

JOGI TANULMÁNYOK TEHETSÉGEK TOLLÁBÓL
★
ÉRVELÉSEK AZ EURÓPAI PARLAMENT KAPCSÁN

A PÁZMÁNY PÉTER KATOLIKUS EGYETEM
JOG- ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI KARÁNAK
KÖNYVEI

TehetségPONT 2.

Sorozatszerkesztő: *Pogácsás Anett és Szilágyi Pál*

JOGI TANULMÁNYOK TEHETSÉGEK TOLLÁBÓL



ÉRVELÉSEK AZ EURÓPAI PARLAMENT KAPCSÁN

Szerkesztette:

POGÁCSÁS Anett – SZILÁGYI Pál
LÁNCOS Petra – ÁDÁNY Tamás



PÁZMÁNY PRESS

Budapest

2014



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

© Szerzők, szerkesztők, 2014

© PPKE JÁK, 2014

ISSN 2064-1508

ISBN 978-963-308-210-2 (pdf)

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

Felelős kiadó: Dr. Varga Zs. András dékán

Tördelés: Könczöl Miklós

TARTALOM

TEHETSÉGPONT TANULMÁNYOK

BAKÓ BEÁTA: A parlament mostohatestvére? Népi törvényalkotás és közvetlen demokrácia a német tartományokban	7
GÁL JÓZSEF: Koszovó és autonómiája Jugoszláviában	25
GÖRÖG DÓRA: Az Európai Unió kisebbségvédelmi törekvései – különös tekintettel a határon túli magyarságra	37
HINGER NIKOLETTA: Bírák jogellenes felmentéséről az Alkotmánybíróság határozata és a luxemburgi ítélet tükrében	50
HORVÁTH GÁBOR: A felelősség imperatívusza és a szabadság	63
HRECSKA RENÁTA: Munkaviszonyban létrehozott művek és a kapcsolódó szabályozás a Kínai Népköztársaság valamint Magyarország jogrendszerében	78
IDZIG IZABELLA: Jogállami alapelvek a processzuális jogban. A büntetőügyek ésszerű határidőn belüli elbírálása az Emberi Jogok Európai Bírósága esetjogának tükrében	94
KINDELMANN DÓRA: Good afternoon! A vagyon-visszaszerzés egyes kérdései az Egyesült Királyságban, egy csésze tea mellett	102
KOVÁCS KRISZTIÁN: Újlengyeli fűrotornyok, offshore és a csoportfinanszírozás	117
TURZA RÉKA: A magzatelhajtás szabályozásának története Magyarországon	129
VARGA RÉKA ILDIKÓ: Az embrionális őssejtkutatás jogi szabályozása	145
VÉGER ALEXANDRA: A kereskedelmi társaságok története napjainkig	156

ÉRVELÉSEK AZ EURÓPAI PARLAMENT KAPCSÁN

BALÁZS BEÁTA: Az Európai Parlament mint az európai demokrácia bástyája?	174
BÉKÉSI NIKOLETT: Európai Parlament: az uniós demokrácia csúcsa	183
KANYÓ ZSOMBOR: A demokrácia jogi keretei az Európai Unió Parlamentjében	189
KÉSZ ÁKOS TAMÁS: Miért is nem tudja megoldani az Európai Parlament a demokrácia deficit problémáját?	194
KRAJECZ LAURA: Az európai parlament a demokratikus legitimáció tükrében	200
MÉSZÁROS BALÁZS: Európai Parlament: az uniós demokrácia csúcsa	206
TÁRNOK BALÁZS: Európai Parlament: az uniós demokrácia csúcsa?	214
VINCZE FARKAS TAMÁS: Az Európai Parlament: az uniós demokrácia csúcsa	219

A PARLAMENT MOSTOHATESTVÉRE? NÉPI TÖRVÉNYALKOTÁS ÉS KÖZVETLEN DEMOKRÁCIA A NÉMET TARTOMÁNYOKBAN*

BAKÓ BEÁTA

1. Bevezetés

Lehetnek-e egyáltalán testvérek – még ha mostohák is – a képviseleti és a közvetlen demokrácia, vagy alapjaiban, elvileg különböznek egymástól, mint ahogy Ernst Wolfgang Böckenförde állítja?¹ A német szövetségi alkotmány – bár elméletileg nyitva hagyja a kérdést – nem hagy teret a népszavazásoknak, a tartományi alkotmányok viszont kivétel nélkül lehetőséget adnak a közvetlen néprészvétel számára; törvénykezdeményezés formájában. Az alábbiakban négy tartomány, Bajorország, Hamburg, Alsó-Szászország és Észak-Rajna–Vesztfália közvetlen demokráciára vonatkozó szabályozásának összehasonlító elemzésén keresztül görcső alá kerülnek az egyes intézmények, a megengedett tárgyak, és a népszavazások kötőereje; párhuzamba állítva a tartományokban megfigyelhető gyakorlati tapasztalatokkal, amelyek arra is magyarázatot adhatnak, hogy miért merül fel újra és újra a német politikában a szövetségi szintű népszavazás bevezetésének igénye.

2. Népszuverenitás a szövetségi alkotmányban

„Minden államhatalom a néptől ered, amelyet a nép választások és szavazások, valamint a törvényhozás különös szervei, a végrehajtó hatalom és az igazságszolgáltatás útján gyakorol.”² – a közvetlen demokrácia létjogosultságát hirdető

* A tanulmány a 2013. évi OTDK Állam- és Jogtudományi Szekciójában, Alkotmányjog II. tagozatban „Egyetért-e Ön azzal, hogy legyen népszavazás?” címen I. helyezést elért dolgozat német tartományokkal foglalkozó részének átdolgozott és kibővített változata. Ezúton is nagyon köszönöm konzulensemnek, Fekete Balázsnak a segítségét és észrevételeit.

¹ Ernst Wolfgang BÖCKENFÖRDE: A közvetett/képviseleti demokrácia, mint a demokrácia tényleges formája. In: TAKÁCS Péter szerk.: *Államtan*, Szent István Társulat, Budapest, 2003. 502.

² Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) Art. 20 (2)

vizsgálódások szinte kivétel nélkül a német alaptörvény ezen rendelkezéséből indulnak ki.

Klaus Stern a nép két funkciója között tesz különbséget: mint alkotmányozó hatalom, a népszuverenitás gyakorlója, és mint az alkotmánynak alávetett egyfajta 'állami szerv:' ekként viszont lehetőségeit az alkotmány meghatározott cselekedetekre korlátozza, ilyen például a választás és a szavazás.³ Annak ellenére, hogy az alkotmány egymás mellett, elvileg mintegy egyenjogúként említi a néprésztétel e két formáját, a további rendelkezései közt – az új alkotmány elfogadásának és a tartományhatárok módosításának kivételes eseteitől eltekintve⁴ – nem található olyan intézmény, amely szavazás címén általában szóba jöhetne; ezért a Grundgesetz logikája szerint a közvetlen demokrácia csak mintegy „mostoha-testvére” a képvisleti demokráciának – vonja le a következtetést Fabian Wittreck és Horst Dreier.⁵ Jóval enyhébben fogalmaz Peter Krause, aki a szavazás „másodrangúságát” az alkotmány képviselőre vonatkozó passzusaiából vezeti le, hozzátéve, hogy a Grundgesetz egyértelműen választópolgárokról, és nem szavazópolgárokról beszél, vagyis a politikai akaratképzés elsődleges formája a választás.⁶

Az alkotmány óvatos megfogalmazása ellenére a német tartományok mindegyikében léteznek a közvetlen demokrácia intézményei, mégpedig a törvényhozás egyik formájaként.⁷ Vagyis a népnek ugyanolyan törvénykezdeményezési joga van, mint a kormánynak, vagy a parlamenti képviselőknek; ennek megfelelően viszont nem elég egy egyszerű eldöntendő kérdést népszavazásra bocsátani, hanem a kezdeményezőknek egy kidolgozott, megindokolt törvényjavaslattal kell előállniuk, aminek megszavazása esetén a „nép döntése a parlament döntésével azonos hatású: maga az eredményes népszavazás a törvényt úgy alkotja, mint az eredményes parlamenti szavazás.”⁸

A rendszer előnye a választópolgárok számára, hogy egy kidolgozott törvényjavaslat elolvasása után átgondoltabb döntést tudnak hozni a témáról, mintha csak egy egyszerű eldöntendő kérdést tettek volna fel nekik. Kritikus hangok

³ Klaus STERN: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, II. kötet. C. H. Beck, München, 1980. 22-23.

⁴ GG, Art 146, Art 29.

⁵ Fabian WITTRECK, Horst DREIER: Repräsentative und direkte Demokratie im Grundgesetz. In: Lars. P. FELD et. al. (szerk.): *Jahrbuch für direkte Demokratie 2009*. Nomos, Baden-Baden, 2009. 11.

⁶ Peter KRAUSE: Verfassungsrechtliche Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie. In: Josef ISENSEE, Paul KIRCHHOFF (szerk.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, II. kötet. C. F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg, 1987. 323.

⁷ Egyes tisztségviselők közvetlen választása – mivel nem ténybeli, hanem személyi döntést jelent – viszont nem tekinthető közvetlen demokráciának. KRAUSE uo. Vö. Andreas KOST: *Direkte Demokratie*, Springer, Wiesbaden, 2013. 24.

⁸ Herbert KÜPPER: A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban. *Jura* 2009/2. 108.

szerint viszont ez a formai követelmény a közvetlen demokrácia elvi alapjainak ellentmondó elitista megközelítésen alapszik, mert csak egy szűk kezdeményezői kör képes egy ilyen javaslatot megszövegezni, akik ráadásul utóbb legitimáció híján könnyen a 'népakarat' mögé bújhatnak.⁹ Az elitizmus vádját némileg alátámasztja, hogy a népszavazások háttérében legnagyobbbrészt ellenzéki pártok állnak, ugyanakkor nagy számban találhatók a kezdeményezők közt egyházak, társadalmi szervezetek is.¹⁰

Annak ellenére, hogy a tartományokban vegyesek a tapasztalatok – sok helyütt még nem is volt példa tartományi szintű népszavazásra –, a német politikai napirend visszatérő témája a népszavazás szövetségi szintű bevezetése, amellyel kapcsolatban a két fő kérdés merül fel. Egyrészt igényli-e egyáltalán a német politikai kultúra ezt az intézményt, másrészt, hogy a szövetségi és a tartományi törvényhozási hatáskörökre figyelemmel a nép szövetségi törvényalkotásban való közvetlen részvétele milyen kihatással lenne a tartományok autonómiájára egyes kérdésekben.

Az ötlet pártolói szerint az emberek bizalma megrendült a képviseleti demokráciában, amit a választási részvétel csökkenő tendenciája is jelez, azonban az egyes kérdésekre koncentrált népszavazások bevezetése politikai részvételre serkentené az állampolgárokat.¹¹ Ezzel szemben a számok azt mutatják, hogy Svájcban, ahol évente akár tucatnyi népszavazást is tartanak, a részvételi arányok általában 30-45% körül mozognak,¹² így kétséges, hogy valóban lehet-e a közvetlen demokráciának mozgósító potenciált tulajdonítani. A tartományi népszavazások legkedveltebb témáit figyelembe véve viszont valóban kimutatható egyfajta határozott társadalmi igény a közvetlen demokráciára: a belpolitika, demokrácia és államszervezet ugyanis az oktatás és kultúra után a második leggyakoribb népszavazási téma, ezen belül pedig jelentős szerepet játszanak a kifejezetten a közvetlen demokrácia lehetőségeinek bővítését célzó kezdeményezések.¹³

A szövetségi és tartományi hatáskörök esetleges ütközésére utalva Johannes Rux leszögezi, hogy olyan kérdések, amik az alkotmány szerint szövetségi hatáskörbe tartoznak, a tartományokban semmilyen közvetlen demokratikus eljárás –

⁹ Sebastian MÜLLER-FRANKEN: Plebiszitäre Gesetzgebung in das Grundgesetz? In: Peter NEUMANN, Denise RENGGER (szerk.): *Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2009/2010*. Nomos, Baden-Baden, 2012. 54, 60.

¹⁰ Theo SCHILLER: Direkte Demokratie auf Bundesländer- und Kommunalebene. In: Markus FREITAG (szerk.): *Direkte Demokratie. Bestandaufnahmen und Wirkungen im international Vergleich*. LIT Verlag, Berlin, 2007. 137.

¹¹ WITTRECK, DREIER i. m. 34.

¹² <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/03/blank/key/2013/01.Document.21791.xls> (letöltés ideje: 2013. július 13.)

¹³ Frank DECKER: Sachunmittelbare Demokratie auf der Ebene der Länder. In: Peter NEUMANN, Denise RENGGER (szerk.): *Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2009/2010*. Nomos, Baden-Baden, 2012. 35.

azaz sem népszavazás, sem népi kezdeményezés – tárgyaiként nem kerülhetnek szóba.¹⁴ De mi a helyzet a konkuráló hatáskörökkel? Amennyiben a szövetségi szabályozás a tartományoknál általában enyhébb feltételekhez kötné a népszavazási kezdeményezést, úgy az állampolgárok valószínűleg egyből szövetségi törvényt kezdeményeznének, ez viszont elméletileg idővel a szövetségi szabályozás túlsúlyát eredményezheti a tartományihoz képest. Ha viszont szigorúbb feltételekhez kötik a szövetségi népszavazást, akkor gyakorlatilag olyan lesz, mintha ez a lehetőség nem is létezne, hiszen a választópolgárok továbbra is otthon fogják a kérdéseket tartományi szinten elintézni.

Számottevő politikai akarat azonban egyelőre nem mutatkozik a közvetlen demokrácia szövetségi szintű bevezetésére, így a kérdés megmarad elméleti síkon.

3. Népszavazás a tartományokban

Mivel a német tartományi alkotmányok a közvetlen néprészvételt a törvényhozás körében szabályozzák, így a közvetlen demokrácia intézményei közül az iniciatíva a leghangsúlyosabb, amikor a választópolgárok egy általuk kidolgozott törvényjavaslat mellé támogató aláírásokat gyűjtenek, hogy utóbb azt népszavazásra bocsássák.

A népi kezdeményezés – amely az iniciatívánál kevesebb, meghatározott számú aláírás összegyűjtése esetén a parlamentet csupán a kérdés megtárgyalására kötelezi – többnyire beépül az iniciatíva, vagyis a népi törvénykezdeményezés folyamatába úgy, hogy a kérdést csak akkor bocsátják népszavazásra, ha a tartományi parlament 'önszántából' nem szavazza meg a kezdeményezők javaslatát.¹⁵ Egyes tartományokban viszont az alkotmány emellett még külön szabályozza ezt a meglehetősen gyenge, de a németeknél korántsem kihasználatlan intézményt.

A referendum, a felülről elrendelt népszavazás nem minden tartományban létezik, jellemző tárgya az alkotmánymódosítás, esetleg meghatározott esetekben a parlament feloszlatása.

Az egyes intézményekkel összefüggésben fontos kitérni a lehetséges tárgyakra és a népszavazások kötőerejére, hiszen ezen aspektusok alapvetően meghatározzák a közvetlen demokrácia érvényesülési lehetőségeit.

¹⁴ Johannes RUX: *Direkte Demokratie in Deutschland. Rechtsgrundlagen und Rechtswirklichkeit der unmittelbaren Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland und ihren Ländern*. Nomos, Baden-Baden, 2008. 241-242.

¹⁵ A két-, illetve háromlépcsős modellről ld. Andreas ROHNER: *Direct Democracy in the German Länder: History, Institutions and (Mal)Functions*. *C2D Working Paper Series*, 38/2011.

3.1. Népszavazási tárgyak

Népszavazás tárgya főszabály szerint mindenütt törvényhozási kérdés lehet, a hamburgi alkotmány azonban a törvényjavaslat mellett „a politikai akaratképzés meghatározott tárgyai alá tartozó más előterjesztésekről” való népszavazást is lehetővé tesz.¹⁶ Ez adott esetben nem csak a képviselőtestületet, hanem a szénátusnak nevezett kormányt is köti,¹⁷ de szigorúan csak szűk jogalkotási hatáskörökben:¹⁸ vagyis a tulajdonképpeni végrehajtó hatáskörökbe a népnek nincs közvetlen beleszólása, de például egy kormányrendelet módosítását lehet az iniciatíva keretében kezdeményezni.

A tartományi parlament népszavazás általi feloszlátása Bajorországban egy-millió választópolgár kezdeményezése nyomán megtartott népszavazáson,¹⁹ Észak-Rajna–Vesztfáliában pedig a kormány által kiírt referendumon lehetséges, ha a kormány egy törvényjavaslatát a parlament nem fogadta el. Az ilyen referendum azonban kétélű fegyver, mivel, ha a javaslat a népszavazáson is elutasításra kerül, a kormány kényszerül lemondásra.²⁰

A vizsgált tartományok közül csak Bajorországban van kizárólagos népszavazási tárgy: az alkotmánymódosítás oly módon, hogy a tartományi parlament által kétharmados többséggel megszavazott módosítást megerősítő népszavazásra bocsátják.²¹ A szabály elvi háttérében az alkotmánynak a jogalkotó önkényétől való védelme áll.

Tiltott tárgyak ellenben mindenütt léteznek: a költségvetés kivétel nélkül ide tartozik, valamint érdemes kiemelni azt az Alsó-Szászország,²² Észak-Rajna–Vesztfália²³ és Bajorország²⁴ alkotmánya által is rögzített szabályt, miszerint az alkotmány bizonyos alapelvei – általában a demokrácia, köztársasági államforma, jogállamiság, népszuverenitás – sem a parlament, sem népszavazás által nem változtathatók meg.

Észak-Rajna–Vesztfália szabályozása ismer még két speciális tiltott tárgyat: egyfelől a szövetségi és tartományi hatáskörök megoszlására utalva a népszavazási törvény leszögezi, hogy olyan tárgyban nem lehet népszavazást kezdeményezni, ami a Grundgesetz szerint nem tartományi hatáskör, másfelől a korábbi

¹⁶ Verfassung der freien und Hansestadt Hamburg (Hmb. Verf.) Art 50 (1)

¹⁷ Hmb. Verf. Art 50 (4a)

¹⁸ RUX i. m. 406-407.

¹⁹ Bayerische Landesverfassung (BYLV) Art. 18. (3)

²⁰ Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Verf. NRW.) Art. 68. (3)

²¹ BYLV. Art 75. (2)

²² Niedersächsische Verfassung (NV.) Art. 46. (2)

²³ Verf. NRW. Art. 69. (1)

²⁴ BYLV Art 75. (1)

népszavazási kezdeményezések vonatkozásában kétéves moratóriumot jelöl ki.²⁵ Eszerint, ha egy tárgyban sikeres népszavazási kezdeményezés történt (vagyis a parlamentben vagy népszavazáson elfogadták), akkor ugyanabban a tárgyban két éven belül nem lehet újabb népszavazást kezdeményezni. Felvetődik a kérdés, hogy miért tenne ilyet bárki, hiszen ha két éve elfogadták, akkor elvileg a kívánatos szabályozás azóta hatályban van – hacsak a parlament időközben nem változtatta meg. Ez a kérdés azonban már a kötőerő problémájához vezet, ami a későbbiekben kerül kifejtésre.

A költségvetési tárgyak a közvetlen demokrácia örökös vitás kérdései közé tartoznak, mivel gyakran nem egyértelmű, hogy pontosan mi is tartozik ide, így a témára vonatkozóan minden tartományban igen gazdag az alkotmánybírósgai joggyakorlat. A pénzügyi tabunak főként gyakorlati okai vannak: az egyik az úgynevezett „fiskális illúzió”,²⁶ ami azt jelenti, hogy a szavazók hajlamosak a saját zsebük javára és az állami kassza rovására dönteni.²⁷ Másrészt a kérdés a parlament működőképességére is hatással van, hiszen meglehetősen nehéz, sőt lehetetlen lenne a költségvetést úgy kalkulálni, hogy egyúttal majdani népszavazás(ok) eredményeként esetleg felmerülő, előre ki nem számítható jellegű és mértékű kiadásokkal kelljen számolni.²⁸

A tilalom elvi oldaláról szólva Mario Martini hangsúlyozza: azt a tartományi parlamentek néppel szembeni bizalmatlansága alapozza meg, hiszen a költségvetési törvénynek 'ör-szerepe' van a kormány munkája fölött, ezért fontos, hogy teljes egészében, politikai vita után a parlament alkossa meg, emellett a költségvetés elérhetetlensége a népszavazások számára abból is következik, hogy a közvetlen demokrácia szerepe alapvetően másodlagos a népképviselőkhöz képest.²⁹ Matthias Klatt ezzel szemben rámutat: a szövetségi alkotmány a választások mellett a szavazást is említi és – ugyan az alapelvek korlátai között³⁰ – a

²⁵ Gesetz über das Verfahren bei Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (VIVBVEG) § 8.

²⁶ KIS János: A népszavazás a köztársasági alkotmányban. In: ENYEDI Zsolt szerk.: *A népakarat dilemmái. Népszavazások Magyarországon és a nagyvilágban* Századvég, Budapest, 2009. 71.

²⁷ A svájci gyakorlati tapasztalatok – ahol a költségvetés is megengedett népszavazási tárgy – nem igazolják az aggodalmakat. Ld. BAKÓ Beáta: Mennyit rólunk nélkülünk? In: *Iustum Aequum Salutare* 2013/3. 126.

²⁸ Bay VerfGHE 53, 42. Fabian Wittreck viszont a bajor alkotmánybírósg ítéletével szemben azt hozza fel, hogy ezen logika mentén ad absurdum az uniós előírások betartása, vagy a bírósági döntések pénzügyi vetülete is veszélyeztetné a parlament működőképességét. Fabian WITTRECK: Direkte Demokratie und Verfassungsgerichtsbarkeit. Eine kritische Übersicht zur deutschen Verfassungsrechtsprechung in Fragen der unmittelbaren Demokratie von 2000 bis 2002. In: Peter HÄBERLE (szerk.): *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, Mohr Siebeck, Neue Folge Band 53. 146.

²⁹ Mario MARTINI: *Wenn das Volk (mit)entscheidet... Wechselbeziehungen und Konfliktlinien zwischen direkter und indirekter Demokratie als Herausforderung für die Rechtsordnung*. Duncker & Humblot, Berlin, 2011. 44.

³⁰ GG Art 28 (1)

német alkotmányos szabályozás a tartományok autonómiáját veszi alapul, vagyis a tartományok elvileg nyugodtan engedélyezhetnék a költségvetési tárgyú népszavazást.³¹

Mégsem teszik: a bajor alkotmány nagyvonalúan csak az államháztartást jelöli meg tiltott tárgyként,³² ami azért problematikus, mert az alkotmánybíróság így a 'biztonság kedvéért' extrém szélesen értelmezi ezt a tilalmat.³³ A többi vizsgált tartományi alkotmány némileg pontosabban írja körül, hogy mi számít államháztartási tárgynak, jellemzően az adókat, közszolgáltatásokat nevesítik.³⁴ Hamburgban újabbban olyan szabályt vezettek be, hogy a parlament ötöde kezdeményezheti a Számvevőszéknél annak vizsgálatát, hogy egy adott kérdés érinti-e az államháztartást; a Számvevőszék állásfoglalása azonban nem bír kötelező erővel.³⁵

Az 'Ewigkeitsklausel', vagyis az alkotmány bizonyos megváltoztathatatlan rendelkezéseinek értelmezésével kapcsolatban két bajor példát érdemes említeni. Mivel a bajor alkotmány a 'demokratikus alapelveket' anélkül nyilvánítja kőbe vésettnek, hogy pontosan meghatározná, melyek ezek,³⁶ az alkotmánybíróságra marad a kérdés értelmezése.

1997-ben a Szenátus (a parlament második, csupán tanácsadó kamarája) megszüntetése iránt kezdeményeztek népszavazást a bajorok, mert a testület fenntartása sokba kerül, de nincs semmilyen hatással a parlament döntéseire. Az alkotmánybíróság megállapította, hogy a kérdés nem tartozik az 'Ewigkeitsklausel' alá,³⁷ így az alkotmánymódosító népszavazást megtartották, ami sikeres is lett, a testület azóta nem létezik.

Két évvel később a 'Mehr Demokratie' elnevezésű, a közvetlen demokrácia terjesztését zászlajára tűző egyesület kezdeményezett átfogó reformot a népszavazás szabályozásának liberalizációja érdekében. (Érdemes leszögezni, hogy a bajor szabályozás számított – már akkor is – a legliberálisabbnak a német tartományok között.)³⁸ A 'Mehr Demokratie' javaslata értelmében az iniciatíva keretében összegyűjtendő aláírások száma a felére csökkent volna, a 25%-os egyetértési küszöböt pedig – amely eleve csak alkotmánymódosító népszavazásokra vonatkozik – teljesen eltörölték volna. A javaslatban szerepelt, hogy alkotmányos szinten rögzítsék: csak az számít államháztartási tárgynak, ami a költségvetési

³¹ Matthias KLATT: Die Zulässigkeit des finanzwirksamen Plebiszits In: *Der Staat*, 2011 Bd. 50. 37.

³² BYLV. Art 73.

³³ RUX i. m. 278.

³⁴ NV, Art. 48 (1), Verf. NRW. Art 68 (1), Hmb. Verf. Art 50 (1)

³⁵ Hmb. Verf. Art. 50 (2)

³⁶ BYLV. Art 75 (1)

³⁷ Ld. RUX i. m. 360–361.

³⁸ SCHILLER i. m. 133. o.

törvényt érinti; ezen kívül külön intézményként bevezették volna a népi kezdeményezést.³⁹

A bajor alkotmánybíróság a kezdeményezés létjogosultságát az 'Ewigkeitsklausel' alapján bírálta el és megállapította, hogy a javaslat az alkotmány 75. cikkének (1) bekezdésébe ütközik, mert a képviseleti- és közvetlen demokrácia főszabály-kivétel viszonyban állnak egymással, a javaslat elfogadása pedig ennek a viszonynak a felborítását eredményezné.⁴⁰ Fabian Wittreck a döntést boncolgató kritikus elemzésében rámutat: a bajor alkotmányban a népképviselet és a nép egyenrangúként van megnevezve, így az alkotmánybíróság tulajdonképpen önkényesen helyezi a képviseleti szervet a nép elé, és a közvetlen demokrácia kiegészítő funkcióját helytelenül csak addig a pontig ismeri el, amíg a parlamenti napirendnek nem mond ellent.⁴¹ A szerző az 'Ewigkeitsklausel' túlzott kitágításának veszélyére hívja fel a figyelmet, mikor ironikusan felteszi a kérdést: mégis hogyan lett kiszámolva az alkotmány alapelveiből, hogy pontosan a választópolgárok 10%-ának aláírása szükséges egy népszavazási kezdeményezéshez?⁴²

3.2. *Iniciatíva és népi kezdeményezés*

A népszavazásra irányuló iniciatívát és a parlamenti napirendre vételt célzó népi kezdeményezést a német tartományok vonatkozásában együtt érdemes tárgyalni, hiszen a két intézmény mindenütt összefonódik. A kidolgozott törvényjavaslat formájában benyújtott kezdeményezést a megfelelő számú aláírás összegyűjtése után a parlament bizonyos időn belül megtárgyalja, és amennyiben nem fogadja el, csak ezután kerülhet sor a népszavazásra: vagyis a népszavazás feltétele tulajdonképpen a sikertelen népi kezdeményezés.

Az Észak-Rajna–vesztfáliei és az Alsó-szászországi alkotmány emellett külön is szabályozza a 'klasszikus' népi kezdeményezést, amely a parlamentet csak a kérdés megtárgyalására és a kezdeményezőkhöz meghallgatására kötelezi, népszavazás kilátásba helyezése nélkül. Mindezt már minimális számú aláírás (0,5 és 1,2%) összegyűjtésével el lehet érni,⁴³ amire ráadásul egy egész év rendelkezésre áll.⁴⁴ Mivel a törvénykezdeményező iniciatívához jóval több (8, illetve 10%) támogató aláírás szükséges⁴⁵ jelentősen rövidebb időn belül, így a népi kezdeményezés a bátoratlanok könnyen elérhető, de hatás nélküli fegyvere marad, ráadás-

³⁹ Ld. WITTRECK i. m. 138–140.

⁴⁰ Bay VerfGHE 53, 42

⁴¹ WITTRECK i. m. 143.

⁴² WITTRECK i. m. 148.

⁴³ Verf. NRW Art 67, NV Art 47.

⁴⁴ Niedersächsisches Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (NVAbstG.) § 9. (1), VIVBVEG § 1. (3) 2.

