easiest and the most plausible solution would have been to pass these extra costs to the passengers – but there were NO passengers who would have tolerated this. A decline in the number of passengers made the situation even more serious.

The landing fees, the fuel prices became higher as well and the air marshals stand in the same queue. They take up first-class seats which could be sold for extra-money for business travellers mainly. Big companies have also changed their trav-

7 *ibid*: RUMERMAN p. 1

8 The US Department of Transportation estimated the total number of hijackings from 1968 till 1972 at 364 worldwide. *ibid*: p. 1

9 Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft, Tokyo, 1963

10 [http://www.unodc.org/unodc/terrorism\\_conventions.html](http://www.unodc.org/unodc/terrorism_conventions.html)

11 Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, the Hague, 1970

12 *ibid* Article 1

13 *ibid* Article 2

14 *ibid* Article 4

15 Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation, Montreal, 1971

16 *ibid* Article 1

17 Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation

18 Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection, 1991

19 In 1988 the civil aircraft of PanAm Airlines was destroyed by a bomb by Libyan terrorists above the Scottish village, Lockerbie. 259 people aboard and 11 more on the ground were killed in the tragedy.

20 Till now there are 12 major multilateral conventions against terrorism.

21 GHOBRIAL and IRVIN: p. 69–84

22 For example: Delta Air Lines in the US reported an amount of USD 466 million loss only in the first quarter of 2002. In: *ibid*, p. 70.

23 The amount of insurance rose from USD 2 million to USD 150 million annually in the US. In: *ibid*, p. 70

elling policies – more and more businessmen choose low-cost air carriers. Time-sensitive cargo was one of the most important revenues for airlines: the security measures imposed on them caused also losses.<sup>24</sup>

Airports also had to face pressing needs relating to security. New explosive detection devices had to be installed – new additional cost in the amount of billion dollars... As the demand for aviation declined in general, airlines eliminated their flights from low-yield markets – causing a huge loss in revenues for airports.<sup>25</sup> To give comfort for all type of passenger was always a priority for airports – to this came to fight with the long queues. Airports also had to be rebuilt – in the spirit of security.

The first immediate effects on passengers were the higher price of the tickets and the long queues before check-in and at boarding gates. Accurate, intrusive and sometimes embarrassing checking is also a hassle factor for air travellers. In the United States the second generation airline passenger profiling system is announced to deploy already – known as CAPPS II. Its aim is to „classify“ all passengers based on commercial and governmental data.<sup>26</sup> An another idea is to introduce the „Registered Traveller Program“.<sup>27</sup>

### 3. And the fight starts...

After the fatal events all arms of the whole international community started its fight – all sectors in aviation industry. ICAO summarized its major program relating to security in the „Aviation Plan of Action“. All individual countries introduced spe-

cial countermeasures – most examples are of US origin. Further I try to highlight the most important steps taken by the states to protect the air.

#### 3.1. ICAO in action: „ICAO Aviation Plan of Action“<sup>28</sup>

The first package of ICAO programme is related to *training and cooperation*:

- an Aviation Security Cooperation and Development Unit (ASCAD)<sup>29</sup> was established with the task to be a central organ of management, assistance and funding in this field. Besides the regional cooperation is also strengthened with appointing three Regional Officers in Bangkok, Cairo and Mexico.
- Aviation Security Training centres<sup>30</sup> were set up and a new training certification programme was implemented.
- Over 50 courses are offered at the above mentioned centres which are based on Aviation Security Training packages.<sup>31</sup>

The other direction of the organization was to introduce *Universal Security Audit Programme*:

- From 2002 nearly 100 security audits were carried out and audit reports were submitted to audited states which are published to help all contracting states. Almost all of the audited states handed in their corrective action plan with the particular action to implement ICAO recommendations.
- The results of audits are analysed in order to outline the major trends and probable root causes of non-compliance of states with ICAO measures which are clarified and

corrected based on the consequences.

Special expert groups studied the timely significant matters in the framework of the organization: a guidance material was written on „access to and use of data from passenger name records“.<sup>32</sup>

The other actual topic is „MRTDs-problem“, that is „Machine Readable Travel Documents“.<sup>33</sup> New standards were adopted by the Council in the 12th edition of Annex 9. All contracting states are required to start issuing MRTDs till 1 April 2010 and any non-machine readable travel document will have an expiry date before 24 November 2015. It is only a recommendation that biometric identification should be included in MRTDs.

#### 3.2. Air marshals, biometric identification, cooperation and the others...

ICAO Security Manual makes it possible but not compulsory to use air marshals on board of civil aircrafts. Before 2001 there were only some on board, today their number reaches several thousand. These armed officers „must be ready for high altitude surveillance, deterrence and combat.“<sup>34</sup> Not all pilots support the presence of sky marshals on civil planes – more Hungarian pilots belong to those who are strongly against them. They consider it to be dangerous to have guns aboard – which may have very serious consequences on the security and safety of passengers and employees as well. The operator<sup>35</sup> of the aircraft decides about the employment of sky marshals.<sup>36</sup>

24 Before carriers could take passengers and cargo on the same flight which was cost-effective. It was especially important on routes with thin passenger traffic – air cargo could subsidize the loss. In the US a measure prohibited passenger airlines from transporting mail which weighed more than 16 ounces. This measure cost Delta Airlines a 9% decline in revenues from cargo transport.

25 Nevertheless more revenue comes from services offered on airports, e.g. selling food and refreshments – because passengers have to spend more time on airports.

26 CAPPS II gathers four pieces of information: full name, home address, home phone number and date of birth. Then these data are compared to the ones on credit cards – to identify the travellers precisely. Then everyone gets green, yellow or red signal depending on danger posed by them.

27 It improves security while it also tries to reduce embarrassing factors: it gives the possibility for passengers to register themselves into thorough checks before travelling. In exchange they get shorter security checkpoint lines and get a biometric identification card.

28 Major Accomplishments under ICAO Aviation Security Plan of Action, <http://www.icao.int/avsec/in.asp>

29 It was launched by ICAO in September 2005.

30 Now all regions have training facilities – altogether 15 was established – it covers all ICAO languages.

31 There are some recently developed packages, e.g. Hostage Negotiations, National Inspectors, Instructor Certification...

32 Major Accomplishments under ICAO Aviation Security Plan of Action, <http://www.icao.int/avsec/in.asp>, p. 2, 1.3.a)

33 See further as MRTD.

34 LEVINE, Samantha: Sorting it Out in the Sky, US News and World Report, 1/12/2004, Vol. 136, issue 1, p. 22–24

35 In fact it is the country which has to take this decision.

36 KATANICS, Sándor: The Security of Civil Airports and Aircrafts After 11, September, 2001

Finally I would like to draw attention *some* possible countermeasures already introduced by individual states and the international community or *should* do so.

- Biometric identification,<sup>37</sup> e-passport and thorough passenger-screening belong to this circle among the first ones.<sup>38</sup>
- Cooperation, collaboration, partnership is needed at all levels.<sup>39</sup> The challenge of security should be addressed by a group of states first on regional level.<sup>40</sup> Partner organisations should have daily interaction to strengthen the collective security complemented with continuous information sharing.
- All states must be aware of the fact that aviation security is our *common responsibility*. This awareness must appear on national level as well: it is a matter of not only international security, but of national one, too.
- Clear legal regulatory authority must be laid. Clear lines of authority between competing or overlapping agencies should be fixed. At the airport level *standard procedures* should be introduced.<sup>41</sup>
- Transparency should be central in the reporting and inspection mechanisms, which is a basic element of the mutual trust among states.<sup>42</sup>
- A new „aviation culture“ should be built.

– Governments should be able to and want to *change their attitudes* and prepare to answer the new challenges *fast and flexible*.

- The ratification of already existing ICAO conventions and building them into domestic legal systems is inevitable securing their implementation as well.<sup>43</sup>
- Training of experts and employees in the aviation industry is also a key element in the line – a new generation of experts has to be “brought up”.

### 3.3. Detected threats which have to be faced – EAST

1. Recently, international aviation had to face a new source of threat<sup>44</sup> in the „face of“ air missiles, that is *man portable air defence systems*<sup>45</sup> like US Stinger or the Russian SA-7. Significant measures were taken by OSCE, ICAO, EU and G-8 as well to manage this serious problem.<sup>46</sup>

It is obvious that the threat posed by them is real: terrorist groups have them, used them. They are easy to use and conceal as well. According to estimations hundred of thousands exist, their availability on black markets is reality and a matter of global concern.<sup>47</sup> All countries must understand that there are not more

touched countries – all airports may be victims...

Among the possible weapons first of all very close international cooperation, information-sharing can be found. Besides „counter proliferation diplomacy, threat performance and airfield/airport area vulnerability analysis, crew-awareness- and avoidance training (tactics, procedures), aircraft design, redundant avionics and signature reduction, consequence management in case of damage, and self protection equipment“<sup>48</sup> are capable of protecting civil aircrafts.

Knowing the take-off and landing patterns on airports it is easy to detect the areas which are threatened most. Civil population living around airports must also be made more active.<sup>49</sup> Variation of take-off and landing patterns should also be taken into consideration. The most expensive solution would be the installation of defence systems on civil aircrafts<sup>50</sup> – but because of its huge cost<sup>51</sup> most countries give it up. Instead of this option good intelligence activity is left.

2. Explosives smuggled on the aircrafts are another serious hit on aviation security. The only chance is screening all passengers and baggages. After blowing aircrafts<sup>52</sup> strict measures were taken by ICAO. From 1 January, 2006 all hold baggage has

37 See the most significant recommendations – including technical measures – in: Biometrics Deployment of Machine Readable Travel Documents, ICAO TAG MRTD/NTWG, Technical Report, version 2.0 – Development and Specification of Globally Interoperable Biometric Standards for Machine Assisted Identity Confirmation using Machine Readable Travel Documents, 21 May, 2004

38 See 3.1. point

39 ARCOS, Cresencio: „The Importance of International Cooperation in Aviation Security“, [icao.int/goto\\_m\\_atb/avseconf2002/index.html](http://icao.int/goto_m_atb/avseconf2002/index.html)

40 See. European Civil Aviation Conference among European states, an aviation experts group was set up in Asia-Pacific Economic Cooperation, Latin American Civil Aviation Commission in Latin-America.

41 STEIN, H Richard: Establishing Clear Lines of Authority: Transparency in Protecting the Civil Aviation Structure, [icao.int/goto\\_m\\_atb/avseconf2002/index.html](http://icao.int/goto_m_atb/avseconf2002/index.html), p. 1–5

42 *ibid* p. 6

43 ICAO initiates continuously the ratification of these conventions this suggestion can always be found among the first ones. In: Conference of the Parties to the United Nations Convention against Transnational Organised Crime, CTOC/COP/2005/6/Add.1. p. 4. 5/9.

44 In 2002, Kenya, Mombassa a civil aircraft was shot by a MANPAD.

45 See further as MANPAD

46 R. ANTONINI, Dominique: Man Portable Surface to Air Defence Systems and the Threat to international Aviation Security, [www.unodoc.org/pdf/crime/terrorism/UNCTC\\_Conference\\_Report.pdf](http://www.unodoc.org/pdf/crime/terrorism/UNCTC_Conference_Report.pdf), 08. 31. 2005.

47 WOO, Brian: Presentation on Man Portable Air Defence Systems on behalf of the OSCE, [www.unodoc.org/pdf/crime/terrorism/UNCTC\\_Conference\\_Report.pdf](http://www.unodoc.org/pdf/crime/terrorism/UNCTC_Conference_Report.pdf), 08. 31. 2005.

48 POND, Susan: NATO efforts to Counter the Threat of MANPADS, [www.unodoc.org/pdf/crime/terrorism/UNCTC\\_Conference\\_Report.pdf](http://www.unodoc.org/pdf/crime/terrorism/UNCTC_Conference_Report.pdf), 08. 31. 2005.

49 e.g. They can report about suspicious activity nearby the airport.

50 The Israeli government has already ordered these equipments for the entire civil airliner fleet, and the installation of them on some aircrafts is already under way. In: Train Spotting, TAVERNA, Michael, Aviation Week and Space Technology, 4/5/2004, vol. 160, Issue 14, p. 47.

51 It is estimated in the US that countermeasures would cost USD 1-3 million per aircraft, so these equipments for the whole fleet could easily reach USD 10-20 billion. In: Missiles Aren't The Only Threat, Aviation Week and Space Technology, 8/18/2003, vol. 159, Issue 7, p. 74.

52 e.g. A terrorist smuggled nitroglycerin aboard of an aircraft in a contact lens solution bottle and assembled the bomb aboard which detonated on a later flight. In: HUGHES, David: Explosives Detection Gaps, Aviation Week and Space Technology, 7/1/2005, vol. 163, Issue 5, p. 41–42. There were cases when passengers could take explosives aboard under their clothes as well. In the US technologies use X-ray or millimetre-wave to make an image of all passengers and check if they carry explosives under their clothes.. „It does make you look fat and naked... but you see all this staff“ – said TSA lab director. In: LEVINE, Samantha: towards Safer Skies, US News and World Report, 9/27/2004, Vol. 137, issue 10, p. 32–37.

to be screened. The problem is that not all acceptable technologies<sup>53</sup> are able to detect explosives.

I pick out some examples to justify this: Physical search is slow, invades privacy and not effective unless it is complemented with other methods. (e.g. trace) Conventional X-ray may recognize bomb components, but the energy may indicate explosives. Automated X-ray may ignore some explosives and there is a high level of false alarms. Recently, newly developed explosive detectors were introduced which detect and identify microscopic amounts of explosive material.<sup>54</sup> Passengers walk through these portals and it collects an air sample which is analysed. They can even substitute X-ray or millimetre-wave systems which may hurt the privacy of a person.

3. Checking of *cargo* also belongs to the loopholes in aviation security. Not all cargo is checked – which offers the possibility of an attack. E.g. in the United States it was recommended that all cargo shipped on a passenger aircraft should be checked. It was rejected (impractical!), instead of this the Known Shipper Programme<sup>55</sup> „gives the security“.

#### 4. Final words

Summarising the achievements of aviation security it can be stated that one of the most significant effects of the tragic events was very close international cooperation – that the whole world started to act – nearly as one. A lot has been done on international, regional and on the individual countries' level as well. A bunch of plans and countermeasures were/are carried out. Besides the “classical dangers” new sources of threat was detected which demand fast response. So our skies are not that dark any more, but there are still clouds above us.

#### Literature

1. Rob Oxworthy speech at ACAC, [www.icao.int/goto\\_m\\_atb/avseconf2002/index.html](http://www.icao.int/goto_m_atb/avseconf2002/index.html)
2. MURRAY, HEGLAND, Mark, Corine, Freedberg Jr, Sydney J.: The Sky War, National Journal, 9/15/2001, Vol. 33, Issue 37, p. 2848, 2p, 2bw
3. RUMERMAN, Judy: U.S. Centennial of Flight Commission, Aviation Security, [http://www.centennialofflight.gov/essay/Government\\_Role/security](http://www.centennialofflight.gov/essay/Government_Role/security)
4. Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft, Tokyo, 1963, [http://www.unodc.org/unodc/terrorism\\_conventions.html](http://www.unodc.org/unodc/terrorism_conventions.html)
5. Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, the Hague, 1970 [http://www.unodc.org/unodc/terrorism\\_conventions.html](http://www.unodc.org/unodc/terrorism_conventions.html)
6. Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation, Montreal, 1971, [http://www.unodc.org/unodc/terrorism\\_conventions.html](http://www.unodc.org/unodc/terrorism_conventions.html)
7. Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation, [http://www.unodc.org/unodc/terrorism\\_conventions.html](http://www.unodc.org/unodc/terrorism_conventions.html)
8. Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection, 1991, [http://www.unodc.org/unodc/terrorism\\_conventions.html](http://www.unodc.org/unodc/terrorism_conventions.html)
9. GHOBRIAL, Atef and IRVIN, Wes A.: Combating Air Terrorism: Some Implications to the Aviation Industry, Journal of Air Transportation, Vol. 9. No. 3, 2004, p. 68.
10. Major Accomplishments under ICAO Aviation Security Plan of Action, <http://www.icao.int/avsec/in.asp>
11. R. ANTONINI, Dominique: Man Portable Surface to Air Defence Systems and the Threat to international Aviation Security,
12. WOO, Brian: Presentation on Man Portable Air Defence Systems on behalf of the OSCE
13. POND, Susan: NATO efforts to Counter the Threat of MANPADS, [www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/UNCTC\\_Conference\\_Report.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/UNCTC_Conference_Report.pdf), 08. 31. 2005.
14. TAVERNA, Michael: Train Spotting, Aviation Week and Space Technology, 4/5/2004, vol. 160, Issue 14
15. Missiles Aren't The Only Threat, Aviation Week and Space Technology, 8/18/2003, vol. 159, Issue 7, p. 74.
16. HUGHES, David: Explosives Detection Gaps, Aviation Week and Space Technology, 7/1/2005, vol. 163, Issue 5, p41-42
17. MALATHY, Lyle: Technology for Hold Baggage Screening, [www.icao.int/goto\\_m\\_atb/avseconf2002/index.html](http://www.icao.int/goto_m_atb/avseconf2002/index.html)
18. LEVINE, Samantha: Towards Safer Skies, US News and World Report, 9/27/2004, Vol. 137, issue 10, p.32-37.
19. DOYLE, John: Security Dilemma, Aviation Week and Space Technology, 8/22/2005, Vol. 163, Issue 8, p. 52-54
20. LEVINE, Samantha: Sorting it Out in the Sky, US News and World Report, 1/12/2004, Vol. 136, issue 1, p. 22-24.
21. Biometrics Deployment of Machine Readable Travel Documents, ICAO TAG MRTD/NTWG, Technical Report, version 2.0 – Development and Specification of Globally Interoperable Biometric Standards for Machine Assisted Identity Confirmation using Machine Readable Travel Documents, 21 May, 2004
22. ARCOS, Cresencio: „The Importance of International Cooperation in Aviation Security“, [www.icao.int/goto\\_m\\_atb/avseconf2002/index.html](http://www.icao.int/goto_m_atb/avseconf2002/index.html)
23. STEIN, H Richard: Establishing Clear Lines of Authority: Transparency in Protecting the Civil Aviation Structure, [www.icao.int/goto\\_m\\_atb/avseconf2002/index.html](http://www.icao.int/goto_m_atb/avseconf2002/index.html)
24. Conference of the Parties to the United Nations Convention against Transnational Organised Crime, CTOC/COP/2005/6/ Add. 1

<sup>53</sup> These are the following: physical search, dogs, conventional x-ray, advanced x-ray technology, certified EDS, trace In: MALATHY, Lyle: Technology for Hold Baggage Screening, [www.icao.int/goto\\_m\\_atb/avseconf2002/index.html](http://www.icao.int/goto_m_atb/avseconf2002/index.html), p. 1.

<sup>54</sup> *ibid.* p. 2-4.

<sup>55</sup> According to this programme, cargo from previously certified shippers gets only a minimal attention, the stress is on cargo coming from questionable sources and locations. In: DOYLE, John: Security Dilemma, Aviation Week and Space Technology, 8/22/2005, Vol. 163, Issue 8, p. 52-54.



---

## Establishing a democratic life in the European Union: a D-plan and a White Paper

---

After the debacle of the French and Dutch referenda on the Constitutional Treaty, in the so-called “period of reflection” designed to come to terms with the consequences, the European Commission issued two documents: a Communication on the Plan-D for Democracy, Dialogue and Debate (D-plan) and a White Paper on a European Communication Policy (White Paper). The ambitious plan of these documents is to solve a problem which has been present in the European Union (EU) since the early 1990s: the European citizens’ dissatisfaction with and lack of knowledge about the European institutions. This paper seeks to present some aspects of the problem of the democratic and information/communication deficit, the responsibility and actions of the Commission, and the importance of the D-plan and the White Paper.

### European deficits

Critics of the European integration process have been using the phrase “democratic deficit” ever since the referenda on the Maastricht Treaty in 1992 proved that there is no automatic acceptance of the (deepening) integration process in most Member States. In 1992, problems with ratifying the Treaty arose not only in traditionally eurosceptic states as the United Kingdom and Denmark, but in France as well, where the “yes” votes won only by a small percentage on the referendum; nor were these the last difficulties in the integration when direct democracy was exercised. The legitimising power of the peace and prosperity brought by the European Communities has worn thin and there was no replacement in the form of democratic operation, transparency or the existence of a European demos. Moreover, the lack of readily available and under-

standable information, as well as various communication problems made apparent the deficit in these parts as well.

*Democratic deficit* is a term to describe a widespread problem with many different aspects. It refers to the methods by which most European institutions come into being: for example, in the case of the Commission, which body is made up by officials delegated by national governments. This results in the fact that the commissioners have very little accountability to the people. It is only a recent phenomenon that the European Parliament exercises real control over this delegative process and the functioning of the Commission itself.

Another aspect of the democratic deficit concerns not the “election”, but the functioning of the European institutions. Lately, the Council has been pointed out as an institution working behind closed doors, without any or very little access of the public to the sittings or preparatory documents. This is all the more problematic, as the Council still has the main role in legislative processes. Lack of transparency is not restricted to the Council: the Court of Justice also has been accused of being a “secretive” institution, despite its major role in forming European law.

The problems of unaccountability, lack of openness or transparency exist not only in connection with the institutions, but with other bodies of the European Union, such as the Europol or the European Central Bank, or officials like the High Representative, also, in the functioning of some European agencies. When these bodies have executive powers, this is an even more important challenge.

Veering away from the institutional facet, the democratic deficit in Europe has also been attributed to

the fact that there is no *European demos* – that is, despite the fact that the category of “European citizenship” has been in existence since 1992, most Europeans identify with the EU on a very low or even nonexistent level, when compared to their national or territorial identification. This can present many difficulties: the lack of trust, interest and participation, even the reluctance to comply with European rules. The possibly most democratic, open and transparent European institution, the European Parliament, which is supposed to represent all citizens of Europe, struggles with the continuing decrease of the voters’ participation in the European elections.

The solution for these separate-but-connected problems known as democratic deficit is as diversified as the problem itself. An institutional reform, the creation of the right of access to documents, guarantees of openness are and have been on the table for years: some are solvable on a regulatory level, some need a Treaty amendment. It is even questionable that direct or representative democracy as understood on a national level can be successfully embraced in a trans- or, indeed, supranational system. Obviously, the creation of a European public sphere, a transnational demos is impossible when relying solely on regulative instruments. This is very much a question of mentality, impossible to answer without communication – in the meaning of both speaking and listening; also a struggle for a long time. This brings us to the issue of the *communication deficit* in the European Union.

The signals emitted by the unsuccessful or uncertain referenda and the growing impatience with European affairs warned the European elite not only of a need for more democracy, but of a need for more provision of

information, and lately, for more listening to the citizens' opinion. Although informing the public about what the EU (or its predecessors) does has been one of the duties of the Commission since the early stages of the integration, a systematic provision of information and a multifaceted information system has evolved only in the last two decades. This is partly due to the technological evolution in this period, but was set off by the growing need for it.

Technology – especially the fast, uncontrollable, all-accessible means of communication provided by the Internet – has presented as many obstacles to EU communication as it solved (e.g. wide-spread and ineradicable euromyths); on a very different note, it also provided a forum for people seeking to better the integration process by making constructive criticisms. The EU, however, strived to utilise this technology as well – with considerable success; most critics of the communication policy see the main problem with the little or not too efficient use of other electronic and traditional media (TV, radio, press). Another recurring criticism concerns the content of the communication. This includes the lack of listening to the citizens and (as a result) that the information provided does not correspond to the one most often needed. It is possible, therefore, to say, that an information deficit – with too little or too much relevant information – and a communication deficit – meaning a hiatus of dialogue – coexist on the European level.

### **The role of the Commission**

In an ideal world, the Commission would only have to handle a part of the communication burden, as both members the Council (i.e. the national governments) and the European Parliament (European politicians) would take part in relaying in an objective manner the events on the European level. This, naturally, is not the case. National politicians put their national concerns first and have

no qualms about blaming “Brussels” for unpopular decisions, even MEPs seem to be more involved with national politics than European issues when talking to their electorate. The one truly European institution, the “heart of the Union” is left alone in the provision of information untainted by other political interests.

Beside its being committed to the European integration, the Commission is a logical choice for executing a communication policy as it has the authority to initiate new programmes and the institutional framework to supervise and implement them. On a more abstract level, the Commission is both a guardian of the treaties, promoting integration and thus being identified with the EU itself, and a builder of consensus, reconciling different interests. Communication is a task for all institutions and bodies, “the” communication is traditionally managed by the Commission. The fact that this paper is restricted to the examination of the actions of the European Commission does not mean that other bodies do not take part in this task or produce important documents, nor that they should not do so; the latest developments, as well as the majority of the general work, however, have been provided by the Commission.

### **Previous “solutions” for the lack of communication**

The first (published) post-Maastricht assessment of the Commissions' information and communication policy (ICP) came from João de Deus Pinheiro,<sup>1</sup> then Commissioner responsible for DG X., Information, Communication, Culture and Audiovisual Media. It worked from the premise that there was no longer an automatic acceptance of the Community and the events already on the agenda (single market, 1994 European elections, enlargement, new intergovernmental conference) needed a Commission with a coherent information policy. The main priority was to establish openness, a

demand-oriented, coordinated and user-friendly provision of information. This document also reviewed the already existing institutions, networks and other means of providing information. Its main innovation was to see a need for an *ICP system*, that is, not uncoordinated, individual actions.

The next Commission initiative for an information and communication policy designed to “bring Europe closer to its citizens” was issued in 2001, in a form of a Communication.<sup>2</sup> Though it mainly dealt with the institutions' and information relays' role in the policy, it put into words some of the general problems in the area.

“Information should be considered within a more general communication strategy, which is designed to stimulate an informed debate on European matters. This does not mean that the information services should take over the role of politicians who are responsible for putting forward a particular stance towards the European Union. However the fact that the Commission is responsible for bringing forward the measures necessary to make reality of the articles of the treaty carries with it an obligation to communicate the substance of what it seeks to achieve to EU citizens as a whole. This task should be performed in partnership with the other European, as well as national and regional institutions.”

That is, the distinction between provision of information and propaganda, which is an extremely important one to make if the information and communication policy is to be successful. This is a relevant problem, if the fact that being better informed about European affairs usually leads to being more sympathetic to Europe is taken into consideration. The 2001 Communication also made a note of the difference between information provided for the general public, specialised audiences and the media.

The White Paper on European Governance,<sup>3</sup> although dealing with

1 Information, communication, openness. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1994

2 COM(2001) 354

3 COM(2001) 428

wider issues, reaffirmed the importance for openness, availability of reliable information serving as a foundation for debate and technologically adequate means of information dissemination.

A year later, in October 2002, another Communication<sup>4</sup> was drawn up concerning the information and communication strategy. This (re)-acknowledged that the general alienation from politics afflicted the European Union even more than the Member States, because of the EU's lack of legitimacy. It mentioned the fact that the public is not only generally ignorant of the Union's goals and functioning, but aware of this ignorance and blaming the Union for it. The 2002 Communication encourages communicating European values, and further diversifying information to specific target groups: opinion makers, young people, women, working people. It also emphasised the need for more effective use of existing information relays in the ICP, especially as these are close to the people, and able to act on a local level.

The Communication<sup>5</sup> adopted in 2004, as its title (implementing the information and communication strategy) implies, was a follow-up to the 2002 one rather than a dramatically different approach. It took into consideration the necessary "enlargement" of the communication strategy, added a new priority information topic to the already existing list, and elaborated on financial issues.

### A shake-up and three new documents

The 2001 Irish referendum on the Treaty of Nice was the last in a string of events warning against lack of communication that went unheeded in the series of referenda on the Constitutional Treaty. The Irish taught Europe that a strong "no" campaign and no provision of information on the "yes" side can prove to be disastrous in the most euro-philic countries: no assumptions can

be made. The 2005 French and Dutch referenda had another lesson as well: if the citizens are not able to give voice to their dissatisfaction in other ways, they will use an even remotely related referendum to do this, regardless of the possible costs.

This attitude prompted the Commission (in a reply to the European Council decision on the reflection period) to issue its D-plan,<sup>6</sup> which is about "stimulating a wider debate" between the institutions and the citizens, not just to salvage the Constitutional Treaty, but to be able to define Europe based on the expectations and needs of citizens. Nor is it restricted to the period of reflection: the D-plan gives a foundation for a long-term consultative method of operation. Although assistance is provided by the Commission and the European Parliament, through Representations and Offices respectively, the responsibility of organising the debate is on the Member States. There is, naturally, no constraints as to the topic of the debates, however, the D-plan mentions economic and social development, feelings toward Europe and EU's borders and role in the world as suggestions for areas in which information is to be provided and opinions listened to. The D-plan involves a feedback process from Member States: the first stage of this happens in April, 2006, with 9 May 2006 bringing a European Conference drawing the conclusions. Not all is happening at the national level: 13 Community-level initiatives will aid the national debates:

- Visits by Commissioners to Member States
- Commissioners availability to National Parliaments
- Representations open to the public
- Utilising Europe Direct centres for regional events
- European Round Table for Democracy
- European Goodwill Ambassadors
- Promoting more effective consultation

- Support for European citizens' projects
  - Greater openness
  - Increased voter participation
  - Specific Eurobarometer on the future of Europe
  - Use of the internet
  - Targeted focus groups
- Plan-D also involves provision of funding for new activities.

Chronologically the first, but – as an internal one – probably the least well known of the three documents is the Action Plan<sup>7</sup> to improve communicating Europe, which has been issued by the Commission to summarise the measures to be taken inside the Commission, to "put its house in order". From the beginning, this was designed to complement the Communication Policy White Paper, and emphasizes – among others – the role of Representations, the need for internal coordination and professional staff. The Action Plan also reorganises DG Press and Communication, rechristening it DG Communication.

The last of the documents discussed in this paper is the White Paper on a European Communication Policy.<sup>8</sup> As a White Paper, it proposes European Union action, it also initiates a consultation with the wider public (this is usually done by a Green Paper). The White Paper, after acknowledging Communication as a policy in its own right, lays down the need for a European public sphere, where debate on European affairs can take place. Closer to the actions to be taken, the White Paper proposes an adoption of a "Code of Conduct on Communication" in which fundamental principles like access to information, inclusiveness, diversity and participation could be laid down. The Code of Conduct is a subject of an independent consultation. The White Paper goes on to stress the importance of empowering citizens, that is, making the means for debate available to all by civic education, connecting citizens with each other and with public

4 COM(2002) 350

5 COM(2004) 196

6 COM(2005) 494

7 SEC(2005) 985

8 COM(2006) 35

institutions. Another part of the Communication Policy proposed would be a new and better connection to the media with presenting European events in connection to peoples' interests or in a local or regional dimension; the utilisation of new technologies is also promoted. Better use of public opinion surveys and cooperation with other institutions, national governments and local authorities, political parties and members of the civil society round up the initiatives proposed by the White Paper.

### **Conclusion**

At the time of writing this article, Plan-D is in its first feedback period, while the consultation launched by the White Paper has barely begun. It is therefore hard to judge their adequacy to the task based on the results. The documents issued after the Constitution referenda seem to bring a genuine commitment to developing a communication with the European citizens, and bring some new elements to the fore, however, "initiating a debate" has been a phrase present in ICP documents since 2001. The main change seems to be that communication is actually better communicated: if this will be enough, remains to be seen. Naturally, better communication does not solve the democratic deficit as such,

at least not on the institutional level. An ongoing, Europe-wide debate on European affairs, however, could lay the foundations for a true European demos.

### **Bibliography**

Action Plan to improve communicating Europe by the Commission 20.7.2005 SEC(2005) 985 final

Communication from the Commission to the Council, European Parliament, Economic and Social Committee, the Committee of the Regions on a new framework for cooperation on activities concerning the information and communication policy of the European Union 27. 6. 2001 COM(2001) 354 final

Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on an information and communication strategy for the European Union 2. 10. 2002 COM(2002) 350 final/2

Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on implementing the information and communication strategy for the European Union 20. 4. 2004 COM(2004) 196 final

Communication from the Commission to the Council, the Europe-

an Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions The Commission's contribution to the period of reflection and beyond: Plan-D for Democracy, Dialogue and Debate 13. 10. 2005 COM(2005) 494 final

Dimitris N. Chrysochoou: EU democracy and the democratic deficit in: Michelle Cini: European Union Politics. Oxford, Oxford University Press, 2003

Ben Crum: Tailoring Representative Democracy to the European Union: Does the European Constitution Reduce the Democratic Deficit? – European Law Journal, 2005. No. 4 452–467

European Governance a White Paper 25. 7. 2001 COM(2001) 428 final

Francois Foret: Advertising Europe in: Andy Smith: Politics and the European Commission. London-New York, Routledge, 2004. 156–169

Patrick Overy: European information. Manchester, European Information Association, 2005

João de Deus Pinheiro: Information, communication, openness. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1994

White Paper on a European Communication Policy (presented by the Commission) 1. 2. 2006 COM(2006) 35 final

## Leniency policy in competition law

### The 2002 /C 45/03 Commission notice on immunity from fines and reduction of fines in cartel cases

The leniency policy is based on the theory, that some business organizations wish to exit from a cartel but do not want to go public because they are afraid of the high fines. This is the reason the Commission gives these undertakings immunity in case they provide information about the members of the cartel. This might sound like a very simple information providing process but the Commission has two conjunctive criteria:

- The undertaking is the first to submit evidence which is in the Commission's view may enable the Commission to carry out an investigation in connection with an alleged cartel affecting the Community or
- The undertaking is the first to submit evidence which in the Commission's view may enable it to find an infringement of Article 81 EC in connection with an alleged cartel affecting the Community.<sup>1</sup>

Upon fulfillment of the above conditions the undertaking shall work together with the Commission, and shall provide all evidences possible.