⁴⁵ Verf. NRW Art 68 (1), NV Art. 48 (3)

sul a népszavazási kezdeményezések, azaz a valós néprésvétel visszavetéséhez is vezethet.⁴⁶

Bár mindkét tartományi alkotmány a törvényhozásnál szabályozza, valójában azonban a népi kezdeményezés sosem irányul törvényalkotásra, legfeljebb a valóságot próbálja bevonni a politikai napirendbe.⁴⁷ Így érdemes megvizsgálni, hogy mennyiben különbözik a petíciótól, amely egy egyénileg vagy kollektíve egyaránt gyakorolható kommunikációs alapjog.⁴⁸ Peter Neumann szerint a népszavazás lehetősége nélkül a levegőben lógó, önálló népi kezdeményezés tulajdonképpen csak egy „minősített tömeges petíció”, ami annnyival több a ’sima’ petíciónál, hogy a benyújtói a parlament döntése előtt saját meghallgattatásukra is igényt támaszthatnak. Azonban ettől még a népi kezdeményezés nem nevezhető a közvetlen demokrácia eszközének, mert semmiképp nem irányul állami hatalomgyakorlásra; vagyis törvényalkotásra. Az – akár ’minősített’ és ’tömeges’ – petíció tehát egy alapjog, ami az állammal szemben megilleti az embert, ezzel szemben a közvetlen demokrácia (a törvénykezdeményező iniciatíva) állami hatalomgyakorlás a népszuverenitás elvének közvetlen érvényesülése alapján.⁴⁹

A hamburgi szabályozás érdekesen vegyíti a ’klasszikus’ népi kezdeményezést az iniciatívával oly módon, hogy a népi kezdeményezés közvetve elvileg eredményezhet népi törvényalkotást (sőt, annak szükségszerű eleme), de ez a további aláírásgyűjtés sikerétől függ. A háromlépcsős modellbe ugyanis akként került beépítésre a népi kezdeményezés, hogy az első körben hat hónapon belül tízezer választópolgár által támogatott javaslatot⁵⁰ a parlament négy hónapon belül megtárgyalja.⁵¹ Ha elfogadja, úgy a kezdeményezés elérte célját, ha nem, akkor újabb aláírásgyűjtés következik, aminek keretében már a választópolgárok 5%-ának aláírása szükséges, ennek összegyűjtésére azonban csak három hét áll rendelkezésre.⁵² Ezután a parlament újra megtárgyalja a kérdést, és ha további négy hónapon belül sem hoz igenlő döntést, akkor kérhetik a kezdeményezők a népszavazás kiírását.⁵³

⁴⁶ Peter NEUMANN: Gesetzgebungstechnik und direkte Demokratie in Deutschland und Plädoyer für eine Neuordnung der Volksgesetzgebung und der qualifizierten Massenpetitionen im Landesverfassungsrecht in Deutschland. In: Peter NEUMANN, Denise RENGGER (szerk.): *Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2009/2010*. Nomos, Baden-Baden, 2012. 22.

⁴⁷ WITTECK i. m. 151. o.

⁴⁸ Joachim BURMEISTER: Das Petitionsrecht. In: Josef ISENSEE, Paul KIRCHHOF (szerk.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, II. kötet. C. F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg, 1987. 82–84.

⁴⁹ NEUMANN i. m. 21–23.

⁵⁰ Hamburgisches Volksabstimmungsgesetz (Hmb. VAbstG.) §5 (1)–(2)

⁵¹ Hmb. VAbstG. §6 (1)

⁵² Hmb. VAbstG. §6 (2)

⁵³ Hmb. Verf. Art 50 (1)–(3).

A többi vizsgált tartományban a törvénykezdeményező iniciatíva szabályozása terén a kétlépcsős modell érvényesül, azaz, ha a parlament három-hat hónapon belül nem fogadja el a megfelelő számú érvényes támogató aláírás kíséretében benyújtott törvényjavaslatot, akkor a népszavazást el kell rendelni. Ezen tartományok közös jellemzője, hogy viszonylag sok, a választópolgárok 8–10%-át kitevő aláírást kell összegyűjteni,⁵⁴ amire általában csak pár hét áll rendelkezésre, egyedül Alsó-Szászországban enged hat hónapot erre a törvény.⁵⁵

Ha Hamburghoz hasonlóan nem is követelnek meg egy külön, megelőző népi kezdeményezést, de kétlépcsős tartományokban is van egy plusz 'előszobája' az iniciatívának. Már az engedélyeztetéskor be kell nyújtani minimális számú (általában huszonötezer) támogató aláírást,⁵⁶ ami azt célozza, hogy az illetékes – szinte mindig a végrehajtó hatalom körébe tartozó⁵⁷ – állami szerv a javaslat alkotmányosságának és a törvényi feltételek fennállásának vizsgálata mellett arról is meggyőződjön, hogy a kezdeményezés mögött valóban áll némi társadalmi támogatottság. Többnyire azt is megköveteli a törvény, hogy az engedélyeztetéshez benyújtott aláírások néhány hónapnál, legfeljebb két évnél ne legyenek régebbiek,⁵⁸ de például Észak-Rajna–Vesztfáliában egyáltalán nincs erre határidő. Tekintve, hogy itt eleve csak háromezer aláírást kell az engedélyeztetéshez benyújtani,⁵⁹ és elvileg ezek akár tíz évvel korábbiak is lehetnek, felmerül a kérdés, hogy miféle 'társadalmi támogatottság' igazolására elegendő egy ilyen enyhe szabály.

Ezen minimális számú aláírás megléte után minden német tartományban az állam megszervezi a további aláírásgyűjtést: hivatalos helyiségekben, általában hétköznapi munkaidőben lehet aláírni az ívet (vagy postán is be lehet küldeni az aláírást), aminek lehetőségéről tájékoztatják a lakosságot.⁶⁰ Mivel azonban a szabályozás többnyire csak néhány hetes határidőt szab a meglehetősen nagy számú aláírás összegyűjtésére, így kérdéses, hogy elegendő-e mindezt az önkormányzati kapacitás. Nem csoda, hogy mind általánosabbá vált az igény, hogy a kezdeményezők szabadon is gyűjthessenek aláírást; a vizsgált tartományok közül Bajorország kivételével erre már mindenütt lehetőség van.⁶¹

Ha a parlament az iniciatíva keretében benyújtott törvényjavaslatot nem fogadja el, lehetősége van egy ellenjavaslat benyújtására: ez esetben a népszavazáson a kezdeményezők és a parlament javaslata közt lehet választani. A szabály

⁵⁴ BYLV Art 74. (1), NV Art 48 (3), Verf. NRW 68 (1)

⁵⁵ NVAbstG. § 19 (1), VVBVEG § 12 (2) 1, Bayerische Landeswahlgesetz (BYLWG) Art. 65 (3)

⁵⁶ NVAbstG § 19 (1), BYLWG Art. 63. (1)

⁵⁷ MARTINI i.m. 41.

⁵⁸ NVAbstG § 19 (1), BYLWG Art. 63. (1)

⁵⁹ VVBVEG § 7 (1)

⁶⁰ KÜPPER i. m. 104-105.

⁶¹ VVBVEG § 11 (1), NVAbstG § 17, Hmb. VAbstG. § 9. Ld. még KOST i. m. 62.

pozitívuma a kompromisszum lehetősége, ha a népképviselőt nagyjából egyetért a kezdeményezéssel, de bizonyos pontjait módosítaná, ne kerüljön a javaslat teljes egészében elvetésre; továbbá a parlament így az „ügy ura” maradhat.⁶² Mások viszont annak a veszélyét látják benne, hogy a parlament, ha menekülni akar a felelősség elől, akkor egy ilyen ellenjavaslat népszavazásra bocsátásával a népre háríthatja a döntést.⁶³ Az ettől való félelem túlzottnak tűnik, hiszen az ilyesfajta felelősségáthárítás lehetősége a számos tartományban meglévő referendum intézményén keresztül korlátlanul fennáll, míg az iniciatívával szemben benyújtott ellenjavaslat csupán a nép által adott esetben kezdeményezett témára korlátozódik.

A szabályozás mindenütt megköveteli a kezdeményezés kidolgozott, megindokolt törvényjavaslat formájában való benyújtását, emellett Észak-Rajna–Vesztfáliában és Alsó-Szászországban költségtervezetet is kell hozzá csatolni. A népszavazásra bocsátott kérdés formai követelményeire vonatkozó szabályokban nagyon jól tükröződik a jogalkotó elképzelése az állampolgárok kompetenciájáról: az, hogy mit vár el a törvény a kezdeményezőktől és a választópolgároktól, megmutatja, hogy a törvényhozó milyen szintű tájékozottságot és politikai aktivitást feltételez a szavazókról. A kötelező törvényjavaslat-forma annyiban problémás, hogy így a kezdeményezők esetleg jogi segítségre szorulnak, és az esetleg ezzel járó anyagi terhet vállalniuk kell, a népszavazási kezdeményezés sikere esetén viszont több tartományban utólag költségeik megtérítését kérhetik.⁶⁴

Az iniciatíva gyakorlati megvalósulásával kapcsolatban figyelemreméltó, hogy Bajorországban negyven év alatt tizenkilenc kezdeményezésből csak hat jutott el a népszavazásig, és ezeknek is csak a fele lett sikeres. Hamburgban tizenöt év alatt tizennégy kezdeményezés indult (ebből egy még folyamatban van), ezek közül szintén hat jutott el népszavazásig, ám a parlament számos kezdeményezést elfogadott, így megelőzve a népszavazást. Alsó-Szászországban és Észak-Rajna–Vesztfáliában ehhez képest csak három, illetve kettő iniciatíva indult eddig, de ezekből sem lett népszavazás; vagy a kellő számú aláírás hiánya, vagy a parlament iniciatívának megfelelő döntése miatt.⁶⁵ A választópolgárok viszont gyakran éltek a külön meglévő ’klasszikus’ népi kezdeményezés intézményével – több-kevesebb sikerrel.⁶⁶ Ez azt mutatja, hogy a népi kezdeményezés

⁶² Lothar HAGEBÖLLING: *Niedersächsische Verfassung. Kommentar*. Kommunal- und Schul-Verlag, Wiesbaden, 2011. 179.

⁶³ RUX i. m. 881.

⁶⁴ DECKER i. m. 34.

⁶⁵ <http://www.mehr-demokratie.de/volksbegehren-deutschland00.html> (letöltés ideje: 2013. július 15.)

⁶⁶ Alsó-Szászországban népi kezdeményezéssel érték el például, hogy Isten említésre kerüljön az alkotmány preambulumban, de a helyesírási reform elleni kezdeményezésre (amihez hasonló számos más tartományban is indult) már nem sikerült elegendő aláírást összegyűjteni. <http://bremen-nds.mehr-demokratie.de/nds-vi-liste.html> (letöltés ideje: 2013. július 2.)

önmagában nem feltétlenül felesleges és funkciótlan, ha a képviselők két választás között is hajlandók a választópolgárokkal együttműködni. A tartományi parlamentek ugyanis gyakran igen kompromisszumkészek, és kedvező döntéssel a népszavazás elébe mennek. Ilyenkor a nép ugyan nem kerül döntési helyzetbe, de politikabefolyásoló potenciálja mindenképp érvényesül.⁶⁷

Észak-Rajna–Vesztfália példája a kifejezetten egyes kormányintézkedések ellen tiltakozó kezdeményezések egész sorával⁶⁸ mindemellett arra is rámutat, hogy a közvetlen demokrácia egyáltalán nem eredendően baloldali intézmény, hanem jelentékeny konzervatív potenciál rejlik benne,⁶⁹ amit Rux sürgős reformok megakadályozására való alkalmassága miatt kifejezetten problematikusnak lát.⁷⁰

3.2.1. *Érvényességi küszöb*

Ha tehát a parlament 'önszántából' nem fogadja el a kezdeményezést, népszavazásra kerül sor. Annak érdekében azonban, hogy bármilyen jelentéktelen kisebbség ne erőltethessen rá egy általa kívánatosnak tartott szabályozást a többségre, szinte mindenütt valamilyen küszöbhez kötik a népszavazás érvényességét. A német tartományi alkotmányok többnyire a viszonylag alacsonyan meghatározott 'egyetértési küszöböt' preferálják a részvételi küszöbvel szemben, amelyet általában csak alkotmánymódosító népszavazások esetén alkalmaznak. Az egyetértési küszöb lényege, hogy az „igen”-szavazatok száma a leadott érvényes szavazatok többsége mellett az összes választópolgár viszonylatában érje el a 15–25%-ot is.

A szakirodalomban többen vitatják a küszöbök létjogosultságát, mert a közvetlen demokrácia lényege eleve a korrektív funkció, a népszavazás a mindenkori kisebbség eszköze.⁷¹ Még ha ez igaz is, azt mindenképp szükséges látni, hogy a közvetlen demokrácia szerepe ennél jóval árnyaltabb. A politikában nincsenek konstans kisebbségek, az egyes kérdésekre koncentráló népszavazások potenciálja épp abban rejlik, hogy a politikai napirendre kerülő témák különböző törésvonalak mentén osztják meg a társadalmat, így ezen csoportok dinamikusan alakulnak.⁷² Mivel a népszavazásokon általában még ha van is, jóval alacsonyabb a küszöb a rendes választásoknál, így ez valóban hatékony eszköze

⁶⁷ SCHILLER i. m. 140.

⁶⁸ Pl. tandj ellen, választóközrtek felosztása ellen, újabban pedig a dohányzási tilalom ellen indult kezdeményezés: <http://nrw.mehr-demokratie.de/nrw-volksinitiativen.html> (letöltés ideje: 2013. július 2.) ld. még RUX i. m. 884–887.

⁶⁹ Ld. ENYEDI Zsolt: Referendumdemokrácia (In: ENYEDI Zsolt szerk.: *A népakarat dilemmái. Népszavazások Magyarországon és a nagyvilágban* Századvég, Budapest, 2009) 18.

⁷⁰ RUX i. m. 61.

⁷¹ WITTECK, DREIER i. m. 35.

⁷² Ld. még MARTINI i. m. 68–73.

lehet egyes kisebbségben lévő csoportoknak, de ettől még semmi sem indokolja, hogy a népszavazásokat teljes egészében kivonjuk a demokrácia többségi szabályának még a minimuma alól is,⁷³ mert ezzel könnyen a kisebbség zsarnoksága valósulna meg.

Otmar Jung azzal érvel a küszöbök ellen, hogy így gyakorlatilag kétszer számolják meg a választópolgárok preferenciáit: először is, hogy elmentek-e szavazni, másodsor, hogy ha igen, akkor miként szavaztak. Emellett a küszöbök lehetővé teszik, hogy a kezdeményezés ellenzői bojkottal akadályozzák meg a népszavazás eredményességét, hiszen minden „nem”-szavazat csak az érvényességhez visz közelebb.⁷⁴ Jung aggodalmának eltúlzottságát mutatja, hogy tömeges bojkottra utoljára a weimari időkben volt példa, azóta pedig még a kifejezetten a küszöb leszállítására irányuló kezdeményezések kapcsán sem szólítottak fel bojkottra az ellenérdekeltek.⁷⁵ Ha azonban mégis előfordulna olyan eset, mikor a bojkottáló ellenzők száma akkora, hogy ezzel képesek a népszavazás eredményességét megakadályozni, akkor valószínűleg a kezdeményezés nem tud maga mögött akkora társadalmi támogatottságot, ami elég lenne a törvényalkotáshoz.

Nem szabad elfelejteni, hogy a közvetlen demokrácia nem azért van, hogy a politikailag rendkívül aktív szűk társadalmi csoportoknak korlátlan érdekérvényesítési terepet nyújtson, hanem hogy a választópolgárok jelentős tömegét maga mögött tudó kezdeményezések a törvényhozás útjára léphessenek. Vagyis a küszöbök egyrészt pont arra valók, hogy a népszavazás valóban a népakarat megtestesülése legyen,⁷⁶ másrészt a képviseleti demokrácia elsődlegességének biztosítékaként is felfoghatók, amit a német tartományok számára a szövetségi alkotmány homogenitási klauzulája is előír.⁷⁷

A küszöbökről a vizsgált német tartományokban általában elmondható, hogy nem túl szigorúak: Észak-Rajna–Vesztfáliában mindössze 15, Alsó-Szászországban 25% „igen”-szavazatot követel meg az alkotmány az összes választópolgár számához viszonyítva (alkotmánymódosítás esetén ezek szigorúbbak és részvételi küszöbök is társulnak hozzájuk). Ezen enyhe szabályok⁷⁸ azonban a gyakor-

⁷³ Vö. David Altman szerint a közvetlen demokrácia egyenesen „*par excellence* többségi intézmény”. David ALTMAN: *Direct Democracy Worldwide*. Cambridge University Press, 2011. 47.

⁷⁴ Otmar JUNG: Zur Problematik des Beteiligungsquorums In: Lars. P. FELD et. al. (szerk.): *Jahrbuch für direkte Demokratie 2009*. Nomos, Baden-Baden, 2009. 43, 51–52.

⁷⁵ Stefan LENZ: Volksgesetzgebung als „Minderheitendiktatur”? Verfassungsrechtliche Vorgaben und rechtspolitische Vorschläge zur Quorengestaltung. In: *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 2013/2. 175.

⁷⁶ Andreas von ARNAULD: „Refolution” an der Elbe: Hamburgs neue direkte Demokratie – Die Verfassungsänderungen der Jahre 2008 und 2009 im Kontext. In: Lars. P. FELD et. al. (szerk.): *Jahrbuch für direkte Demokratie 2009*. Nomos, Baden-Baden, 2009. 126.

⁷⁷ A GG Art 28 (1) alapján a tartományok alkotmányos rendjének meg kell felelniük a republikánus, demokratikus és szociális jogállam alapelveinek, ekként népképviseleti szervvel is kell rendelkezniük. Ld. még LENZ i.m. 176–177.

⁷⁸ NV Art 49 (2), Verf. NRW Art 68 (4), Art 69 (3)

latban egyelőre nem érvényesültek, mivel egyik tartományban sem került még sor népszavazásra. Bajorországban főszabály szerint nincs is ilyen küszöb, csak alkotmánymódosító népszavazás esetén szükséges a 25%-os egyetértés.⁷⁹

Hamburgban néhány évvel ezelőtt vezettek be egy olyan „rugalmas küszöböt”, amely a választási részvételhez igazodik.⁸⁰ A szabályozás lényege, hogy főszabály szerint a népszavazást a rendes választások napján kell megtartani. A kezdeményezők egyszerű törvényjavaslat vagy más indítvány esetén kérhetik, hogy a népszavazásra más napon kerüljön sor, ekkor csak az összes választópolgár számához viszonyított egyötödös egyetértési küszöböt ír elő az alkotmány. Alkotmánymódosítás, vagy egy korábban népszavazáson meghozott törvény módosítása esetén azonban mindenképp a rendes választások napjára kell időzíteni a népszavazást, s ilyenkor az eredményességi küszöbök a választáshoz igazodnak: törvénynél a szavazók egyszerű többsége, alkotmánymódosításnál a kétharmada kell, hogy egyetértsen, de úgy, hogy az igen-szavazatok száma egyszersmind kitegyen annyi szavazatot, amellyel a választáson a parlamenti többséget megválasztották.⁸¹

Kritikus hangok szerint ez a szabály első ránézésre liberálisnak tűnik, hiszen az alkotmánymódosításhoz korábban megkövetelt 50%-os részvételi küszöböt eltörölte, egyúttal viszont olyan törvényeknél, amelyekről a választásokkal egyidejűleg szavaznak, a küszöb a korábbiakhoz képest jelentősen emelkedett.⁸²

3.2.2. A népszavazások kötőereje

Miután a kezdeményezők által benyújtott javaslat eredményes népszavazás esetén kihirdetésre kerül és törvényerőre emelkedik, még egy fontos kérdés merül fel: garantálni kell, hogy az bizonyos ideig hatályban is maradjon; mivel ha a jogalkotó az adott törvényt másnap megváltoztathatná, nem lenne értelme a népszavazás intézményének. Németországban általános, hogy a jóhiszemű joggyakorlás ('*Organtreue*') követelményének megfelelően a jogalkotó tiszteletben tartja a népszavazás eredményét; vagy ha ezt mégsem teszi, akkor azzal az aktuális parlamenti többség jelentős politikai kockázatot vállal.⁸³ Hamburgban többször is előfordult, hogy a képviselőtestület egy népszavazáson meghozott törvényt utólag módosított, nem kis felzúdulást kiváltva ezzel. A leghírhedtebb ezek közül a választási reform esete, amelyet még ugyanabban a ciklusban módosítottak, tehát a népszavazáson meghozott választási törvény egyáltalán nem is került al-

⁷⁹ BYLWG. Art. 79 (1) 2.

⁸⁰ Ld. von ARNAULD i. m. 112–114.

⁸¹ Hmb. Verf. 50 (3)

⁸² von ARNAULD i. m. 114.

⁸³ KÜPPER i. m. 109.

kalmazásra.⁸⁴ Az alkotmánybíróság egy 2007-es döntésében azonban kimondta, hogy mivel a nép és a képviselőtestület által hozott törvények egyenrangúak, így a népszavazáson alkotott törvények hatályon kívül helyezését nem lehet megtiltani. Az 'Organtreue' alapján azonban csak úgy, meggondolatlanul nem lehet eltérni a korábban kinyilvánított népakarattól, de a *clausula rebus sic stantibus* szabály alapján később mérlegelésnek van helye a nép által hozott törvényekkel szemben is.⁸⁵

A hamburgiak azonban láthatóan már nem bíznak a képviselőtestület jóhiszemű joggyakorlásában, ugyanis a közvetlen demokrácia 2008-2009-es – szintén alulról kezdeményezett – átfogó reformja során egy a svájci szabályozáshoz hasonló „népi vétő”-jellegű⁸⁶ intézményt vezettek be. Ennek lényege, hogy ha utóbb a képviselőtestület egy népszavazáson meghozott törvényt akar módosítani, vagy hatályon kívül helyezni, akkor ez a módosító vagy hatályon kívül helyező törvény ('Änderungsgesetz') a kihirdetésétől számított három hónapig nem léphet hatályba; ez idő alatt pedig a választópolgárok 2,5%-a népszavazást kezdeményezhet a módosításról. Ha ez megtörténik, akkor a módosítás egészen a népszavazás megtartásáig nem léphet hatályba.⁸⁷ Az ilyen népszavazást viszont főszabály szerint a rendes választásokkal egyidejűleg kell megtartani, amikor is vonatkozik rá a fent tárgyalt rugalmas, de tulajdonképpen szigorított küszöb. A képviselőtestület kérheti ugyan a népszavazás más napon tartását⁸⁸ – ezt akkor érdemes tennie, ha sürgősnek tartja a módosító törvény hatálybalépését –, ezzel azonban kockázatot is vállal, hiszen így csak az enyhébb, egyötödös egyetértési küszöb vonatkozik a népszavazásra, vagyis a választópolgárok alacsony részvétel mellett is könnyedén leszavazhatják a módosítást.

Mindemellett az új szabályozás kreatív megoldást ígér a két törvényhozó konfliktusa esetére. Mivel a német tartományokban a nép nem csak képviselői útján, de közvetlenül is jogalkotóként léphet fel, sajátos 'szizofrén' helyzet adódhat a törvényhozó hatalmon belül. A szakirodalom abban ugyan egyetért, hogy egy elutasító népszavazás eredményébe a parlament kénytelen belenyugodni, de fordított esetben megoszlanak a vélemények arról,⁸⁹ hogy a parlament a nép döntését miként módosíthatja, és meddig tart az 'Organtreue'.

⁸⁴ Ld. RUX i. m. 828-832., Otmar JUNG: Volksgesetze und parlamentarische Konterlegislatur. In: Klemens H. SCHRENK, Markus SOLDNER (szerk.): *Analyse demokratischer Regierungssysteme. Festschrift für Wolfgang Ismayr zum 65. Geburtstag*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2010. 428-429.

⁸⁵ Ún. „LBK-Urteil”, Id. von ARNAULD i. m. 97-98, 116.

⁸⁶ Ld. Hanspeter KRIESI: A közvetlen demokrácia. Svájc esete. In: ENYEDI Zsolt szerk.: *A népakarat dilemmái. Népszavazások Magyarországon és a nagyvilágban* Századvég, Budapest, 2009. 89.

⁸⁷ Hmb. Verf. Art 50 (4)

⁸⁸ Hmb. Verf. Art 50 (3)

⁸⁹ Ld. JUNG 2010 i. m. 428.

3.3. Referendum

A felülről elrendelt referendumat – amely az alulról kezdeményezett iniciatívával ellentétben inkább a politikai elit eszköze, amellyel szükség esetén a népakaratra támaszkodik – a vizsgált tartományok közül csak Észak-Rajna–Vesztfália és Bajorország alkotmánya ismeri. Utóbbiban a kizárólagos népszavazási tárggyal, vagyis az alkotmánymódosítással függ össze a referendum; ahhoz ugyanis a parlament kétharmados döntése mellett megerősítő népszavazás is szükséges.⁹⁰ Az ilyen népszavazásra a törvény már előír egy 25%-os egyetértési küszöböt,⁹¹ ami azonban alkotmánymódosításról lévén szó, alacsonynak mondható; tekintve, hogy a legtöbb tartományban már az egyszerű törvénymódosításhoz is nagyjából hasonló arányú támogatást követel meg a szabályozás.

Észak-Rajna–Vesztfáliában is kapcsolódik a referendum az alkotmánymódosításhoz, ez azonban nem kötelező, csak lehetőség: amennyiben egy alkotmánymódosító javaslat a parlamentben nem kapja meg a szükséges kétharmados többséget, akkor a kormány vagy a parlament (egyszerű többséggel) dönthet népszavazás kiírása mellett. Ilyenkor azonban 50%-os részvétel mellett a szavazók kétharmadának igen-szavazatára van szükség.⁹²

Emellett természetesen mindkét tartományban lehetséges iniciativa útján is alkotmánymódosítást kezdeményezni.

A referendum másik formája Észak-Rajna–Vesztfáliában arra az esetre szól, ha esetleg a kormány és a parlamenti többség ellentétbe kerülne egymással. Mivel ilyen körülmények között szinte lehetetlen kormányozni, ezért a feszültséget a népszavazás hivatott feloldani. Ha ugyanis egy, a kormány által benyújtott törvényjavaslatot a parlament nem fogad el, a kormánynak megvan a lehetősége, hogy a javaslatot népszavazásra bocsássa. Ha a javaslatot a népszavazáson elfogadják, akkor a kormánynak megnyílik a joga a parlament feloszlására, de ezt mérlegelheti; ha viszont a javaslatát a nép is elutasítja, akkor a kormány mindenképp lemondásra kényszerül.⁹³

Látható, hogy ebben a tartományban a referendum főleg a politikai elit esetleges, kormányzás stabilitását veszélyeztető konfliktusai esetén kaphatna elvileg szerepet, ilyen esetben pedig a tiltott tárgyak sem érvényesülnek, hiszen a képvisleti szervek részvétele a referendum kormány vagy parlament részéről történő kezdeményezése által eleve biztosítva van.⁹⁴

⁹⁰ BYLV Art. 75 (2)

⁹¹ BYLWG. Art. 79 (1) 2.

⁹² Verf. NRW Art. 69. (2)–(3), ld. még Andreas HEUSCH, Klaus SCHÖNENBROICHER (szerk.): *Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen. Kommentar.* Verlag Reckinger, Siegburg, 2010. 588.

⁹³ Verf. NRW Art. 68. (3)

⁹⁴ HEUSCH, SCHÖNENBROICHER uo.

Táblázatok: A közvetlen demokrácia egyes intézményeinek legfontosabb szabályai a vizsgált tartományokban

INICIATÍVA

	Alsó-Szász-ország	Észak-Rajna-Vesztfália	Hamburg	Bajorország
kezdeménnyezők	25.000 (0,43%) → 10%	3.000 (0,02 %) → 8%	10.000 (0,83%) → 5%	25.000 (0,27%) → 10%
határidő	6 hónap → 6 hónap	– → 4 hét	6 hónap→ 3 hét	2 év→ 2 hét
küszöb	Igen: 25%, alkmódnál: igen: 50%	Igen: 15%, alkmódnál: 50% részv, igen: 2/3	Igen: 20%, VAGY választási szabály + alkmód: 2/3 igen	Alkmód esetén: igen: 25%
kötőerő	–	Két év moratórium uabban a tárgyban iniciatívára	Änderungs-gesetz → népi vétó, 3 hónapos függő helyzet	–

REFERENDUM

	Alsó-Szász-ország	Észak-Rajna-Vesztfália		Hamburg	Bajorország
kezdeménnyezők	–	Korm. a Parl. feloszl.-ra általa benyújtott és el nem fogadott törv. esetén	Parl. vagy Korm. alkmód esetén ha a Parl.-ben nem volt meg rá a 2/3	–	kizárólagos tárgyban Parl. elrendeli
küszöb	–	15% igen (elut. esetén a Korm. mond le)	50% részv. mellett 2/3-os egyetértés	–	kizárólagos tárgy, alkmód esetén igen: 25%
kötőerő	–	–	–	–	–

NÉPI KEZDEMÉNYEZÉS

	Alsó-Szász-ország	Észak-Rajna-Vesztfália	Hamburg	Bajorország
kezdeménnyezők	70.000 (1,2%)	0,5%	→iniciatíva	→iniciatíva
határidő	1 év	1 év	~	~
kötőerő	–	2 év moratórium uabban a tárgyban népi kezdeményezésre	~	~

TÁRGYAK				
	Alsó-Szász- ország	Észak-Rajna- Vesztfália	Hamburg	Bajorország
kizáró- lagos	–	–	–	alkotmány- módosítás
tiltott	Államháztartás, adók, közszolgá- ltások, szociális ellá- tások forrásait érintő ügyben	Pü. kérdések, adótv-k, befizetések rendje	Költségvetés, államháztartás adók, közszolg. díja, város- építési tervek	Államháztartás

4. Összegzés

A német tartományokról általában elmondható, hogy inkább eljárási oldalról próbálják kordában tartani a nép közvetlen részvételét (sok aláírást kell viszonylag rövid idő alatt összegyűjteni), tiltott tárgyakat jellemzően csak a költségvetéssel és az alapvető demokratikus elvekkel összefüggésben határoznak meg az alkotmányok, az alkotmánymódosítás pedig gyakran kifejezetten preferált, sőt akár kötelező tárgya a népszavazásoknak.

A legtöbb népszavazásra ezidáig Hamburgban és Bajorországban került sor, de a liberális szabályozás nem feltétlenül vonja maga után népszavazások tömegét: erre a legjobb példát Észak-Rajna–Vesztfália nyújtja, ahol az alacsony aláírásgyűjtési és egyetértési küszöbök ellenére – bár számos kezdeményezés indult – nem került még sor népszavazásra.