The Commission has only applied the rule of greatest immunity in case of three companies. In the Rhône-Poulenc case considering the involvement of the company in a vitamin cartel, in the Interbrew – case, where the company was a member of the Luxembourg – beer cartel and in the Sappi case when the company provided useful information about the paper-cartels.

Those undertakings that does not meet the requirements laid down by the criteria listed above may be eligible to benefit from a reduction of any fine that would otherwise have been

imposed. In order to qualify, an undertaking must provide the Commission with evidence of the suspected infringement, which represents significant added value with respect to the evidence already in the Commission's possession and must terminate its involvement in the suspected infringement no later than the time at which it submits the evidence.

The level of reduction an undertaking will benefit from relative to the fine which would otherwise have been imposed as follows: For the first undertaking to meet the above requirements 30-50 percent, the second 20-30 percent and all the other undertakings shall receive a reduction up to 20 percent.<sup>2</sup>

### Leniency policy in the US

The jurisdiction of the United States clearly distinguishes between the corporate and the individual leniency, depending on the party reporting the illegal activity.

#### A.) Corporate leniency policy

The US. Antitrust Division (hereinafter referred to as. Division) has a policy of according leniency to corporations reporting their illegal antitrust activity at an early stage, if they meet certain conditions. "Leniency" means not charging such a firm criminally for the activity being reported. (The policy also is known as the corporate amnesty or corporate immunity policy.)

Leniency will be granted to a corporation reporting illegal activity before an investigation has begun, if the following six conditions are met:

1. At the time the corporation comes forward to report the illegal activity, the Division has not received

information about the illegal activity being reported from any other source;

2. The corporation, upon its discovery of the illegal activity being reported, took prompt and effective action to terminate its part in the activity;
3. The corporation reports the wrongdoing with candor and completeness and provides full, continuing and complete cooperation to the Division throughout the investigation;
4. The confession of wrongdoing is truly a corporate act, as opposed to isolated confessions of individual executives or officials;
5. Where possible, the corporation makes restitution to injured parties; and
6. The corporation did not coerce another party to participate in the illegal activity and clearly was not the leader in, or originator of, the activity.<sup>3</sup>

If a corporation comes forward to report illegal antitrust activity and does not meet all six of the conditions set out above, the corporation, whether it comes forward before or after an investigation has begun, will be granted if seven more conditions are met for instance: the corporation is the first one to come forward and qualify for leniency with respect to the illegal activity being reported, the Division, at the time the corporation comes in, does not yet have evidence against the company that is likely to result in a sustainable conviction, the corporation, upon its discovery of the illegal activity being reported, took prompt and effective action to terminate its part in the activity.<sup>4</sup>

In applying the conditions the primary considerations will be how early the corporation comes forward and whether the corporation coerced another party to participate in the illegal activity or clearly was the leader in, or originator of, the activity. The burden of satisfying the conditions will be low if the corporation comes forward before the Division

1 Commission notice on immunity from fines and reduction of fines in cartel cases (2002/C 45/03)

2 op. cit.

3 [www.usdoj.gov](http://www.usdoj.gov)

4 op. cit.

has begun an investigation into the illegal activity. That burden will increase the closer the Division comes to having evidence that is likely to result in a sustainable conviction.

If a corporation qualifies for leniency under the above conditions all directors, officers, and employees of the corporation who admit their involvement in the illegal antitrust activity as part of the corporate confession will receive leniency, in the form of not being charged criminally for the illegal activity, if they admit their wrongdoing with candor and completeness and continue to assist the Division throughout the investigation.

If a corporation does not qualify for leniency under the above conditions, the directors, officers, and employees who come forward with the corporation will be considered for immunity from criminal prosecution on the same basis as if they had approached the Division individually.

#### A. Individual leniency policy

Later the Division announced a new Leniency Policy for individuals that is effective immediately and applies to all individuals who approach the Division on their own behalf, not as part of a corporate proffer or confession, to seek leniency for reporting illegal antitrust activity of which the Division has not previously been made aware. Under this Policy, "leniency" means not charging such an individual criminally for the activity being reported.

The individuals shall meet the following requirements: Leniency will be granted to an individual reporting illegal antitrust activity before an investigation has begun, if the following three conditions are met:<sup>5</sup>

1. At the time the individual comes forward to report the illegal activity, the Division has not received information about the illegal activity being reported from any other source;

2. The individual reports the wrongdoing with candor and completeness and provides full, continuing and complete cooperation to the Division throughout the investigation; and

3. The individual did not coerce another party to participate in the illegal activity and clearly was not the leader in, or originator of, the activity.

Any individual who does not qualify for leniency under this Policy will be considered for statutory or informal immunity from criminal prosecution. The Division on a case-by-case basis in the exercise of its prosecutorial discretion will make such immunity decisions.

If a corporation attempts to qualify for leniency under the Corporate Leniency Policy, any directors, officers or employees who come forward and confess with the corporation will be considered for leniency solely under the provisions of the Corporate Leniency Policy.

#### The Hungarian leniency policy

One year after the European Commission has published its leniency policy, the Economic Competition Authority has introduced its Notice on the application of a leniency policy to promote the detection of cartels.

In the introduction the notice outlines its own purpose in general terms. In the notice on the fining policy of the GVH, that is, to establish the criteria according to which undertakings participating in a cartel but actively assisting in its detection may be granted immunity from, or a reduction in the amount of, the fine which would otherwise have been imposed. The Notice may be applied to secret cartel agreements between two or more competitors which are aimed directly or indirectly at fixing prices, sharing markets including bid-rigging or fixing production or sales quotas.<sup>6</sup>

The legal background of the leniency policy is based on Article 78

of the Competition Act, which provides that, in setting the amount of the fine, the "effective co-operation" of the respondent "during the proceedings" is to be taken into consideration as a factor to reduce the fine.

The ECA only grants total immunity to the undertaking that provides first evidence about the cartels or is the first to submit new evidence and information which will enable the GVH to find an infringement, on the condition that the GVH did not have, at the time of the submission, sufficient evidence to find an infringement. If these conditions are not fulfilled the only possibility is to reduce the amount of fines. The reduction acts upon the Commission Notice, the first undertaking to fulfill the requirements receives a 30-50 percent reduction, the second 20-30 percent all the others: up to 20 percent. Curiosity that the ECA only decides at the end of the procedure that it will grant the total immunity or not.

#### The leniency policy in practice

Kemira Growhow (Finnish)-Tessenlerlo (Belgian) animal feed producers decided to inform each other with the prices since the 80's from the quantities, prices, evaluated the needs of customers, shared the market. Kemira reported himself to the Economic Competition Authority and the ECA dismissed the fine. In case of fining the companies the fine could have been 10 percent of the relevant product market. Bearing in mind that the total income of the Finnish company was EUR 1,15 billion (from this the Hungarian subsidiary LLC produced HUF 5.1 billion) we can imagine that the fine could have been incredible. During the procedure the Belgian company also helped the ECA and "only" received a HUF 131 million fine.<sup>7</sup>

Example of Royal Bau Kft. could be frightening: Royal Bau-Construm applied for a tender. They agreed that in the last round of the tender Construm would have to make a bet-

5 op. cit.

6 3/2003. számú közlemény A kartellek feltárását segítő engedélyezési politika alkalmazásáról

7 www.hvg.hu

ter offer than Royal Bau. If Construm wins and Royal Bau is second then Construm steps back and then they build the project together. If Royal Bau will not be second Construm does the project alone. They share the work and the profit together. Royal Bau: no fine, Construm: 16,5 million HUF. ECA promised full discretion to the companies but after the procedure they actually boasted themselves with a press release.<sup>8</sup>

Companies jeopardize more than the ECA. Only the fines of the self-reporters get dismissed but they do not get rid of the other sanctions, for example they cannot enter in public procurement procedures for 5 years. Also the customers shall not buy from them, or the competitors shall not make such cartel- agreements with them, what can still be a winning strategy in public procurement procedures.

## Bibliography

- 1.) Commission notice on immunity from fines and reduction of fines in cartel cases (2002/C 45/03)
- 2.) [www.usdoj.gov](http://www.usdoj.gov)
- 3.) 3/2003. számú közlemény A kartellek feltárását segítő engedélyezési politika alkalmazásáról
- 4.) [www.hvg.hu](http://www.hvg.hu)
- 5.) [www.index.hu](http://www.index.hu)

Roland Sándor

## Criminal Law in the English Legal System

It's often said that criminal law is a straightforward subject.

However it might be true, it will be argued in the followings by a brief presentation of a few important elements of criminal law in the English Legal System.

What is criminal law? This is a question that is surprisingly difficult to answer. Most people would imagine the criminal law is about murders, assaults and thefts, which, of course, it is; but the scope of criminal law is wider than this. It also includes pollution offences, crimes against public morals and traffic offences.

It's still clear, but it raises another question: How can criminal law be distinguished from other parts of the law? Probably the best answer to this question is given by Professor Glanville Williams, one of the great criminal law scholars, who argued that criminal law is best defined by the procedures it uses. He suggested that a crime is '*an act that is capable of being followed by criminal proceedings having one of the types of outcome (for example: punishment) known to follow these proceedings.*'<sup>1</sup>

There is no doubt that criminal law plays a distinctive role in society and more: it is the established state response to crime. The breaking of the criminal law is seen as different from the breaking of other kinds of law, in that a breach of the criminal law involves a degree of official moral censure. As Professor Ashworth has written: '*criminal liability is the strongest formal condemnation that society can inflict.*'<sup>2</sup>

### The Role of the Judge in Criminal Proceedings

In spite of that the sources of criminal law are both statute and case law, the criminal law is still largely common law, that is judge-made law. Of course, there are important statutes, mainly dating from the last 150 years, but these have tended to adjust the underlying common law, rather than radically change it. For example the Homicide Act 1957 alters the law of murder without defining '*murder*' and the definition of murder is still a matter of case law. Another interesting example, seems to be against the above mentioned, is the changing of

the Sexual Act.

Before 1956 sexual acts between two men were contrary to the criminal law, but following the Sexual Offences Act 1956 the legal prohibition on private sexual acts between two men over 21 was removed and the age limit has since been reduced to 18 and in 2001 it was reduced to 16.

A clear view of the importance of the judicial role is found in the judgement of Viscount Simonds in *Shaw v. DPP*,<sup>3</sup> in which he denied that the courts have the power to create new crimes but asserted that in exercising their duty as 'servants and guardians of the common law... there remains in the courts of law in residual power to enforce the supreme and fundamental purpose of the law, to conserve not only the safety and order but also the moral welfare of the State, and that it is their duty to guard it against attacks which may be the more insidious because they are novel and unprepared for'. In this case, the protection of public order justified the extension of the offence of conspiracy to cover conduct which was not itself criminal but which, in the view of the House of Lords, was a threat to public morals.

In spite of the pre-eminence of judge made law, it's only recently that the higher courts, the Court of Appeal and the House of Lords, have paid much attention to the development of the criminal law. In the last fifty years criminal law attracted aca-

<sup>8</sup> [www.index.hu/gazdasag/magyar/kart041216](http://www.index.hu/gazdasag/magyar/kart041216)

<sup>1</sup> Jonathan Herring: Criminal Law; 3rd Edition; Palgrave Macmillan 2002. at p. 4.

<sup>2</sup> Jonathan Herring: Criminal Law; 3rd Edition; Palgrave Macmillan 2002. at p. 4.

<sup>3</sup> *Shaw v. DPP* [1962] AC 220

demical attention, the Court of Appeal has developed a strong tradition, and the number of criminal cases going to the House of Lords has increased.

In the last few years however it has become increasingly common for judges, particularly in the House of Lords, to carefully analyse the academic writings in criminal cases, leading sometimes to longer and more carefully reasoned judgements. This has not, of course, meant that academics have stopped criticizing some of the decisions of the House of Lords.<sup>4</sup>

### Classification of Offences

Some criminal trials are carried out in front of a judge and jury (this is called trial on indictment, and takes place in the Crown Court), but most are tried summarily by magistrates.

The difference between summary and indictable offences is the following: the basic distinction when classifying criminal offences is between those that are tried on indictment, those that are tried summarily, and those that can be tried either way.

- In the first group are the most serious offences, such as murder, manslaughter and rape. They are tried before a judge and jury in a Crown Court.
- Relatively minor offences, such as many motoring offences, are in the second group and these are tried before magistrates, who have limited sentencing powers.
- In the third group are those offences such as theft, which may vary considerably in their seriousness according to circumstances. They may be tried either way, and the choice is made in the Magistrates' Court.<sup>5</sup>

Either the magistrates or the accused may insist on trial on indictment; only if both agree will the case be tried summarily.

For the magistrates, the choice will depend on the seriousness of the charge, as indicated by the prosecution statements, and whether the

case seems likely to raise a difficult question of law, which a judge would be better able to decide than lay magistrates.

For the accused, the choice will depend on many factors: summary trial is faster and cheaper (this may be important if the accused is ordered to make a contribution to legal aid); the Crown Court can impose heavier sentences, although the magistrates can, if they convict, decide to commit the offender for sentence to the Crown Court; and magistrates have a reputation of being more likely to convict, especially if the defence relies on challenging police evidence.

The rules of procedure applicable to the two forms of trial are different, the sentencing powers differ, as do the rights of appeal, but the definition of the offence do not change according to whether the accused is tried in the Crown Court or the Magistrates' Court.

This is the point to note that the Criminal Law Act 1967 also created the concept of an *arrestable* offence.<sup>6</sup>

### Judge and Jury

About the position of the judge and the jury we can say that the judge has a duty to ensure that the trial is conducted according to the rules of procedure and evidence, a large subject in itself. The judge's function is to explain the law to the jury: this is a very important part of the judge's summing-up, in which he/she addresses the jury before they retire to consider their verdict. If any questions of law are raised during the trial, by either the prosecution, the defence or by the judge his/herself, it is the judge who must give the ruling of the point. The jury is bound to take the law from the judge. It may be possible for the defendant to challenge the judge's ruling on the law by appealing to a higher court after the verdict. Decisions on the law by magistrates can always be challenged in a higher court, either the

Crown Court or the Higher Court.

It is the function of the jury to decide questions of fact and to apply the law to the facts so as to arrive at a verdict on the charge facing the defendant. The charge will be stated on a formal document, known as an indictment, which will specify, in brief, the nature of the allegation facing the defendant, including particularly the offence with which he/she is charged. It may well be that there are some aspects of the case on which the prosecution and defence agree. For example, the defendant may admit that he was at the scene of the crime, but deny that he hit the victim. In such a case, obviously the jury will focus on those factual issues that are in dispute. The jury is only to consider whether the defendant committed the offence with which he is charged. The judge will inform a jury if this may be possible. It is not true to say that the jury is not concerned with the law at all: if that were so, then the 'verdict' would merely be a series of statements of fact about what the jury think happened. A verdict is the law applied to the facts, which results in a conclusion of guilt or innocence.

An important aspect of the jury's function is to decide what happened: whether a particular witness is telling the truth, for example; or whether an identification that has been denied is reliable. The jury deals not only with the facts of what happened: it is also asked to decide and measure the conduct of the accused person against its view of what a *reasonable person* would have done or thought.

Yet another aspect to the jury's function is to determine the meaning of words used by statutes. Sometimes the words are defined, either in the statute itself, or by the judges.<sup>7</sup>

### The burden of proof

It is fundamental to a criminal trial that the prosecution must prove its

4 Jonathan Herring: *Criminal Law*; 3rd Edition; Palgrave Macmillan 2002. at p. 23.

5 Jonathan Herring: *Criminal Law*; 3rd Edition; Palgrave Macmillan 2002. at p. 29.

6 This is now defined in s.24 and s.25 of the Police and Criminal Evidence Act 1984 and it says: both police officers and members of the public are able to arrest without a warrant where a person has committed an arrestable offence.

7 Jonathan Herring: *Criminal Law*; 3rd Edition; Palgrave Macmillan 2002. at p. 24–25.



case: a person, however clear the evidence seems to be, is innocent until proved guilty.<sup>8</sup> The prosecution has to prove its case beyond reasonable doubt, and the judge must direct the jury that is not to convict unless it is convinced that all the elements of the offence were present. The phrase 'beyond reasonable doubt' is the conventional way of expressing the idea that the jury must feel sure of the accused's guilt.

The judge cannot direct a conviction, because only the jury can find the facts and apply the law those facts. However, it may be appropriate for the judge to say 'if you find the facts to be this then you should acquit but if you find the facts to be that you should convict'. The judge also ensures that the rules of evidence are complied with and can exclude evidence that is inadmissible. The judge may direct an acquittal on part of the indictment (one of the 'counts', alleging one offence) but leave the rest to the jury. This is sometimes explained by saying that the prosecution has both an evidential burden – to produce enough evidence to justify leaving the case to the jury – and a burden of proof – to prove the case beyond reasonable doubt. The evidential burden is to satisfy the judge, the burden of proof is to satisfy the jury. There is a principle which is very important to know: at the end of the trial, the prosecution must prove all the elements of the offence in order to obtain a conviction. If such a defence is raised on the facts as presented by the prosecution, the judge will direct to the jury on the law relating to the defence in question. If the defence is not revealed by the prosecution's evidence, the accused has a burden of producing sufficient evidence of the defence to justify leaving it to the jury, and if he/she does not the judge will refuse to let the jury consider it. If the accused denies the knowledge or intention required for the offence, his own evidence will be enough to put to the jury. If he/she fails to produce any evidence in his defence, he puts him/herself at risk of conviction

by making the prosecution's burden of proof easier to discharge. If the judge puts the defence to the jury, the prosecution then has the burden of disproving that defence in order to obtain a conviction.

At the end of the defence case, the judge will sum up to the jury, telling them the elements of the offence which the prosecution must prove, and summarizing the evidence. The judge will point the jury towards the issues in the case, the areas of dispute between the prosecution and the accused, and explain the burden of proof. The jury will then determine the facts (what happened?), apply the law to them (is this murder?) and reach a verdict.<sup>9</sup>

### Reform of the law

Reform of the criminal law, like any branch of the law, is dependent on Acts of Parliament. Over the last thirty years, Parliament has relied heavily on the work done and Reports produced by two committees: the Criminal Law Revision Committee, established in 1959; and the Law Commission, established in 1965. Reports prepared by these bodies often have a draft Bill attached, which may form the basis of legislation. When a major revision of the law is envisaged, a Royal Commission may be set up this was in 1981 and eventually led to the Police and Criminal Evidence Act 1984.

The Human Rights Act 1998 has also had an impact upon the application of criminal law and criminal procedure rules. English judges now are obliged by English law to ensure that their interpretation of the law reflects the principles of a fair trial, respect for privacy and home life and other such principles enshrined in the European Convention on Human Rights.

As we know most of the European Countries have a Code of Criminal Law. There have been calls increasingly for England and Wales to have such a Code.

The mentioned Law Commission has been working on a Criminal

Code for over two decades. The first draft code was produced in 1985 and recently started to produce short draft bills to deal with specific topics. As yet none of these Law Commission draft bills have been enacted. It is interesting that in more recent reports the Law Commission has highlighted the financial savings that a Code could produce for the criminal justice system, perhaps in an attempt to make the reforms politically more attractive. In the paper entitled Criminal Justice: The Way Ahead (2001) the government indicated that it wishes to improve the efficiency and effectiveness of the criminal justice system, including codifying criminal law.

If the Law Commission's proposals for a Code ever enacted they will signify a radical change in the nature of the English Criminal Law.

It would lead to a movement away from the primarily *case law-based* system based to a *statutory-based* system. The Code would be a single statute that would aim to set out the entire criminal law.

About the benefits of a Code we could say:

- a Code is summarize the law in a written document
  - therefore the law would be easier to ascertain
  - it helps to fulfil the ideal of the rule of law
  - and the last but not least
  - it ensures that the criminal law satisfies the requirements of the European Convention on Human Rights.
- In face of such arguments it is hard to argue against a Criminal Code, but there are some concerns
- a Code may become obsessed with a guiding principles and internal consistency
  - it is easy to over-stress the benefits of a Code and that any advantages will be minimal.

The Law Commission has stated that *'the creative role of the judge will therefore continue to play a part where the legislation doesn't any answer.'*

But finally it must be said that the members of the public will not be

8 Originating from the case of Woolmington [1935] 1AC 111

9 Jonathan Herring: Criminal Law; 3rd Edition; Palgrave Macmillan 2002. at p. 26–27.

quick to purchase and read copies of any new Code and so perhaps making the Code comprehensible to a lay person should not be high on the priorities for a Code.<sup>10</sup>

In conclusion, we saw, that during the recent decades a huge impact has been carried out in the English Legal System including the Criminal Law as well. In time where the criminal courts structure is itself under review, the consistency and fairness of the criminal justice system is perhaps even more topical. Not only legislators are faced by a continuing discussion on the need to legislate the criminal code, but in addition other obligations may be imposed upon them to reconsider or clarify areas of law to comply with the UK's interna-

tional obligations (e.g. Human Rights Act – European Convention of Human Rights) or to keep up with the demands of society and the UK voters. And how it will work in the future? – It doesn't seem to be clear but it opens huge possibilities for the English Legal System.

#### References

Jonathan Herring: *Criminal Law*; 3rd Edition; Palgrave Macmillan 2002.

Asworth: 'Interpreting Criminal Statutes: a Case of Legality' (1991) 107 *Law Quarterly Review*

Asworth: Taking the Consequences, in Shute, Gardner and Horder (eds), *Action and Value in Criminal*

*Law* (1993, Oxford University Press) Asworth: *The Criminal Process* (1999, Oxford University)

Denise Ashmore: *An Introduction to Criminal Law* (2005, University of Cambridge)

Devlin: *The Enforcement of Morals* (1968, Oxford University Press)

Devlin: *The Judge* (1979, Oxford University Press)

Hart: *Law, Liberty and Morality* (1963, Oxford University Press)

Smith: *The Presumption of Innocence* (1987) 38 *Northern Ireland Law Review* 223.

Williams: *The Definition of Crime* (1955) *Current Legal Problems* 107.

Williams: 'Convictions and Fair Labelling' (1983) *Cambridge Law Journal* 85.

Gergely Szalóki

## Some thoughts on freedom of religion in the decisions of the Constitutional Court

Article 60. of the Constitution declares the freedom of religion. It is read 'in the Republic of Hungary everyone has the right to freedom of thought, freedom of conscience and freedom of religion.'<sup>1</sup> Neither our Constitution nor Act IV of 1990 gives us a strict definition of these freedoms, however, its contents are defined by the Constitution, and almost the same sentence can be found in Act IV of 1990. This reads: 'This right shall include the free choice or acceptance of a religion or belief, and the freedom to publicly or privately express or decline to express, exercise and teach such religions and beliefs by way of religious actions, rites or in any other way, either individually or in a group.'<sup>2</sup> Furthermore our Constitution declares the principle of secularization: 'The church and the State shall operate in separation in the Republic

of Hungary.'<sup>3</sup> On these ground rules and principles the Constitutional Court made some decisions concerning this issue. Our purpose is to highlight the most significant decisions helping us to interpret one aspect of freedom of religion and conscience: the principle of secularization. In this article we shall elaborate only upon the validation of principle of secularization, the neutrality of the state on the particular fields of law and society: family law and education. We shall not concern with the economical aspects of it, however, we recognize existing differences of support between the particular solutions of different countries.

#### Principle of neutrality and principle of secularization

Decision 4/1993 of the Constitutional Court stated the state's beha-

viour or opinion has to be neutral in religious matters, furthermore it has to provide the validation of freedom of conscience for everyone; the secularization does not mean that the state ignores the specifics of the churches; schools of state cannot be committed to any ideology or religion; state is obliged to ensure the opportunity establishing religious schools of churches. These are the main statements of this decision, that are closely related to our topic. In this the court clarified the contents of freedom of religion analysing its relationship to other constitutional rights and freedoms, and the court concerned with secularization too. Furthermore this decision concerns with the Act XXXII of 1991 on settlement real-estate properties of the churches, however, we shall not take this part into consideration.

<sup>10</sup> Jonathan Herring: *Criminal Law*; 3rd Edition; Palgrave Macmillan 2002. at p. 31–33.

<sup>1</sup> Art. 60. para. 1. of Constitution (hereinafter Cons.)

<sup>2</sup> Art. 60. para. 2. of Cons. and Art. 2. para. 1. of Act IV of 1990 on Freedom of Conscience and Religions as Well as Churches (hereinafter Act IV of 1990)

<sup>3</sup> Art. 60. para. 3. of Cons.

Firstly we must mention the relationship between freedom of religion and right of human dignity according to the resolution. Two aspects of the right of human dignity had been explained by the court already. The right of human dignity determines the legal status of the person on one hand,<sup>4</sup> and on the other hand the right of human dignity is approached as a general right of personality<sup>5</sup> which contains the free improvement of the personality. The freedom of conscience and religion is a part of the personality, therefore its free improvement shall be considered as a part of human dignity. The personality cannot be affected by the law, the law's task is only to provide the conditions of its autonomy.<sup>6</sup>

The relationship between freedom of religion and freedom of expression of an opinion is quite strong. Decision 30/1992 of the Constitutional Court categorized the freedom of religion to the basic rights of the communication. These rights' 'mother-right' is the freedom of expression. Thoughts and beliefs can only be affected by the law if those are expressed. This expression is the practice of religion. It can only be protected by the state, if the free flow of ideas is provided. Decision 30/1992 reads the opinion is protected regardless of its truth or its untruth. This is also valid for the religions – the state is not allowed to examine the truth of a religious belief.<sup>7</sup>

The Constitution obliges the state *expressis verbis* to be neutral in such matters.<sup>8</sup> The state and the churches are secularized in Hungary, which means that the state cannot be committed to any ideology or religion, state and church cannot be connect-

ed institutionally, state does not intervene in the business' of the churches, and is not allowed to make any kind of statement in religious matters.<sup>9</sup> Antal Ádám gives a more detailed answer to this question. According to his opinion the followings were the main contents of the states' neutrality:<sup>10</sup>

- state cannot be attached to a church institutionally,
- state cannot be committed to any belief of a religion,
- state shall not intervene in the business' of the churches and shall not make any kind of statement in religious matters,
- state should accept the self-interpretations and self-definitions of the religions and churches in the matters of belief,
- no state pressure may be applied in the interest of enforcing the internal laws and rules of a church,<sup>11</sup>
- religious taxes cannot be executed by state pressure,
- the state shall not establish an institution controlling and governing the churches,
- since the state has to accept the self-interpretations and self-definitions, the state can pass laws giving only the frames of operation of the churches.

These basic rules of the states' neutrality are meant to ensure the validation of freedom of religion. However, the neutrality does not mean that the state ignores the specifics of the churches: 'the church' is defined differently by the particular religions and by the state, as it is mentioned by Antal Ádám in his opinion. The state cannot follow the religion's 'church-ideas', or be committed by these, but can regard the fact that the churches are different from any other civil

associations because of their history, role in the society etc. The state is obliged to provide the validation of the freedom of religion and conscience, so the neutrality does not mean inactivity.<sup>12</sup>

### Active neutrality in the education

This obligation for activity can be easily recognized on the field of education. Act IV of 1990 reads the parents have the right to choose the way of moral, religious education of their children.<sup>13</sup> Furthermore it is stated clearly that churches can do any educational activities, that is not held for the state by law.<sup>14</sup> In the schools maintained by the state the churches can organize religious courses. The decision 4/1993 of the Constitutional Court stated there is a difference between a religious school and a school maintained by the state, because the schools of the state have to be neutral in religious issues, however, both of them are obliged to give the information objectively. But the tasks of the state are not fulfilled by maintaining neutral schools, the parents have the right to choose the way of education of their children; that could mean religious education too. The state has to provide the legal circumstances for establishing religious schools. Even if the parents don't have the right to constrain the state to establish such schools, the parents have the right to educate their children according to their religion. The state has to avoid the situation of constraining the parents on way of education that is confronting with their religion.<sup>15</sup>

The court cited this former decision in another decision. Decision 18/1994 concerns with Act LXXIX of

4 Decision 64/1991 of the Constitutional Court

5 Decision 8/1990 of the Constitutional Court

6 Decision 4/1993 of the Constitutional Court

7 Decision 4/1993 of the Constitutional Court

8 For instance Art. 70/G. para. 2. of Cons.

9 Decision 4/1993 of the Constitutional Court; See also: Balázs Schanda: Religious freedom issues in Hungary, Brigham Young University Law Review 2002 431-432.; Schweitzer Gábor: Elválasztás vagy összefonódás, Állam- és Jogtudomány 43. 2002 310-311.; Paczolay Péter: Lelkiismereti és vallásszabadság, Acta Humana, No. 18-19. (1995) 151.; Ádám Antal: Az Alkotmánybíróság egyházakkal kapcsolatos határozatai. In: Tízéves az Alkotmánybíróság (szerk.: Bitskey Botond) Alkotmánybíróság, Budapest 2000. 125-127.

10 Ádám A.: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás, Budapest 1998., 111-113.

11 This principle can be also found in Art. 15. para. 2. of Act IV of 1990.

12 Decision 4/1993 of the Constitutional Court

13 Art. 5. of Act IV of 1990

14 Art. 17. of Act IV of 1990

15 Decision 4/1993 of the Constitutional Court

1993 on the Lower Education. According to the motion the regulation of the Act is unconstitutional, because the state and self-government are not allowed to establish schools, which are committed religiously and this should be considered as a discrimination. The Constitutional Court dismissed the case of course, because the court examined, if it is a discrimination, and it stated that it is not. Secondly the Court emphasized that how many constitutional rules exist, that read about the secularization and the neutrality of the state in these issues.

The case described in the decision 32/2003 of the Constitutional Court gives us a perfect example for the basic rule contained by the principle of neutrality, mentioned by Antal Ádám,<sup>16</sup> and defined by the Act IV of 1990.<sup>17</sup> This basic rule reads that state pressure cannot be used to enforce internal laws or rules passed by a church. In the decision the Constitutional Court stated that the courts of the Republic of Hungary have to consider the cases, if the litigation between a church and somebody – who was in legal relationship with this church – is based on the laws of the state. The petitioner was in service of the Hungarian Calvinist Church, he was a teacher at the University of Theology of Debrecen. The petitioner accepted the offer of the church about his superannuation. After this he turned to the Tribunal of Synod, and attacked his legal statement about his superannuation. The Tribunal stated that there is no evidence which this claim could be based on. The petitioner turned to the City Court of Debrecen. The first instance stated that the basis of the claim is a law of the church. According to the Article 15. paragraph 1. and paragraph 2. of Act IV of 1990 the first instance dismissed the case on 03/07/1997. The second instance destroyed the decision of the first instance and ordered to transpose the litigation to the Tribunal of the Synod on 21/01/1998. The petitioner appealed

to the Supreme Court, however, the Tribunal of Synod transposed the litigation to the Labour Court of Debrecen, because it has scope on the claims relating to labour issues. The resolution was passed on 04/06/1998. The Supreme Court kept in force the final judgement of the second instance but put aside the parts concerning with the transposition. The reasoning was that the damage of the employee caused by the church shall be decided according to the laws of the state. This decision was passed on 03/11/1998, after the Tribunal of Synod had transposed the case to the Labour Court of Debrecen. The Labour Court of Debrecen dismissed the case, since the legal relationship of the pastors of the church is regulated by the laws of the church and based on the Article 15. of Act IV of 1990 the profane courts are not allowed to take this litigation into consideration: the decisions of the Tribunal cannot be reviewed by the courts of the state. The second instance kept in force the decision of the first instance. According to its reasoning the claims based on the laws of the church can be validated by the tribunals of the church. Only the claims based on the laws of the state can be validated by the courts of the state. The Supreme Court reviewed the final judgement. The petitioner stated, that the labour courts have to consider every case that is relating to labour issues, in spite of this argument the Supreme Court kept in force the final judgement with the same reasoning.

The petitioner turned to the Constitutional Court, and requested to state the unconstitutionality of the decisions of the courts, and to destroy these decisions; he also requested to state the unconstitutionality of Article 15. of Act IV of 1990. He stated, that principle of secularization was not made by the Constitutional Court in his decisions (Decision 4/1993 and 8/1993 of the Constitutional Court) with the intention to aggrieve somebody's basic

right, however, his right to appeal provided by the Article 57. paragraph 1. of the Constitution got aggrieved. According to the just interpretation of Article 60. paragraph 3. of the Constitution the secularization is valid only on the field of exercise of religion, so the secularization is not unlimited. The profane law is general, so the secularization is limited by the basic rights provided by the profane law. The Constitutional Court refused of course to destroy the sentences of the courts, because it is not in its scope, and emphasized the main statements of decision 4/1993 regarding to the principle of secularization. It reads:

- The Constitution declares *expressis verbis* the neutrality of the state, and the secularization.
- The principle of secularization means, that the state and the church cannot join or attach together institutionally; the state does not identify itself with a religion.
- The state shall handle the churches equally, but it does not mean the lack of consideration of their role in the society.
- The state is not allowed to take a stand on issues of religion.
- The state is obliged to provide the legal conditions of the positive and negative freedom of religion without any discrimination.
- The method of the secularization is different according to the different states.<sup>18</sup>

In decision 32/2003 the Constitutional Court emphasized again that the principle of secularization means, that the state shall not intervene in the business of the churches. However, it cannot be closed off that the legal system of the state and of the church will regulate the same legal relationship. Between the church and its member such legal relationship can be established which is regulated by the laws of the church, but it cannot be forced by the state because of the mentioned article of Act IV of 1990.<sup>19</sup> However, such legal relationship can be also established which is regulated by the laws

16 Ádám A.: *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás*, Budapest 1998., 111.