A legnagyobb változásokon a közvetlen demokrácia terén az utóbbi időben Hamburg ment keresztül, ahol az intézmény 1996-os bevezetése óta 2002-ben, majd 2008/2009-ben történtek jelentős reformok. A tartományi jogokkal rendelkező város Németországban egyedülálló abban, hogy a népszavazások tényleges kötőereje érdekében tulajdonképpen a 'népi vétó' lehetőségét teremtette meg. A szabályozás előnye, hogy így a nép által kezdeményezett törvények sem az 'Organtreue' bizonytalan értelmezéseinek, sem egy azonnali, vagy bizonyos moratórium lejártá utáni módosításnak nincsenek kitéve, hátránya lehet viszont, hogy a törvényhozás folyamatát a három hónapos függő helyzet bevezetésével némileg lelassítja.

Bár sokan restrikciónak tartják, a részvételi, illetőleg egyetértési küszöbök egyáltalán nem olyan magasak, hogy a releváns kezdeményezéseket visszavessék, ezek pont, hogy a demokratikus legitimációt szolgálják, ami a közvetlen néprészvétel esetén ugyanúgy követelmény, mint a parlamenti döntéshozásnál.

A tartományokban megfigyelhető vegyes tapasztalatok arra mutatnak, hogy a közvetlen demokrácia szövetségi szintű bevezetése – bár időről-időre a napirendre kerül – korántsem biztos, hogy beváltaná a sokak által hozzá fűzött reményeket.

KOSZOVÓ ÉS AUTONÓMIÁJA JUGOSZLÁVIÁBAN*

GÁL JÓZSEF

1. Koszovó 1943 előtt

1.1. Az albán autonómia a 19. századig Koszovóban

A koszovói szerb-albán viszony alapproblémája az, hogy a közös élet lehető modelljei közül a dominancia az, ami hagyományosan megrögzült. Az összes hatalom, amely Koszovó területén létezett, felváltva helyezte kisebb-nagyobb mértékben alárendelt vagy felülrendelt helyzetbe az egyik és a másik félt. Így a török és az osztrák hatalom ideje alatt – különböző politikai érdekektől vezérelve – az albánok voltak privilegizálva, a szerbek pedig diszkriminálva. Koszovó szuverenitásának visszanyerésekor (az I. Balkáni háború után) pedig a szerb hatalom torolta meg az albán nép szolgásgát a hódító nagyhatalmak felé. Minden hatalomváltás tehát magában foglalta az egyik etnikai csoport dominanciájának megváltoztatását, mely a revansizmus kialakulásához vezetett és minden egyes alkalommal erősítette is azt. Ezért a szerbek és az albánok egymás közötti viszonya hagyományosan is negatív sztereotípiákról tanúskodik. A „koszovói probléma” az azonos területen élő, egymással rivalizáló két etnikai csoport – azaz ezek politikai elitje – uralkodó pozíciójáért folytatott harca. Mert mindaddig, amíg a koszovói probléma területi problémaként szerepel, a sikerre vezető párbeszédből és az etnikumok közötti viszonyok normalizációjából, belátható időn belül, nem lesz semmi.

1.2. Az albán nép és az albán kisebbség az I. világháborúig

Az albánok, nagyjából megfelelően saját mitológiájuknak, a Balkán-félsziget egyik „őslakos” etnikumának, az illíreknek a leszármazottai. Vallásuk szerint 70 százalékuk szunnita muzulmán – ideértve a koszovóiakat is, 20 százalékuk ortodox keresztény, 10 százalékuk pedig katolikus. Etnikailag két csoportra oszthatók: – északon a ghegek, délen pedig a toszkok élnek, akik szokásaikban és dialektusukban is igen különböznek. A 20. század elejéig nem tudtak saját álla-

* Konzulens: Gerencsér Balázs, PhD, egyetemi docens, Közigazgatási Jogi Tanszék.

mot alapítani, általában valamelyik harcoló fél mögé sorakoztak fel (sokszor az azonos vallású törökök mögé).

Első nacionalista mozgalomuk a 19. században még az Oszmán Birodalom alatt alakult éppen Koszovó területén, Prizrenben. A „Prizreni Liga” 1878-as megalakulását az albánok saját nemzeti öntudatuk újjászületésének színtereként tartják számon. Célja a négy albánlakta vilajet: a skodrai, a koszovói, a manastíri és a janinai (akkor még átlagosan csak a teljes lakosság 45%-át tették ki) egyesítése és ennek az Oszmán Birodalom belüli autonómiájának az elérése volt.

A szövetségesek (Szerbia, Montenegró, Görögország) 1912-ben vereséget mértek Törökországra, ezzel véget ért Európában a több, mint 500 éves török uralom. Megszállták az albán területeket, ezért a felkelés vezetői végső kétségbeesésükben 1912. november 28-án Vlorában kikiáltották a függetlenséget és nagyhatalmi segítséget kértek. Végül az Osztrák-Magyar Monarchia és Olaszország segítségével megalakulhatott 1913-ban az albán fejedelemség, de határait csak 1921-ben rögzítették. Ezek ugyan fennmaradtak az I. világháború után is, de a mai Koszovó területe ugyanúgy a Szerb-Horvát-Szlovén Királysághoz tartozott.

Ez az időszak alapozta meg a szerb-albán konfliktust. Ehhez a feszültséghez hozzájárult a nyelvi-etnikai és a vallási különbözőségek mellett az is, hogy az albánok Koszovóban beilleszkedtek az oszmán uralmi rendbe és így a társadalmi struktúra más-más szintjein álltak. Szilágyi Imre szinte tökéletesen leírja a két nép közötti viszályok eredetét: „A szerbek kiindulópontja, hogy a mai Koszovó területén ringott a szerbség bölcsője, s már csak ezért is mindenképpen Szerbiához kell tartoznia, téves érvelésen alapul. A szerb állam bölcsőjéül szolgáló Ras vára (amely a mai szerbek elődeinek régebbi magyar elnevezését – rácok – adta) kívül esett Koszovó területén. A 19. századi nemzeti mozgalom dolgozta ki a rigómezei csatáról szóló mítoszt is, amely 1878-tól egészen a mai napig mozgósító ideológiaként szolgál.”¹

1.3. A SZHSZ Királyság a Jugoszláv Királyság és a II. világháború

A térségben az I. világháború után nagyfokú regionális különbségek voltak. Bizonyítja ezt az is, hogy míg például Vajdaságban és Szlovéniában 6 és 8 ezrelékes, addig Koszovó és Metóhiában és Bosznia-Hercegovinában – többségében muzulmán vallású lakosú területeken – 21 és 23 ezrelék volt éves szinten a népességnövekedés 1921 és 1939 között.

Belgrád kétféle módszerrel igyekezett elérni, hogy Koszovó és Metóhia újra visszakapja szerb etnikai jellegét. Az albánok létezését eltagadták, földjeiket betelepítették (főleg szerbekkel), ehhez 1931-ben megfogalmaztak egy kolonizációs törvényt, melynek értelmében 50-60 ezer szerb települt a térségbe, de ezután

¹ SZILÁGYI Imre: Koszovó Státuszának kérdése. Magyar Külügyi Intézet, 2008. január.

is csak minden harmadik lakos maradt szerb nemzetiségű. 1938-ban szerződést kötöttek Ankarával a koszovói és macedóniai muzulmánok (albánok) kitelepítéséről. A terv pénz hiányában nem valósult meg, de 1912 és 1941 között több tízezer muzulmán hagyta el a térséget önként vagy üldözve. A következő telepítés az olasz uralom alatt létrejött, vagyis a II. világháború során annektált nagy-albán állam idejére tehető, amikor nagyjából hetvenezer albán telepedett le Koszovóban.

A népszámlálásokról fontos tudni, hogy eleinte a vallási hovatartozás, majd később a nemzeti hovatartozás alapján írták össze az embereket. Különböző népszámlálások alkalmával különböző kategóriákat alkalmaztak és különféle szempontok alapján történt a lakosság összeírása. Például a „muzulmán nemzetiséget” (akiket sokszor boszniai muzulmán vallású szerbeknek tituláltak) csak 1971-től tüntették fel külön, és például 1961-ben vezették be a „jugoszláv” nemzetiséget is. Pontos adatok nem állnak rendelkezésre, csak a talán több könyvben is igen hasonló becslő adatok tekinthetők mérvadónak.

2. Koszovó autonómiája

2.1. A Tito-i Jugoszláviában

A II. világháború közvetlen vége előtt, a partizán-felszabadítás alatt rengeteg kisebbséget gyilkoltak le a mai Szerbia területén, elsőként főleg magyar ajkúakat Vajdaságban. Ugyanis a „kollektív bűnösség” elvével vezérelve tizedelték az embereket, ezzel elérve a kisebbség számának drasztikus csökkenését. Nagyjából ugyanez történt Koszovó és Metóhia területén is. A dolgok a békeszerződések aláírásával és az új jugoszláv alkotmány elfogadása után rendeződtek csak, amikor is egyes feltételezések szerint – kimondatlanul – a titói bürokrácia széles kulturális, oktatási és kisebbségi jogokat adott a vajdasági és a koszovói kisebbségeknek a bűnökről való hallgatásért cserébe.

Koszovó és Metóhia volt az ország egyetlen, többségében nem délszlávok lakta területe. Az államalakulatba a koszovói albánok illeszkedtek a legnehezebben, ráadásul földrajzilag is a legkevésbé integrált, legjobban elkülönült része volt Jugoszláviának.

Közvetlenül a világháború után az 1940-es évek végén az albánokat Tiránából, Albánia fővárosából buzdították Tito és „fasiszta bandái” elleni fegyveres felkelésre, remélve ezzel, hogy az oroszoktól 1948-ban végleg eltávolodott, ugyanígy az erősen kommunista vezetésű Albániával sem jó szomszédi viszonyban lévő Josip Broz Tito-t sikerül meggyengíteni és egyesíteni az albánok lakta területeket. A világháború után Koszovó és Metóhia iparának 70 százalékát lerombolták, egyetlen aszfaltozott út nem volt, ezért Koszovót (és mellette Macedóniát is), mint az ország két legelmaradottabb régióját az egész ország tá-

mogatta. Létrehoztak egy alapot, ahova legtöbbet a szlovének és a vajdaságiak fizettek. Ezzel akarták kiegyenlíteni Jugoszlávián belül a nagy gazdasági különbségeket. Ha ez sikerült is, a szellemi és az oktatási fejlődésre még várni kellett. 157 iskolát nyitottak meg 1950-ig, és koncentráltak a felnőttoktatásra, főként a nők integrációjára. Az albánoknak az a kis hányada is, aki írni tudott, a szerb cirill ábécét használta.

1950-ben állami ösztöndíj mellett 20 albán nemzetiségű egyetemista a Belgrádi Egyetemen tanult, 41 pedig a pedagógusnak szegődött. Saját színházakat, művelődési egyesületeket alapítottak, 1950-re 258 ilyen volt, 3150 taggal. Ezzel ellentétben a jugoszláv hatóságok sok évig tartóztatták le azokat az embereket, akikről feltételezték, hogy szeparatista gondolkodásukkal veszélyeztetik az elért békét. Ezek száma Titó regnálása alatt több ezerre tehető.

Az 1953-as alkotmánnyal szeparálták az albán kisebbséget. A Jugoszláv Szövetségi Népköztársaságot (JSZNK) alkotó államok között Szerbiának volt két önálló közigazgatási területe. Ugyanebben az évben Tito és a török külügyminiszter megújították az 1938-as kitelepítési egyezményt. Az ellenállás 1956. május 1-én kezdődött, amikor négy albán fiatal kitűzte az albán nemzeti zászlót Đakovica városában. Ez volt az első ilyen eset 1944. december 1-e óta, és azt eredményezte, hogy szerte az országban az éjszakai vonatokra, az iskolák tantermeibe és több közintézményre is kirakták illegálisan a lobogót. Ezt a vezetést nem hagyta szó nélkül, sőt ki is használta arra a célra, hogy tovább tisztogassa Koszovó területét.

1957-ig 195 000 albán vándorolt ki Törökországba – ezzel párhuzamosan a szerb és montenegrói családokat az oda való betelepülésre ösztönözték –, de ez a hullám alábbhagyott az 1960-as évek közepéig. Igaz, az albánok saját iskolákat, sajtót és szabad nyelvhasználatot kaptak, az albán nyelv egyenrangú használatban volt Koszovó területén a szerb-horváttal. Ennek ellenére a koszovói kulcspozíciókban (rendőrség, biztonsági szervek, végrehajtó hatalom) szerb vagy montenegrói nemzetiségű vezetők ültek, ezzel megakadályozva az albán öntudat újraébredését, pedig ekkor már az albán nemzetiségűek abszolút többségben voltak.

A tartomány az 1960-as évektől kezdődően vált kezelhetetlen folyamatok forrásává megnövekedett emberszaporulatuk révén – az albánok lettek Jugoszlávia harmadik legnagyobb számú népessége. 1963-ban elfogadták az új jugoszláv alkotmányt, melyben a tagköztársaságok kezébe adták az autonómiák feletti rendelkezési jogot. Ez azt jelentette, hogy újak létesítése mellett a jelenlegieket is nyugodtan felszámolhatják. Vajdaság autonóm tartományi, Koszovó-Metóhia pedig csak autonóm körleti jogokat kapott. Bevezették a „nemzetiség” jelzőt az addig használt „nemzeti kisebbség” helyett. 1966-ban és 1968-ban is tüntetések zajlottak, követelték, hogy Koszovó váljon a föderáció hetedik tagállamává, így Jugoszláviát alkotó nemzetté emelkedhetett volna az albán nép is. Az akkori ve-

zetés ezt elutasította, tartva attól, hogy ez csak egy lépcsőfok azon cél felé, hogy Koszovó egyesüljön Albániával. Azonban ezeket a tiltásokat a másik oldalon ellensúlyozni kellett a „testvériség-egység” jelmonddal vezérelt országban, így igyekeztek megnövelni az albán autonómiát.

Jugoszlávia, Szerbia, Koszovó és Vajdaság
néhány statisztikai és berendezkedési összehasonlítása 1974-ig

	év	JSZNK	Szerbia	Koszovó	Vajdaság
forma	1943– 1974	szövetségi népköz- társaság	szocialista tagköz- társaság	autonóm körlet	autonóm tartomány
legfőbb hatalmi szerv	1943– 1974	Szövetségi Népgyűlés (a szövetségi parlament felsőháza)	Országos Népgyűlés (parlament)	Körleti Nép- bizottság (bizottság)	Tartományi Népgyűlés (parlament)
az autonómia szintjének kifejezői	1943– 1974			nincs saját törv.hozás és legf. bíróóság	saját törv.hozás és legf. bíróóság
GDP 1 lakosra dinárban	1947 1974	1 874 7 617	1 851 7 219	915 2 466	2 158 9 446
átlagos növeke- dési évi index (a fejlődés tempója)	1947– 1974	6,5%	6,3%	6,3%	6,3%
munkavállalók száma 1000 lakosra	1952– 1974	103 213	87 198	99 234	48 94
ipari termelés évi növekedé- sének átlaga	1947– 1974	9,5%	9,8%	10,1%	8,4%
lakosság számá- nak növekedé- se (1000 fő)	1947 1974	15 679 21 155	6 460 8 692	716 1 366	1 650 1 970
lakosság átlagos évi növekedése	1947– 1974	1,2%	1,2%	2,6%*	0,7%
mezőgazdaság átlagos évi növekedése	1947– 1974	3,0%	3,4%	3,7%	3,2%
búza hektáron- kénti átl.hozam	1947 1974	9,2 34,1	10,3 36,4	9,4 26,4	11,2 46,3
lakásépítés (1000 darab)	1953– 1974	2 114	804	90	153

* az országban kimagaslóan a legnagyobb átlag

1968-ban az addig hivatalosan „Koszovó és Metóhia” néven ismert tartományt „Koszovó” névre változtatták. A „metóhia” görög származású szó és az egyház által uralt államot jelenti. Ez természetesen sértette az albánok érzéseit, mivel ezzel a Koszovó déli részén lévő ortodox szerb kolostorokra, a szerb válásra és elnyomásra emlékeztette őket. 1968 és 1970 között megalapították az önálló albán egyetemet, és túlsúlyba kerültek az albán ajkúak a vezetői pozíciókban is. Ezek mellett engedélyezték a koszovói zászló és himnusz használatát is.

Amíg az ország többi részében a mezőgazdaság és a művelt föld száma csökkent, Koszovó volt az egyetlen régió, ahol ez növekedett.

A sajtótermékek száma is növekszik, példányszámot és az új lapok számát is figyelembe véve. Az albánoknak 3-ról 15-re emelkedett a nyomtatott magazinok száma.

Kisebbségi sajtó példányszámai (1000 darab)

	újságok		magazinok		könyvek
év	1953	1974	1953	1974	1973
albán	528	7 289	290	1 492	1 214 (782 cím)
magyar	7 615	14 130	422	1 362	126 (181 cím)

1974-ig folytak a viták az erősen centralista hatalmat biztosító alkotmány módosításáról. Ebben az évben fogadták el Jugoszlávia új alkotmányát, miután az államalakulatot Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaságnak (JSZSZK) nevezték el. Természetesen a kisebbségek és az autonóm jogok is változtak. Koszovó az új alkotmánynak köszönhetően a hat tagköztársasággal csaknem azonos jogokat kapott, melyeket később albán nyomásra tovább bővítettek, amíg szervei hatásköre teljesen megegyezett a tagköztársaságok hatáskörével. A szerb és az albán mellett a török is Koszovó hivatalos nyelve lett. A jugoszláv hatóság ezzel próbálta ellensúlyozni a koszovói albánok Albániához való kötődését és elérni politikai befolyásuk növekedésének ellensúlyozását, mivel a törökök és az albánok is muzulmán hitűek, könnyen történhet az albán nép kettészakadása. Reményeik nem váltak valóra.

Az egyensúlyra nagy szükség volt, holott nem volt mindig ennyire rossz a helyzet. A gazdasági fellendülésnek (főleg a háborút követő két-három évtizedben) és a kulturális autonómiának köszönhetően, az albánok jövőjüket Jugoszlávia keretein belül látták.

Ramadan Marmullaku (aki magát jugoszláviai albán írónak vallotta) a következőket írta az 1970-es évek közepén: „Az albánok Jugoszláviában magukra nem másodrendű állampolgárként tekintenek. A nacionalismus és a szeparatizmus igaz még mindig jelen van köreinkben, de kisebb, mint valaha. Jugoszláviához való lojalitásuk saját nemzeti, politikai és kulturális egységének és Koszovó, valamint az ország gazdasága fejlődésének köszönhető. A külföldi megfigyelők, akik az albánokat Jugoszlávia gyenge pontjának tekintik, álláspontjukat

azokra az időszakokra alapozzák, amikor még a burzsoáziai Jugoszlávia börtön volt számukra. Akkor a szecesszióra való hajlam minden bizonnyal természetesnek bizonyult. Valójában egy mai multinacionális (multietnikai) szövetséges Jugoszláviában, ahol egyenlő jogokat élveznek kulturális, politikai és gazdasági téren, ők otthon érzik magukat és elkötelezettek hazájuk biztonsága és integritása megtartásában és szavatolásában. Az albánok, hasonlóan a többi jugoszláv néphez teljesen tisztában vannak azzal, hogy a konfliktusokból ki profitálhatna.”

Ez egy inkább propagandista, mint őszinte írásra vall, nagyon távol áll a valóságtól, de részleteiben fellelhetünk érdekes dolgokat is. Mindenhol a világon a pénzzel és a jól működő gazdasággal békét lehetett vásárolni, és jólétben az emberek kevésbé gondolkodnak el nacionalista kérdésekről. Ez bizonyítja az a szójárás is, miszerint „Tiranában tiszták az utcák, de csak azért mert az albán népnek nincs mit kidobnia” – ezzel utalva az ottani szegény életre. Nem kérdés továbbá a vallás sem, mivel a kommunizmusban gyakorlatilag nem létezik, így nincs mi alapján különbözőséget állítani. Másrészt az utolsó mondatával lehet, hogy előrevetítette és a nacionalistákra utalt, akik a koszovói konfliktust kihasználva csatatérre alakították Észak-Balkánt a kilencvenes években.

1974-ben újra zavargások és tüntetések történtek ki a Priština-i Egyetem előtt, ahol az albán fiatalok a macedóniai és a montenegrói albán lakta térségeket szóltatták fel Koszovóval való egyesülésre. Megalkották a „Koszovói Nemzeti Liberális Mozgalmat”. A tüntetéseket levertek, majd pár évvel később két titkosan működő ellenállási mozgalmat is felszámoltak. Jugoszlávia politikai irányváltásának mélyebb okait az 1981 óta állandósult koszovói probléma alapozta meg.

2.2. *A Milosevics-i Jugoszláviában*

A Milosevics-i időszakot félhivatalosan (Milosevics Jugoszlávia elnöke csak 1997-ben lett, addig Szerbia elnöke volt) a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság (Kis-Jugoszlávia) megalakulásától, 1992-től kellene taglalni, de Milosevics már az 1980-as évektől aktívan részt vett a politikában, mint a Szerb Kommunista Párt vezetője és a nevéhez sok esemény köthető. Tehát e bekezdés az 1980-as évek közepétől taglalja a koszovói albánok helyzetét.

1980 decemberében tartották a Jugoszláv Kommunista Szövetség Központi Bizottságának XV. ülését, melyen többek között felszólalt a Koszovót képviselő Mahmut Bakali is, azt taglalva, hogy Koszovó egyre jobban marad le a többi állam fejlettségétől, csökken a Fejlesztési Alapból juttatott összeg, lassul a növekedés és az aránytalanság a többi állammal szemben növekszik. A határozatok között a következőt találjuk: „Különösen fontos kidolgozni Kosovo SZAT (Szocialista Autonóm Tartomány) leggyorsabb fejlesztésére irányuló intézkedések átfogó programját, tekintettel arra, hogy Kosovo SZAT kifejezetten lemarad a kialakított politika megvalósításában.” Egy felmérés szerint 1980-ban, Koszovó területén minden harmadik lakos volt írástudatlan. Ekkor már 2 műszaki

és 5 társadalomtudományi főiskola működik 34097 hallgatóval, azzal kapcsolatos adatot viszont nem közöltek, hogy ebből mekkora számot tesz ki az albán nemzetiségű.

Slobodan Milošević számára éppen Koszovó tematizálása tette lehetővé a nép bizalmának elnyerését és a politikai hatalom megragadását: 1981-ben minden eddiginél nagyobb tüntetésekre került sor. Már nem csak az albánok, hanem a szerbek is tüntettek. Azt állították, hogy az albánok bántalmazták és megverik őket. Egy ilyen tüntetés rendezési kísérlete közben mondta Milošević az azóta is elhíresült szavait arra válaszolva, hogy a szerbek panaszkodtak neki: az albánok megverik őket. A „Niko ne sme da vas bije!” (Senki sem üthet benneteket!) második leghíresebb mondata karrierje során, a „Volim i ja vas!” (Én is szeretlek titeket!) után. Az albánok által szervezett tüntetéseken nagyrészt a köztársasági státuszt követelték maguknak. Hiába volt az egyre nagyobb autonómia, a fejlődés, az integrációra való hajlam, az albánok már végképp saját országban gondolkodtak. Az elején még Jugoszláviát alkotó tagállamként – hiszen Albánia nagyon szegény volt, oda nem szerettek volna csatlakozni –, később pedig teljesen önálló államként.

1981 december elején megalakul a „Koszovói Demokratikus Liga”. Vezetője Ibrahim Rugova, megbecsült helyi vezető. Ebben az évben még úgy nyilatkozik, hogy ez egy kulturális és politikai tömörülés, majd később, 1990. februárjában adott interjúban a következőket fejt ki: „Az albán egy olyan nemzet, melynek létezését sokáig tagadták. . . Problémánk forrása az, hogy sokan vagyunk. Ha kevesebben lennénk, sokkal könnyebben elfogadnának bennünket. . . Ezért a jelenlegi belgrádi hatalom a következő logikát követi: Először legyilkoljuk őket, majd leülünk és tárgyalunk azokkal, akik még megmaradtak.” Rugova pártjának létszáma 4 hét alatt 100 ezres nagyságrendűre duzzadt, négyszer több tagja volt, mint a szerb irányítású Koszovói Kommunista Szövetségnek. A tüntetések leverése után, 1990-ig csaknem 7 ezer albánt tartottak fogva a szerb hatóságok.

1988. január 12-én kizárták a JKSZ-ből Fadil Hodzsa albán nemzetiségű veterán politikus. Őt tették felelőssé azért, hogy 1961 óta „albánosítási politikát” folytat és ez alatt az idő alatt növekedtek az albán sovíniszta és szeparatista ellenforradalmi cselekmények. Ugyanakkor novemberben a Koszovói Kommunista Szövetség ülése idején több tízezer albán vonult az utcára, azt skandálva: „Nem adjuk Azem Vllasit”, éltették Tito-t és az 1974-es alkotmányt. Közben párhuzamosan zajlottak a koszovói szerbekkel való szimpatizáns tüntetések Belgrádban. Ebből az időszakból valók azok a felkiáltások is, mint többek között: „Ne damo Kosovo!” (Nem adjuk Koszovót!) és „Kosovo je Srbija!” (Koszovó Szerbia!). Ezeket propagandájában még a mai napig használják a sajtó és a szerb gondolkodók egy része.

Koszovó autonómiája 1989-től szűnt meg, ekkor vezették be újra hivatalosan a Koszovó és Metóhia elnevezést. Milošević, több párttársat maga mellé ál-

lítva módosította Szerbia alkotmányát, mely értelmében megszüntette Vajdaság és Koszovó autonóm jogait, elvette tőlük az önálló bíróságokat, a tartományi kormányt és hasonló, a végrehajtó hatalomban is szabad kezét adó intézményeket. Ezzel azt remélték, hogy számukra kedvező módon tudják majd irányítani a koszovói társadalmat.

1990. július 2-án köztársasággá, majd 1991. szeptember 22-én függetlenné kiáltották Koszovót, de Albánián kívül senki, az Európai Közösség sem ismerte el, mivel saját határozatot hozott abban a kérdésben, hogy az önállósulni kívánó kelet-európai és a szovjetúniói országok miként tehetik ezt és itt az albánkérdésnek nem volt tere. Ez Miloševićet nagy mértékben megnyugtatta, így nem is foglalkozott az albánoknak efféle törekvéseikkel.

Az 1991-es évi népszámlálás szerint Koszovó teljes területén, mind a 22 községben albán többség volt.

Koszovó népességének nemzetiségi struktúrája (Koszovói Statisztikai Hivatal, 2008)

népszámlálás	összesen	albán	szerb
1921	439 010	n.a.	n.a.
1931	552 064	n.a.	n.a.
1948	733 034	68,0%	24,1%
1953	815 908	64,3%	23,3%
1961	963 988	67,1%	23,5%
1971	1 243 693	73,7%	18,4%
1981	1 584 440	77,4%	13,2%
1991	1 956 196	81,6%	9,9%
2006	2 100 000	92%	5,3%

1992-ben hivatalosan is szétesett a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság, és 1992. április 27-én elfogadták a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság új alkotmányát, melyet most már két ország: Szerbia és Montenegro alkotott. Ez az új alkotmány véglegesen megszüntette Jugoszlávián és az őt alkotó Szerbián belül a két tartomány: Vajdaság és Koszovó és Metóhia autonómiáját, erősen centralizálva a hatalmat.

1992 és 1997 között az albánok „passzív rezisztenciával várták, hogy a nemzetközi közösség a többi volt jugoszláv tagköztársaság után az ő helyzetüket is elrendezze”

A Koszovói Felszabadítási Hadsereg (UCK) története 1993-ban kezdődött, majd 1996-ban erősödött fel teljesen, amikor több európai állam is elismerte (többek között a Dayton-i egyezmény aláírásának köszönhetően) az új Kis-Jugoszláviát. Tagjait radikális albán fiatalok alkották, akik harcuk fő céljának a függetlenség elérését tekintették. Vezetőjük volt többek között a jelenlegi koszovói miniszterelnök Hasim Thaci is.

1997-ben nagy számú fegyver került a birtokukba így kezdetét vette az a gyilkolási hullám, melyet a nemzetközi erők Jugoszlávia bombázásával fejez-

tek be. Az akkori szerb (jugoszláv) hadsereg aránytalanul nagy erővel küzdött az albán felszabadítók ellen, miközben sok civil és gyermek is áldozatul esett. A nemzetközi erők ettől a pillanattól kezdtek komolyan foglalkozni a témával. A Szerb Parlament 1998-ban tárgyalta a koszovói helyzetet és az albán szeparatizmust, majd népszavazást írt ki abban a kérdésben, hogy az állampolgárok „elfogadják-e külföldi képviselők részvételét a koszovói problémák rendezésében”. A népesség csaknem 95%-a, valamivel több, mint 5 millió lakos szavazott „nem”-el. Bekapcsolódott Oroszország is, majd az egymás elleni hadjáratok a NATO és az amerikai légierők támadásával eszközölték ki a békét. Milošević kivonta a katonaságot Koszovóból, az UNMIK és az EULEX pedig helyet foglalt Prištínában – ugyanis az Egyesült Nemzetek Szervezete és az Európai Unió missziói azzal a céllal települtek Koszovóba, hogy békét és jogállamiságot teremtsenek. Ebben az időszakban merültek fel egy önálló Koszovói Köztársaság létrehozásáról szóló elméletek. Miloševićet 2000-ben tartott választásokon legyőzte az akkori Szerb Demokratikus Ellenzék vezetője Vojislav Koštunica (akit épp azért bocsátottak el egyetemi állásából 1974-ben, mert ellenezte a Koszovónak adott széleskörű autonómiát). Ezzel egy új korszak kezdődött a tartomány felé irányuló politikában.