17 Art. 15. para. 2. of Act IV of 1990

18 Decision 32/2003 of the Constitutional Court; it can be also found in Decision 4/1993 of the Constitutional Court.

19 Art. 15. para. 2. of Act IV of 1990

of the state. Claims arisen from such legal relationship can be validated by the courts of the state. It is a constitutional requirement that the secularization shall be validated not only on the field of legislation, but the neutrality of the state cannot violate a constitutional right or freedom. Therefore the courts shall consider the cases which are based on the laws of the state even if a church is involved, but refuse to consider the cases which are based on the laws of a church.<sup>20</sup>

### Neutrality in family issues

One of the most sensitive fields of law is the one related to family issues. The question of freedom of religion, its validation in a family is more frequent topic as we would think at first. It could be an issue at the choice of the child's name, of school and of the religion of the child actually. And it also intended to be made an issue at divorce when the main question is the placing of the child. Firstly we shall examine the relevant decision of the Constitutional Court, which shows us another aspect of this issue: the confrontation of the rights of the parents and the children. Even the international conventions are confronting in this issue as Balázs Schanda appointed in his article: 'Under the Convention on the Rights of Child,<sup>21</sup> parents or legal guardians only have the right "to provide direction to the child in the exercise of his or her right in a manner consistent with the evolving capacities of the child".<sup>22</sup> Previous international documents, such as the 1981 Declaration,<sup>23</sup> placed particular emphasis on the rights of parents or legal guardians to organize life within the family in accordance with their religion or belief and to decide whether their children will receive religious education.<sup>24</sup>

Under the 1981 Declaration, the wishes of parents regarding religion or belief are to be respected even if a child is not in the parents' care, and the requirements of the 1981 Declaration protect the religious integrity of the family, especially against the state. Similarly, the ICCPR<sup>25</sup> states that the "States parties to the present Covenant undertake to have respect for the liberty of parents and, when applicable, legal guardians to ensure the religious and moral education of their children in conformity with their own convictions."<sup>26</sup> It must be decided whose right it is to make decisions concerning the religious life of a minor. Whereas the 1981 Declaration and the ICCPR acknowledge that parents have the right to make such decisions, the Convention on the Rights of the Child only recognizes the right of parents to provide direction in the making of such decision.<sup>27</sup> Secondly we shall analyze the circumstances taken into consideration by deciding the placing of a child in three decisions of the Supreme Court; we shall discover the validation of the principle of neutrality in these three resolutions.

Decision 995/B/1990 of the Constitutional Court is concerned with the Family Code.<sup>28</sup> According to the petitioner's opinion many articles of the Family Code are unconstitutional, however, the Court rejected all of the motions. One of these motions was related to the parents' supervision on their children. According to the petitioners' opinion the parents' right of supervision – which contains the choice of education of their children – is an essential human right, which is unlimitable.

Article 67. of the Constitution was taken into consideration by the Constitutional Court. It reads: 'In the Republic of Hungary all children have the right to receive the protec-

tion and care of their family, and of the State and society, which is necessary for their satisfactory physical, mental and moral development.<sup>29</sup> Parents have the right to choose the form of education given to their children.<sup>30</sup> The court stated, that the parents' right contained that the parents shall decide the most appropriate education for their children according to their tradition, religion, ideology and social status. Contrary to this, paragraph 1. shows us the obligations of the parents; the Constitution did not appoint only the parents as the objects of these tasks, but the state and the society are appointed too, so if the parents do not fulfill their tasks sufficiently, the law shall give the opportunity to interfere, and this interference shall limit the parents' right necessarily. The parents' right can be limited, but only because of the children's interests. Until the Family Code limits the parents' rights according to this principle, the law is not unconstitutional. The Constitutional Court said practically that the children's rights are primary to the parents' rights. In this situation it is not unimaginable, that the parents' freedom of religion will be limited, if the education jeopardizes the development of their children.

The same idea – best interest of the child – can be discovered in the decision 1994/543 of the Supreme Court examining the circumstances that should be taken into consideration deciding the placement of the child. Decision 1998/132 of the Supreme Court stated clearly that the difference of the ideology cannot be considered by the case of placement of the children. In this case the mother (respondent) was Jehovah's witness. The father (claimant) requested the court to amend the agreement on the placement of the children concluded by them, because Respondent is

20 Decision 32/2003 of the Constitutional Court

21 Convention on the Rights of the Child adopted by the United Nations General Assembly in 1989.

22 Art. 14. para. 2. of the Convention on the Rights of the Child

23 Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination Based on Religion or Belief (hereinafter 1981 Declaration)

24 Art. 5. of 1981 Declaration

25 International Covenant on Civil and Political Rights 1966 (hereinafter ICCPR)

26 Art. 18. para. 4. of ICCPR

27 Schanda 2002 423.

28 Act IV of 1952 on Marriage, Family and Guardianship (hereinafter Family Code)

29 Art. 67. para. 1. of Cons.

30 Art. 67. para. 2. of Cons.

Jehovah's witness and she impedes the education and the moral and mental development of the children. The first instance modified the agreement and placed the children by the Claimant, because it stated, that Respondent neglect the children. Furthermore Respondent did not answer, if she would allow transfusion for the children, when it was necessary, and it was considered negatively by the court. The second instance destroyed the first instance's decision, because not all of the facts were proven and ordered the first instance for a renewed proceeding. The first instance – in the renewed process – found that Respondent did not neglect the children, she educated them well, but – according to the pshychist expert's opinion – the elderly child's psychic development was jeopardized. The elderly brother was placed by the Claimant, the younger was housed by the Respondent. The second instance kept this decision in force with its right reasoning.

The Supreme Court destroyed the final judgement, because the Claimant requested the change of the placement only because of the religion of the Respondent. The Supreme Court stated, that such reason for change did violate the principles of the Constitution<sup>31</sup> and the Family Code.<sup>32</sup> The Guideline Nr. 17. of the Supreme Court reads, that the ideology of the parents should be

considered by the placement of the children, but this did not get in the practice of the courts – because of the violations of the above mentioned principles. Therefore the Guideline Nr. 24. of the Supreme Court amended the former guideline according to the laws. So the difference of the parents' ideology or religion shall not be considered in this kind of cases, only the parents' ability for the children's education shall be considered.

Almost the same decision can be found in the decision 2001/479 of the Supreme Court. The parents got divorced by the first instance, and the child was placed by the mother, who is a Jehovah's witness. The second instance made the same decision. The Claimant (the father) requested a review of the final judgement because – according to his opinion – the court violated his right to freedom of religion, (Constitution Art. 60.) and the current practice of the courts at those cases.

The Supreme Court destroyed the final judgement. We will focus only on the parts of the reasoning, that are relating to our topic. The Supreme Court destroyed the final judgement on very different bases: the proof and the evidences were not sufficient – but it is not related to our issue. According to the Article 72/A. paragraph 1. of the Family Code the court shall place the child, where he can get the better education, and his physical, psychical and moral devel-

opment is provided better. The second instance was right in its reasoning, when it emphasized, that this issue shall not be taken into consideration in this case. The religion of the mother cannot be considered as a disadvantage; the church of the Jehova's Witnesses is a registered church according to the Article 8. paragraph 2. of the Act IV of 1990. Its confessions should not take a part in the case.

Lastly we shall summarize our main statements. First of all we tried to collect all of the contents of the principle of secularization, we found that validation of secularization ensure the validation of freedom of religion and conscience. Then we stated that the neutrality of the state is the main point of secularization, without the principle of neutrality the principle of secularization would be depleted. So the lack of neutrality would jeopardize the validation of freedom of religion and conscience. Secondly we examined two fields of the society, where the neutrality of the state seems to be the most important. We analysed decisions of the Constitutional Court and resolutions of the Supreme Court too, in the interest to find out that the principle of neutrality is validated not only on the field of legislation, but in the jurisdiction too, since the courts rejected to be involved in religious matters by deciding the cases, and focused on the child's interest.

31 Art. 60. of Cons.

32 Art. 72/A. para. 1. of the Family Code

## The Death Penalty in the United States

The United States is one of those democratic countries which still maintains the capital punishment for certain crimes. In this regard the USA is a rare exception to the present democracies along with, among other states, for example Japan and South Korea. In this study I am going to examine the history of death penalty in America.

The first recorded execution in the New World was presented in 1608 when a Captain George Kendall was shot in Virginia on the grounds of the charge with espionage in favour of Spain. (Otherwise, the first woman, Jane Champion, to be executed in the New World, was hanged in 1632, also in Virginia.) In the 17th and 18th century a whole of capital punishments were achieved, principally in virtue of the Holy Bible. In this era such crimes were punished by death, like adultery, sodomy, bestiality, homosexuality or sorcery (see for example the Salem Witchcraft Trials of 1692 in Massachusetts). Besides the biblical crimes such common offenses were also penalized, like larceny, robbery, rape, arson, poisoning, kidnapping etc., and certainly all the life-threatening criminal offenses, like murder (however those be named: capital murder, first-degree murder, aggravated murder, intentional murder), homicide, attempted murder etc. as well. "Naturally" the crimes against the state, like treason, espionage, were also punished by death.

The first step in the decline of the "strict criminal justice" was in 1682 in Pennsylvania where the so-called "Great Act" abolished the death penalty for all crimes except murder

and the crimes against the state. Pennsylvania was also the first state to prohibit the public executions in 1834 (the same provision was applied in 1835 by New York and New Jersey as well). In 1838 Tennessee became the first (and in 1841 Alabama became the second) state which did not prescribe mandatory death sentences<sup>1</sup> for capital offenses. (This practice will be forbidden for the whole federation only in 1976 by the Supreme Court of the United States in *Woodson v. North Carolina*.)<sup>2</sup> In 1845 the American Society for the Abolition of Capital Punishment, the first abolitionist association in the United States was established. The ASACP was the first national alliance that aimed to stop the practice of executions, but it did not manage to achieve its goal (and virtually in that time and in that society it did not have any chance of it). In 1846 the Congress of Michigan passed an act abolishing capital punishment for all common crimes (including murder as well), but this bill still held up this kind of sanction for the crimes against the state and for military offenses. (This act came into force on 1st March, 1847.) And finally Wisconsin became the first state in the USA to abolish the death penalty for all crimes without exception. (This law was passed in 1852, but it came into effect only in 1853.) This event was the very beginning of a new era in the history of the United States, lasting up to 1972, and by the end of this long criminal development the capital punishment, as then practised in the states of the USA,

will have been declared unconstitutional and therefore the implementation of the formerly imposed death penalties will have been suspended by the Supreme Court's surprising, unforeseen and unexpected decision.

This era (the years between 1853 and 1972) was not only the time of humanization and that of the decrease of imposition of capital punishments (except, of course, the period between the First and Second World War), but this was the age of the introduction of new forms of execution as well. In the states of the USA until 1890 there were two main traditional kinds of executional method: shooting (generally for military crimes) and hanging (principally for common offenses). The electrocution as a new method was introduced in New York in 1890 since the New York legislature (and, of course, other states' legislatures as well) sought a new sort of executional technique that was more humane than hanging. Governor David Bennett Hill set up a legislative committee in 1886<sup>3</sup> to examine other executional methods. This committee suggested utilizing electric current as an alternative of hanging. On the grounds of the proposal of this commission a new law was enacted on 4th June, 1888 introducing the electric chair to cause death for capital offences committed after 1st January, 1889. (In the meanwhile the chair itself was designed in 1888/1889 by Harold P. Brown, who chose from the two possible kinds of current, Thomas Alva Edison's direct current /DC/ and George Westinghouse's alternating current /AC/ the latter.) The first offender executed by electrocution (using Westinghouse's alternating current) on 6th August, 1890 became a William Kemmler, who was sentenced to death because of murdering his lover Matilda ("Tillie") Ziegler.

Even the first execution was botched,<sup>4</sup> and in the 20th century

1 Mandatory death sentence means that capital punishment is enacted as an absolute categorical sanction. Therefore if a defendant is found guilty, the judge or the jury must sentence him to death, that is, the imposing of the capital punishment in this case is compulsory for the jurors or the judge. 2 428 U.S. 280 (1976)

3 "A Commission to Investigate and Report the Most Humane and Practical Method of Carrying into Effect the Sentence of Death in Capital Cases". The members of this commission were Alfred Southwick, Matthew Hale, and Elbridge Gerry.

4 According to a 1996 decision of the US Court of Appeals of the Ninth Circuit, an execution is botched if the death is 1) not instantaneous, 2) not painless or 3) lingering. By the way, according to the declaration of the same federal court in *Fiero v. Gomez* in 1994, "lingering" means that an execution lasts more than two minutes. In virtue of these rulings, even if a painless execution needs more than 120 seconds, this administration will be per se in violation of the clause of cruel and unusual punishment of the Eighth Amendment to the Constitution of the United States.

there will be many other ones. Namely during the electrocution the condemned is strapped to a chair with belts and given a jolt of approximately 1500 volts that lasts for between 30 seconds and 2 minutes. It is pretty often that some kind of failure occurs, for example two or even more jolts of power need to be applied,<sup>5</sup> the offender's body starts burning,<sup>6</sup> his veins explode, his eyes flow out, he sometimes spontaneously defecates, urines or vomits blood. Therefore in 1921 in Nevada the state Congress searched for a new form of executional method that was more painless than the other ones. In this case they thought of not only the physical, but the psychological pain as well. Because the greatest torment is not the somatic, but the psychic distress, they decided not to inform the death row prisoner of refusal of clemency petition. Instead of it when the governor dismissed the claim of pardon, lethal gas would have been administered into the convict's cell while his sleeping, so it could have been avoided the terror of those months or years when he was aware of being killed on a certain day by the state.

However, because of practical difficulties (the death row or death cell has a common area with the other offenders' cells) it proved impossible, this proposal changed into the solution that the lethal gas should be used in a separate accommodation. Emmer Boyle, the abolitionist governor of Nevada signed this act since he presumed that it would have been declared unconstitutional and reversed by the Supreme Court of Nevada. However, the Supreme Court failed to do that, so the gas chamber was introduced.<sup>7</sup> The first prisoner executed by asphyxiation

was a Chinese criminal, Gee Jon on 28th February, 1924.

But this method was also not void of problems. People generally suffocate for several minutes until they die from hypoxia, sometimes manage to break out from their straps and try to do the same from the chamber what is very dangerous for the wardens and official witnesses, too. It could also happen that some hydrogen cyanide gas remains in the lungs of the deadly corpse, so the orderlies, coroners or the cleaning crews can be poisoned. Despite all the problems, these two new kinds of executional method became soon very popular among other states as well and began to extrude the "classic" ways of execution.

Nevertheless, this age can be called the time of humanization of death penalty in the United States, mainly because of the decrease in executions, except, of course, the 1930's, when a contrary tendency operated, and because of, naturally, other things, too. Of these latter events it must be by all means mentioned the founding of the American League to Abolish Capital Punishment (ALACP) that has happened in 1925 and the ending of the public executions. The last public execution was that of Rainey Bethea, a 22-year-old black man in Owensboro, Kentucky, on 14th August, 1936. Bethea was convicted of murder<sup>8</sup> and was hanged in a large field attended about 20 000 people and when at 5.45 a.m. he was pronounced dead several hundred men attacked the body to get some souvenir from his clothes or from his corpse. Since it was proven that the crowd was incapable of participating in an execution the public hangings has forever been ended.

Thereinafter I am going to examine the constitutional matters of

death penalty. In this era started that time when the Supreme Court's decisions began to affect the practice of capital punishment until in the end we would reach 1972, the most successful year of the abolitionist movement, when in *Furman v. Georgia* the Supreme Court of the United States declared the death penalty, as then administered, unconstitutional across the USA. The first important decision was made in 1947 when the Supreme Court in *Francis v. Resweber*<sup>9</sup> declared that a second attempted execution violated neither the double jeopardy clause of the Fifth Amendment, nor the cruel and unusual punishment clause of the Eighth Amendment, nor the equal protection clause of the Fourteenth Amendment to the US Constitution.<sup>10</sup> In *United States v. Jackson*<sup>11</sup> in 1968 the Supreme Court stated that a provision of the Federal Kidnaping Act violated the Fifth and Sixth Amendments as, according to this article, capital punishment is applicable only in such cases where a jury recommended it. This provision violated these two Amendments because it inspired the defendant to give up his right to a jury trial, so namely he would not have been sentenced to death by a judge, but in this case he would have been discouraged from pleading innocent (and demanding a jury trial) fearing the jury's death verdict. (But soon after this certiorari in North Carolina an anti-abolitionist decision also was born, since the North Carolina Supreme Court declared the constitutionality of the mandatory death sentence for the crime of rape.)<sup>12</sup> Also in 1968 in *Witherspoon v. Illinois*<sup>13</sup> the Supreme Court ruled that the prosecutor's reservation of potential juror from the jury only on the grounds that he or she has a general objection to the death penalty was unconstitu-

5 E.g. on 16th October, 1985 William E. Vandiver in Indiana was given 5 jolts of electricity to be helped into death.

6 That has happened for example with Jesse Joseph Tafero in 1990 in Florida: during the execution, Tafero's head caught fire and flames erupted from it. Three jolts of electricity were needed to be administered to stop his breathing. By the end of the execution his head will have been extinguished.

7 This act was the so-called "Human Death Bill".

8 He slayered a 70-year-old white woman.

9 *Francis v. Resweber* 329 U.S. 459 (1947).

10 According to the motivation of the certiorari "the record of the original trial, showing the warrant of arrest, the indictment, the appointment of counsel, and the minute entries of trial, selection of jury, verdict, and sentence, contains nothing on which this Court could conclude that the constitutional rights of petitioner were infringed at the trial".

11 *United States v. Jackson* 390 U.S. 570 (1968)

12 The mandatory death sentence will be abolished only in 1976 in *Woodson v. North Carolina* by the Supreme Court (not only, of course, for this state, but for all the states of the USA as well.)

13 *Witherspoon v. Illinois* 391 U.S. 510 (1968)



tional. The so-called *challenge for cause* is applicable only if the prosecution can prove that the would-be juror is so inherently biased, that is, he or she has a so strong opposition to the capital punishment that he is incapable of bringing in an impartial verdict.

The last execution before the beginning of the moratorium with *Furman* in 1972 was carried out on 2nd June, 1967. After this date the Legal Defense Fund undertook the representation of all defendants in every state accused of capital crimes. This resulted in the temporary suspension of executions until a decision on the constitutionality of capital punishment will have come into existence. In *Boykin* in 1970 the Supreme Court has already accepted that the constitutionality of death penalty, instead of procedural arguments (chiefly the argumentation of violation of the equal protection clause of the Fourteenth Amendment), shall be examined in virtue of substantial reasoning, particularly in respect of whether death penalty is cruel and unusual punishment that is banned by the Eighth Amendment.

This acceptance was the basis for the *Furman* decision on 29th June, 1972<sup>14</sup> where the Supreme Court on a 5-4 vote<sup>15</sup> held that the imposition and carrying out of capital punishment, as then practised, was unconstitutional because on the one hand it breached the Eighth Amendment's ban on cruel and unusual punishment since imposing of death penalty was "arbitrary and capricious", and on the other hand it violated the Fourteenth Amendment's equal protection clause as well. Nevertheless, this Supreme Court decision did not prevent state courts from imposing capital punishments for those found

guilty of capital offenses, and what is more, state legislatures began creating new laws that complied with the requirements of the *Furman* decision. Especially the three pro-death penalty pioneers, Florida, Texas and Georgia, were particularly keen on enacting new death penalty statutes which fulfil the demands prescribed by the Supreme Court of the United States in *Furman*.

In 1976 a new era has started when in *Gregg v. Georgia*<sup>16</sup> the Supreme Court ruled that those death penalty statutes which let the jury a discretionary power to decide whether a guilty defendant has to be sentenced to death or not (the so-called "guided discretion death penalty statutes") could be constitutional. This decision restored the constitutionality and thus the applicability of the death penalty and with this declaration a flow launched by which more and more executions will have been carried out in the subsequent years.

On 17th January, 1977 Gary Mark Gilmore was shot by a firing squad in Utah. He was a volunteer and he was also the first person to be executed after the Supreme Court had reinstated the death penalty in *Gregg*.<sup>17</sup> In the same year, Oklahoma's legislature adopted a new way of execution: the lethal injection. The cause of the introduction of this mean was primarily not the humanization of the executions, but the fact that this method was much cheaper than the execution either by lethal gas or by electric chair. (Nevertheless, the first execution administered by lethal injection was carried out only on 7th December, 1982 in Texas when a Charles Brooks was put to death.)

The next five very important decisions were *Coker v. Georgia*<sup>18</sup> in 1977,

*Lockett v. Ohio*<sup>19</sup> in 1978, *McCleskey v. Kemp*<sup>20</sup> in 1987 *Thompson v. Oklahoma*<sup>21</sup> in 1988 and *Stanford v. Kentucky*<sup>22</sup> in 1989. In *Coker* the Supreme Court held that death penalty only for rape (without lethal consequence, that is, when the adult victim had not been killed) was excessive and disproportionate punishment and therefore was unconstitutional. In *Lockett* it declared that taxative enumeration of the mitigating factors was unconstitutional because it restricted the jury's right to free discretion in capital cases. In *McCleskey* the Supreme Court 5-4 stated that discrimination in the American legal system was a "fact of life" and thus the racial bias in general in capital cases was not *per se* unconstitutional, it was contrary to the human rights only in those instances where the discrimination was shown up provably in a concrete case. In *Thompson* the Court declared that the execution of those who were under the age of 16 at the time of the crime was unconstitutional. But in *Stanford*, however, it ruled that sentencing to death an at least 16-year-old man or woman was not in violation of the Eighth Amendment to the US Constitution. (This decision will have been revised only on 1st March, 2005 in *Roper v. Simmons*.)<sup>23</sup>

In 1992 two lawyers, Barry C. Scheck and Peter J. Neufeld, launched the so-called "Innocence Project" in New York. The goal of it was to reveal the wrongful convictions and, particularly by means of DNA-analyses, prove the innocence of these people and set them free from their death row cells. Since then a lot of similar projects have started all over the United States, and the participants of these projects so far managed to prove the innocence of

14 *Furman v. Georgia* (408 U.S. 238). This case consists of virtually three different cases (*Furman v. Georgia*, *Jackson v. Georgia*, and *Branch v. Texas*) known jointly as *Furman v. Georgia*.

15 The nine Justices can be divided into three categories: retentionists or revivalists who voted for the maintenance of capital punishment. These Justices are also called "constructionists" because they are committed to the exclusive legislative power of the Congress. They were four (Harry Blackmun, Warren Burger, Lewis Powell and William Rehnquist) and deemed that once the legislator ruled something, the Supreme Court do not have the right to change this will. Two Justices (William Brennan and Thurgood Marshall) were abolitionists and three (William Douglas, Potter Stewart and Byron White) were neutral and these five men's votes against the death penalty resulted in the temporary ban on executions.

16 *Gregg v. Georgia* 428 U.S. 153 (1976)

17 His story was adapted into Norman Mailer's novel "The Executioner's Song".

18 *Coker v. Georgia* 433 U.S. 584 (1977)

19 *Lockett v. Ohio* 438 U.S. 586 (1978)

20 *McCleskey v. Kemp*, 481 U.S. 279 (1987)

21 *Thompson v. Oklahoma* 487 U.S. 815 (1988)

22 *Stanford v. Kentucky* and *Wilkins v. Missouri*, collectively 492 U.S. 361 (1989)

23 No. 03-633.

several dozen death row prisoners.

In 1994 in *Fierro v. Gomez* the US District Court for the Northern District of California stated that asphyxiation in a gas chamber as a way of execution violated both the Constitution of California and the Eighth Amendment to the Constitution of the United States as well. This was the first case when a federal court ruled a certain type of execution cruel and unusual punishment and hence unconstitutional. The US Supreme Court in *Atkins v. Virginia*<sup>24</sup> in 2002 on a 6-3 vote held that executing those with mental retardation, that is, the mentally impaired and not only the mentally ill,<sup>25</sup> was unconstitutional because it offended the society's evolving standards of decency, and therefore it violated the Eighth Amendment to the Constitution of the United States. (The execution of insane inmates had already been declared unconstitutional in 1986 in *Ford v. Wainwright*.)<sup>26</sup> In *Ring v. Arizona*<sup>27</sup> on 24th June, 2002 the Supreme Court predicated that in capital cases a sentence made by a judge was unconstitutional since it violated the Sixth Amendment that provides for the right to a jury trial. As a result of this decision, the cases of all of those death row prisoners who had been sentenced to death by a judge had to be re-trialed and their sentences had to be reviewed. And last but not least, on 1st March, 2005 in *Roper v. Simmons* the Supreme Court revising *Stanford*<sup>28</sup> 5-4 decided that the execution of juvenile offenders was in violation of the ban on cruel and unusual punishment of the Eighth Amendment and thus was unconstitutional.

Summing up what has been said so far we can set out that in the past few decades the Supreme Court has made great efforts to humanize the practice of capital punishment, for example it has declared the execution of the mentally ill (in *Ford v. Wainwright* in 1986),<sup>29</sup> the mentally

disabled (in *Atkins v. Virginia* in 2002)<sup>30</sup> and the juvenile offenders (in *Roper v. Simmons* in 2005)<sup>31</sup> unconstitutional, but, apparently, much yet remains to be done. Hopefully, the criminal justice system in the United States of America will be perceivably more humane, decent and impartial in the near future than it is at the present time, and then the USA can join those countries which have even at present a humanized legal system.

## References

1. Bedau, Hugo Adam: Abolishing the death penalty in the United States: an analysis of institutional obstacles and future prospects. In: Hodgkinson, Peter – Schabas, William A. (ed.): Capital Punishment. Strategies for abolition. Cambridge University Press, 2004, pp. 186–207.
2. Berns, Walter: The Morality of Anger. In: Hugo Adam Bedau (ed.): The Death Penalty in America. Oxford University Press, 1982, pp. 333–341.
3. Black, Charles L., Jr.: Death Sentences and Our Criminal Justice System. In: Hugo Adam Bedau (ed.): The Death Penalty in America. Oxford University Press, 1982, pp. 359–364.
4. Borg, Marian J. – Radelet, Michael L.: In: Hodgkinson, Peter – Schabas, William A. (ed.): Capital Punishment. Strategies for abolition. Cambridge University Press, 2004, pp. 143–168.
5. Bowers, William J. – Pierce, Glenn L.: Racial Discrimination and Criminal Homicide under Post-Furman Capital Statutes. In: Hugo Adam Bedau (ed.): The Death Penalty in America. Oxford University Press, 1982, pp. 206–224.
6. Clark, Ramsey: To Abolish the Death Penalty. In: Capital Punishment (edited by James A. McCafferty). Aldine ÿ Atherton, Inc., Chicago and New York, pp. 176–186.
7. Evjen, Victor H.: Let's Abolish Capital Punishment. In: Capital Punishment (edited by James A. McCafferty). Aldine ÿ Atherton, Inc., Chicago and New York, pp. 218–224.
8. Gowers, Ernest: A Life for a Life? The problem of Capital Punishment. Chatto and Windus, London, 1956
9. Hochkammer, William O., Jr.: The Capital Punishment Controversy. In: Capital Punishment (edited by James A. McCafferty). Aldine ÿ Atherton, Inc., Chicago and New York, pp. 65–87.
10. Hodgkinson, Peter: Capital punishment: improve it or remove it? In: Hodgkinson, Peter – Schabas, William A. (ed.): Capital Punishment. Strategies for abolition. Cambridge University Press, 2004, pp. 1–35.
11. King, Glen D.: On Behalf of the Death Penalty. In: The Death Penalty in America (edited by Prejean, Helen), 1982, pp. 308–311.
12. Miscarriages of Justice and Death Penalty. In: Hugo Adam Bedau (ed.): The Death Penalty in America. Oxford University Press, 1982, pp. 234–241.
13. Most Death Penalties Are Unconstitutional: Furman v. Georgia (1972). In: Hugo Adam Bedau (ed.): The Death Penalty in America. Oxford University Press, 1982, pp. 253–270.
14. Paternoster, Raymond: Capital Punishment in America. Lexington Books, New York, 1991
15. Schwarzschild, Henry: In Opposition to Death Penalty Legislation. In: The Death Penalty in America (edited by Prejean, Helen), 1982, pp. 364–370.
16. Tabak, Ronald J.: Capital punishment in the United States: moratorium efforts and other key developments. In: Hodgkinson, Peter – Schabas, William A. (ed.):

24 *Atkins v. Virginia*, 122 SCt 2242 (2002)

25 See *Penry v. Lynaugh* in 1989 that has held yet that the execution of the mentally retarded is not unconstitutional.

26 *Ford v. Wainwright*, 477 U.S. 399 (1986)

27 *Ring v. Arizona* (01-488), 200 Ariz. 267, 25 P 3d 1139

28 *Stanford v. Kentucky* 492 U.S. 361 (1989)

29 *Ford v. Wainwright*, 477 U.S. 399 (1986)

30 *Atkins v. Virginia*, 122 SCt 2242 (2002)

31 No. 03-633.

- Capital Punishment. Strategies for abolition. Cambridge University Press, 2004, pp. 208–232.
17. The Death Penalty for Rape: Coker v. Georgia (1977). In: Hugo Adam Bedau (ed.): The Death Penalty in America. Oxford University Press, 1982, pp. 299–308.
18. The Death Penalty Is Not Per Se Unconstitutional: Gregg v. Georgia (1976). In: Hugo Adam Bedau (ed.): The Death Penalty in America. Oxford University Press, 1982, pp. 271–288.
19. Van den Haag, Ernest: In Defense of the Death Penalty: A Practical and Moral Analysis. In: The Death Penalty in America (edited by Prejean, Helen), 1982, pp. 323–333.
20. White, Welsh S.: The death penalty in the nineties: an examination of the modern system of capital punishment. The University of Michigan Press, 1987

## Besserer Schutz gegen unlautere Geschäftspraktiken

Die Gesetzgebung der Europäischen Gemeinschaften übt eine vielfältige und effektive Wirkung auf die nationalen Privatrechte aus.<sup>1</sup> Der Einfluss der Integration ist offensichtlich auf dem Gebiet des Vertragsrechts, insbesondere auffällig sind die steigende Zahlen von Richtlinien bezüglich des Verbraucherschutzes.<sup>2</sup> Das Grundregel der Europäischen Union, welches besagt, dass die wirtschaftliche Regelung der einzelnen Mitgliedstaaten zur nationalen Zuständigkeit gehört, gilt weiterhin unberührt, jedoch zeigt sich immerhin das Bedarf eines Eingriffes auf Gemeinschaftsebene, um die unlautere Geschäftspraktiken zu beseitigen und zu beschränken. Um die grenzüberschreitende Verbreitung von Dienstleistungen zu erreichen, sollen die angemessenen Umständen von höherem Niveau gewährleistet und die Grundregel der lauterer Geschäftspraktiken niedergelegt werden.<sup>3</sup>

Die bestehenden EU-Regelungen befassen sich schon mit einer ganzen Reihe unlauterer Geschäftspraktiken, wie dem aggressiven Verkauf von Teilzeitnutzungsrechte und irreführender Werbung; Sie überlassen

es jedoch den Mitgliedstaaten, auf unterschiedliche Art und Weise dagegen vorzugehen. Somit müssen sich Unternehmen an eine ungeheure Vielfalt einschlägiger nationaler Regelungen und das jeweilige Fallrecht der Mitgliedstaaten halten, wenn sie in der gesamten EU tätig werden wollen. Verbraucher hingegen machen sich Sorgen darüber, dass sie von Unternehmen aus anderen Ländern unfair behandelt werden könnten.<sup>4</sup>

Auf diesem Gebiet sind ganz erhebliche Unterschiede zwischen den national niedergelegten Regelungen und Prinzipien der Mitgliedstaaten zu spüren, die die hemmungslose Funktion des auf freie Waren-, und Dienstleistungsfreiheit beruhenden Binnenmarktes verhindern können. Von der Vielfarbigkeit der EU her kommt es noch dazu, dass jeder Mitgliedstaat eine eigene Vorstellung davon hat, welche Arten von Geschäftspraktiken er als unlauter ansieht.

Jetzt sind wir gerade am Sinn und Zweck der Entstehung einer einheitlicher Regelung in Rahmen einer Richtlinie, mit der das Problem an den Wurzeln angepackt werden

kann, indem man ein System von gemeinsamen, EU- weit geltende Grundsätze festlegt, mit denen unlautere Geschäftspraktiken beseitigt werden können.