3. Koszovói Köztársaság

2000 végétől és 2001-től, a szerb rendszerváltást követően változtak a körülmények, az Európai Unió határozottabban lépett fel a térség rendezése érdekében. A BT 1244-es határozatának értelmében a nemzetközi erők bevonultak a térségbe és megkezdték működésüket. Az UNMIK (az ENSZ Ideiglenes Igazgatási Missziója) és a KFOR (Koszovói Haderő) szoros együttműködéssel és az ENSZ főtitkára által kinevezett különleges képviselővel próbálta normalizálni a helyzetet, később bevonva néhány helyi vezetőt is. 2001-ben fogadták el az Ideiglenes Öngazgatás Alkotmányos Keretét, melyet sokan csak alkotmányként neveztek, ez azonban meg sem említi, hogy a térség része lenne Szerbiának és Jugoszláviának.

2001 és 2007 között több olyan esemény is akadt, melyek a koszovói függetlenség támogatásáról adnak bizonyítékot. Az USA 2003-an határozatot kívánt elfogadni Koszovó függetlenségéről, a külügyi államtitkár is utalt a függetlenség támogatására. Az EU igyekezett fenntartani és elősegíteni Pristina és Belgrád közötti párbeszédet a válság békés lezárása érdekében, támogatta a decentralizációt és a szerb kisebbség védelmét (már maga a megfogalmazás is egy különálló Koszovót vél felfedni).

2005. november 17-én fogadta el a Koszovói Parlament a függetlenségről szóló határozatát, melyben leszögezték, hogy a határozatot népszavazáson erősítik meg.

2007 elején betervezte a koszovói konfliktus rendezésére hivatott javaslatát Marti Ahtisaari. Az Európai Unió ezt támogatta, és megpróbálta maga mellé állítani Oroszországot is. Ugyanakkor Amerika felől is olyan hírek érkeztek, hogy ha megtörténik a függetlenség kikiáltása, ők azt készek elismerni.

2008. február 17-én elfogadták a Függetlenségi Nyilatkozatot, kikiáltották a Koszovói Köztársaságot. Az USA és több nagyhatalom elismerték az új ország létezését, míg például a BT másik két vétóval rendelkező tagja Kína és Oroszország erősen ellenzi azt. Az Európai Unió tudomásul vette a döntést, azonban tagállamaira bízta az elismerés kérdését.

2012-ben az új szerb vezetés felső szinten komoly tárgyalásokat kezdeményezett a koszovói vezetéssel a konfliktus rendezésének céljából. A közvetítői szerepet Cathrine Ashton, az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselője tölti be, kinek egy egyezmény aláírását is sikerült elérnie. A Brüsszeli Egyezmény nevet viselő dokumentumban foglaltak megvalósítása és betartása azonban még várat magára – a szerbek még mindig Szerbián belül, az albánok pedig a végre kiharcolt és nemzetközileg is támogatott szuverén Koszovói Köztársaság kerekein belül látják a jövőt.

Stipe Mesić, JSZSZK utolsó elnöke és a későbbi független Horvátország második köztársasági elnöke beszédéből, 1991-ben:

„A jugoszláv dráma Koszovóban kezdődött, és valószínűleg Koszovóban ér véget. A szerbek szörnyű vereséget szenvednek majd el. Először Horvátországban, azután Bosznia-Hercegovinában. Tanúi leszünk majd nagy menekülésüknek e két országból. Azok a szerbek menekülnek majd, akik abban a reményben fogtak fegyvert, hogy eljött az ideje az úgynevezett Nagy-Szerbia megeremtésének. Megalázva és kétségbeesetten térnek majd vissza. Fellázadnak az albánok, akik semmiféle Szerbiáról nem akarnak hallani. Ők független koszovói köztársaságot akarnak. Ami ma Koszovóban történik, az emberiség elleni bűntett. Az albánoknak rosszabb a helyzetük, mint Dél-Afrika fekete lakosságának. Szerbiát hatalmas és beláthatatlan konfliktus fenyegeti. És sajnos nagyon sok vér fog folyni.”

Felhasznált irodalom

DR. ARANY Éva: *Iskolarendszerek, A JSZSZK oktatási rendszere*. Budapest, OPKM, 1983. 30–31.

BÍRÓ László: *A jugoszláv állam 1918–1939*. Budapest, MTA Történelemtudományi Intézet, 2010.

- BUGAJSKI Janusz: *Ethnic Politics in Eastern Europe: a guide to nationality policies, organizations, and parties*. New York, Center for Strategic and International Studies, 1994.
- ĐINĐIĆ Zoran: *Jugoslavija kao nezavršena država* [Jugoszlávia mint befejezetlen ország]. Belgrád, Fond dr. Zoran Đinđić, 2011.
- Jugoszlávia 1981–1985. évi társadalmi-gazdasági fejlesztésének eszmei-politikai kérdései*, A JK SZ KB XV. ülése. Újvidék, Forum, 1981.
- Jugoszlávia harminc évvel a felszabadulás és a fasizmus feletti győzelem után 1945–1974*. Belgrád, Szövetségi Statisztikai Hivatal, 1974.
- JUHÁSZ József: *Koszovó, egy válság anatómiája*. Budapest, Osiris, 2010.
- JUHÁSZ József: *Föderalizmus és nemzeti kérdés: az etnoföderalizmus tapasztalatai Közép- és Kelet-Európában*. Budapest, Gondolat, 2010.
- MARMULLAKU Ramadan: *Albania and the Albanians*. London, 1975.
- SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: Az autonómia múltja és jelene a nemzetközi jogban. In KUPA László (szerk.): *Kisebbségi autonómia-törekvések Közép-Európában a múltban és a jelenben. Tanulmányok* PTE, Bookmaster Kft., Pécs, 2009. 17–27.
- SZILÁGYI Imre: Szerbia viszonya a Koszovó-problémához. *REGIO* 2008, 2. szám.
- SZILÁGYI Imre: *Koszovó státuszának kérdése*. Budapest, Magyar Külügyi Intézet, 2008.
- VICKERS Miranda: *Between Serb and Albanian – A History of Kosovo*. London, Hurst and Company, 1998.
- What the Kosovars say and demand 2*. Tirana, 1990.
- BBC – *The death of Yugoslavia* – dokumentumfilm sorozat, 1996.

AZ EURÓPAI UNIÓ KISEBBSÉGVÉDELMI TÖREKVÉSEI – KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A HATÁRON TÚLI MAGYARSÁGRA

GÖRÖG DÓRA

1. Bevezető gondolatok – Az Unió célkitűzései és a kisebbség fogalmának vetületei

1950. május 9. Az Európai Uniót megalapozó gondolat, a Schuman-nyilatkozat létrejöttének jeles napja, ahol az Uniót még gazdasági és politikai célok mentén határozták meg az alapító atyák.

2013-ban már a jogok és értékek Európájáról beszélhetünk, ahol az Európai Unió palettáján a demokrácia, a pluralizmus, nyelvi sokszínűség, környezetvédelem és jövő generációk, és a kisebbségvédelem is helyet kap. Az Európai Unióról szóló Szerződés számos cikkében utal az Unió céljaira, szerepvállalására. „Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az *emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait* – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közősek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában. Több érték is megjelenik, és örömmel üdvözölhetjük a kisebbségek jogainak deklarálását. Fontos megjegyezni, hogy az EU a kisebbséghez tartozást egyrészt az emberi jogokon belül képzei el, szorosan ahhoz tartozónak tekinti, másrészt pedig azért vár el aktív szerepvállalást a tagállamoktól, mert a kisebbségek tiszteletben tartása Európa közös értéke, és hagyománya. Az Európai Unió kifejezésre juttatja, hogy: *„tiszteletben tartja saját kulturális és nyelvi sokféleségét, továbbá biztosítja Európa kulturális örökségének megőrzését és további gyarapítását”*.¹

A kisebbségvédelem jogterületéről elmondhatjuk, hogy az még gyermekcipőben jár, ám kis idő elteltével felnőtt válhat belőle. Bízva reméljük, hogy az Unió ezen nyomvonal mentén fog lámpásként haladni, megadva a kisebbségeknek azt a reménysugarat, hogy hatékony jog- és érdekérvényesítésük legyen.

¹ Az Európai Unióról szóló Szerződés 2. cikk, 3. cikk.

A tanulmányban szeretnék arra is kitérni, hogy a kisebbségvédelemről gondolt nézetek nem egységesek. Többféle kisebbségről beszélhetünk az Unióban, és helyzetük, problémáik eltérő jellegű. Éppen ezért nem teljesen egyértelmű, hogy az EU kisebbségvédelmi törekvései melyik „típusú” kisebbség számára jelentenek előrelépést. Európa talán legnagyobb gondja, az előregedő társadalom, emellett ugyanakkor az EU-n kívülről letelepedési céllal jövők integrációs szándéka, és jelenléte. A kisebbségpolitikában nagy súllyal kapnak helyet a romák, a részükre külön stratégiákat dolgoznak ki. Ha sorrendiséget is nézünk, akkor talán e két kisebbségi csoport után kapnak helyet – ha kapnak – a nemzeti kisebbségek. Bár ezen „kategória” sem mutat egységes képet, hiszen sajátos helyzete van a határon túli magyarságnak, és az ő helyzetüket tipikusan Közép-Kelet-Európa problémájának tekintik, nemcsak a történelmi viszonyok miatt, hanem a közép-kelet-európai tagállamok nagy fokú szuverenitáshoz való ragaszkodása miatt is, az ennek való megoldásának kezdeményezése uniós szinten, azért még várat magára. Érdekes konkrét fogalmakkal dolgoznunk, mert ha azok megvannak, már könnyebben lehet megoldani egy fennálló problémát, így a különböző kisebbségek helyzetét is. Ez kimondottan fontos az uniós intézményi keretek között megvalósuló politikákban, de erre egy külön pontban szeretnék majd kitérni.

2. Mérföldkövek az Európai Unió kisebbségvédelmi politikájában

Mint ahogy a bevezető gondolatokban utaltam rá, az Európai Unió kezdeti célkitűzései között még csak fel sem merült a kisebbségpolitika. Évtizedek teltek el, amíg e téma napirendre kerülhetett. Az „uniós kisebbségvédelmi politikát” több szakaszon is nyomon követhetjük. Az első szakasz az 1950-es évektől 1980-as évekig terjedő időszak, melyből még hiányzott a kisebbségi politika.

Az 1980-as években azonban először az Európai Parlament emelte fel hangját a kisebbségek védelmét illetően, bár ez még gyenge lábakon állt.

Az Európai Parlament állásfoglalásokkal kívánt e területre hangsúlyt tenni, noha ez sokszor eredménytelen maradt, és sem az Európai Bizottság, sem az Európai Tanács részéről nem kapott visszhangot. Több jelentés is készült a Parlament védnöksége alatt, de mivel mélyreható eredményei nem lettek, csupán soft law jellegű normákról beszélhetünk, ezért ezt az időszakot „*idealista*” korszaknak” nevezhetjük, *Gabriel N. Toggenburg* kifejezésével élve.

Az idealista korszak tartalmazott olyan törekvéseket, melyek alapjaivá válhattak a kisebbségvédelmi politikának. A Jogi Ügyek Bizottsága, a Kisebbségi Jogi Charta megteremtését tűzte ki célul. A jelentéstevő Alfons Goppel volt, a róla elnevezett Goppel-jelentés azonban sohasem került szavazásra. Ezt követően Franz Ludwig Stauffenberg került a jelentéstevő posztra. A Stauffenberg-jelentés pedig a Kollektív Jogok Chartájára tett javaslatot. A Stauffenberg-jelentés

egyfajta európai kisebbségvédelmet szorgalmazott volna, illetve ennek nemzetek felettivé tételét, szupranacionális szintre való helyezését.

A jelentés javaslatot tett arra is, hogy a kisebbség kollektív jogainak megsértése esetén az Európai Bírósághoz lehessen fordulni. Ennek a törekvésnek akkor még nem volt realitása, az 1981-es Arfe-jelentés azonban már újabb két célkitűzést tartalmazott.

A Regionális Nyelvek és Kultúrák Közösségi Chartájának és Etnikai Kisebbségek Jogai Chartájának létrehozásáról szóló jelentés felszólítást tartalmazott a tagállamok részére, hogy biztosítsák a kisebbségek nyelvhasználatához való jogát, különösen a hivatali ügyintézésben. 1987-ben Kuypers által készített jelentés a Regionális és etnikai kisebbségek nyelvei és kultúrái címmel, melyet el is fogadtak. Ez számos ajánlást tartalmazott a tagállamok számára beleértve a média, az oktatás, továbbá a kultúra területét is.

Az Unió kisebbségeket érintő határozottabb politikája 1993-ban jelenik meg, mégpedig az Európai Tanács döntését megtestesítő koppenhágai kritériumokban. Így a harmadik szakasz az 1990-es évektől kezdődik, kiemelve az 1993-as évet, és tart egészen a következő mérföldkőig a Lisszaboni Szerződésig (2009). A koppenhágai kritériumok előírták a kelet-közép-európai országoknak a kisebbségek tiszteletét és védelmét, az Európai Bizottság pedig ezek mentén értékelte a csatlakozni vágyó államokat.

E korszak változásokat indított el az uniós politikákban, hiszen az Európai Tanács aktív szereplője lett a kisebbségvédelem területén, kritériumokat fogalmazva meg. Ugyanakkor az Európai Bizottság sem maradt passzív szereplő, hiszen ellenőrzési feladatokat látott el. E politika közvetetten a kisebbségi nyelvek és kultúra támogatására irányult, ezzel az Unió egy új oldalát mutatta meg.

A következő lépcsőfoka a harmadik szakasznak az Amszterdami Szerződés volt, mely az elsődleges jog szintjére emelte a koppenhágai kritériumokat, kivéve a kisebbségvédelmet. Így a kisebbségvédelem politikai vetülete megmaradt, noha jogi erő nélkül, mert a tagállamok nem voltak hajlandóak azt kötelezőnek elismerni. Nemsokkal ezt követően az Európai Parlament ismét „színre lépett”, egy állásfoglalásban lándzsát törve a Nyelvi Sokszínűség Programjának kidolgozása mellett.

Azt a megállapítást tehetjük, hogy az Európai Unió kisebbségvédelmi célú törekvései Janus-arcúak, hiszen a csatlakozni szándékozó tagállamok felé nagyfokú elvárás van e téren, magas fokú ellenőrzés mellett, míg a már Unióba felvételt nyert tagállamok ezirányú „számonkérése” és ellenőrzése meglehetősen alábbhagy, illetve sok esetben erről egyáltalán nem beszélhetünk.

A Lisszaboni Szerződést több okból is nagy örömmel üdvözölhetjük, hiszen új alapra helyezte a kisebbségvédelmet. Véleményem szerint eddig tart a harmadik szakasz, és ettől indul egy új időszámítás, hiszen a Lisszaboni Szerződés sok esetben új megoldásokat mutat fel. Például a Szerződés először használja

a *kisebbség kifejezést*, illetve meghatározza, hogy a kisebbséghez tartozó személyek jogvédelme nem kizárólag csatlakozási kritérium, hanem az „*EU közös alapértékeinek sorába tartozik*”.

E gondolat összefügg az Alapjogi Charta 22. Cikkével is, mely tartalmazza az Unió egyik jelentős célkitűzését, mely szerint *az Unió tiszteletben tartja a kulturális, vallási és nyelvi sokféleséget*.² Továbbá az Alapjogi Charta 21. Cikke is tesz utalást a kisebbségi jogokra.

„Tilos minden megkülönböztetés, így különösen a nem, faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonság, *nyelv*, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, *nemzeti kisebbséghez tartozás*, vagyoni helyzet, születés, fogyatékoság, kor vagy szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés.”³

A Lisszaboni Szerződés az Alapjogi Chartát kötelező erővel ruházta fel, azaz az elsődleges jog szintjére emelte, így a Charta 21. Cikkében használt: *nemzeti kisebbséghez tartozás*, közösségi jogi kifejezéssé válik, ezzel áttörést jelentve a korábbi időszakokhoz képest.

A Lisszaboni Szerződésben foglaltak mindenképp nagy előrelépésnek számítanak, viszont a Szerződés mégsem hatalmazza fel az Uniót, hogy a kisebbségvédelem területén jogszabályokat alkosson. Egy uniós kisebbségvédelmi rendszer tehát még várat magára, a Lisszaboni Szerződés sem hozott e téren változást.⁴

A nemzeti kisebbség fogalmát, annak tartalmát pedig az Európai Bíróság fogja értelmezni.

3. Hatékony érdekérvényesítés az anyaországgal vagy anélkül?

Érdekes gyakorlati kérdést vet fel, hogy az anyaország – a tanulmány esetében nevesítve Magyarország – hol helyezkedik el, hol kell, hogy elhelyezkedjen a határon túliak érdekérvényesítésében. Mit tehet az anyaország, és mit kell feltétlenül tennie? Valóban hatékonyabb érdek- és jogérvényesítést tud eszközölni, vagy jobb, ha a határon túli magyarság, mint nemzeti kisebbség önmagát képviseli?

A határon túli magyarságot kiemelve, utalnunk kell az Alkotmányra, illetve, a ma hatályos Alaptörvényre. Magyarország felelősséget érez a határain túl élő

² Az Európai Unió Alapjogi Chartája 22. cikk.

³ Az Európai Unió Alapjogi Chartája 21. cikk.

⁴ Gabriel N. TOGGENBURG: Az Európai Unió kisebbségpolitikája: befejezetlen színdarab három felvonásban. 93–121.

magyarok sorsáért, és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását, így határozta ezt meg az Alkotmányunk, a 6. szakasz (3) bekezdése alapján.⁵

Azonban a határon túli magyarság megítélése, Alaptörvényben elfoglalt helye, jogszabályi terjedelme is megváltozott a korábbi Alkotmányunkhoz képest. Mindezen törekvések az állam nemzeti elkötelezettségét mutatják, felvállalva, hogy Magyarország felelősséget visel a határon túli magyarokért. E szerepvállalás pedig sokkal többet feltételez, egyfajta aktív tevékenységet, mint a korábbi. Nem pusztán felelősségérzetről beszélünk már, mivel az egyértelműen egy passzívabb magatartást jelent.

Ez egy rendkívüli előrelépés a külhoni magyarok sorsát tekintve, hiszen ezzel hazánk a magyar nemzet egységességéről tesz tanúbizonyságot, egyúttal kiütemezett szerepet adva nekik mégpedig az Alapvetés a D) cikkében helyezve el a rájuk történő hivatkozást.

„Magyarország elősegíti közösségeik fennmaradását és fejlődését, támogatja magyarságuk megőrzésére irányuló törekvéseiket, egyéni és közösségi jogaik érvényesítését, közösségi önkormányzataik létrehozását, a szülőföldön való boldogulásukat, valamint előmozdítja együttműködésüket egymással és Magyarországgal.”⁶

A státusztörvény elfogadása a határon túli magyarok anyaországgal való érintkezését segíti, a szomszédos államokban élő magyarokról szól, az anyaország által segítve őket kulturális kedvezményekkel, támogatásokkal, mint például a magyar igazolvány.⁷ A státusztörvény hatálya a szomszédos államokban lakóhellyel rendelkező, magukat magyar nemzetiségűnek valló, de magyar állampolgárságú személyekre terjedt ki, majd ez módosításra került, miszerint a magyar nemzetiség már nem zárja ki a magyar igazolvány megszerzését.

A Velencei Bizottság 2001-ben ismerte el tehát az anyaország azon jogát, hogy támogatással segítheti a szomszédos országokban, a határon kívül élő magyarokat, magyar kulturális egyesületeket, és azon családokat is, akik magyar nyelven taníttatják gyermeküket.⁸

Magyarország szerepe a határon túli magyarság tekintetében azért is fontos, mert a nemzeti kisebbség európai megítélése nagyban függhet attól is, hogy az anyaállamnak milyen hozzáállása van a kisebbséghez.

Fontos kérdésként merülhet fel az érdekérvényesítést szemügyre véve, hogy egy kisebbség, hogyan tudja leginkább érvényesíteni az érdekeit?

Az egyik megoldás az anyaországgal való kapcsolattartásban nyilvánul meg, illetve annak védelmét élvezve, és nem egyszer egyfajta szócsőként közremű-

⁵ A Magyar Köztársaság Alkotmánya 1949. XX. Törvény 6.§ (3).

⁶ Alaptörvény 2011. április 25.

⁷ 2001. évi LXII. törvény a szomszédos országban élő magyarokról.

⁸ TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs: *Bevezetés az alkotmányjogba*. HVG-ORAC 2012, Bp. 59., 97–100.

ködvé (1). Az anyaország emeli fel a hangját, és egyfajta aktív szereplője a más államban élő kisebbségnek képviselőjében.

A másik modell, amikor a kisebbség önmaga, az anyaországtól függetlenül, az anyaországot nem szócsőként használva képviseli az érdekeit, és jelenik meg (2). Nemzetközi szinten más megítélése van mindkettőnek, különösen a nemzeti kisebbségek vonatkozásában, bele értve a határon túli magyarságot is.

Az is lehetséges, hogy a határon túliak helyzetét nem Magyarország fogja egyedül megoldani, hanem a kulcsa lehet mindennek egy fiatalokból álló, több nyelven beszélő közösség európai szinten való megjelenése. A kisebbségek általában a nyelvi jogaikért küzdenek, problémájuk azonban máshogy hangzik, ha a kisebbségi csoport maga mondja, mintha az anyaállam. Ez véleményem szerint különösen igaz a határon túliak esetében, ahol már-már annyira fel akarjuk hívni a jogsértésekre a figyelmet, hogy már emiatt nem kapnak figyelmet. A központi kérdés pedig az, hogy máshogy kell talán nemzetközi porondra emelni a határon túli magyarság helyzetét?

4. Érdekérvényesítés uniós intézményi keretek között

Az Európai Unió mint szervezet, mint intézményrendszer különösképpen is az érdekek összehangolásáról szól, és nem egyszer lemondásokról, kompromisszumokról. A kisebbségi politika is ilyen, és talán ez a legnehezebb feladat. Valóban ennyire nehéz lenne a kisebbségvédelmi politika útját meghatározni?

Több nehézséget is látunk ezen a vonalon, legelőször is a névadás problémájával szembesülünk. Európában vannak olyan kisebbségek, akiknek helyzetük nem esik azonos megítélés alá. Beszélhetünk „régibevándorlókról”, „újbevandorlókról”, a „roma kisebbség” is különös tekintet alá esik, beszélhetünk már autonómiát elért kisebbségekről, és nemzeti kisebbségekről is, mint a határon túli magyarság.

Ha a köznyelvben azt mondjuk kisebbség, meg kell indokolni, mert ezek bármelyikére is igaz lehet, tehát konkrét fogalmakkal kell dolgoznunk, illetve kidolgoznunk. Mint ahogy a fenti sorokban már írtam, a Lisszaboni Szerződés hozza meg először azt a novumot, hogy alkalmazza a kisebbség kifejezést, a nemzeti kisebbséghez való tartozást. Noha az előbb elmondottak alapján, még nem egyértelmű, milyen kisebbségre gondol az EU, és melyik kisebbség problémáját akarja ezzel valójában orvosolni. Netán egyéni vagy kollektív jogokra koncentrál az EU? Valamint magasfokú probléma az a „tudatlanság”, ami Európát jellemzi a kisebbségekről alkotott képet illetően. A kisebbségeket ért jogsérelmet tekintve nem beszélhetünk kikényszeríthetőségről, sem szankcióról. Viszont sokak szerint a roma-stratégia mintául szolgálhatna a kisebbségi politikában is. Erre még kitérünk a következő pontban is.

Számos eszköz áll rendelkezésre az érdekérvényesítésben, ennek egy látható jele az Európai Parlament zászlója alatt aktívan működő kisebbségi munkacsoportok (minority groups, intergroups), akik összeköttetést teremtenek a poltikai döntéshozókkal, az európai és a lokális szinttel. Ez egy nyitott poltikai fórum, ahol a kisebbségi jogok, például a nyelvi jogok érvényesülése, érvényesítése megvitatásra kerül, segítik az információ áramlást, figyelemfelkeltő szerepük is van, és nem utolsó sorban tájékoztatják a kisebbségeket a közösséget érintő problémákról. Mint az köztudott, minden kezdeményezéshez hozzá kell járulnia a politikai akaratnak, ezért fontos kapocsként működnek. Itt olykor az is döntő szerepet játszik, fogalmazta meg Eplényi Kata, Gál Kinga EP-képviselő munkatársa, hogy egy olyan fiatal közösség álljon ki a kisebbségek mellett, akik kellően elhivatottak, és kellően hangot tudnak adni idegen nyelven is elköteleződésüknek. Már ezen a síkon előbbre lehetne lépni, nem feltétlenül kell az anyaország védnöksége.

A munkacsoport kapcsolatban áll egyes országok kisebbségeivel, mint ahogy összeköttetésben volt a szlovákiai magyarokkal a szlovák nyelvtörvény kapcsán is.

Egy fontos eszköz lehet a kisebbségek kezében a petíció (petition), ezeket is célravezető használni, hiszen nemcsak figyelemfelkeltő szerepe van, hanem olyan direkt eszköz, ami az állampolgár és a kisebbség kezében van.

Az Európai Parlament intézményi keretei között lehet élni felszólalással (one minute speeches), továbbá a Tanácshoz, Bizottsághoz intézett kérdéssel, ahogy az a szlovák nyelvtörvény kapcsán meg is történt, de lehetőség van meghallgatásra is (hearings), mint a Benes-ügy kapcsán, vagy kisebbségi konferenciák által, vagy ide lehet sorolni a kiállításokat, koncerteket is (exhibitions), amely egy szintén jelentős eszköz lehet abban, hogy megismerjék a kisebbségek egyes csoportjait.⁹

Számos nemzetközi NGO van (*non-governmental organization*, azaz nem kormányzati szervezetek), melyeknek fontos jogképző és történelmi szerepük van, és általuk a civil társadalom is bekapcsolódhat a normaképzésbe, a nemzetközi jogba. A nemzeti, etnikai, nyelvi kisebbségek jogainak megsértése jelentős számú esetet tesz ki az ENSZ Emberi Jogi Bizottságában. Az NGO-k számos információt közvetítenek, így a tagállamok rendszeres jelentése mellett, az ő „tudósításuk” is rendkívüli szerepet kap.

Az NGO-k tárják fel, és nem egyszer közvetítik is a jogsértéseket a Bizottság felé. Az NGO-k többek között tanácsadói jogkört szereztek az ECOSOC-ban. Érdemes a kisebbségeknek az NGO-kal együttműködni, hiszen ők fel tudják hívni a figyelmet nemzetközi szinten a kisebbséget ért bármely jogsértésre. Sok NGO aktív a kisebbségvédelmet illetően, mint például a Nemzetközi Am-

⁹ EPLÉNYI Kata: Kisebbségek és kisebbségi nyelvek védelme az Európai Unióban, Piliscsaba, 2012. július 12.

nesztia Csoport (Amnesty International), Emberi Jogokat Megfigyelő Csoport (Human Rights Watch), Emberi Jogok Nemzetközi Szövetsége (International Federation of Human Rights).

Az NGO-k tehát fontos aktorai a nemzetközi, regionális, és helyi szintű jogi keretek alakításának. Felszólalnak, és határozottan állást foglalnak a tudomásukra jutott jogsértéseket illetően, valamint felhívják ezekre az ellenőrző testületek figyelmét. Ezen kívül, politikai és nyilvános nyomást gyakorolnak a kormányokra, ezzel jelezvén, hogy vállalt kötelezettségeiknek eleget tegyenek.¹⁰

Egy másik eszköz, aminek regionális szinten lehetne jelentősége, az EGTCs (European Groupings of Territorial Cooperation), mely még alább kifejtésre kerül.

5. Érdekérvényesítés a határon túli magyarok szemével

A *Kisebbségi Jogvédő Intézet* által szervezett Nyári Egyetemen volt alkalmam több határon túli magyarral megismerkedni, néhányan kiváló interjúalanyaim lettek, válaszaik nagy segítségül szolgáltak írásom második felének gyakorlati síkra való emeléséhez.

Korábban már szóltam arról, hogy az Unió egyre aktívabb kisebbségvédelmi politikát folytat, mégis felmerülhet olyan kérdés, hogy az uniós kezdeményezések mennyiben tudják szolgálni a határon túli magyarok érdekeit, illetve a tagállami szint nem jelenthet-e bizonyos esetben gátat az uniós iránymutatások érvényesülésének.

Zsigmond József önkormányzati képviselő, a Mikó Imre Jogvédelmi Szolgálat munkatársa szerint az EU egy igen képlékeny intézményrendszer.

Ebből adódóan az Európai Unió területén élő etnikai és nemzeti kisebbségek jogi helyzete igen összetett kérdés. Nem lehet figyelmen kívül hagyni azt sem, hogy maga az EU is elég változékony természetű jelenség, és ilyen is volt kezdetől fogva.