*Die Verbraucher werden die Vorteile des EU nur dann nutzen, wenn sie davon überzeugt sind, dass ihre Rechte geschützt und gewährleistet sind.*<sup>5</sup> Die Richtlinie erzielt deswegen die Rechte der Verbraucher klarer zu fassen und den grenzüberschreitenden Handel zu vereinfachen. Einheitliche Regelungen und Grundsätze werden die Verbraucher überall gleichermaßen vor betrügerischen Geschäftspraktiken und unseriösen Geschäftemachern schützen. Unternehmen werden in der Lage sein, mit ihrem Marketing alle Verbraucher in der EU auf dieselbe Weise anzusprechen wie sie das mit ihren einheimischen Kunden tun. Die Vielzahl der derzeit geltenden nationalen Rechtsvorschriften und Urteile über Geschäftspraktiken werden durch eine Reihe einheitlicher Bestimmungen abgelöst.<sup>6</sup>

### Entstehungsgeschichte der Richtlinie

Diesem Vorschlag für eine Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken waren im Jahr 2001 ein Grünbuch der Kommission zum Verbraucherschutz in der EU. Der Ministerrat diskutierte den Vorschlag im November 2003 im Wettbewerbsfähigkeitsrat. Die Kommission begrüßte sehr die darauf folgende

<sup>1</sup> Siehe: Király, Miklós: A fogyasztóvédelmi irányelvek értelmezése az Európai Bíróság joggyakorlatában, in: Ius Privatum Ius commune Europae, ELTE ÁJK Nemzetközi Magánjogi Tanszék Budapest (2001)

<sup>2</sup> Siehe: Fazekas, Judit: Fogyasztói jogok – fogyasztóvédelem, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1995

<sup>3</sup> Köncse, Tamásné: EU irányelv a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatról, Fogyasztóvédelem 2006/3. 14.

<sup>4</sup> [http://europa.eu.int/comm/consumers/cons\\_int/safe\\_shop/fair\\_bus\\_pract/q\\_and\\_a\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/consumers/cons_int/safe_shop/fair_bus_pract/q_and_a_de.pdf). (14. 04. 2006).

<sup>5</sup> Goedert, Guy: EU-Richtlinie zum Verbot unlauterer Geschäftspraktiken : ein wichtiger Schritt nach vorne für den Verbraucherschutz

<sup>6</sup> [http://europa.eu.int/comm/consumers/cons\\_int/safe\\_shop/fair\\_bus\\_pract/index\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/consumers/cons_int/safe_shop/fair_bus_pract/index_de.htm). (10. 04. 2006).

Annahme des Vorschlags für eine Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken in der ersten Lesung des Europäischen Parlaments in der Legislativen Entschliessung vom 20. April 2004, die politische Einigung im Wettbewerbsfähigkeitsrat am 18. May 2004 sowie die Einigung über einen Gemeinsamen Standpunkt am 15. November 2004. Die vorgeworfenen Änderungen wurden letztlich vom Ministerrat am 7. März in der Sitzung des Wettbewerbsfähigkeitsrates gebilligt.

„Die Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken wird einen großen Schritt vorwärts für Verbraucher, Unternehmen und die gesamte EU-Wettbewerbsfähigkeit bezeichnen. Die Kommission wird einen eigenständigen Weg nehmen und eng mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, um eine einheitliche Umsetzung und Anwendung zu erreichen. Dabei werden wir natürlich auch jene mit einbeziehen, welche durch diese neue Regelungsvorschrift direkt betroffen sind, nämlich sowohl Verbraucher als auch Stakeholders.“ – begrüßte Kommissar Kyprianou die Richtlinie anlässlich der Veröffentlichung am 11. Juni 2005 im Amtsblatt.<sup>7</sup>

### Zweck der Richtlinie

Der Verbraucherschutz in der Europäischen Union hat am 11. Mai 2005 durch den Erlass dieser Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken<sup>8</sup> einen neuen Impuls erhalten.

Als rechtspolitischen Hintergrund und Bevollmächtigung der Richtlinie dienen grundsätzlich die eine der drei Zielsetzungen der Verbraucherschutzstrategie 2002–2006

und auch in Art 95 EGV ausdrücklich deklariertes Ziel, nämlich ein gleichmässig hohes Verbraucherschutzniveau zu schaffen und in der ganzen EU zu gewährleisten.

Ziel ist ein höheres Verbraucherschutzniveau<sup>9</sup> durch eine weitere Vereinheitlichung des Lauterkeitsrechts der Mitgliedstaaten.<sup>10</sup> Das Lauterkeitsrecht der Mitgliedstaaten ist unter dem Einfluss europäischer Vorgaben zunehmend liberalisiert worden. Ein weiteres Ziel der Kommission ist es, die mitunter noch divergierenden Vorschriften der Mitgliedstaaten weiter anzugleichen, um so den aus ihrer Sicht immer noch viel zu geringen zwischenstaatlichen Wettbewerb im Interesse der Verbraucher zu intensivieren.<sup>11</sup>

„Zweck dieser Richtlinie ist es, durch Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über unlautere Geschäftspraktiken, die die wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher beeinträchtigen, zu einem reibungslosen Funktionieren des Binnenmarkts und zum Erreichen eines hohen Verbraucherschutzniveaus beizutragen.“ besagt Art. 1 der Richtlinie.<sup>12</sup>

Die Richtlinie soll also unlautere Werbungs- und Marketingmethoden sowie sonstige Geschäftspraktiken verbieten, die Unternehmen gegenüber Verbrauchern an den Tag legen. So sollen insbesondere irreführende und aggressive Praktiken untersagt werden. An die Stelle des komplizierten Gewirrs bestehender nationaler Verbote, Einschränkungen und Gerichtsurteile soll ein einziges, EU-weit gültiges System treten. Die Unternehmen sind dann in der Lage, ihre Leistungen an alle

Verbraucher in der EU zu, und zwar auf der Grundlage nur eines Regelungssystems. Die Verbraucher wiederum werden Zugang zu einem umfassenderen Spektrum von Angeboten haben und vor unlauterem Verhalten der Unternehmen geschützt sein.<sup>13</sup>

### Geltungsbereich

Von ihrem Anwendungsbereich her erfasst die Richtlinie nur den sog. *business-to-consumer* oder mit modernem Ausdruck „B2C“-Bereich. Die Richtlinie deckt das Verhalten von Unternehmen bei Geschäftsabschlüssen mit Verbrauchern ab, sofern dieses das wirtschaftliche Verhalten der Verbraucher beeinflusst.<sup>14</sup> Die Rahmenrichtlinie gilt für alle Handelsgeschäfte, die Unternehmen mit Verbrauchern tätigen und bei denen der Verbraucher durch eine unlautere Geschäftspraxis so beeinflusst wird, dass er ein Produkt kauft oder nicht kauft, in seiner freien Auswahl eingeschränkt ist oder ein ihm vertraglich zustehendes Recht ausübt oder nicht.<sup>15</sup> Die Interessen der zugleich klagebefugten Mitbewerber sind nur mittelbar geschützt. Die Vorschriften verbieten somit nur verbrauchergerichtete Geschäftspraktiken, die die wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher unmittelbar beeinträchtigen.<sup>16</sup>

Die Richtlinie erfasst gem. Art. 3 Abs. 2 auch nicht das *Vertragsrecht*, sodass durch unlauteres Verhalten zustande gekommene Verträge wirksam bleiben. Die Mitgliedstaaten werden auch nicht dazu verpflichtet, den betroffenen Verbrauchern *individuelle Ansprüche* zu

7 [http://europa.eu.int/comm/consumers/cons\\_int/safe\\_shop/fair\\_bus\\_pract/index\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/consumers/cons_int/safe_shop/fair_bus_pract/index_de.htm). (10. 04. 2006.).

8 Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern vom 11. Mai 2005, ABl. L 149 11. 06. 2005 S. 22.

9 Vgl. Art. 95 Abs. 3 Satz 1 EG und Art. 153 Abs. 1 EG. Daraus ergibt sich das Ziel eines hohen Verbraucherschutzniveaus im Sinne einer Mindestvorgabe für die Mitgliedstaaten. Durch Angleichung des mitgliedstaatlichen Verbraucherschutzniveaus auf diesem Mindestniveau soll eine Nivellierung nach unten verhindert werden.

10 Art. 1 Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern vom 11. Mai 2005, ABl. L 149 11. 06. 2005 S. 26.

11 So die Ergebnisse der Studien der Kommission im Jahr 2001, Grünbuch zum Verbraucherschutz in der Europäischen Union, KOM (2001) 531 endg., S. 2 ff.

12 Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern vom 11. Mai 2005, ABl. L 149 11. 06. 2005 S. 26, Art. 1.

13 [http://europa.eu.int/comm/consumers/cons\\_int/safe\\_shop/fair\\_bus\\_pract/q\\_and\\_a\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/consumers/cons_int/safe_shop/fair_bus_pract/q_and_a_de.pdf). 20. 04. 2006

14 [http://europa.eu.int/comm/consumers/cons\\_int/safe\\_shop/fair\\_bus\\_pract/q\\_and\\_a\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/consumers/cons_int/safe_shop/fair_bus_pract/q_and_a_de.pdf). 20. 04. 2006.

15 <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l32011.htm>. 10. 04. 2006

16 Art. 3 Abs. 1, 2 Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern vom 11. Mai 2005, ABl. L 149 11. 06. 2005 S. 26

gewähren. Art. 13 macht nur die Vorgabe, dass nur diejenigen Personen und Institutionen klagebefugt sein muss, die nach *nationalem* Recht ein berechtigtes Interesse geltend machen können.

### „Durchschnittsverbraucher“ als besonders schutzbedürftige Verbrauchergruppen

In der Fassung der Richtlinie es gibt sog. Schlüsselbegriffe, über deren Harmonisierung und Implementierung die mitgliedstaatliche Gesetzgeber erhebliche Sorgen müssen gemacht haben werden. Zu dieser Gruppe gehört die Definition des Durchschnittsverbrauchers: der Verbraucher der angemessen gut unterrichtet und angemessen aufmerksam und kritisch ist, unter Berücksichtigung sozialer, kultureller und sprachlicher Faktoren in der Auslegung des Gerichtshofs als Maßstab, enthält aber auch Bestimmungen zur Vermeidung der Ausnutzung von Verbrauchern, deren Eigenschaften sie für unlautere Geschäftspraktiken besonders anfällig machen.<sup>17</sup> Die Richtlinie stellt auf den Durchschnittsverbraucher im Sinne der Definition des Gerichtshofes ab, falls sich eine Geschäftspraktik an die Allgemeinheit der Verbraucher richtet oder erreicht.<sup>18</sup> Der Durchschnittsverbraucher wird anders definiert, wenn sich eine Geschäftspraxis speziell an eine besondere Gruppe (z. B. Kinder) richtet – in diesem Fall ist auf ein Durchschnittsmitglied dieser Gruppe.<sup>19</sup>

### Binnenmarktklausel

Die vorgesehene Einführung des Binnenmarktprinzips verpflichtet deshalb nur noch die Mitgliedstaaten, die Freiheit des Dienstleistungs- und Warenverkehrs nicht

aus mit dieser Richtlinie zusammenhängenden Gründen einzuschränken, wobei noch umstritten ist, ob die Mitgliedstaaten dies für den noch nicht angeglichenen B2B-Bereich (*buisness-to-buisness*) aus „zwingenden Erfordernissen“ verweigern dürfen.

### Generelles Verbot

Inhaltlich sieht die Richtlinie in Art. 5 Abs. 1 erstmals im Sinne einer Generalklausel ein generelles Verbot unlauterer Geschäftspraktiken vor. Eine Geschäftspraxis gilt gem. Art. 5 Abs. 2 als unlauter, wenn sie den Erfordernissen der „beruflichen Sorgfaltspflicht“<sup>20</sup> widerspricht und das wirtschaftliche Verhalten des Durchschnittsverbrauchers<sup>21</sup> wesentlich beeinflusst oder zu beeinflussen geeignet ist. Diese Bestimmung wird in Art. 5 Abs. 3 bei Werbung gegenüber Kindern wegen deren besonderer Schutzbedürftigkeit modifiziert. Art. 5 Abs. 4 bezeichnet „irreführende“ und „aggressive“ Geschäftspraktiken als unlauter, die in den Art. 6–9 in einem Beispieleskatalog näher erläutert werden. Art. 5 Abs. 5 verweist auf eine in Anhang I enthaltene Liste besonders verwerflicher Geschäftspraktiken – sog. *black list* –, die *unter allen Umständen* als unlauter anzusehen sind, wie zum Beispiel die Ausübung von Druck zum Vertragsabschluss oder die einer Werbung enthaltene Aufforderung an Kinder, das beworbene Produkt zu kaufen oder die Eltern zum Kauf zu überreden.

### Besondere Arten unlauterer Geschäftspraktiken

Dabei wird in drei Stufen zu überprüfen sein, ob ein bestimmtes Verhalten bereits von der zur Richtlinie als Anhang beigefügten Liste erfasst wird, oder irreführend

oder aggressiv im Sinne der Art. 6–9 ist. Ist das betreffende Verhalten nicht schon nach diesen Vorschriften als unlauter zu qualifizieren, so wird es zukünftig vor allem auf die Frage ankommen, ob dann die Generalklausel des Art. 5 Abs. 1 im Sinne eines allgemeinen Auffangtatbestandes eingreifen kann. In diesem Zusammenhang wird u. a. die Rechtsprechung des EuGH zu der neuen Richtlinie zu klären haben, ob neben der irreführenden und aggressiven Werbung weitere, ungeschriebene Kriterien unlauteren Verhaltens entwickelt werden müssen.

### Irreführende Geschäftspraktiken

Die Bestimmungen über irreführende Geschäftspraktiken definieren sowohl die Irreführung durch aktives Handeln als auch jene durch Unterlassen, wobei die Irreführung in einer Täuschung über wesentliche Merkmale des Produkts, über den Preis, die Art der Preisberechnung, die Notwendigkeit einer zuschuss Leistung, oder über Umfang und Person der Verpflichtungen der Gewerbetreibenden liegen kann.

Irreführung durch Unterlassen liegt vor, wenn ein Unternehmer dem Durchschnittsverbraucher wesentliche Informationen vorenthält, welcher diesen benötigt, um eine Geschäftsentscheidung treffen zu können. Gleichberechtigt ist auch wenn der Unternehmer die früheren erwähnten Einzelheiten verheimlicht, oder auf unklare, unverständliche, zweideutige Weise oder nicht rechtzeitig bereitstellt, oder wenn er den kommerziellen Zweck der Geschäftspraxis nicht kenntlich macht insofern er sich nicht unmittelbar aus den Umständen ergibt, und dies einen Durchschnittsverbraucher zu einer Geschäftlichen Entscheidung veranlasst, oder zu

17 Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmern und Verbrauchern vom 11. Mai 2005, ABl. L 149 11. 06. 2005 S. 25, Abs.18

18 Radinsky, Orlyn: Vorschlag einer Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken, Legal News Deloitte September/Okttober 2003

19 <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l32011.htm>. 10. 04. 2006.

20 Die Definierung der beruflichen Sorgfaltspflicht scheint auch notwendig zu sein, bedeutet nämlich den Standard an Fachkenntnissen und Sorgfalt, bei denen billigerweise davon ausgegangen werden kann, dass der Gewerbetreibende sie gegenüber dem Verbrauchergemäß den anständigen Marktgepflogenheiten und/oder dem allgemeinen Grundsatz von Treu und Glauben in seinem Tätigkeitsbereich anwendet. (<http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l32011.htm>)

21 Der Entwurf enthielt zunächst in Art. 2 die – inzwischen wieder gestrichene – Definition des EuGH zum Leitbild des durchschnittlich informierten, aufmerksamen und verständigen Durchschnittsverbrauchers.

veranlassen geeignet ist, der er ansonsten nicht getroffen hätte.<sup>22</sup>

### Agressive Geschäftspraktiken

Eine aggressive Geschäftspraktik liegt vor gemäss der Richtlinie, wenn unter Würdigung aller Umstände der Entscheidungs-, bzw. Verhaltensfreiheit des Durchschnittsverbraucher in Bezug auf das Produkt durch Belästigung, Nötigung, unzulässige Beeinflussung tatsächlich oder voraussichtlich erheblich beeinträchtigt wird und dieser dadurch tatsächlich oder voraussichtlich dazu veranlasst wird, eine geschäftliche Entscheidung zu treffen, die er ansonsten nicht getroffen hätte.<sup>23</sup>

### „Schwarze Liste“ der verbotenen Praktiken

In Anhang I findet sich eine vollständige, detaillierte Liste unlauterer Verhaltensweisen im Geschäftsverkehr, die in jedem Fall in der gesamten EU verboten sind, also eine Art „schwarze Liste“ der unlauteren Geschäftspraktiken. Dabei geht es um Geschäftspraktiken, welche unter allen Umständen unlauter und deshalb in allen Mitgliedstaaten verboten sind. Dazu gehören beispielsweise Schneeballsysteme, das Zusenden nicht bestellter Ware oder die Werbung mit Lockangeboten

(wenn das als billig beworbene Produkt nicht verfügbar ist) oder die vom Werbenden finanzierte Berichterstattung in den Medien. Diese Liste kann nur durch Überarbeitung der Richtlinie geändert werden.<sup>24</sup>

### Die ungarische Aspekte

Wie es mal früher erwähnt wurde, verteilt die Richtlinie die unlautere Geschäftspraktiken grundsätzlich in drei Gruppen. Das Verbot der Irreführung und des Unterlassens klingt nicht unbekannt in der ungarischen Rechtsnatur, da manche Rechtsquellen beinhalten, und ausdrücklich niedergelegt das Verbot der Irreführung von Verbrauchern (Gesetz CLV. von 1997 über den Verbraucherschutz; Gesetz LVII. von 1996 über das Verbot des unlauteren Marktverhalten und Wettbewerbsbeschränkung; Gesetz LVIII. von 1997 über die wirtschaftliche Werbetätigkeiten).

Es muss die neuen Vorgaben durch die Richtlinie nun innerhalb einer Frist von zwei Jahren, also bis zum 12. Juni 2007 umsetzen, demnach es ab 12. Dezember 2007 inkrafttreten wird.

Die Implementierung der Richtlinie ist schon in Gang gebracht, jedoch wird es auf die Konzepte gewartet wie es ins ungarische Recht eingeführt werden sollte. Die Frage

scheint überhaupt nicht einfach zu sein. Die Harmonisierung der grundsätzlich verbraucherrechtliche Regelungen niedergelegten Richtlinie sollte ungewöhnlicherweise zum Ministerium für Wirtschaft und Verkehr, welches zur Zeit nicht für Verbraucherschutz zuständig ist. Also die genauere Inkorporierung kann auch in zwei Richtungen erfolgen: entweder wird ins Gesetz über Verbraucherschutz inkorporiert, das zieht sich natürlich die Sanktion-, und Vollziehungsmöglichkeiten auch nach oder ist auch ins Wettbewerbsgesetz zu implementieren, welches auf institutionelle Ebene andere Sanktionierungsmöglichkeiten bedeuten würde.

Durch Einführung eines allgemeinen Verbots wird das Recht auf diesem Gebiet vollständig harmonisiert. Die Mitgliedstaaten können dann auf dem durch diese Richtlinie angeglichenen Sachgebiet nicht mehr aufgrund von Mindestklauseln anderer Richtlinien strengere Vorschriften erlassen. Prinzip der maximum Harmonisierung, was in diesem Fall erwünscht ist und vorliegt lässt kaum Bewegungsintervallum für mitgliedstaatlichen Gesetzgeber.

Also die Aufgabe und das erwünschte Ziel ist gegeben, die Lösungsentwürfe folgen erst, und wir erwarten, wie das bis zum Fristablauf absolviert wird.

22 Radinsky, Orlyn: Vorschlag einer Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken, Legal News Deloitte September/Oktober 2003

23 Radinsky, Orlyn: Vorschlag einer Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken, Legal News Deloitte September/Oktober 2003

24 [Http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l32011.htm](http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l32011.htm). 10. 04. 2006.

# Der Konkurszustand ist in Europa

## *Die internationale Gestaltung des Konkurszustandes<sup>1</sup>*

Das Konkursverbrechen ist eine zu dem Konkurs verbundene Straftat, so muss dieses Phänomen zu der Analyse des Konkursverbrechens untersucht werden.

Die Gestaltung des Bankrottes in manchen Ländern zeigt ein interessantes Bild. Ich möchte es im nachfolgenden nach Ländern illustrieren:

### 1. Großbritannien

Die Zahl der Konkursfälle hat um 13,4% abgenommen. Es wurden 12.827 Unternehmen im Jahre 2004 in England gegründet. So hat England ein überragendes Ergebnis mit dieser Zahl erreicht. Die Zahl der Privatkonkurse ist um 23,6% gewachsen, es gab 48.105 Konkursfälle.

England ist eine treibende Kraft von Europa: Die wirtschaftliche Zunahme war 3% im Jahre 2004. Diese Zunahme wurde durch die brutto Inlandsproduktion und die expansive Finanzpolitik verursacht. Das Verschulden der Verbraucher ist aber sehr hoch und es wird auch noch durch die Erhöhung der Immobilienpreise verstärkt.

### 2. Italien

Italien und Deutschland sind exportorientierte Länder. Sowohl in Italien, als auch in Deutschland war die wirtschaftliche Zunahme sehr niedrig (1,5%).

Die schlechte Bewertung der deutschen Konjunktur hat die italienische Ausfuhr beeinträchtigt. Dazu sind die örtlichen Problemen in den wichtigsten Gebieten der Verarbeiterindustrie genommen. Die italienische Autoindustrie hat zum Beispiel einen dramatischen Produktionsausfall erlitten.

Die finanziellen Skandale und die Konkurse der Lebensmittelkonserne fördern den Verlust von der geschäftlichen Zuversicht im bedeu-

tenden Masse bei den Verbrauchern, ferner in Richtung der Teilnehmer der italienischen Wirtschaft. Im Gebiet der Beschäftigung ist das Bild ein bißchen positiver: die Rate der Arbeitslosigkeit sinkt seit 2000, was auf die Lohnzurückdrängung, die elastische Arbeitsmarkt, die Steuerpflicht, die Legalisierung der Schwarzarbeit zurückzuführen ist.

Die Zahl der Konkursfälle von Unternehmen ist um 7,7% im Jahre 2004 gewachsen, es waren 17.457 Unternehmen. Im Jahre 2003 war diese Zahl nur 16.202.

### 3. Spain

Die spanische Wirtschaft ist im Jahre 2004 um 2,7 % gewachsen, mit diesem Ergebnis steht es über dem Durchschnitt. Im Jahre 1996 wurden 4.000.000 neue Arbeitsplätze geschaffen. Dieses Ergebnis ist trotzdem gut, auch wenn die Arbeitslosenquote noch immer bei 11,3 % steht und dadurch die höchste im Westeuropa ist. Der Ertrag pro Kopf ist seitdem fast 90% des europäischen Durchschnitts.

Das spanische wirtschaftliche Wunder steht aber auf einer labilen Basis, da der Aufschwung ausschließlich von den finanziellen Ansprüchen der Haushalte und der Bauindustrie abhängig ist. In der Industrie wurden schon 100.000 Arbeitsplätze abgeschafft, da immer mehr Unternehmen ihre Produktion nach Osten verlegen. Die Iberische Halbinsel ist wegen der Globalisation immer weniger anlockend, da die Löhne in den vergangenen Jahren schneller gewachsen sind als die Produktivität.

Der Rückfall des spanischen Konkurszustands widerspiegelt die Blütezeit der Wirtschaft: im Jahre 2003 sind nur 646 Unternehmen in Konkurs geraten, im Jahre 2004 nur 570 Unternehmen, das zeigt einen Rückfall von 11,8%.

### 4. Frankreich

Von diesen Ländern steht in diesem Vergleich Frankreich mit mehr als 40.000 Bankrottfälle von Unternehmen auf dem ersten Platz, trotz des Aufschwungs von 4,6%. Das 2%-ige Wachstum der französischen Wirtschaft stammt aus dem Privatverbrauch. Dem gegenüber hat der Export abgenommen.

Das können wir damit erklären, dass sich der französische Export in erster Linie nur auf die EU-Länder beschränkt, wo die Nachfrage seit langem schwach ist. Den französischen Unternehmen geht es besonders gut. Die Arbeitnehmersrate ist aber niedrig, die Arbeitslosigkeit war im Jahre 2004 rund 9%. Die Zahl der jungen Arbeitslosen ist besonders hoch. Das Hauptproblem in Frankreich bedeutet die Zahl der vielen öffentlichen Angestellten. Mehrere Millionen Angestellte arbeiten im öffentlichen Dienst, dessen Gewerkschaften auch die kleinste Möglichkeit der Verminderung der vielen Privilegien sehr streng schützen.

### 5. Polen

Der polnische Außenhandel hat sich in den vergangenen Jahren sowohl auf der Import- als auch auf der Exportseite dynamisch entwickelt. Den Schwerpunkt des Außenhandels hat man in die Richtung der EU-Ländern gesetzt, Deutschland spielte dabei eine hervorragende Rolle. Der niedrige Stand der Einkommensteuer und der Unternehmensteuer bedeutet in Polen einen Vorteil im internationalen Wettbewerb. In Polen lag die Unternehmensteuer im Jahre 2003 bei 27%, zur Zeit es ist 19%.

Die polnische Landwirtschaft beschäftigt 19,6% der Arbeitnehmer. Seit 2004 sind diese Landwirte, die auf dem Feld unter einem Hektar wirtschaften, die werden automatisch Arbeitslosen genannt, mit diesen statistischen Daten ist die aktuelle Arbeitslosigkeit 20%.

Das polnische Konkursrecht wurde zuerst im Jahre 2003 verändert, mit dem Ziel die Zahl der Sanierungen zu erhöhen, die Kredi-

<sup>1</sup> Aufgrund der Untersuchungsergebnisse des CREDITREFORMS

toren in eine bessere Lage zu bringen und das Konkursverfahren zu vereinfachen. Die polnischen Konkursdaten zeigen gut, dass diese Verfügungen noch in der Anfangsperiode sind: die nur 1062 Fälle widerspiegeln nicht die gute Lage der größten Wirtschaft, sondern die schwache Ausnutzung der rechtlichen Möglichkeiten.

## **6. Slowakei**

Das Tempo der wirtschaftlichen Zunahme in der Slowakei war etwa 4,1 % im Jahre 2004. Davon fällt ein bedeutender Teil auf den Privatsektor. Trotz dieser neuen Konjunktur war die Arbeitslosigkeit 16,6% in der Slowakei.

Die langsame Privatisierungspolitik und die schwache Einströmung des ausländischen Kapitals hat die Umstrukturierung der Betriebe verlangsamt. Die Einziehung der Geldquellen verursacht hauptsächlich im Energie- und Industriesektor Probleme. Die Inflationsrate hat sich in Folge der Preisliberalisation und der Steuererhöhung im Jahre 2004 gründlich auf 8,8 % erhöht.

In der Slowakei gab es 5700 Konkursfälle im Jahre 2004, diese Zahl ist um 2,6 % mehr als im Jahre 2003. Dem slowakischen Konkursgesetz nach gibt es keine Möglichkeit die Unternehmen zu sanieren. Konkurs bedeutet die Zerstörung des Unternehmens. Aber es gibt eine Bestrebung das geltende Konkursgesetz zu reformieren und in diesem Fall könnte man die Korruption vermeiden, das Verfahren vereinfachen und die Sanierung erreichen.

## **7. Slowenien**

In Slowenien ist die Arbeitslosigkeit ziemlich niedrig 6,4% und es gibt hier viele Fachkundige, eine niedrige Korruption, hohe Rechtssicherheit und der Kreditorenschutz ist auch relative gut.

Die Zahl der Unternehmen-Konkursfälle ist um 8,3 % im Jahre 2004 gewachsen, es waren 1.684. Aber diese Zahl ist ziemlich hoch, wenn wir in Betracht ziehen, dass die Zahl der Einwohner erst 7.000.000 ist. Es

zeigt, dass die Regelungen nur scheinbar funktionieren.

## **8. Tschechien**

Im Jahre 2004 wurde eine Zunahme von 4% erwartet. Der Hauptgrund dafür war die gute Verbraucheratmosphäre, der Export und in erster Linie das Einstömen des ausländischen Kapitals.

Die Aufwertung des neuen tschechischen Zahlungsmittels bedeutet auch ein bedeutendes Problem.

Hinter der Inflationsrate und der Beschleunigung der Zunahme hat die Nationalbank im August 2004 die Grundzinsen bei 2,5 % festgestellt und weitere Zinsenabnahme ist zu erwarten.

Nachteile in Tschechien sind die langwierigen, bürokratischen Prozesse und die gerichtliche Durchsetzung der Forderungen ist durchschnittlich 300 Tage lang, der EU-Durchschnitt ist demgegenüber 229 Tage.

Die tschechischen Konkursverfahren sind noch mehr langwieriger: ein Verfahren kann mehr als 9 Jahre dauern. Die Zahl der tschechischen Konkursfälle hat abgenommen: im Jahre 2003 haben 3918 Unternehmen, im Jahre 2004 nur 3600 Unternehmen Bankrott gemeldet und das bedeutet eine Abnahme von 8,1%.

## **9. Ungarn**

Die ungarische Wirtschaft nimmt seit 10 Jahre zu. Die Hauptsache dieser Zunahme ist in ersten Linie der Export, die dank der von den ausländischen Investoren modernisierten Industrie entsteht. Inkasso der Forderung in Ungarn ist schwierig. Die meisten Schuldner reagieren auf die außergerichtlichen Aufforderungen nicht. Viele kleinere Unternehmen beschäftigen sich mit illegalen Maßnahmen z.B. mit Faktoring, oder sie verschwinden nach einem erfolgreichen Faktoring mit der erhobenen Summe zusammen.

Das Gerichtsverfahren dauert in problematischen Fällen im allgemeinen 1-2 Jahre, so kann das ganz oft vorkommen, dass der Schuldner zahlungsunfähig wird.

Wenn man mit Konkursverfahren anfangen möchte – wie zum Beispiel im Jahre 2004 in 7756 Fällen-, wird mit dem Verfahren zu 90% nicht anfangen, da die Summe des Prozesses nicht zur Verfügung steht.

Zur Kompensierung der Kreditoren kommt es in diesem Fall gar nicht. Sanierungen kommen in Ungarn praktisch gar nicht vor, da man damit sehr wenig Erfahrung hat, und auch die entsprechenden gesetzlichen Regelungen fehlen.

## **10. Deutschland**

Die Handelsbilanz von Deutschland hat im Jahre 2004 seit dem II. Weltkrieg die größte Zunahme gezeigt. Der Export ist um 10% gewachsen. Aber die wirtschaftliche Zunahme lag im Jahre 2004 bei 1,7%, das war die schwachste in Europa. Die Arbeitslosenzahl von 9,3% war nicht so hoch seit 1997, der Privatverbrauch ist um 0,3% abgenommen.

Hier gab es fast 40.000 Unternehmenkonkursfälle und mit dieser Zahl steht Deutschland auf dem zweiten Platz von den geprüften Ländern, trotzdem bedeutet es im Vergleich zu 2003 nur 0,3% Erhöhung.

Der Grund der Erhöhung kann man in dem Funktionieren der ehemaligen westdeutschen Unternehmen suchen: 30.200 Unternehmen haben Konkurs gemeldet aus den alten Bundesländern, gegenüber in Ostdeutschland ist die Zahl der Konkursfälle seit Jahre 2003 zurückgefallen, um 4,3 % weniger Betrieb im Jahre 2004, als im Jahre 2003 Bankrott gegangen ist.

Die Zahl der Privatkonkursfälle war fast das doppelte, als der Unternehmerkonkursfälle. Die Gründe sind die hohe Arbeitslosigkeit und die Zunahme der Zahl der Unternehmen, die sich die Zunahme der Privatkonkursfälle verursachen.

Das Verbraucher-Konkursfahren wurde im Jahre 1999 in Deutschland eingefahren. Seitdem wächst die Zahl der Privatkonkurse ständig: diese Zahl war 7250 Personen im Jahre 1999 und heutzutage ist diese Zahl das zehnfache. Aber es ist nicht nur eine deutsches Phänomen, das zeigen auch die anderen europäischen Länder und auch die USA.



Beilage 1.

**Konkurszahlen der Unternehmen in Europa (2003–2004)**

<i>Land</i>	<b>2004</b>	<b>2003</b>	<b>+/-</b>	<b>Veränderung (2003/2004) %</b>
Österreich	6273	5643	+	11,2
Belgien	7937	7593	+	4,5
Dänemark	2573	2506	+	2,7
Finnland	2463	2769	-	11,1
Frankreich	40042	38296	+	4,6
Griechenland	577	480	+	20,2
Niederland	6574	6386	+	2,9
Irland	321	346	-	7,2
Luxemburg	671	655	+	2,4
Groß-Britannien	12827	14815	-	13,4
Deutschland	39600	39470	+	0,3
Norvegien	2675	3084	-	13,3
Italien	17457	16202	+	7,7
Portugalien	3100	2980	+	4,0
Spanien	570	646	-	11,8
Schweiz	4955	4539	+	9,2
Schweden	7630	8237	-	7,4
<b>Gesamt</b>	<b>156245</b>	<b>154647</b>		<b>1,0</b>

Beilage 2.

**Privatkonkursfälle in Europa (2003–2004)**

<i>Land</i>	<b>2004</b>	<b>2003</b>	<b>+/-</b>	<b>Veränderung (2003/2004) %</b>
Österreich	5613	4458	+	25,9
Niederland	2611	2632	+	10,5
Groß-Britannien	48105	38932	+	23,6
Deutschland	76100	60880	+	25,0
Norvegien	1658	2639	-	21,2
Schweiz	5469	5140	+	6,4
Schweden	406	387	-	4,9
<b>Gesamt</b>	<b>139989</b>	<b>114298</b>	<b>+</b>	<b>22,5</b>