Jóllehet ma már intézményesült az együttműködés, amely szintén folyamatos fejlődésben van, és fokozatosan megoldásokat próbál találni a felmerülő jogsértésekre. Ám sajnos az Unió eszköztára nem olyan dinamikus, és korántsem fejlődik olyan ütemben, mint ahogy várjuk. József nézőpontja szerint, éppen az államok magas fokú szuverenitása miatt tehetetlen olykor Brüsszel. A fiatal egyesületi elnök azt is kifejtette, hogy az EU kisebbségvédelmi céljai nagyon szépen mutatnak, de egyelőre nem tudnak mit kezdeni velük. Sajnos, ha a gyakorlatot megnézzük, még mindig megtörténhet egy szlovákiai kisebbségellenes

¹⁰ Kisebbségvédelem és nemzetközi szervezetek, összeállította: BÍRÓ Anna-Mária: *Dokumentumok a Minority Rights Group kisebbségjogi publikációiból*. Teleki László Alapítvány 2002. 110-127.o.

nyelvtörvény, amely miatt sokan elvesztették az állampolgárságukat. Románia elnöke verbálisan hadat üzenhet egy a szomszédos tagállamnak, így például Magyarországnak, mindezt egy nemzeti kisebbség, az erdélyi magyarság sarokbak-szorítása miatt. Ezt tette mindezt úgy, hogy Magyarország és Románia egyaránt NATO tagországok, és az elnök a hadsereg főparancsnoka. Még sorolni lehetne az ilyen eseteket, fejtette ki József, aki mint projektigazgató is megállja a helyét.

Gurza László a régiósítás fontosságára helyezte e kérdéskörben a hangsúlyt, mely az erdélyi magyarság számára kiemelkedő jelentőségű, és egy rendkívüli eszköz lehetne az érdekérvényesítésben. Mivel az Unió kisebbségvédelmi törekvései egyelőre soft law jellegűek, európai szinten az Európa Tanács égisze alatt keletkezett *Helyi Önkormányzatok Európai Chartája* jelent előbbrelépést. A Charta 5. Cikke az, ami a régiók megrajzolásakor fontos hivatkozási alapul szolgálhat, hiszen az Európa Tanács Chartában deklarált céljai között szerepel a helyi önkormányzás védelme. Az Egyezmény preambuluma is meghatározza, hogy egy nagyobb területi egység, régió, függetlenül attól, hogy mely államba tartozik, Európa közös öröksége, és a helyi önkormányzás a demokrácia záloga.¹¹

A másik fontos egyezmény, mely szintén az Európa Tanács nevéhez köthető, a *Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről* (1995). Ebben került deklarálásra – csupán példának kiemelve – a nemzeti kisebbségek nyelvhasználatának biztosítása, valamint minden olyan kisebbségi jog, amely az emberi jogok közé is tartozik, és a nemzetközi együttműködés része.

A Keretegyezmény pontjainak, így különösen a 16. Cikk be nem tartása egy állam részéről, kötelezettségszegést jelent, és bizonyos szankciókat von maga után.¹²

A 16. Cikk alapján, „a Felek tartózkodnak olyan intézkedések meghozatalától, amelyek a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek által lakott területeken az arányokat megváltoztatják és arra irányulnak, hogy korlátozzák azon jogokat és szabadságokat, melyek a jelen Keretegyezménybe foglalt elvekből származnak.”¹³

A következő kérdés ami felmerült, hogy sokféle kisebbségről lehet szólni az Európai Unión belül – ahogy a fenti pontokban erre már kitértem – és noha most már van az Uniónak kisebbségvédelmi törekvése, elgondolkodtató, hogy ez a kisebbségvédelmi politika kire irányul, belefér-e ebbe a határon túli magyarok helyzetére való reagálás, vagy inkább a bevándorlási problémákra kívánnak e politikával megoldást találni?

¹¹ 1997. évi XV. törvény, a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről

¹² Gurza László, a Babes-Bolyai Tudományegyetem Jogtudományi Kar joghallgatója, a Kolozsvári Magyar Joghallgatók Szervezetének elnöke.

¹³ Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről, Európa Tanács, Strasbourg 1995. II. 1., 16. Cikk.

Jelenleg a kisebbségvédelem Európában gazdasági érdekek mentén jelenik meg, ha mindent egybevetünk. Ha egy vidék gazdaságilag jobban teljesít és az ott élők kisebbségi jogai csorbulnak, vagy éppen az adott régió nem tud mit kezdeni a bevándorlókkal, ott sokkal hangsúlyosabban lépnek fel az EU szervei. Ám azok a kisebbségek, amelyek békés úton, és szegényebb gazdasági környezetben akarnak jogokat, kevesebb figyelmet kapnak mind a jogalkotás, mind a jogalkalmazás terén. Másrészről Európa nem tud mit kezdeni a romákkal, pedig, ha megnézzük a legtöbb kisebbségi kisebbségvédelmi program, stratégia a romákról szól.

Milliók összegeket szánnak integrációs, felzárkóztató projektekre, és mármár úgy tűnhet, Európa ezt érti a kisebbségvédelem fogalma alatt. A nemzeti kisebbségek stratégiáira, eseményeire minimálisak a támogatások, minimális az érzékenység, a figyelem.

Olyan ellenérzésünk is lehet, hogy Közép-Kelet-Európa etnikai és nemzeti kisebbségeit szándékosan nem akarják segíteni, senki nem akar egy darázsfszekbe tenyerelni.

Az Unióban tehát három aspektusból közelíthetjük meg a kisebbségek jogi helyzetét és védelmét, közvetetten, közvetlenül és a kettő keverékeként. Az első irányvonal leginkább diplomáciai úton jelenik meg, noha kevés sikerrel /1/. Ez a mód alig érinti a nyelvi, etnikai és nemzeti kisebbségeket. A második út, inkább a rasszizmust, a homofóbiát és a bevándorlókat hivatott kezelni /2/. A harmadik út pedig leginkább azokat az országokat érinti, akik csatlakozni kívánnak és feltételként kérheti az Unió tőlük a kisebbségvédelmi kritériumok teljesítését /3/. A tagállamokban tehát egyik sem igazán alkalmazható, ezen kell változtatni, például kisebbségeket segítő jogvédelmi szervezetek létrehozásával, és amit a civil erő becsatornázásával lehetne hatékonyan elősegíteni. ¹⁴

Arra is érdemes választ találni, hogy bár a kisebbségvédelem a történetét alig pár évtizede írja, mégis több jogot lehet-e az idő előrehaladtával érvényesíteni. Azt mondhatom, hogy jó volt látni, ebben a kérdésben is vannak bizakodók, mint ahogy *Zsigmond József* is. Tudniillik, hogy a gazdasági világválság felerősíthet érzelmeket, nagyobb hangot kap az elégedetlenség, és felerősödik a kisebbségek hangja is. Érdekesnek tűnhet, de olyan állampolgárok is fellépnek ilyenkor a jogaikért, akik előtte anyagi biztonságuk miatt nem léptek volna fel. Az Unió egy olyan szervezet, amely törekedik arra, hogy minden polgára elégedett legyen, kifizetődő célja, hogy konszenzust teremtsen. A gazdasági integráció lépéseit végigjárta az Európai Unió.

Túllépve a szabad kereskedelmi övezeten, a vámunión, közös piacon, most a belső piac életterében, hiszen a belső piac kiépítése során kapott szárnyat a négy

¹⁴ Zsigmond József, a Mikó Imre Jogvédelmi Szolgálat munkatársa, egyesületi elnök, projektigazgató.

piaci szabadság, és mára a jogharmonizáció is egyre nagyobb szerepet kap, ott újabb politikákat is előirányoznak.¹⁵

E körben a nemzeti kisebbségeknek is helyük lehet, bár tény, hogy inkább a reprodukív kisebbség játszik szerepet. Megfigyelhető, hogy ott, ahol a születések száma nem haladja meg az elhalálozások számát, oda csekélyebb figyelem jut.

A nemzetközi kontextus hiánya ebben az esetben különösen megfigyelhető, hiszen Székelyföld példaként szolgálhat a negatív reprodukcióra, míg a koszovói albánok, a pozitívra, így mivel ott sok a gyermek, ezért ez sürgős megoldandó problémának mutatkozik, míg „Nyugat” nem feltétlenül ismeri, és látja, hogy a nem sok figyelmet kapott határon túli magyar kisebbség jogainak hiánya hosszú távon fennmarad. A kisebbségi jogvédelem a nemzetstratégiával is összefüggésben van. Nyomatékot az egységes fellépés lehetősége adhat, és akkor a kisebbségvédelem elérhet az úton egy olyan szintre, mint az alapvető emberi jogok.

Az uniós jogszabályok a gyakorlatban milyen hivatkozási alapul szolgálhatnak, különösen, ha a hatékonyabb érdekérvényesítést tartjuk szem előtt?

Fontos, hogy legyen hivatkozási alap, jogalap, fontosak az uniós jogszabályok, mert ezek lendítenek előbbre egy jogterületet, így a kisebbségvédelmet, de fontosak a precedensek is. Ismételve önmagam, a kisebbségvédelem még gyermekcipőben jár, és talán ezért sem rendelkezik az Unió elegendő kisebbségeket érintő jogesettel. Ennek hatása még távol van az emberektől, hiszen nem látják egy-egy több évre is előre mutató esetnek a kimenetelét. Hatékony jogérvényesítés pedig csak a jog eszközével lehetséges. Másrészt akkor, ha a sajtó foglalkozik vele, azaz a megfelelő figyelmet megkapják-e kisebbségek. Harmadrészt tagállami szinten kellene, hogy legyen ennek a motorja, ám az, sok esetben csak visszaforgatja a vizet. Közép-Kelet-Európa jogi kultúrája, igazságszolgáltatási rendszere más mércével mérhető, mint mondjuk egy német jogrendszer.

Közép-Kelet-Európa sok esetben még nem kellően érzékeny a kisebbségekre. Sok esetben nem is érdeke pozitív döntést hozni. Lassú víz, partot mos. Jó irányba haladunk. Jó hír, hogy több olyan döntés is született Romániában, ahol egy nemzeti kisebbséghez tartozó személy javára döntött a bíróság, ezzel az államot elmarasztalva.¹⁶

Magyarszágnak pontosan figyelemmel kellene kísérnie a csatlakozó országok integrációs feltételeinek teljesítését, jelen esetben most Szerbiát kiemelve, hogy a kisebbségi jogok maradéktalanul teljesülnek-e, ami a szlovákiai és román csatlakozáskor sajnos nem történt meg. Hiszen fontos cél, hogy Magyarország a szomszédos államokkal egy stabil politikát alakítson ki.¹⁷

¹⁵ SZABÓ Marcel – LÁNCOS Petra Lea – GYENEY Laura: *Az Európai Unió jogi fundamentumai*. Szent István Társulat, Budapest, 2012. 193–197.

¹⁶ Zsigmond József.

¹⁷ Huszár Csilla.

Az Unió kisebbségvédelmi politikájához, az is hozzá tartozik, hogy az Unióhoz eljussanak minden kisebbségről információk, hiszen ekkor tud előirányozni bármit. A határon túli magyarság mit tud tenni, hogy az Unió figyelmét felhívja a helyzetükre, erre keresem a választ.

Minden jogsértést fel kell tární (1), mindent dokumentálni kell (2), és rá kell szoktatni a magyar fiatalokat, hogy merjenek segítséget kérni (3). Elengedhetetlen a jogszabályok magas szintű ismerete (4), valamint azokat emberközelivé kell tenni (5). Célszerű felvenni a kapcsolatot egy jogvédelmi szervezettel (6), jelentéseket kell küldeni, hiszen tőlük lehet segítséget kapni. A nemzetközi kontextust a jogi szöveg mellett, a magas fokú angol, német, francia nyelvismeret adhatja meg (7), hiszen e nyelveken jut el az EU-hoz minden kezdeményezés. Napi témává kell tenni a határon túli magyarság helyzetét (8), számos nemzetközi konferenciát kell szervezni, emellett nagy kitartásra is szükség van.¹⁸

Gurza László is úgy véli, hogy a világ magyarjait is be lehet vonni a nemzetközi színtérbe, főleg magyar újságírokat, a világ bármely tájáról, hiszen ma a hálózatok világát éljük, és ha vannak ilyen összeköttetések szerte a világban, akkor érdemes ezzel élni. Vannak jól képzett magyar sajtóképviselők, akár az anyaországban, akár a külhoni magyarok sorában is, az ő küldetésük történhet az anyaországból, vagy éppen a határon túlról, vagy amint már említettem külhoni magyarként valahol a világban.¹⁹

A vajdasági magyar kisebbség viszonylag kedvező helyzetben van, hiszen van *Magyar Nemzeti Tanács*, ami azt jelenti, hogy intézményesített formában (választott képviselők útján) képviselik a vajdasági magyarok jogait.²⁰

Ez a legnagyobb szerbiai magyar pártok képviselőit tömöríti, és együtt döntenek a magyarságot érintő kérdésekben, mint például magyar nyelvhasználat, vagy az oktatás terén. A Vajdasági Magyar Szövetség a legmeghatározóbb magyar párt, közülük kerülnek ki az MNT tagjai is. Valamint, ami nem intézményesített formában jelenik meg, de rendkívüli súlyú, a civil szektor ereje, a külföldi sajtó megjelenése, vagy éppen fontos eszköz Bőjte Csaba ferences szerzetes missziója is, aki szociális alapon próbál segíteni. Törekvéseinek egyben magyarságmegtartó jellege is van, amire minden határon túli közösségnek szüksége van.²¹

Erdélyben több eszközzel is élnek. 2013-ban alakult meg a Mikó Imre Kisebbségi Jogvédelmi Szolgálat, a Romániai Magyar Demokrata Szövetségen belül. Számos jog deklarálásra került, noha ezek gyakorlati érvényesítése még nem gördülékeny. A Mikó Imre Jogvédelmi Szolgálat feladata éppen az, hogy a fel-

¹⁸ Zsigmond József.

¹⁹ Gurza László.

²⁰ <http://www.mnt.org.rs>.

²¹ Huszár Csilla.

merülő jogsértéseket begyűjtse, és jogorvoslatot kezdeményezzen, amennyiben lehetséges.

Számos jelzés érkezik a Szolgálathoz, példaként említve, a nemzeti szimbólumok használatát, az anyanyelvű oktatáshoz való jog hozzáféréseinek korlátozását, vagy akár a kétnyelvű táblák lefestésének esetét. A Szolgálathoz ingyenesen lehet fordulni, fogadóórákat tartanak jogászok, ügyvédek, politikusok. Alig fél-éves működésük nagy eredményekkel járt, hiszen egy féléves jelentés is elkészítésre került a nyelvi jogok helyzetéről, Háromszéken (Kovászna megye), és a lehető legtöbb helyre eljuttatták. Eredményesen került sor levélváltásra a FIFA képviselőivel, mert a román szurkolók rengeteg jogsértést követtek el, vagy eredményes tárgyalás volt a román bankokkal, hogy az automatákon biztosítsák a magyar nyelvhasználatot.

6. Záró gondolatok

Összegezvén tehát, a kisebbségpolitikával még az Uniónak is meg kell ismerkedni, meg kell vizsgálni, és végül a sebeket begyógyítani. A kisebbségvédelem több szakaszban fejlődött, és jutott el napjainkig, remélve, hogy nem áll meg ez a fontos, ám nehéz politikai folyamat.

A jelen kötetben megjelenő írásnak nem titkolt célja volt, hogy az Európai Unió egyre határozottabb lépéseit nyomon kövessük, így azoktól igyekezzem megkérdezni, akiket valóban érint, és véleményük fokozottabb. Így fonódik össze az elméleti-kutatási oldal a gyakorlattal, mindinkább e sorok célja az uniós eszközök hatékony megvalósulását igyekezett nyomon követni. Sokhelyütt Interjú-alanyaim e sorokhoz adott szellemi terméke egyfajta gondolatébresztőként figyelhető meg, ugyanakkor kiváló vitaindító is kíván lenni az olvasók számára. Fontosnak tartom, hogy akikről szó van, azok hangot kapjanak, mert véleményük, nézetük nemcsak fontos, érdekes, hanem összeköti a határon túli és magyarországi jogász és joghallgató réteget, és ezáltal minden magyart, legvégső fonálon eljutva az Európai Unió szerveihez, és döntéshozóihoz. Külön köszönöm segítségét határon túli magyar interjú-alanyaimnak, akik szakítottak időt, és készségesen segítettek. Így különösen: *Zsigmond Józsefnek*, a Mikó Imre Jogvédelmi Szolgálat munkatársának; *Gurza Lászlónak*, a Kolozsvári Magyar Joghallgatók Szervezetének (Jurátus Kör) elnökének; *dr. Huszár Csillának*, jogász, Délvidék szülötte.

BÍRÁK JOGELLENES FELMENTÉSÉRŐL AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATA ÉS A LUXEMBURGI ÍTÉLET TÜKRÉBEN

HINGER NIKOLETTA

1. Témaválasztás aktualitása

Dolgozatom témája a bírák jogellenes felmentése 2012-ben. Magyarországon a 2010-es évtől kezdődően átfogó jogi újraszabályozás indult. Ennek első lépése az új Alaptörvény megalkotása és elfogadása volt, majd az ehhez kapcsolódó sarkalatos törvények létrehozása. Ennek következtében a jogszabálydömping a harmadik hatalmi ágat is jelentősen érintette. Az igazságszolgáltatásban végbe ment reform széleskörű társadalmi vitát váltott ki. Nemcsak hazai szinten kezdeményeztek munkaügyi és az Alkotmánybíróság előtt jogvitát az érintettek, hanem az Európai Unió Bizottsága is felfigyelt az uniós jogot sértő törvényekre, amelynek következtében az Európai Unió Bírósága valamint az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt is indult eljárás Magyarország ellen. Dolgozatom célja bemutatni az Alkotmánybíróság 33/2012. (VII.17.) határozatát, a luxemburgi ítéletet (C-286/12), valamint az érintett bírák szolgálati jogviszonyának alakulását. Dolgozatomban arra is keresem a választ, hogy a jelen társadalmi környezetben a foglalkoztatáspolitikai célok elérése milyen mértékben korlátozhatja az egyes hivatásrendhez tartozó személyek alapjogait.

2. Hazai jogszabályi háttér

Magyarországon majdnem másfél évszázados történeti hagyományként a bírák nyugdíjazása egységesen a 70. életév elérésekor történt. Az 1869. évi IV.¹ valamint a 1871. évi IX. törvénycikk² szerint már a XIX. században úgy ítélték meg, hogy az aktív szellemi teljesítőképesség felső határa a 70. életév, ami napjainkban a tapasztalatok szerint még feljebb is tolódhat.

¹ A bírói hatalom gyakorlásáról.

² A bírák és bírósági hivatalnokok áthelyezése és nyugdíjazása körüli eljárás szabályozásáról.

Jelentős változást hozott Magyarország új Alaptörvénye, melyet 2011. április 25-én fogadott el az Országgyűlés és 2012. január 1. napján lépett hatályba. Az Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy – a Kúria elnökének kivételével – a bíró szolgálati jogviszonya az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig állhat fenn. Ezt a jogszabályt összhangban kell értelmezni az 2011. évi CLXII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvény³ (továbbiakban Bjt.) vonatkozó részeivel, továbbá a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. LXXXI. törvény 2009. évi XL. törvény 1. §-ával módosított 18. §-ban foglalt (továbbiakban Tny.) rendelkezéseivel.

A Bjt. 90. § ha) pontja szerint a bírót fel kell menteni, ha a rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt – a Kúria elnökének kivételével – betöltötte. Ezzel szoros összefüggésben áll a Bjt. 230. §-ával.⁴ Ez azonos szabályokat állapít meg, mint a Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezéseiről szóló törvény 12. cikk (1) bekezdése. Ez a norma a felső korhatár új szabályával érintett bírák jogviszonyának megszűnését oly módon rendezte, hogy az általános öregségi nyugdíjkorhatárt 2012. január 1-jét megelőzően betöltő bíró szolgálati jogviszonya 2012. június 30. napján szűnt meg. Amennyiben a bíró az általános öregségi nyugdíjkorhatárt 2012. január 1. és 2012. december 31. napja között érte el szolgálati jogviszonya 2012. december 31-én szűnt meg.

A felső öregségi nyugdíjkorhatárt kizárólag a Tny. 18. § (1) bekezdése állapítja meg, amely szerint – születéstől függően, mindenkire kiterjedően és mindenkire vonatkozóan – a 62. és a 65. életév között helyezkedik el. Tehát a Tny. 18. § (1) bekezdése a)- g) pontban 62. és 65. életév között állapítja meg az öregségi nyugdíjkorhatárokat azzal, hogy a g) pont szerint annak, aki 1957-ben vagy ezt követően született, az öregségi nyugdíjkorhatára 65. életév.

Ezen új normák hatályba lépésével 2012-ben 274⁵ bírót érintettek. Közülük sokan vezetői posztokat töltöttek be, bírósági elnökök, elnökhelyettesek, csoportvezetők voltak. A Kúrián június végéig a 74 bírói helyből 20 üresedett meg.

³ 2012. január 1-től hatályos, amely hatályon kívül helyezte a 1997. évi LXVII. törvényt a bírák jogállásáról és javadalmazásáról.

⁴ „230. § (1) E törvény rendelkezéseit, a felső korhatárt 2013. január 1-jét megelőzően betöltött bírák esetében a (2) és (3) bekezdésben foglalt eltéréssel kell alkalmazni.

(2) Ha a bíró a felső korhatárt 2012. január 1-jét megelőzően betöltötte, a felmentési idejének kezdő időpontja 2012. január 1. záró időpontja 2012. június 30., és a bírói tisztség 2012. június 30. napjával szűnik meg. A felmentésre vonatkozó előterjesztést olyan időpontban kell megtenni, hogy a felmentésre vonatkozó határozat legkésőbb 2012. június 30-án meghozatalra kerülhessen.

(3) Ha a bíró a felső korhatárt a 2012. január 1. és 2012. december 31. közötti időszakban tölti be a felmentési idejének kezdő időpontja 2012. július 1., záró időpontja 2012. december 31., és a bírói tisztség 2012. december 31. napjával szűnik meg. A felmentésre vonatkozó előterjesztést olyan időpontban kell megtenni, hogy a felmentésre vonatkozó határozatot legkésőbb 2012. december 31-én meg lehessen hozni.”

⁵ *Figyelő* 2012. (56. évfolyam) 7. szám 26. old. CSEKE Hajnalka.

2012. június 30-ával 228 bíró szolgálati jogviszonya, valamint további 46 bíróról december 31-ével szűnt meg.⁶ A köztársasági elnök 194 bíró felmentését írta alá 2012. június 30-ai hatállyal,⁷ valamint többen is fontolóra vették a lemondásukat, mert „szakmailag nem tudták tolerálni azokat a változásokat, amelyek a harmadik hatalmi ágba történtek”.⁸

3. Alkotmánybíróság előtti eljárás és a határozat

A fent bemutatott jogszabályok (nevezetesen a Bjt. 90. § ha) pontja, valamint a 230. §) megsemmisítése és azok alaptörvény-ellenességének megállapítása iránt számos alkotmányjogi panaszt nyújtottak be. Az Alkotmánybíróság – az Abtv. 58. § (2)⁹ bekezdése alapján – az indítványokat tárgyi összefüggésük miatt egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

Az Alkotmánybíróság elsőként a panaszok befogadhatóságát, majd a panaszosok érintettségét vizsgálták. A befogadhatóság egyik feltétele az érintettség, tehát a panaszos személyét, jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen sértse az alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály. Figyelembe véve azt, hogy az indítványozók többsége már felmentési idejüket töltötték, valamint a többi aláíró még az adott évben a törvény alapján felmentettek, az Alkotmánybíróság megállapította az érintettséget a panaszosok oldalán. Az alkotmányjogi panaszok befogadásának másik feltétele, hogy az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit kimerítse. Azonban, kivételesen akkor is kezdeményezhető alkotmánybírósági eljárás, ha az Alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezés alapján következett be, vagy – záros határidőn belül – hatályosulás folytán következik be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás vagy azt az indítványozó már kimerítette.

Több különvéleményben is kifejtik, hogy az indítványok visszautasításának lett volna helye, ugyanis a jogsérelem még nem következett be, amikor a panaszokat benyújtották. Nem a támadott jogszabályok hatályosulása hatott ki rájuk közvetlenül, hanem a felmentésükről szóló Köztársasági Elnök határozata, ami ellen munkügyi jogvitát kellett volna kezdeményezniük. Arra is hivatkoztak még, hogy a Bjt. 90.§ ha) pontja és a 230.§ szakasz az Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdésének, illetve az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseinek 12. cikk (1) bekezdésének tartalmilag egyszerű megismétlése. Tehát itt alaptörvényi rendel-

⁶ http://index.hu/belfold/2012/11/06/elkasztaltak_magyarorszagot_a_birak_kenyszernyugdijazasa_miatt/

⁷ 96/2012. (V. 2.) KE határozata.

⁸ *Figyelő* 2012. (56. évfolyam) 7. szám 26. old. CSEKE Hajnalka.

⁹ 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról.

kezések megtámadásáról volt szó, ezek vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre, ezért is kellett volna visszautasítani az indítványokat.

Az indítványozók álláspontja szerint a támadott jogszabályok a bírói függetlenség elvét is sértik,¹⁰ ugyanis a Bjt. lehetővé teszi az érintett bírák gyors, három hónapon belüli leváltását, ami a bírói függetlenséghez tartozó elmozdíthatatlanság elvével ellentétes. Azt is kifejtik, hogy a bírói függetlenség nem alapjog és nem is a bírák kiváltsága, hanem a jogkeresők érdeke. Tekintettel arra, hogy a bírói függetlenség az igazságszolgáltatás függetlenségének legfontosabb garanciája,¹¹ ennek része a szakmai függetlenség is. Ez azt jelenti, hogy a bírók nem utasíthatók, akaratuk ellenére nem bocsáthatók és nem mozdíthatók el a helyükről. A személyi függetlenség szerves része, hogy a hivatásos bíró tisztisége „egy életre” szól. A befolyásmentes ítélkezéshez szükséges ún. többlet garancia, ilyennek minősül például az, hogy sarkalatos törvény határozza meg a bírói jogviszony megszűnésének okait, vagy az Alaptörvény által garantált elmozdíthatatlanságot, amelyek alapján lelkiismeretének és a törvényeknek megfelelő ítéleteket hozzon. A nemmel szavazók kifejtették, hogy a független bíróhoz és a tisztességes eljáráshoz való jogra nem hivatkozhattak volna, ugyanis abból nem lehet levezetni az alaptörvény-ellenességet. Ezek az ügyfeleknek biztosítják a jogállami garanciát. Azt is vitatták, hogy az elmozdíthatatlanság elve sérül, ugyanis az a „félelemmentes ítélkezést” jelenti és nincs összefüggésben a nyugdíjkorhatár elérése miatti felmentéssel. Ez az alapelv a befolyástól mentes ítélkezési tevékenységgel összefüggésben, azaz a konkrét ügyben nyerhet értelmet.

Az indítványozók álláspontja szerint; annak ellenére, hogy minden bíró egy-egy esetben a rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatár eléréséig maradhat hivatalában, a bírói szolgálati jogviszony nem köthető össze a társadalombiztosítási nyugellátás változásainak fokozatos bevezetésével. Az Alaptörvény a bírák jogállásának szabályozását sarkalatos törvényre bízta, azonban tartalmaz rendelkezéseket a jogviszonyuk kezdetéről – ami a 30. életév betöltésekor lehetséges – valamint megszűnéséről, ennek egyik eseteként az általános öregségi nyugdíjkorhatárt nevesíti. Azonban nem határozza meg a pontos életkort, és az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseiből sem derül ki. A Bjt. amely szintén sarkalatos törvény rá irányadó nyugdíjkorhatárt említ, azonban az egyszerű többséggel elfogadott Tny. pontosan meghatározza számszerűen a nyugdíjkorhatár mértékét születési évtől függően. A különvéleményben kifejtik, hogy a minősített többséget követelő tárgykörhöz tartozó részletkérdést lehet egyszerű többséggel elfogadott törvényben rendezni. Tehát a jogalkotó a szabályozási tárgykör koncepcionális kereteit köteles minősített többséggel elfogadtatni, ami ezen a koncepcionális kereten kívül esik, ott van helye egyszerű többséggel elfogadott törvényben történő

¹⁰ Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdés.

¹¹ Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdés.

szabályozásnak. Ebben az esetben a bírák jogállását érintő koncepcionális kérdést sarkalatos törvény rendezte, azonban állami szinten szabályozott öregségi nyugdíjra vonatkozó egyes feltételek – például korhatár – a Bjt. koncepcionális keretén kívül esik, ezért nem várható ez a jogalkotóktól sarkalatos törvényben történő szabályozása. A bírakat érintő nyugdíjkorhatár megváltoztatása a nyugdíjrendszeren belüli egységesítésre való törekvést szolgálta. Tehát amikor az Országgyűlés módosítja a nyugdíjkorhatárt, az nemcsak a taláros testületre vonatkozik, hanem a Magyarországon dolgozó teljes lakosságra kihat.

Jogértelmezési nehézségeket jelent a különböző fogalomhasználat, nevezetesen az „általános öregségi nyugdíjkorhatár”, melyet az Alaptörvény, valamint annak átmeneti rendelkezéseiről szóló törvényben használnak, és a „rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatár”, melyet a Bjt. használ. Az általános korhatár egy objektív kategória, amelynek mindenkire irányadónak kell lennie és – az Ab álláspontja szerint – mivel egyes számban szerepel, ezért ennek egységesnek is kell lennie pl. 65. életév. A rá irányadó korhatár viszont egy szubjektív kategória, amelynek mértékét számos egyéni körülmény (pl. életkor, nem) befolyásolhatja.¹² További nehézséget jelent még, hogy a fent említett jogszabályok nem határozzák meg számszerűen ezek mértékét. A Bjt.-ben alkalmazott „rá irányadó korhatár” utal a Tny. 18. §-ban megállapított öregségi korhatárra. Amely születési évtől függően 62. és 65. életév között helyezkedik el, tehát a korhatár fokozatos emelése azt eredményezi, hogy a különböző évjáratokban születettekre a korhatár emelése máshogy terjed ki. Azonban ez a jogszabály nem tartalmazza az „általános” jelzőt, amelyet az Alaptörvény vonatkozó részében találhatunk meg. Az általános öregségi nyugdíjkorhatár fogalmának eltérő értelmezése az Alaptörvény R cikk (3) bekezdésében foglalt értelmezési kötelezettséget sértené és az Alaptörvény szabályainak a kiüresedését eredményezné. Ellentétes állásponton levő alkotmánybírók azzal érvelnek, hogy az eltérő fogalom-meghatározásokat a többségi döntés tévesen értelmezi. Ugyanis az általános öregségi nyugdíjkorhatár valamint a rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatár jogszabály értelmezéskor gyakorlatilag ugyanazt jelenti. A Tny. 18. §-a értelmében egy évtizeden keresztül az öregségi nyugdíjkorhatár fokozatosan emelkedik, amíg el nem éri a végleges, 65. életévet. Igaz születési évtől függően – a rá irányadó –, de korosztályonként egységesen határozza meg a társadalombiztosítási nyugdíjra vonatkozó öregségi nyugdíjkorhatárt.

A határozat indoklásában jogtörténeti emlékek megidézését is találhatunk – nevezetesen a 1869. évi IV. és a 1871. évi IX. törvénycikket –, ugyanis az Alaptörvény R cikke kimondja a történeti alkotmányuk vívmányai fényében történő értelmezést. Az egyik különvélemény szerint ezeket nem lehet ma kötelezőnek

¹² JÓNÁS Tünde: Hatékony felkészülési a munkaügyi ellenőrzésre. Fórum Média Kiadó, Budapest, 2012.

tekinteni és normatív erővel felruházni, mert ezek egy múltbeli szabályozás részletszabályait jelentik.

A döntés indoklásában hivatkoznak arra is, hogy a bírákat az ügyekről súlyos ok nélkül leválasztani nem lehet. Azonban a bírák eddig is jogosultak voltak a törvényben előírtak szerint a folyamatban lévő ügyeket más bírónak átengedni. Bevert gyakorlat, hogy a kiszignált ügyben más bíró dönt, fejtette ki az egyik nemmel szavazó alkotmánybíró. Továbbá az egyik bíróról a másikkra történő át-szignálásnak számtalan személyi vagy szervezeti oka lehet. Ez pedig az igazságszolgáltatás szervezetét és intézményét érintő adminisztratív és nem alkotmány-jogi kérdés. Ez azonban a pártatlan és független, részrehajlás nélküli ítélkezést nem törheti meg.

Az AB határozata indoklásában kimondja, hogy az Alaptörvény zárt, ellentmondásmentes rendszer, tehát értelmezésénél az alkotmány-értelmezésre irányadó szabályokat kell követni. Az Alaptörvény szabályait csak egymásra tekintettel lehet és kell alkalmazni. Ezért az AB felelőssége a bírók „általános öregségi nyugdíjkorhatára” értelmezésének kereteit meghatározni, mégpedig úgy hogy az ne vezethessen a bírói függetlenség lényeges elemi sérelmeire. Ebből következik, hogy a bírói szolgálati jogviszony megszűnésének szabályai hogyan változnak. Amennyiben a változás a bírák nyugállományba helyezési korhatárának a lerövidítése, akkor ez a függetlenség elemi szempontjából máshogy érinti a korhatárhoz közel levő bírákat. Ugyanis minél közelebb áll a bíró a korhatárhoz annál inkább felmerülhet az elmozdíthatatlanság elvének a sérelme, azonban minél hosszabb a még várható az ítélkezési időtartam, annál kevésbé merülhet ez fel.

A bírói elmozdíthatatlanság elvének érvényesítésekor annak is jelentősége van, hogy mekkora az az időtartam, ami az általános öregségi korhatár eléréséig van. Ez azt jelenti, hogy egy bíró minél közelebb van a 70. életévhez, annál kevésbé merülhet fel ezen elv sérelme. Azonban a vitatott jogszabályok lehetővé tették 62 évesen való felmentést, akár 3 hónapos felmentési idővel, ebben az esetben igazolható a bírói függetlenség, valamint az elmozdíthatatlanság elvének sérelme. A határozattal ellentétes állásponton lévő alkotmánybírók véleménye szerint az elmozdíthatatlanság és a függetlenség elvét tévesen értelmezték, valamint arra az indítványozók nem hivatkozhattak volna. Ugyanis szerintük nem lehet összefüggésbe hozni ezen alapelveket az öregségi nyugdíjkorhatár betöltésével. Valamint arra is kitértek, hogy a támadott jogszabályt az Alaptörvény hatályosulásával hatott rájuk, ami azonban már 2011. április 25-én lett kihirdetve. Tehát vitatták azt a tényt, hogy rövid idő állt rendelkezésre a bíráknak a nyugállományba vonulásra való felkészüléshez.

Az Alkotmánybíróság 2012. július 17-én a 33/2012 számú határozatában 7:7 arányban,¹³ az elnök döntő szavazatával megállapította, hogy a Bjt. 90. § ha)

¹³ A kialakult szavazategyenlőség miatt a határozatot Paczolay Péter (elnök, előadóbíró) döntő voksával fogadta el a testület, ugyanis Bihari Mihály nem vett részt a döntésben.

pontjának, valamint a 230. §-ának alaptörvény-ellenességét. Ugyanis nemcsak tartalmi, hanem formai szempontból is jogellenes a leszállított korhatár. Ugyanis a bírákat tisztségükből csak sarkalatos törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani.¹⁴ Azonban öregségi nyugdíjkorhatárról csak a Tny. rendelkezik, mely egyszerű többséggel elfogadott törvény. Az Ab már nem vizsgálta az indítványozók által alaptörvény-ellenesség alátámasztásul hivatkozott további okokat (diszkrimináció, tulajdonhoz, közhivatal viseléshez való jog sérelme stb.).

A visszaható hatályú megsemmisítést – a támadott jogszabályok hatályba lépésének napjára, 2012. január 1. napjával – azzal indokolta az AB, hogy a határozathozatalkor a panaszokat benyújtott bírák nagy része felmentésre került, mások szolgálati jogviszonya még abban az évben megszűnik, így az eljárást kezdeményezők érdeke, valamint a jogbiztonságot is ez szolgálja. Azonban a felmentett bírák jogviszonya az AB döntése alapján nem állt helyre, azt a Bjt. szabályai alapján kell rendezni, de más eligazítást nem ad. Tekintettel arra, hogy a bíróvá való kinevezés közjogi aktus, így a szolgálati jogviszony visszaállításhoz újabb kinevezésre lesz szükség a Köztársasági Elnök által.

A visszaható hatályú megsemmisítéssel sem volt teljes az egyetértés. Az egyik különvéleményben található indoklás szerint az Alkotmánybíróság határozata post festum (azaz túl késő), ugyanis 2012. június 30-án szűnt meg az első körben felmentett bírák szolgálati jogviszonya, valamint a többi bírónak a felmentését a határozat meghozatala előtt már a Köztársasági Elnök aláírta, tehát a második körben felmentettek már töltötték a felmentési idejüket. Ezért lehetett volna jelentősége a visszamenőleges hatályú megsemmisítésnek, mert az a lezárt jogviszonyokba való utólagos beavatkozás lehetőségének megnyitását lenne hivatott biztosítani. Arra is kitértek, hogy az utólagos rendezés mikéntjét a határozat teljesen nyitva hagyta, mert nem beszél a visszamenőleges hatályú megsemmisítés jogkövetkezményeiről. Ezért volt olyan alkotmánybíró, aki szükségtelennek és indokolatlannak tartotta a visszamenőleges hatályú megsemmisítést, mert az nem teremti meg a már lezárt jogviszonyba való beavatkozás lehetőségét. Az alkotmánybíróság gyakorlata¹⁵ alapján a visszamenőleges hatályú megsemmisítést a folyamatban lévő ügyre vonatkozóan kell alkalmazni. Ebben az esetben nem volt folyamatban lévő ügy, a határozathozatalig a felmentések megtörténtek. Ezen kívül arra is felhívták a figyelmet, hogy a felmentés után a Bjt. 145-146.§ bekezdését már nem lehet alkalmazni arra, hogy bírói szolgálati jogviszonyból eredő jogvitát kezdeményezzenek, ugyanis az csak záros határidőn belül indítható meg. Szerintük az Alkotmánybíróság következetesen csak úgy dönthetett volna, hogy a visszaható hatályú megsemmisítésről, ha határozatában

¹⁴ Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdés.

¹⁵ 45/1997 (IX.19.) AB határozat, 2/2009 (I.23.) AB határozat, ABH 1997, 311, 319.

egyúttal kötelezettségként kifejezetten rögzíti, hogy a felmentett bírának biztosítani kell a megszüntetett szolgálati jogviszonyuk helyreállítását.

4. Bizottság kontra Magyarország ügy

A bírák leszállított felsőkorhatárának kérdése az AB döntésével még nem volt tekinthető lezártnak, sem hazai, sem nemzetközi szinten. Az Európai Unió Bírósága és az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt is indult eljárás ez ügyben.

Az EJEB-hez számos beadvány érkezett, amelyek ugyancsak a hátrányos megkülönböztetésre hivatkoztak. Egyrészt azon az alapon, hogy a vitatott szabály a jogász szakma más képviselőire (például: közjegyzőkre, végrehajtókra, ügyvédekre, Alkotmánybírákra) nem vonatkozik, másrészt a bírák között is különbséget tesz az életkor szerint eltérő nyugdíjkorhatár miatt. Továbbá a panaszosok a tulajdonhoz való jog sérelmére is hivatkoztak.

Az Európai Unió Bizottsága 2012. január 17-én az EMUSz. 258.cikk alapján felszólító levelet intézett Magyarországhoz, amelyben úgy ítélte meg, hogy e tagállam a bírákra (ügyészekre és közjegyzőkre) alkalmazandó a szolgálati jogviszonyuk kötelező megszűnésével járó korhatárra vonatkozó jogszabályi rendelkezések elfogadásával nem teljesítette a 2000/78 irányelvből eredő kötelezettségeit. Ezzel egyidőben felszólította Magyarországot, hogy közölje észrevételeit a kifogás tekintetében. A tagállam vitatta a neki felrótt kötelezettségszegést. Majd a Bizottság előterjesztette a keresetét az Európai Unió Bírósága előtt, valamint az Európai Unió Bírósága alapokmányának 23a. cikke és a Bíróság Eljárási Szabályzatának 133. cikke szerinti gyorsított eljárásban alkalmazása iránti kérelmet terjesztett elő, amelynek a Bíróság elnöke 2012. július 13-i végzésben helyt adott.

A Bizottság azt állította, hogy a vitatott rendelkezések ellentétesek a 2000/78 irányelv 2. cikke és a 6. cikkének (2) bekezdésével, mivel nem igazolható hátrányos megkülönböztetéssel járnak, nem megfelelőek, és nem is szükségesek a Magyarország által felhozott állítása szerint jogszerű célok eléréséhez.

A Bizottság álláspontja szerint a szóban forgó magyar szabályozás életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetést eredményez, az e szabályozásban a nyugdíjazáshoz előírt korhatárt elérő bírák, ügyészek és közjegyzők vonatkozásában azok a kollégáikhoz képest, akik hivatalban maradhattak, ezért súlyos hatással van a felek között munkaviszony tartamára. A szolgálati jogviszony kötelező megszűnésével járó korhatár leszállítása az azonos hivatásrendhez tartozó személyek között eltérő bánásmódot valósít meg.

A Bizottság előadja, hogy a vitatott nemzeti szabályozásnak nincs jogszerű célja, de mindenesetre nem áll arányban az elérni kívánt célokkal. Jogszerű cél a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint kizárólag szociálpolitikai célok (például:

foglalkoztatáspolitikai, munkaerő piaci vagy szakképzési célok) alkalmasak az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvéből való eltérés igazolására. Ilyen jogszerű cél nem derül ki a vitatott szabályozásból, és ilyen célra nem lehet következtetni e szabályozás háttéréből sem.

A Bizottság úgy vélte, hogy a nyugdíjra vonatkozó szabályok mindenki számára egységessé tételét nem lehet jogszerű célnak tekinteni, mert a Bíróság kizárta annak lehetőségét, hogy a hátrányos megkülönböztetés szervezeti jellegű céllal igazolják. Továbbá a másodlagos cél a fiatal jogászok bíróságon való elhelyezkedésének megkönnyítése, amelyből az igazságszolgáltatás minőségének javulását várja a tagállam. Ezt a Bizottság életkoron alapuló előítéletnek tekintette, amelyet éppen a Fuchs és Köhler¹⁶ egyesített ügyekben hozott ítéletében már elutasított.

A Bizottság álláspontja szerint a kiegyensúlyozott korstruktúra megteremtése lehet jogszerű cél, de a nemzeti rendelkezések nem megfelelőek a megvalósításukhoz, mert amíg a bírák és ügyészek szolgálati jogviszonya a nyugdíjkorhatár elérésével megszűnik, addig a többi közszolgálati munkavállaló munkaviszonya csak akkor ér véget, ha eléri a korhatárt és megszerezték a teljes öregségi nyugdíjhoz szükséges szolgálati időt.

Az elérni kívánt cél megvalósításának koherensebb és fenntarthatóbb módja lett volna a szolgálati jogviszony kötelező megszűnésével járó korhatár fokozatos leszállítása. Az arányosság hiányát abban látta megvalósulni, hogy a korhatár radikális csökkentése az érintettek számára nem adott megfelelő felkészülési időt és pénzügyileg sem tudnak felkészülni a jövedelemcsökkenésre. Az így okozott hátrány pedig túllépi a felhozott célok eléréséhez szükséges mértéket.

Magyarország a kereset elutasítását kérte és azt, hogy a Bíróság a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére. Előzetesen azzal érvelt, hogy a jogvita részben okafogyottá vált, tekintettel az AB visszaható hatályú megsemmisítésére. Ebből következően a kereset e rendelkezésekre vonatkozó részéről nem szükséges határozni. A tagállam álláspontja szerint az eddig érvényben volt pozitív diszkriminációt hivatott korrigálni, az érintett foglalkozási csoportba tartozó személyek számára a szolgálati jogviszonyuk kötelező megszűnésével járó korhatár leszállítása. Felhívja a figyelmet arra a tényre, hogy ezek a személyek egyidejűleg kaphatták illetményüket és az öregségi nyugdíjat, valamint 70 éves korukig hivatalukban maradhattak, míg a közszféra más területein erre nem volt mód. Ennek megfelelően a reform célja arra irányult, hogy egyensúlyt teremtsen a munka világára vonatkozó általános szabályozáson belül.

¹⁶ C-159/10. és C-160/10. sz. egyesített ügyek, Gerhard Fuchs (C-159/10) és Peter Köhler (C-160/10) kontra Land Hessen.

A felkészülési idő tekintetében arra hivatkozott, hogy 2011. június 20-án¹⁷ vált mindenki számára megismerhetővé a felmentési időszakok, így egy év állt rendelkezésre a felkészülésre, a közjegyzők esetében ez két és fél év.

Magyarország szerint az inkoherencia csak látszólagos, ugyanis a gazdasági és a demográfiai folyamatokhoz igazított általános öregségi nyugdíjkorhatárhoz köti az érintett szakmákban a felső korhatárt, így azok együtt változnak, amely a foglalkoztatáspolitikai célok optimális megvalósulását fogja biztosítani.

A Bíróság kifejti a 2000/78 irányelv 2. cikk (1) bekezdésének értelmében „az »egyenlő bánásmód elve« azt jelenti, hogy az [említett irányelv] 1. cikk é]ben említett okok alapján nem szabad semmiféle közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetést tenni”. Az említett irányelv 2. cikke (2) bekezdésének a) pontja értelmében az (1) bekezdés alkalmazásában *akkor áll fenn közvetlen hátrányos megkülönböztetés, ha egy személy egy másikhoz képest kedvezőtlenebb bánásmódban részesül egy hasonló helyzetben.*¹⁸

A bírák, ügyészek és közjegyzők 62. életévük betöltésekor az ugyanazon foglalkozást űző fiatalabb személyekhez hasonló helyzetben vannak. Azonban az előbbieket szolgálati jogviszonya életkoruk miatt kötelezően és automatikusan megszűnik, ezért a hivatalban maradó összes többi személyhez képest kedvezőtlenebb bánásmódban részesülnek.¹⁹

Következőként a Bíróság vizsgálta a szóban forgó rendelkezések lényegében két cél megvalósítására irányulnak, nevezetesen, egyrészt a szolgálati jogviszony kötelező megszűnésével járó korhatárnak a közszolgálati hivatások tekintetében történő egységesítésére a nyugdíjrendszer életképességének, a magas szintű foglalkoztatásnak, valamint az érintett igazságszolgáltatási igazgatási tevékenységek minősége és hatékonysága növelésének egyidejű biztosítása mellett, másrészt „kiegyensúlyozottabb korstruktúra” kialakítására, amely megkönnyíti a fiatal jogászok bíróvá, ügyésszé és közjegyzővé válását, és gyorsabb előmenetelt garantál számukra. A Bíróság megállapította, hogy e célok jogszerűen igazolhatók. Ezért azt is vizsgálni kellett, hogy a szóban forgó nemzeti rendelkezések az említett két cél megvalósításának megfelelő és szükséges eszközei. A bíróság kimondta, hogy egységesítési célnak megfelelőek a szóban forgó rendelkezések.

Ezt követően azt kellett megvizsgálnia a Bíróságnak, hogy az említett célok megvalósításának a vitatott rendelkezések szükséges eszközei-e. Tekintettel arra, hogy a felső korhatár hirtelen és jelentősen lett leszállítva, olyan átmeneti rendelkezések nélkül, melyek biztosították volna az érintett személyek jogos bizalmának védelmét. E körülmények miatt az érintettek kötelezően és véglegesen elvesztik hivatalukat, anélkül, hogy idejük lett volna arra, hogy megtegyék az el-

¹⁷ 2011. évi LXXII. törvény kihirdetése.

¹⁸ A C447/09. sz., Prigge és társai ügyben 2011. szeptember 13-án hozott ítélet 42. pontja.

¹⁹ Ebben az értelemben C411/05. sz. Palacios de la Villa ügyben 2007. október 16-án hozott ítélet 51. pontja.

sősorban szükségessé váló pénzügyi és gazdasági lépéseket. Ugyanis a nyugdíjuk legalább 30%-al kevesebb, mint az illetményük, valamint a szolgálati jogviszony megszüntetése nincs tekintettel a járulékfizetési időre, így nincs garantálva a teljes nyugdíjra való jogosultság.

A bíróság megállapította, hogy a fiatal jogászok bíróvá, ügyésszé és közjegyzővé válását megkönnyítő és számukra gyorsabb előmenetelt biztosító cél csak rövidtávon, látszólag kedvező hatások megkérdőjelezhetik a ténylegesen kiegyensúlyozott korstruktúra közép és hosszú távon való kialakításának lehetőségét. Ugyanis 2012-ben jelentősen felgyorsul a személyi állománynak megújulása, annak következtében, hogy nyolc korosztályt egy korosztály vált fel, a cserélődés e ritmusa ugyanilyen radikálisan lassulni fog 2013-ban, amikor egy korosztályt kell majd felváltani. Majd a cserélődés ritmusa még inkább lassulni fog, mivel a szolgálati jogviszony kötelező megszűnésével járó korhatár 62 évről fokozatosan 65 évre emelik, ami kifejezetten nehezíteni fogja a fiatal jogászok igazságszolgáltatásban való elhelyezkedését. Ennek megfelelően a szóban forgó rendelkezések nem megfelelőek a kiegyensúlyozottabb „korstruktúra” kialakítására vonatkozó cél eléréséhez.

A bíróság a bizottság keresetének helyt adott, ugyanis a vitatott nemzeti rendelkezések olyan eltérő bánásmódot eredményeznek, amely nem felel meg az arányosság követelményének. Továbbá Magyarország a bírák, ügyészek és közjegyzők szolgálati jogviszonyának 62 éves korban történő megszüntetését előíró nemzeti szabályozás elfogadásával – amely életkoron alapuló, az elérni kívánt célokkal arányban nem álló eltérő bánásmódot eredményez – nem teljesítette a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló, 2000. november 27-i 2000/78/EK tanácsi irányelv 2. cikkéből és 6. cikkének (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit. A Bíróság 2012. november 6-án meghozott ítéletében marasztalta Magyarországot és kötelezte a költségek viselésére.

5. A szolgálati jogviszony alakulása

Az egyes igazságügyi jogviszonyokban alkalmazandó felső korhatárral kapcsolatos törvénymódosításokról szóló 2013. évi XX. törvény 2013. április 2-án lépett hatályba.²⁰ A 90.§ h) pont helyébe lépett az a rendelkezés, hogy a bírót fel kell menteni „ha a bíró betölti az Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdése szerinti általános öregségi nyugdíjkorhatárt”. Tehát a „rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatár” szóhasználatot felváltotta az „általános öregségi nyugdíjkorhatár”. Ez a felső korhatár fokozatosan, 2022-ig éri majd el a 65. életévet.

²⁰ Magyar Közlöny 2013. március 25. 49. szám.

A törvénymódosításban új összeférhetetlenségi szabályt is megállapítottak az ismételten kinevezett bírákra vonatkozóan. Ezen új rendelkezések alapján kizárják az illetmény és a nyugellátás egyidejű felvételét. Nyugellátásban csak azok a bírák részesülhetnek, akik a rendelkezési állományba helyezésüket kérték.²¹

A jogellenes felmentéssel érintettek munkaügyi jogvitát is kezdeményeztek. Országosan összesen 170 bíró indított peres eljárást. Dolgozatom lezárásáig 165 elsőfokú ítélet, összesen pedig már 113 jogerős döntés született. A felmentés jogellenességét, mint jogalapot az OBH a perek során elismerte, ezért egységes ítéletek születtek.

A bírák a törvény hatályba lépésétől számított 30 napos határidőn belül tehettek nyilatkozatot arról, hogy az őket ért jogsérelem orvoslására mely, a törvényben meghatározott lehetőséget választják. A peres eljárást indító és már ismételten kinevezett bírák az alábbi nyilatkozatokat teheték: kérhették a bírói szolgálati jogviszonyuk változatlan fenntartását a jelenlegi beosztási helyükön, kérhették a rendelkezési állományba helyezésüket a bírói szolgálati jogviszonyuk fenntartása mellett, vagy kérhették a felmentésüket és 12 havi illetménynek megfelelő összegű átalány-kártérítés megfizetését. A peres eljárást indító és ismételten még ki nem nevezett, illetve a peres eljárást nem indító bírák nyilatkozhattak, hogy kérik az ismételt kinevezésüket és a felmentésüket megelőző beosztási helyen történő továbbfoglalkoztatásukat, a bírói tisztségbe való kinevezésüket és a rendelkezési állományba helyezésüket kérik, vagy a kinevezésük mellőzését és 12 havi illetménynek megfelelő összegű átalány-kártérítés megfizetését kérik.

Május 2. napjáig 229 bíró tett nyilatkozatot. Közülük 56 bíró választotta azt a lehetőséget, hogy folytatni kívánja a bírói jogviszonyát. Közülük 36-an már korábban (az ügyükben hozott jogerős ítélet folytán) visszahelyezésre kerültek.

A fennmaradó 173 bíró az átalány-kártérítést választotta. A kártérítés összege az érintett bíró havi illetményétől függ, ezért annak összecszerúsége egyénileg változó. Az egyes igazságügyi jogviszonyokban alkalmazandó felső korhatarral kapcsolatos törvénymódosításokról szóló 2013. évi XXX. törvény akként módosította a Bjt jelenleg hatályos 232/J. § (6) bekezdése szerint az átalány-kártérítés összege ilyen esetben a bíró 12 havi illetményének megfelelő összeg.

Az ismételten kinevezett bírák külön pályázat nélkül kerülhetnek vissza a tanácselnöki tisztségbe. A bírák a korábbi határozott idejű vezetői beosztásukat ismételten akkor láthatják el, ha a tisztség időközben nem került betöltésre.

²¹ A rendelkezési állományba helyezett bírák ítélező munkát végezhetnek, esetleges kimagasló ügyműveik csökkentése érdekében, vagy a tartósan távollévő bírákat helyettesíthetik.

6. Záró gondolatok

A 2012-ben végbement reform a harmadik hatalmi ágban nemcsak a Bjt. 90.§ ha) pontja szerint felmentett bírakat érintette, hanem közvetve az egész társadalmat Magyarországon. Ugyanis, akiknek záros határidőn belül kellett nyugállományba vonulni, közülük sokan elnöki, tanácselnöki vagy egyéb vezetői pozíciót töltöttek be. Az érintett bírák tapasztalataikra tekintettel „szellemi vezetők” is voltak, akik egész életük munkájának a gyümölcsét (vezetői pocizóit) egy hirtelen jött jogszabályváltozás miatt már nem tudták élvezni. Azonban ez nemcsak egyéni jogsérelmet jelent, hanem a minőségi igazságszolgáltatás társadalmi érdeke is.

Tekintettel arra, hogy a taláros testület szolgálati jogviszonya speciális jellegű, élethivatás, ezért rájuk mindig eltérő öregségi nyugdíjkorhatár vonatkozott. Spanyolországban a bírák 75. életévük betöltéséig maradhatnak hivatalukban, míg számos tagállamban a 70. életév elérésekor vonulnak nyugállományba. Említést érdemel, hogy az Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya szerint a bírói függetlenségnek az egyik fontos garanciáját az jelenti, hogy a bírák hivatalukat addig gyakorolják, míg azt megfelelően látják el, ez elvileg életük végéig történő hivatásgyakorlást jelent.

Amint az a luxemburgi ítéletből is kiderült, a foglalkoztatási politikai célok elérése érdekében lehetne korlátozni egyes hivatásrendekhez tartozók alapjogait, jelen társadalmi helyzetben szükséges is, hogy fiatal jogászok a munkába állhassanak, azonban a korábban bemutatott szabályozás nem felel meg az arányosság követelményének. Továbbá a bírósági korfát is torzítaná, ha nyolc évfolyamnyi megüresedett helyet egy évfolyam töltene be. Az ítélet nem szankciós jellegű, a jövőre nézve nem fogalmaz meg rendelkezéseket, hogy ehhez hasonló reformra ne kerülhessen sor.

Álláspontom szerint a nyugdíjkorhatár egységesítésére való törekvésnek nem lett volna szükségszerű érintenie a harmadik hatalmi ágot. Még említést érdemel, hogy a közelmúltban végbement törvényalkotással közel másfél évszázados hagyomány szűnt meg. Dolgozatomban már nem térek ki arra, hogy a jogalkotást az aktuális jogpolitika milyen mértékben befolyásolja, azt politikai elemzők feladata vizsgálni.

A FELELŐSSÉG IMPERATÍVUSZA ÉS A SZABADSÁG*

HORVÁTH GÁBOR

1. Bevezető gondolatok

„[A] hatalom demoralizál, a hatalom igazolásra szorul, a hatalomgyakorlás csak valamilyen morális célja révén kaphat igazolást, nyerhet felmentést.” (Bibó István)¹

Egy közösség adott, koherens formájában való fennmaradásának záloga, hogy az azt alkotó individuumok „társadalmi szerepe internalizálódjék”,² vagyis szerep-betöltésük jellege olyanná formálódjon, amit a belső és nem a külső kényszer érzésével töltenek be, így azt akarják tenni, amit tenniük kell. Ennek a „társadalmi jellegnek” a szilárdsága függ a felelősség dinamikájától, különösen korunkban, mikor a gyorsan változó életfeltételek megnehezítik, hogy „az emberek emberként viszonyuljanak egymáshoz”.³

A felelősséggel kapcsolatos vizsgálódásaim középpontjában a Hans Jonas által életre hívott *Prinzip Verantwortung* áll, ami elsősorban arra hivatott, hogy az emberiség hatalmának olyan önszántából, józan belátásból vállalt gyeplője legyen, mely képes megfékezni a mindenáron önmaga kiteljesítése irányába törő embert, aki eközben saját léte alapját, társadalmi és ökológiai egyensúlya gyökereit pusztítja el. Alternatívát kínál és megvédi az emberiséget, melynek létét, önazonosságát paradox módon saját, de rajta túlnőtt sikerei veszélyeztetik.

Számos tudományterület használja a felelősség fogalmát, de eltérő tartalommal, és gyakran különböző célok eszközeként. A felelősség fogalma tartalmilag hol kiüresedik, hol túlterjed saját határain. Ennek következményei azok a

* A tanulmány a XXXI. OTDK Állam- és Jogtudományi Szekciójának Szegeden, 2013. március 25–27. között megrendezett konferenciáján, a Jog- és állambölcselet II. tagozatban I. helyezést elért dolgozat alapján készült. Konzulens: Könczöl Miklós.

¹ BIBÓ István: Az államhatalmak elválasztása egykor és most (Akadémiai székfoglaló 1947. jan. 13-án). In: *Válogatott tanulmányok*, II. kötet (1945–1949). Budapest, Magvető, 1986. 375.

² Erich FROMM – Daisetz Teitaro SUZUKI: *Zen-buddhizmus és pszichoanalízis*. Budapest, Helikon, 1989. 152.

³ Albert SCHWEITZER: Verfall und Wiederaufbau der Kultur. In: *Gesammelte Werke II.* (Hrsg. Rudolf GRABS) München, Beck, 1974. 37. [a továbbiakban: SCHWEITZER (1974a)]

fogalmi bizonytalanságok, melyek mindegyike egy központi társadalmi problématerületre mutat rá. A felelősség ezért olyan veszélyt jelző kategória,⁴ melynek okai, megjelenési formái és következményei nem kellőképpen behatárolhatók. A tudomány feladata megtalálni annak módját, hogy a felelősség fogalmában rejlő bizonytalan, ismeretlen dimenziót megmentse az analitikus leegyszerűsítéstől.⁵

Alkalmassá kell tenni arra, hogy segítségével (a méltányosság és egyenlőség elveivel összhangban) vizsgáljuk és értékeljük cselekvések összefüggéseit és következményeit, és hogy tisztábban lássuk messzire kiható kollektív cselekmények és adott cselekvők szerepének összefüggéseit. Mindenekelőtt pedig arra, hogy képesek legyünk általa elfogulatlan cselekvésmintákat állítani, melyek megtanítanak helyreállítani az elveszett egyensúlyt.

A következő vizsgálódás egyik központi motívuma a *Staatsmann*, az államférfi⁶ fogalma. Az egyén szükségszerűen az államban létrejött közösségre, ezáltal pedig a *Staatsmann*ra van utalva. A *Staatsmann* feladata az emberekről, az állam hatalma alatt állókról való gondoskodás, ezért tudásának ki kell terjednie arra, hogy megkülönböztesse azokat az elveket, amelyek fenntartják, és azokat, amelyek lerombolják az emberek közösségének koherenciáját. Gondoskodása ebből következően teremtő tevékenységként mutatkozik meg, ami az állam létrehozásában, megőrzésében teljesebbé válhat. Tevékenysége az Arisztotelész által leírt mérés művészeteként jellemezhető, mely mérés a méltányosságra vonatkozik.

2. Az önzetlen félelem megélése, mint a nem reciprocitásban gyökerező felelősség alapja

Mielőtt hozzálátnánk a felelősség dinamikájának leírásához, fel kell tárunk mozgatórugóit. A felelősség érzetének megszületéséhez vezető folyamat megismerése és megértése elengedhetetlen a felelősség erkölcsének és Jonas felelősségkoncepciójának vizsgálatához.

A cselekvő egyén saját cselekedeteihez való érzelmi viszonyulásában fontos szerepet tölt be a *félelem* [*Furcht*] érzése. E félelem abból fakad, hogy a jövőben bekövetkező még ismeretlenért előre, a jelenben kell felelősséget vállalni. Ilyen

⁴ Emanuel RICHTER: Nachhaltige Politik – Systematisierungshilfen für die Begründungsprobleme der „Verantwortung“. In: Ludger HEIDBRINK – Alfred HIRSCH (Hrsg.): *Staat ohne Verantwortung? Zum Wandel der Aufgaben von Staat und Politik*. Frankfurt am Main, Campus, 2007. 443–444.

⁵ Emanuel RICHTER: Politische Ethik als Verantwortungsethik. Die Folgenabschätzung als Begründungsfundament? In: *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie* 78/2, 166–182.

⁶ A *Staatsmann* fogalma – mely a német politikai filozófiában széles körben használt kategória – véleményem szerint nem feleltetető meg teljes egészében a magyar „államférfi” fogalmának, ahhoz képest többletjelentéssel bír. Ezért a továbbiakban következetesen a *Staatsmann* kifejezést használom azzal a szándékkal, hogy a politikai felelősség alanyainak minél szélesebb körét jelöljem.

értelemben a félelem a felelősség legbensőbb lényegéből való. A jövőbeli ismeretlen egy cselekvés következményeként értendő, amelyről a történelem beláthatatlan alakulásában minden esetben csak remélhető, hogy a kívánt eredményt hozza. Ebben az értelemben a bizonytalanság indukálja a *felelősséghez szükséges bátorságot* [*Mut zur Verantwortung*].⁷ Így, ha ennek a félelemnek a természetét akarjuk jellemezni, azt mondhatjuk, hogy az „a cselekvőt nem eltántorító, hanem épp ellenkezőleg, a cselekvésre ösztönző erőt jelent”,⁸ melyet az arra alkalmas egyén, tágabb értelemben pedig – mivel társadalmi méreteken, egységként való működésben is mozgások lényegi elemét képezi – a közösség, mint saját belátásából, felismeréséből eredő félelmét, átültet a cselekvés kötelességébe. Ezért Jonas szerint „a felelősség a kötelességeként [*Pflicht*] elismert gondoskodás, törődés”,⁹ melyet egy másik létező irányában tanúsítunk, és annál jobban látszik, annál világosabban felismerhető a felelősség egy adott helyzetben, minél egyértelműbb az ilyen értelemben vett kötelesség elmulasztása esetén a következmények súlya.

Jonas szerint a félelem módszeres felfedezésére kell törekednünk, mely eljutat a felelősség erkölcsi vonatkozásának felismeréséhez és tudatosításához olyan esetben is, amikor a felelősség megalapozottságának érzékeléséhez és értékeléséhez a túlzott bizonytalanság következtében fokozott érzékenység szükséges.

A bizonytalanság elsődleges oka a személy szabadsága, az ember lényének kifürkészhetetlensége és a tudományos-technológiai szféra jövőbeli előrelépésének megjósolhatatlansága. Így a bizonytalanság eredete az a megkívánt tudás, amely adott időpontban ismeretként szükségszerűen nem áll rendelkezésre.

Az „önzetlen félelemre való tudatos törekvés”¹⁰ által válik láthatóvá a dolgok valódi természete, hiszen a félelem által determinált heurisztikus következtetések és a negatívumból való levezetés előnye, hogy fenomenológiai értelemben könnyebben tárul fel számunkra a rossz, mint a jó. A kárt, veszélyt könnyebben vesszük észre és legtöbbször biztosak vagyunk minőségében, míg elbizonytalanodunk, és gyakran marad számunkra láthatatlan, ha jó történik. Így mutatkozik meg előttünk az erkölcsileg rossz mellett az az elől megmentendő.

A „félelem heurisztikájának”¹¹ gépezete – szigorú logikai következtetések láncolatának táptalaja nélkül, de módszeres felfedezés és korábban megszerzett tapasztalatok által – csak akkor lendül működésbe a *Staatsmann* esetében, ha elfogadja a felelősség megalapozásának központi motívumát, a létezéshez szükséges körülmények megteremtésének kötelességét. Második lépésként a heurisztika útján szert tesz a döntései, tettei következményeinek jövőképre, melyhez az

⁷ Hans JONAS: *Das Prinzip Verantwortung, Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation*. Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1984. [1. megj. Insel: Frankfurt am Main, 1979.] 391.

⁸ Uo.

⁹ Uo.

¹⁰ JONAS (1984) i. m. 392.

¹¹ JONAS (1984) i. m. 63.

imént leírt kötelesség tükrében egy megfelelő érzés kapcsolódik, adott esetben a félelem érzése, ami az elképzelt erkölcsileg rosszal, értéktelennel történő szembenezés útján befolyásolja a *Staatsmann*t.¹² Egyúttal elfogadja a hatalma által érintett emberi közösség iránti totális felelősségének imperatívuszát.

A felelősség – mely az emberi természetben meglévő, a természet által adott voltából nyeri érvényességét, a jövőbelit tartja szem előtt, illetve azt szolgálja, így a létezésben [*Sein* vagy *Dasein*] nyer megalapozást – egy nem viszonyosságon alapuló viszonyként [*nicht-reziprokes Verhältnis*]¹³ határozza meg a cselekvést. A felelősség dinamikáját pedig e jellegéből fakadóan determinált érzetek mozdtítják elő. Az egyoldalúság – ami azokat a személyközi viszonyokat fémjelzi, ahol a félelem érzése veszi át a kölcsönösség kötelezettséget konstituáló szerepét – uralja *Staat/Staatsmann* működését, mely egy természeténél fogva kötelező jó, a közös szolgálatára hivatott.

A felelősség természetrajzának egyik csomópontja annak aszimmetriája. Emmanuel Lévinas szerint a felelősségi viszonyok nem-kölcsönös jellege az aszimmetriára, az Én alárendeltségére vezethető vissza.

Lévinas az interszubjektív viszonyok leírása során kiindulópontként a „Másik” – az „Én”-től különböző létező – prioritását veszi alapul. Az aszimmetria az Én Másikhoz fűződő egyenlőtlen viszonyát hatja át, a Másik az, akinek az irányában az Én kötelessége fennáll. Az Én és a Másik kapcsolata ezért a Másik javára aszimmetrikus.¹⁴

A Másik irányában fennálló felelősségem határtalanságának oka az Én és a Másik viszonyának aszimmetriájában keresendő. Felelősségem tételeződik vele szemben, amelyet a Másik „a kapcsolat és a szituáció egyediségében pusztán jelenlétével ró rám”,¹⁵ Lévinas-i értelemben e kapcsolatban „tússzá” válok. A tűsz-lét és a felelősség szabadságban történő feloldása a Másik jelenlétének ket-tős hatása által lehetséges, jelenléte ugyanis nem csupán tússzá változtat, de egyszerűen inspirál is. A felelősség és a szabadság összekapcsolását Bokody az inspiráció természetével magyarázza, mely mindkettőt magában hordozza: „a belélegzés egyszerre aktív és passzív folyamat éppúgy, ahogyan az ihlet belőlünk fakad és mégsem tőlünk jön”.¹⁶

Korunkban egy paradigmaváltásnak lehetünk tanúi, illetve részesei. A jövő gondolatára az emberi lélekben lassan, de biztosan átadja helyét az addig ural-

¹² Wolfgang Erich MÜLLER: *Der Begriff der Verantwortung bei Hans Jonas*. Frankfurt am Main, Athenäum, 1988. 45.

¹³ JONAS (1984) i. m. 177.

¹⁴ Emmanuel LÉVINAS: *Totalitát und Unendlichkeit. Versuch über die Exteriorität* (Übers. Wolfgang Nikolaus KREWANI). Freiburg – München, Karl Alber, 1987. 67.

¹⁵ BOKODY Péter: Szabadság és felelősség. In: BOKODY Péter – SZEGEDI Nóra – KENÉZ László (szerk.): *Transzcendencia és megértés. Etika és metafizika Lévinas filozófiájában*. Budapest, L'Harmattan – Magyar Fenomenológiai Egyesület, 2008. 129.

¹⁶ BOKODY (2008) i. m. 133.

kodó remény érzése a félelemnek. A remény paradigmájának hanyatlásában, leáldozásában nagy szerepet játszik az utóbbi évszázad tudományos-technikai fejlődése, és annak hihetetlen felgyorsulása. Így lett a „félelem heurisztikája” Hans Jonas számára a kiindulópont egy „új erkölcs” és egy „más ontológia” megalkotásakor.

Paradigmaváltásunk lényege, hogy korunkban többé nem bízhatjuk magunkat és jövőnket a reményre, helyét a felelősség vezérfonalának kell átvennie. Egy rémképként élénk táruló jövő fenyegetése, vagy éppen a jövőbeli létünk teljes ellehetetlenülésének veszélye kényszerít minket „a felelősség kategorikus imperatívuszának” elfogadására.¹⁷

A *sittliche Handlung* (melyet hagyományként élő és érvényesülő, erkölcsi minőséget nyert cselekvési mintaként írhatunk le) jellemzésekor kulcsfontosságú a következő felismerés: Az erkölcsi törvények természetes értelemből fakadó, józan belátáson alapuló objektív mivolta – melyet másként eseti érvényesülésében úgy is megragadhatunk, mint az egyéni létező akarátának a törvényhez való idomulása jelenségét – kialakulásában elengedhetetlen az egyén érzelmi viszonyulása a törvényhez.

Az adott erkölcsi törvény az egyéni akarat felett úgy képes hatalmát, uralmát kiterjeszteni, rendeltetését megvalósítani, ha ez az érzet, melyet Jonas *Ehrfurcht*-nak nevez, mintegy előfeltételként aktivizálódik. Az *Ehrfurcht*, vagyis egy ontológiai értelemben vett magasabb tekintély tisztelete, annak féltése, azzal szemben tanúsított alázat, melyet a kötelesség vagy erkölcsi törvény gondolata idéz fel, ily módon összekötő kapocsként fogható fel az objektív erkölcsi kötelesség és az annak megfelelően tanúsított magatartás között, mely általában szokásként, hagyományként jelenik meg.

Ezen alapvetés után kijelenthetjük, hogy egy olyan társadalomban vagy emberi közösségben, melyben az erkölcsi törvények uralmát, az egyének tevékenységének, létének meghatározó morális minőségét feltételezzük, illetve kívánjuk érvényre juttatni, az elsődleges cél, hogy a jelent kitöltő erkölcsi hagyományban (mely az *Ehrfurcht* forrásaként is jellemezhető) megalapozzuk azt, ami – természet, megkockáztathatjuk: természetjogi értelemben – „jó”, „értékes”.

Az ilyen, elvi síkon – a közösség egésze szempontjából – abszolútként, vagy objektívként leírható „jó”, „értékes” lehet az a determináló erő, melynek önmagában vett léte megteremti a megvalósítására irányuló törekvés lehetőségét, ha van egy olyan akarat, mely ezt az eredendő iránymutatást tudomásul veszi, képes és hajlandó cselekvésbe átváltatni. Ennek megélése hat érzelmeinkre, és a szokásjog, közösségi erkölcs mankójaként az abban parancsoltat érvényre juttatja, miközben a létezőben lakozó igényt kiteljesíti.

¹⁷ Ugo PERONE: *Trotz dem Subjekt* (Übers. Marion EISELT). Leuven, Peeters, 1998. 80–87.

Önmagában az *Ehrfurcht* sem elegendő azonban, legyen az bármilyen élénk, vagy akár szorongást teremtő: egyedül a felelősség érzete az, amely az alanyt a tárgyhöz köti, érte cselekvésre indítja.

A szóban forgó jelenséget egy más nézőpontból szemlélve ismerjük meg a *Kulturweltanschauung*¹⁸ gondolata által, melyet az egyéni és közösségi cselekvésformák morális jellemzőjeként is felfoghatunk. Ehhez racionális és nem-racionális elemek vizsgálata útján érkezhetünk. Ha racionális gondolkodásunkban hajlandóak vagyunk a legvégsőig elmenni, ott szükségképpen elérkezünk a nem-racionálishoz, ami a racionálisnak nem mond ellent, hanem egységet alkot vele. Ez a „misztikus pillanat” nem a szokott alapos megfontolásban születik, hanem át kell élni, az emberi értelemben ugyanis a felismerés és az akarat nem áll túl messze egymástól.

Az ezúton felfedezett *Ehrfurcht* a cselekvés nem-racionális vezérfonala. Megteremti a lehetőséget a racionális gondolkodásra, így ez az egyetlen valóban célravezető iránytűje az emberi tetteknek. Kijelenthetjük hát, hogy (Hans Jonas felfogásával párhuzamba állítható módon) a racionális és a nem-racionális, a szubjektív és az objektív egymással kölcsönhatásban és elválaszthatatlanul létezik,¹⁹ ami újabb bizonyosságát adja a természettől fogva létező felelősség igazolhatóságának.

3. A felelősség célok és eszközök viszonyában, készség a felelősségre

Az akarat, mint helyes és helytelen cselekvések forrása, azáltal hogy működésbe lendül, utat talál a külvilág felé, lényegi alkotói célokként jutnak kifejezésre. A hangsúly itt azonban nem az akarat körülményein, hanem annak tárgyán van, ez alakul át a tevékenységek vezérfonalává.

Olyan esetekben, mikor a célok determinálják az akarat szabályait, irányvonalait, annak legjellemzőbb és legfőbb minőségi jegye mehet veszendőbe, vagyis az, amely biztosítja, hogy a cél az erkölcs mezején létezzen, és amely megakadályozza erkölctelenné válását. A felelősség ezáltal mintegy az erkölcs előfeltételét képezi, azonban nem azonosítható magával az erkölccsel, mert csak a hozzá kapcsolódó (korábban már leírt) érzetek – ideértve az *Ehrfurcht*-ot is – kontextusában válik a cselekvést meghatározóvá. A felelősségre való készség ilyen célok, kötelező erővel ható, az emberi létet, törekvést megtermékenyítő értékek mentén áll elő.

¹⁸ SCHWEITZER (1974a) i. m. 76–80.

¹⁹ Albert SCHWEITZER: Kultur und Ethik. In: *Gesammelte Werke II.* (Hrsg. Rudolf GRABS) München, Beck, 1974. 106–115.

Az értékek léte a természetnél, mondhatni természetünknel fogva adott. A természet célokat rejt és ad útmutatásul, ezért (örökérvényű) értékeket is magában foglal, mely jelenséget a természet értékválasztásaként²⁰ értékelhetünk.

Az abszolút értelemben vett, mindent átfogó cél – melynek az eszközök szükségszerűen szolgálatában állnak – az élő szervezetnek, mint egésznek a léte (szervezeten a társadalom organikus képződményét is értenünk kell). Másként fogalmazva: az életre való törekvés a „célok célja”,²¹ a természet által telepített legfőbb és eredendő cél. Mivel pedig a cselekvések arra való irányultságát és alkalmasságát, hogy célokat valósítson meg, értékként foghatjuk fel, (az előbb felvázoltakból is következően) a természet értékeket hordozó, és azokat legitimáló mivoltát nem tagadhatjuk. Az tehát, hogy egy magatartás jó, értékkel bír, viszonylagosságot²² rejt magában. A felelősség alanya célok elérésére való képességének és a természet által telepített értékeknek a relációját jelzi.²³

Hogy egy célra való törekvés eredménnyel járt vagy sem, a cselekvőnek a célra vonatkozó szubjektív megítélésétől függetlenül, objektíve eldönthető. Képesek vagyunk felismerni egy cél sikeres elérését anélkül, hogy egyetérténénk azzal. Az itt említett szubjektív és objektív ítéletek elválaszthatósága, megkülönböztethetősége igazolja az értékekről mondottakat, egyszersmind lehetővé teszi, hogy az értékek vizsgálata útján közelebb kerüljünk a felelősség megértéséhez. A szubjektív oldal kiemelt fontossága abban rejlik, hogy biztosítja az egyén számára a felelősség észlelését és az ahhoz kapcsolódó érzetek megélését.

Ezen a ponton két kérdés vár megválaszolásra. Az első, hogy az egyénnek kötelessége-e a számára a természet választotta értékek által kijelölt utat járnia, tehát kötelességet konstituálnak-e ezek az értékek, vagy pedig tetszésünk szerint (szubjektív döntés alapján) fogadjuk el őket. A válasz az emberi szabadság eredendő értékével áll összefüggésben, mivel a természeti értékek szorosan kapcsolódnak a szabadság lehetőségéhez.²⁴ Elválasztásuk csak abban az esetben volna igazolható, ha a természet helyett egy másik transzcendens létezőre, mint közegre hivatkozhatnánk. Ez a vállalkozás azonban – egy univerzális, az emberiség egészét magában foglaló lépték szem előtt tartásának kényszere miatt – kudarcra van ítélve, és csak egyedi esetekben lehetne létjogosultsága. Ez

²⁰ JONAS (1984) i. m. 105–150.

²¹ JONAS (1984) i. m. 143.

²² MÜLLER (1988) i. m. 39.

²³ Az itt leírtakkal rokon gondolat az, amit Werner Maihofer a dolog természetének (*Natur der Sache*) nevezett. WERNER MAIHOFFER: Die Natur der Sache. *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie* 44, (1958) 145–174. A társadalmi viszonyok belső szerkezetében felfedezhető immanens rendben formálódó szerepekből (*miként-lét*) eredő jogosultságok és kötelezettségek képezik a dolog természetét, mely „feltétlenül alkalmazandó közvetlen jogforrása minden jogrendszernek”; CHERTES Attila: Egzisztencializmus. In CHERTES Attila et al.: *Jogbölcselet: XIX–XX. század. Előadások*. Budapest, Szent István Társulat, 1998. 92–99.

²⁴ MÜLLER (1988) i. m. 38.

tehát a természeti értékek értékes voltát és azok objektív kötelesség-jellegét bizonyítja.²⁵

Itt kapcsolódik a gondolatmenethez a második kérdésünk, mely így szól: Hogyan befolyásolják az eredendő értékek az egyén akaratát? A cselekvő (a fent felvázoltak szerint) a szabadságra törekvése által determinálva elfogadja (mintegy ontologikus axiómaként feltételezi), hogy a természet legitimálja azon célokat, melyek a létezés elsődleges és eredendő értékében igazolásra találnak. Majd az ily módon felismert, természet által támasztott kötelességet átülteti saját akaratába, aminek következményeként ráébred felelősségére, melynek alapját egy értékben fedezheti fel. Az erkölcs jelensége az érzelmek és az akarat kettősségén nyugszik, kiegészíti és ugyanakkor beszűkíti az értelem szabadságát. A felelősség érzése érzelmileg elkötelezetté tesz, és megtalálja az utat a cselekvő szubjektív akaratához.

Az állam [*Staat*] mint intézmény a benne működő nagyszámú *Staatsmann* közös (azonos vagy hasonló) céljai kauzális eredményeként jött létre, és ezek immanens működése²⁶ tartja életben, mozgásban. Ennek az immanens működésnek az előfeltétele, hogy a *Staatsmann* áthassák a célok (melyek hangsúlyosan az emberi természetből eredő, természeti célok), maga is akarja ezeket a célokat és az elérésük érdekében cselekedjen, ontológiai értelemben eggyé váljon a *Staat*tal. A célok természete a *Staat* esetében lehet objektív vagy szubjektív, ezért funkciójának betöltésekor elkerülhetetlen azok együtthatása, konfrontálódása. A szubjektív célok dinamikája határozza meg az objektív célok, így az összegész, a *Staat* működését.

4. *Du kannst, denn du sollst*²⁷ helyett *du sollst, denn du [...] kannst*²⁸

Hans Jonasnak a felelősségről papírra vetett gondolatai korszerűségét igazolja, és azok alapját adja az a felismerés, amely szerint mai helyzetünk morális szempontból csak a felelősség természete minőségi átalakulásának figyelembevételével értékelhető helyesen. Csak ennek a vezérfonala mentén juthatunk olyan tudás birtokába, amelyet a jogalkotás és jogalkalmazás igazságossága megkövetel.

Az emberi magatartások és a felelősség kapcsolatának megértéséhez mindekelőtt át kell látnunk a *Können* és a *Sollen* viszonyában bekövetkezett szerepcseré lényegét.

²⁵ Müller szerint a legalapvetőbb kötelesség a *Fähigkeit zum Sollen*. Egy képességet jelöl meg, ami egy, az embertől független „nagyság” megvalósítására irányul, amelyen keresztül az emberi mivoltát, az emberségét érheti el. MÜLLER (1988) i. m. 49.

²⁶ JONAS (1984) i. m. 109.

²⁷ Immanuel KANT: *Kritik der praktischen Vernunft*. Riga, J. F. Hartknoch, 1788. 171.

²⁸ JONAS (1984) i. m. 230.

Immanuel Kant a *Können* adott tudatosságán alapuló *Sollen* tudatosulásának²⁹ folyamatát tekintette a cselekvést meghatározó rendnek. Az első elérendő cél, hogy az erkölcsi törvények lencséjén keresztül a magatartások – melyekben a cselekvés szabadsága és a választás lehetősége egyesül – értékelése szokásunkká váljék. Ehhez azon keresztül vezet utunk, hogy feltesszük a kérdést: a tett objektív szempontból megfelel-e az erkölcsi törvénynek. Figyelmünk két dologra kell összpontosítanunk. Az első annak a kötelező erő alapját jelentő törvénynek a megkülönböztetése attól, ami ténylegesen kötelez. A másik pedig az, hogy a cselekedet szubjektív szempontból is megfeleljen az erkölcsi törvénynek, így az erkölcsi érték érzése töltsön el minket. Ebből sarjad annak kultúrája, hogy érdekeltté váljunk az erkölcsileg helyes művelésében.³⁰

A mai – elsősorban a tudományos technikai fejlettség által meghatározott – életviszonyokat azonban a *Sollen* és a *Können* felcserélődött szerepe jellemzi. Így az emberi cselekvés megváltozott természetrajzának rendszerét ennek figyelembevételével kell értelmeznünk.³¹

Hans Jonas elsődlegesnek tekinti napjainkban azt, amit az ember ténylegesen megvalósít, mert képes rá, megteheti [*Können*]. Ebből a viselkedésből, illetve az általa útjára engedett okozatosságból [*kausales Fatum*] származik a kötelesség. A felelősség a hatalom függvénye³², mivel a hatalom köre és jellege határozza meg a felelősség körét és jellegét. Ebből következik, hogy ha az uralom és annak gyakorlati megnyilvánulásai szétfeszítenek bizonyos kereteket, úgy a felelősség ismert természete eltorzul. Ezért aztán a hatalom birtokosának tettei a *Sollen* tartalmát deformálják, illetve teremtik meg.

A Kanttal való szembefordulás szükségességének magyarázata, hogy az emberiség mértéktelenné és féktelenné duzzadt hatalma arra predesztinál, hogy a kiteljesedést célzó belső, természeti hajlamunk háttérbe vonuljon és átadja helyét – hogy később visszakövetelhesse azt – az emberiség létének fenntartásához szükséges kötelességek teljesítése szempontjából nélkülözhetetlen felelősségnek.

A fentiek okát abban jelölhetjük meg, amit Jonas a transzcendencia felszámolásaként [*die Abschaffung der Transzendenz*] jellemez, és amiről úgy véli, hogy talán a világtörténelem legnagyobb tévedése. Az emberiség célok meghódítása felé hajtó természete – az ember voltában gyökerező szabadságból fakadó hajlama a célok kitűzésére, és a meglévő, gyarapodó hatalma hogy azokat megvalósítsa – révén elérte a tudományos-technikai fejlettség már önmaga létét veszélybe sodró szintjét. Az ember ez által önmagát helyezi a *Sollen* elsőszámú tárgyának pozíciójába. Ezért kijelenthetjük, hogy a *Sollen* ebben az értelemben

²⁹ KANT (1788) i. m. 283.

³⁰ KANT (1788) i. m. 281–285.

³¹ JONAS (1984) i. m. 230–234.

³² „Verantwortung für Zu-Tuendes: Die Pflicht der Macht” Ld. JONAS (1984) i. m. 174.

az emberiség őrzőjeként az egyén, a *Staatsmann* és a *Staat* hatalomgyakorlásának korlátja.

A *Sein* és *Sollen* viszonyrendszere körében folytatott vizsgálódás nem korlátozható egy jól körülhatárolható időbeli intervallumra. „A nemzedékek viszonylagos függetlensége elődeik döntéseitől egyszer s mindenkorra megszűnt. Ez alapvetően új helyzetet teremt, és újszerű etikai problémákat vet fel. John Stuart Mill *A szabadságról* írt klasszikus művében okkal hangsúlyozta, hogy csak addig van esélyünk arra, hogy igazunk legyen, amíg rendelkezésre állnak a tévedés cáfolatának és helyrehozatalának eszközei.”³³

Emmanuel Lévinas fenomenológiája körében megfogalmazott gondolataival – az embernek önmaga újra elgondolására, és az igazságra irányuló megkerülhetetlen, totális reflexióra vonatkozó lehetőségével/kötelességével³⁴ – összefüggésben megragadható felelősség illeszkedik az e fejezetben vizsgáltak körébe.³⁵

Lévinas szerint a szuverén létezők számára elkerülhetetlen az „önmagához való visszatérés”. Az egyén szuverenitása, szabadsága egy ontologikus értelemben vett uralomból fakad, az egzisztálás fölötti uralomból. Létfenntartásra, szükségletei kielégítésére irányuló törekvése, önmagával való elfoglaltsága, melyeket ezen uralmából eredő szabadságának köszönhet, azonban egyben béklyói is uralmának. Így az elnyert szabadság egyúttal egy „dialektikus visszatérést” is magában foglal, mivel az individuum önmaga rabja. A létező „materialitása” – ami „identitásának” nélkülözhetetlen eleme – ebből a nézőpontból a szuverénként való egzisztencia korlátját jelenti, mely az „önmagáért való felelősség” képében jelenik meg. „Ebben áll az ő nagy paradoxona: egy szabad létező elveszíti szabadságát, mert felelősséggel tartozik önmaga iránt.”³⁶

A fentiek kiegészítik Jonas gondolatait annyiban, hogy a szabadságból eredő vágy az egyén ember voltának kiteljesítésére és lényének materialitása vonatkozásában az önmagához láncoltság, az önmagáért való felelősség (amit Jonas itt nem használ) felfogható úgy is, mint ami az emberiséget egy összegésszékként kötelezi. Az ebből származó kötelességek az egyes individuumok mellett nagy részben a *Staatsmann*ra hárulnak. Az ember, vagy más léptékben az emberiség önmagáért való felelőssége ezért ugyancsak alátámasztja a „*du sollst, denn du kannst*” mottó indokoltságát.

³³ LÁNYI András: *Fenntartható társadalom*. Budapest, L'Harmattan, 2007. 21.

³⁴ LÉVINAS (2008) i. m. 19.

³⁵ Azért lehetséges, illetve előnyös Lévinas gondolatait Jonas elméletének finomítására használni, mert ontológiai felfogásuk hasonlósága mellett véleményem szerint mindkettőjük munkásságának egyik kiindulópontját képezik Immanuel Kant – általuk sokszor hivatkozott – tézisei.

³⁶ Emmanuel LÉVINAS: *Etika és végtelen*. Interjú (Philippe Nemo). In: BOKODY – SZEGEDI – KENÉZ (2008) i. m. 44.

Láthattuk, hogy Jonas nagy hangsúlyt fektet az értékek szerepére a felelősség dinamikájának leírásakor. Az érték kategóriájának megértéséhez fel kell ismer-nünk a felelősség működésében kirajzolódó *Sein–Wert–Sollen*³⁷ tengelyt.

A *Sein* a természet értékválasztásából eredő normatív emberi önazonosság és az életre való törekvés sajátos, önmagából eredő és önmagában is megálló értéke [*Selbst-Wert*]. Az ember képességéből, hogy valamit elérjen, egyben kötelessége is keletkezik erre, amennyiben a felelőssége körébe esik a megkívánt magatartás. Mivel az ember képes felismerni a *Sein* értékét, így kötelessége is arról gondoskodni, hogy a *Sein* – és amit annak tartalmának tartunk – fennmaradjon a jövőben is. A *Sein* és a *Sollen* közti szakadék áthidalása egy „ontologikus természetű érték” segítségével történik, tehát metafizikai és nem logikai alapon. Horst Gronke³⁸ ezt a problémát *petitio principii*ként jellemzi, vagyis az érték ebben a rendszerben egy olyan bizonyíték, amelyhez körkörös érvelés útján jutottunk. A képesség és a felelősségviselés kötelessége a *Sein*ben eleve adottként létezik, ezért Jonas úgy „vezeti le” a *Sein*ből a *Sollent*, hogy Gronke meglátása szerint azt előtte igazolás nélkül helyezte bele, aminek az eredményeként *circulus vitiosus*t teremt, ezzel a felelősségről mondottak igazolhatóságát vonja kétségbe. Hogyan lehetséges a hiányolt logikai kapocs áthidalása, illetve megléte tagadásának cáfolata?³⁹

Az ember azon ontologikus ismertetőjegye, hogy képes a felelősségre [*Verantwortungsfähigkeit*] nem csak a *Sein* megőrzésének, de a felelősség átvételének [*Verantwortungsübernahme*] kötelességét is tartalmazza. Ez utóbbi azt jelenti, hogy a felelősség „tartalmi és elvi momentuma” az ember erkölcsi kötelezettségének, így birtoklása a világban való jelenléte folytonosságának fenntartására kötelez.

A következtetés, melyhez elérkezünk, az, hogy a felelősség keletkezésével egy addig „ismeretlen, újszerű logika”⁴⁰ születik. Az újszerűség azt a szükség-szerű szemléletváltozást takarhatja, ami csak az által mehet végbe, hogy az érték-

³⁷ Keiji OGATA: Rückkehr zur Metaphysik. Versuch einer Verteidigung und Weiterentwicklung der Philosophie der Natur von Hans Jonas gegenüber der Diskursethik. In: Holger BURCKHART – Horst GRONKE (Hrsg.): *Philosophieren aus dem Diskurs. Beiträge zur Diskurspragmatik*. Würzburg, Königshausen und Neumann, 2002. 645–656.

³⁸ Horst Gronke meglátásait Keiji Ogata már hivatkozott írása alapján tárgyalom, az ő kiemelései alapulvételével.

³⁹ A *Sein–Wert–Sollen* megalapozásának problematikáját vizsgálja Verdross is (különös tekintettel Platón, Arisztotelész, Messner, Kraft és Coing tanaira). Verdross következtetései is alkalmasak lehetnek a kérdés feloldására. Alfred VERDROSS: A materiális jogfilozófia megújulása. In: VARGA Csaba (szerk.): *Jog és filozófia. Antológia a XX. század jogi gondolkodása köréből*. Budapest, Szent István Társulat, 2008. 267–288.

⁴⁰ OGATA (2002) i. m. 648, 9. l.

ről alkotott felfogásunkból minden „nihilisztikus”⁴¹ szkepszist”⁴² kizárunk. Ezáltal válthatja fel az etikai-metafizikai síkú vizsgálódásunkat az értékek szerepére irányuló logikai kérdésfeltevés. Hiszen az értékek objektivitásából – a metafizika keretei közül átnyúlva a logika szférájába, az ember józan belátására építve – vezethető le a *Sein* megőrzésének kötelezettsége.

5. A politikai felelősség

A *Staatsmann* felelősségének kibontásához, megértéséhez a politikai felelősség kategóriáját hívhatjuk segítségül. A két fogalom nem ekvivalens, ezért mind terjedelmében, mind tartalmában meg kell különböztetnünk őket egymástól. A *staatsmännische Verantwortung* – amely szűkebb kiterjedésű – a politikai felelősség része, annak egy megjelenési formája.

A felelősség által számunkra kijelölt úton akkor tarthatjuk magatartásunkat, ha ennek során úgy vesszük figyelembe a cselekvésünk körülményeit, a benne rejlő kockázatokat és lehetőségeket, mint egy olyan társadalmi összesség részeit, amelyet több szempontból sem lehet szilárd határok mentén meghatározni.

Hobbes elméletében a félelem érzete az az erő, mely a természeti állapotban létező egyént az állam közösségének létrehozására indítja. Az állam azonban nem csupán a túlélést biztosító közösség, de felelősségközösség is. Jonas szerint e kettő szorosan összefügg, hiszen egy felelősségközösség nélkül túlélésünk kerül veszélybe. Véleményem szerint Hobbes és Jonas államról vallott nézetei ezen a ponton tehát egymás mellé állíthatók, és a félelem heurisztikájából – mely elsősorban az egyéni felelősség kialakulásának eredője – egyenesen következik a politikai felelősség szintje. Ez a fejezet arra próbál választ adni, hogy miért van szüksége az embernek természetéből adódóan az államban működő felelősségközösségre.

A politikai felelősség jelentését – Julian Nida-Rümmelin leírását alapul véve⁴³ – egy különbségtétel mentén ragadhatjuk meg. Tágabb értelemben a politikai felelősség alanyain a *politész* – vagyis a klasszikus görög értelemben vett teljes jogú, közéletben tevékenykedő polgárok – körét kell értenünk, amit szembe állíthatunk az ellentétpárjával, az emberek azon csoportjával, akik az *idiótés*hez – tehát a tisztán magánemberek, a közszolgálatra való képtelenség, illetve arra való készség hiánya szempontjából – tartoznak. A politikai felelősség alanya

⁴¹ Nietzsche a nihilisztikus helyzetünk eredetét az „Isten halott” kijelentéssel magyarázta. A nihilizmus alatt a legfőbb értékek elértéktelenedését, és egyszersmind a kötelező érvényű értékek lehetőségének elvesztését értjük. Ebből a nézőpontból nem csak a jónasi logika nyer igazolást, de egyben Gronke felfogásának kritikáját is megfogalmazhatjuk.

⁴² JONAS (1984) i. m. 101–102.

⁴³ Julian NIDA-RÜMMELIN: Politische Verantwortung. In: HEIDBRINK – HIRSCH (2007) i. m. 56–58.

szűkebb értelemben egy egyén, konkrétan egy politikus individuum (*Staatsmann*) a hivatalában, hivatalos tevékenysége során, vagy egy kollektív politikai cselekvő.

Pascal Delhom⁴⁴ a politikai felelősség kulcsfontosságú momentumát egy meghatározott feladatért való felelősségben látja, ahol a feladat-jelleg által a felelősség egy sajátos jövőbeli horizontjára nyílik kilátás.

A *Staat* maga vagy ahhoz hasonló intézményesített politikai, társadalmi szervezeti formák, mint olyanok – szigorú logikai értelemben – nem bírhatnak felelősséggel, ezt csak az emberi személyekről mondhatjuk el, azonban „hibát követnének el, ha kivonnánk”, kitiltanánk ezeket a felelősség által uralt területekről, és anélkül próbálnánk megérteni működésük, és a felelősséghez való viszonyuk. Ezt igazolja, hogy az állam léte, fennállásának szükségessége és egyben legitimitása szoros kapcsolatban van az oly kényes társadalmi egyensúly állapotával, ezen keresztül pedig az egyes emberek más emberek iránti felelősségének működésével.⁴⁵

Az állam létezése problematikájának feltérképezésekor az annak keretében létező szociális kapcsolatok állnak a vizsgálódás középpontjában. Ezen viszonyok egyike a felelősség, mivel szerepe az emberek közösségen belüli összetartásában, és az államhoz fűződő (úgy érzelmi, mint jogi) kötődésében elvitathatatlan.

Az államra hárul – fennállása egyik sajátos céljából következően – annak kötelessége, hogy (Lévinas kifejezésével élve) a Másik és a Harmadik egyén egymáshoz való viszonyát szabályozza. Azon emberek közti kapcsolatról van tehát szó, akikért az Én felelősnek érzi magát, ezért velük szemben tanúsított magatartásáért és cselekedeteiért felelős, a kettejük közti viszony azonban nem az „Én” felelősségének függvénye. Ez az oka annak, hogy az egyik embernek a másikkal szembeni felelőssége szempontjából nélkülözhetetlen az állam.

Így joggal merül fel a kérdés: „Hogyan határozhatja meg kapcsolatukat az igazságosság, amit magatartásommal nekik juttatok?” Erre a választ csak az állam létének és legitimitásának vizsgálatán, értelmezésén keresztül adhatjuk meg. A „másik emberek pluralitásából” következően ismerem fel „felelősségem hatókörének korlátait”. Ez a felismerés pedig arra indít, hogy igényeljem, követeljem meg olyan szabályok, törvények, intézmények felállítását, működtetését, melyek „elérhetik, amit én nem érhetek el”.⁴⁶ Az egyén felelőssége hatókörének korlátozottságából szükségszerűen keletkezik a *Staat* és a *Staatsmann* feladata ennek a felelősségnek a realizálására, korlátai közül történő kiszabadítására az arra adott válasz, annak figyelembe vétele útján.

⁴⁴ Pascal DELHOM: Staat und Politik aus Verantwortung. In: HEIDBRINK – HIRSCH (2007) i. m. 193–215.

⁴⁵ DELHOM (2007) i. m. 209.

⁴⁶ DELHOM (2007) i. m. 201–203.

A *Staatsmann* a rá háruló politikai felelősségnek két értelemben is eleget tehet. Az azok részéről megfogalmazott elvárások, akikért a *Staatsmann* felelősséggel tartozik, ritkán egységesek, sőt időnként teljesen ellentmondóak. A politikai felelősség működése jelentheti azt, hogy egyes embereknek „csalódást okoz” egy másokért – akiknek elsőbbséget juttat – vállalt felelősség nevében. Egy ilyen magatartás a *Staatsmann* részéről azonban nem (feltétlenül) jelenti a felelőssége megszegését. Az itt elének táruló felelősség „mérlegel, megítél és döntést hoz”.⁴⁷

A *Staatsmann* kötelessége azonban nem merül ki a felelősségére bízott emberek érdekeinek képviselésében. Az egyes egyéneknek más egyénnel szembeni – a fent leírtak szerint korlátozott – felelősségére hivatkozik a *Staatsmann*, mikor ennek a felelősségnek és elvárásoknak a szolgálatába áll.

Így találkozik és alkot egységet a politikai felelősségben az egyének felelősége, mint a méltányosság egy megjelenési formája, és a *Staatsmann* erre válszó felelőssége.

A felelősség rendszerére, mint tartópillérre épülnek fel a társadalom erkölcsi, szociális és politikai életviszonyai. Christopher Kutz szerint csak az emberek közti viszonyok összefüggésében lehet a felelősség válaszainak „értelme, jelentése és értéke”. Megfordítva ez azt jelenti, hogy csak a felelősség válaszain keresztül nyernek másokhoz fűződő viszonyaink értelmet és értéket. A felelősség hatására azonban nemcsak értelmet kapnak és strukturálódnak ezek a viszonyok, de az ezekben a kapcsolatokban lévő személyek „karaktere” is ez által alakul. Ahhoz, hogy az egyén felismerhesse, megérthesse, hogy ki ő, szükséges, hogy megértse magatartását. Magatartása pedig csak a felelősség válaszai összefüggésében nyerhet jelentést.⁴⁸

A rám háruló felelősséget nem utasíthatom el, nem vonhatom ki magam alóla, mert csak akkor és azáltal lehetek önmagam, ha egy másik ember engem „individualizál” az irányába működő felelősségemen keresztül. Ezért úgy is jellemezhetjük a felelősséget, mint aminek megtagadását „emberi mivoltom” teszi lehetetlenné.⁴⁹

6. Zárszó

Szükséges, hogy a „felelősség fogalmát felelősséggel használjuk”⁵⁰, hogy ezáltal megalapozásának lehetőségeit, hatótávolságát, alkalmazásának módjait felismerhessük.

⁴⁷ DELHOM (2007) i. m. 212–214.

⁴⁸ Christopher KUTZ: *Complicity: Ethics and Law for a Collective Age*. Cambridge, Cambridge University Press, 2000. 64.

⁴⁹ Walter H. KRAUSE: *Das Ethische, Verantwortung und die Kategorie der Beziehung bei Lévinas*. Würzburg, Königshausen und Neumann, 2009. 51–57.

⁵⁰ MÜLLER (1988) i. m. 7.

Korunkban egy kikerülhetetlennek tűnő felelősségi koncepció van kialakulóban. Egy jól működő, a közösségi értékek szolgálatára törekvő politikai döntéshozó rendszer bázisán a felelősség olyan eljárások⁵¹ vezérfonalává válhat, melyek arra szolgálnak, hogy kialakítsanak egy a közösségek feltételrendszereiben mindenkor adott aránytalanságokra, különbségekre reflektálni képes társadalmi látásmódot, és helyreállítsák az e különbségekből eredően törékeny társadalmi egyensúlyt. A felelősség éltető „szerkezeti eleme”⁵² a jogállamnak és a demokratikus társadalmaknak, politikai iránymutató kategória.⁵³ Egy ilyen felelősség-felfogás létjogosultsága mellett a legfőbb érv, hogy a felelősség nem csupán egy igazságosságra és méltányosságra vonatkozó korrekciót, lehetséges vagy szükséges kiegészítést jelent, hanem az a jog, a törvényhozás és a társadalmi intézmények soha le nem zárható javításának motorja.

Hans Jonas egy 1992-ben elhangzott előadásában⁵⁴ megfogalmazta, hogy mit tart a filozófia feladatának az elkövetkező évtizedekben. Ezt a következőképpen összegezhetjük: A társadalom, illetve az ökológiai világ rendszereinek egyensúlyát biztosító tényezők felismerése, e felismerés tudatosítása és ápolása, valamint a felelősség kötelessége feltétlenségének a *Sein* egy átfogó jelentésében történő megalapozása, és ezen imperatívusz olyan meggyőzővé tétele, „amennyire azt a teremtettség rejtélye csak megengedi”.

Az első lépést ebbe az irányba a felelősségről alkotott elképzelésünk újrarendelésével, jogi és erkölcsi jelentéstartalma különbözőségének megértésével tehetjük meg.

⁵¹ Emanuel RICHTER: Zur Rekonstruktion der Kategorie „Nachhaltigkeit”. In: Ralf WALKENHAUS – Stefan MACHURA – Peter NAHAMOWITZ – Erhard TREUNTER (Hrsg.): *Staat im Wandel. Festschrift für Rüdiger Voigt zum 65. Geburtstag*. Stuttgart, Franz Steiner, 2006. 241–262.

⁵² Ludger HEIDBRINK – Alfred HIRSCH: Der Staat der Verantwortungsgesellschaft. In: HEIDBRINK – HIRSCH (2007) i. m. 13.

⁵³ Ludger HEIDBRINK: Verantwortung in der Zivilgesellschaft. Zur Konjunktur eines widersprüchlichen Prinzips. In: Ludger HEIDBRINK (Hrsg.): *Verantwortung in der Zivilgesellschaft. Zur Konjunktur eines widersprüchlichen Prinzips*. Frankfurt am Main – New York, Campus, 2006. 14.

⁵⁴ Hans JONAS: *Philosophie, Rückschau und Vorschau am Ende des Jahrhunderts*. Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1993.

MUNKAVISZONYBAN LÉTREHOZOTT MŰVEK ÉS A KAPCSOLÓDÓ SZABÁLYOZÁS A KÍNAI NÉPKÖZTÁRSASÁG VALAMINT MAGYARORSZÁG JOGRENDszerÉBEN

HRECSKA RENÁTA

1. Bevezetés

Diplomamunkámban a kínai és magyar munkajog intézményeinek működési metódusát hasonlítottam össze. A jog egy olyan területére vonatkozó kutatás eredményeiről számoltam be, amelynek Magyarországon valójában nincs releváns szakirodalma, szinte kizárólag külföldön megjelent tanulmányokból és jogszabályokból találhattam forrást. Ugyanakkor örömmel terjesztettem ki a kutatást egy kapcsolódó területre, a szellemi alkotások jogán belül a munkaviszonyban létrehozott művek szabályozásának kérdésére. Témám fő hangsúlyát a kínai és magyar szabályozás összehasonlítására helyezem.

A kínai munkajogról szóló tanulmányommal a 2013-as Országos Tudományos Diákköri Konferencián harmadik helyezést értem el, jelenleg doktori tanulmányokat folytatok a nemzetközi munkajog területén. A munkaviszonyban létrehozott művekkel kapcsolatos kutatómunkám keretében feltárom a jogintézmény alapvető kínai és magyar szabályozását, megvizsgálom a kínai szabályozásnak a munkaviszonyban létrehozott műveket valamint a szolgálati és alkalmazotti tálmányokat illető összefüggéseit. Kitérek a szerzői jog jogosultjának kérdésére, az úgynevezett szolgálati munka szabályozására, a megbízáson alapuló jogviszonyok kérdésére és a szerzői alkotások védelmi idejére. A dolgozat második felében a jogérvényesítési gyakorlat sajátosságait és a bírói ítélkezési szokásokat elemzem. Kitérek a kínai jog büntetőjellelgenek vizsgálatára, majd bemutatom a közös jogkezelés felmerülő kérdéseit.

★

A szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvényünk főszabályként kimondja, hogy a vagyoni jogok nem ruházhatók át, azonban a törvény meghatározott esetekben – például szoftverek, filmek, munkaviszonyban vagy más, hasonló jogviszonyban alkotott művek esetén – gazdasági megfontolásból mégis lehetővé

teszi a vagyoni jogok átruházását, melynek az a következménye, hogy az átszállást követően a vagyoni jogok egésze a jogszerzőt illeti meg, a szerző ilyen jogosultságai megszűnnek.¹ A munkaviszonyban létrehozott mű szabályozása tehát általában kivételt jelent a szerzői jogi rendszer általános elvei alól, miszerint a szerzői jogi védelem alá tartozó mű létrehozója minősülne a törvény által elismert tulajdonosnak, aki érvényesítheti a műhöz tartozó szerzői jogokat és az ebből eredő igényeket. A szabályozás indoka, hogy érvényesíteni kell egyrészt a munkáltató – befektetéseinek védelméből adódó – utasításait és az eredménnyel való rendelkezési jogát, másrészt a szerző műre vonatkozó személyhez fűződő és vagyoni (alkotásra ösztönzését szolgáló) érdekeit.

A munkaviszonyban létrehozott mű általános formája, amikor egy munkavállaló munkakörében hozza létre a szerzői jogi védelem alá tartozó művet. Az ilyen szerzői alkotás esetében főszabály szerint szerzőként és a jogok tulajdonosaként azt a személyt ismeri el a jogszabály, aki megfizeti a mű létrejöttét, nem pedig azt, aki a valóságban létrehozta. Ez az elv érvényesül a legtöbb, szellemi alkotások jogát ismerő államban, köztük Magyarországon, valamint általában a kontinentális jogrendszert követő országok, mint Franciaország és Németország esetében. Lehet a főszabály alól kivétel, ilyen enged például az Egyesült Államok szabályozása, amely a felek számára biztosítja az eltérő megállapodás lehetőségét.²

2. A munkaviszonyban létrehozott mű alapvető szabályozása Kínában

Kína Alkotmánya három cikkben rendezi a szellemi alkotások szabályozásának jogpolitikai hátterét. A 20. cikk kimondja: az állam támogatja a természet- és társadalomtudományokat, terjeszti az erre vonatkozó tudást, elismeri a kutatókat és ezek eredményeit. Ez hasonlóságot mutat Magyarország Alaptörvénye preambulumaival, amely így fogalmaz: „Büszkék vagyunk a magyar emberek nagyszerű szellemi alkotásaira”, valamint „Valljuk, hogy a közösség erejének és minden ember becsületének alapja a munka, az emberi szellem teljesítménye.”

A kínai Alkotmány 7. cikk szerint Kína szocialista piacgazdaságot folytat, ugyanitt megtiltja minden személynek és szervezetnek, hogy bármilyen módon ezt megzavarja. Ez a cikk összefüggésben áll a Védjegy törvény 1. cikkével, amely célkitűzései között a szocialista piacgazdaság támogatását hangsúlyozza, a védjegyeket és szabályozásukat mintegy ennek eszközévé téve. Magyarország

¹ KARDOS Andrea – SZILÁGYI Dorottya: Szellemi alkotások büntetőjogi védelme I. rész. *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, 6. (116.) évf. 6. szám, 2011. december. 16., 5–26.

² ZHANG, Jianwei: *IP law in China – Works for hire*. Fenwick&West LLP. 1.

Alaptörvénye ezzel szemben így fogalmaz: „Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik.”³

Nem csak általában a szellemi alkotások területén, de kifejezetten a munkaviszonyban létrehozott művek esetében is elmondhatjuk, hogy Kínában egészen más rendszerrel találkozhatunk: néhány korlátozástól és kivételtől eltekintve a munkaviszonyban létrehozott műhöz tartozó szerzői jogok a munkavállalót illetik meg. A korlátok közül itt hármat emelnénk ki:

a) A munkáltatót megilleti a jog, hogy használja a munkavállaló által létrehozott művet normál ügymenetének keretein belül, annak ellenére, hogy az érvényesíthető jogok a munkavállalóhoz tartoznak.

b) A mű létrehozásától számított két éven belül a munkavállaló harmadik félnek nem adhat engedélyt arra, hogy az, a munkáltató beleegyezése nélkül ugyanolyan módon hasznosítsa a dolgot, ahogyan a munkáltató.

c) Amennyiben a munkáltató engedélyezi harmadik fél részére a használatot két éves időtartamon belül, a munkavállaló megállapodás szerint köteles megosztani a licenc-díjat a munkáltatóval.⁴

Ebben a szabályozásban kérdést vethet fel az „ugyanolyan mód” fogalma: a törvény nem határoz meg kritériumokat arra nézve, hogy milyen keretek között tekinthető ugyanolyannak, és nem csupán hasonlónak a felhasználás módozata, így ez jogvitákhoz vezethet. További hiányosságnak tekinthetjük, hogy amennyiben a harmadik fél általi felhasználás más eszközökkel és módon bár, de mégis ugyanarra az eredményre vezet, mint a munkáltató esetében, úgy ez már nem tartozik a korlátozás hatálya alá.

Mivel a szabályozás többször kitér a hasznosítás jogának harmadik fél részére történő átengedéséről, e helyen szükséges kitérni arra, hogy a licenc átadása esetén milyen kötelezettségek terhelik a feleket. Jogszabály eltérő rendelkezése hiányában a feleknek szerződésben kell rendezniük megállapodásuk részleteit. A szerződésnek kötelező tartalmi eleme a hasznosítás pontos terjedelmének rögzítése; a kizárólagos és nem kizárólagos jogok felsorolása; a szerződés területi hatálya(!) és időtartama; a szerzőt megillető díj mértéke és kifizetésének ütemezése, módja; felelősség szerződésszegés esetén; mindaz, amelyben való megállapodást a felek fontosnak tartanak.⁵ Fontos leszögezni, hogy sem a hasznosításra jogosult, sem a szerződéses jogutód nem gyakorolhat olyan jogokat, amelyekkel kapcsolatban nem született megállapodás vagy hiányzik az eredeti jogosult engedélye.⁶

³ Magyarország Alaptörvénye M) cikk (1) bek.

⁴ A Kínai Népköztársaság szerzői jogi törvénye (2010), 16. cikk (továbbiakban PRC Szjt.).

⁵ PRC Szjt. 24. cikk.

⁶ PRC Szjt. 27. cikk.

Érdeemes idevonnunk a magyar ítélkezési gyakorlatból a Debreceni Ítéltábla egyik ügyét⁷, amelyben a licencia-megállapodás hiányából eredő kártérítési felelősségről mondja ki: amennyiben a felek meg kívánnak állapodni a programok jogszerű felhasználásáról, akkor egymással a mű átdolgozására (továbbfejlesztésre) és többszörözésére (értve ezalatt a többszörözött műpéldányok terjesztését is) egyaránt kiterjedő korlátlan mértékű (számú) felhasználásra vonatkozó licencia-szerződést kell kötniük, amelynek elmaradása miatt a licencdíj az, ami kárként a megrendelő oldalán jelentkezik a munkakörből származó esetleges elmaradt díjak mellett.

A magyar bírói gyakorlat a használati szerződésekkel kapcsolatban is kialakított egy említésre méltó gyakorlatot: a szerző akár munkaidő alatt is létrehozhat munkakörébe nem eső műveket. Ezekre a munkáltatónak semmiféle jogai nem keletkeznek, még akkor sem, ha az alkotáshoz szükséges szakmai ismereteket, ösztönzést vagy akár az eszközöket a szerző munkahelyén, munkaviszonyban szerezte meg. A munkáltató az ilyen művek – akár a szerző hallgatólagos tudomásulvételével – használatbavételével sem válik jogszerű felhasználóvá, még kevésbé a mű vagyoni jogainak alanyává. Az ilyen helyzetet a felhasználási szerződések általános szabályai (valamint a Ptk. és a szerzői jogsértések jogkövetkezményeinek szabályai) szerint kell rendezni.⁸ A kínai szabályozásban erre vonatkozó rendelkezést nem találunk, a bírói joggyakorlatban vélhetően hasonló elveket fektetett le a bíróság, bár a következő kivételek miatt ezek nem minden esetben érvényesülhetnek:

További három esetkörben egyértelmű kivételt állapít meg a szabályozás – a körülmények fennállása esetén a szerzői jogok a személyhez fűződő jogok kivételével a munkáltatóhoz tartoznak.

a) Műszaki rajzok, tervrajzok, térképek, szoftverek stb. – amennyiben a munkavállaló nagyrészt a munkáltató eszközeivel, forrásaival és anyagi támogatásával hozza létre a művet, és a mű a munkáltató működési körébe tartozik.

b) Szoftver, amennyiben a munkavállaló munkakörhöz hozzátartozik ezek létrehozása vagy a szoftver egy előre látható vagy természetes mellékterméke a végzett munkának.

c) A munkaviszonyban létrehozott mű szerzői joga törvény, egyéb rendelkezés vagy a munkáltató és munkavállaló között létrejött megállapodás értelmében a munkáltatóhoz tartozik.

Az a) és b) pontban felsorolt esetekben a szerzői jog függetlenül attól, hogy létezik-e valamilyen megállapodás a felek között, a munkáltatót illeti meg. A gyakorlatban azonban jellemző jogvitát generál annak a kérdésnek eldöntése, hogy vajon a munkavállaló mennyiben a munkáltató eszközével hozta létre a művet: gyakran hivatkoznak arra, hogy mivel saját forrásból alkották meg a művet,

⁷ Pf.I.20.548/2010/4. szám.

⁸ Gyertyánfy Péter (szerk): A szerzői jogi törvény magyarázata. KJK-KERSZÖV, 2000. 170.

a munkáltató nem jogosult a szerzői jogokra. Sikerrel tehetik ezt, mert egyébként a munkáltatón van a bizonyítási teher, számára pedig valójában sokszor felesleges költséget és időkiesést okoz egy ilyen ügy végigvitele. Javasolt tehát, hogy a felek mindenképpen rendezzék megállapodásban az őket megillető jogok és kötelezettségek tartalmát, így az összes körülmény figyelembevételével mintegy szubszidiáriussá váló törvényi rendelkezések alkalmazására már nem kerül sor, hiszen a viták eldönthetők az esetek szempontjából egyértelműbb szerződések alapján.

Hozzá kell tenni, hogy amíg az első két esetben csupán a törvényi szabályozás érvényesülését biztosítja a munkáltató a szerződés megkötésével, addig a további esetekben a munkáltató érdekének érvényre juttatásához mindenképpen szükséges megállapodást kötni, hiszen máskülönben a törvény adta főszabály szerint a munkavállalót illetik meg a szerzői jogok.⁹

3. Szolgálati és alkalmazotti találmányok a munkaviszonyban létrehozott művek összefüggésében

A kínai jogrendszer sajátosságából fakadóan szükséges néhány mondatban említést tennünk a szolgálati találmányok iparjog területére tartozó szabályozásáról is. A munkaviszonyban létrehozott művekre vonatkozó joganyagon alapuló analógiát használják ugyanis a „munkaviszonyban létrehozott találmány” kategóriájának rendezésére, azzal a különbséggel, hogy főszabály szerint a munkáltatónak áll jogában szabadalmi bejegyzési eljárást indítani, és ha a találmányt elfogadják, úgy őt illetik meg az ehhez fűződő jogok is.¹⁰ Ez ismét szemben áll a magyarországi szabályozással, ahol különbséget teszünk szolgálati és alkalmazotti találmányok között, a jogok pedig aszerint alakulnak, hogy a munkavállalónak munkaköri kötelessége volt feltalálni adott dolgot, vagy ez csupán mintegy járulékos eredménye a rendes munkavégzésének. Előbbi esetében a szabadalom a feltaláló jogutódjaként a munkáltatót illeti meg úgy, hogy annak az ismertetés átvételétől számított kilencven napon belül nyilatkoznia kell arról, hogy igényt tart-e a találmányra. Utóbbi esetében viszont a szabadalom a feltalálót illeti meg, a munkáltató azonban jogosult a találmány hasznosítására a feltaláló nyilvánosságra hozatali jogának tiszteletben tartása mellett. Nem adhat továbbá hasznosítási engedélyt harmadik félnek. A munkáltató megszűnésének vagy szervezeti egységének kiválása esetén ugyan átszáll a jogutódra a hasznosítás joga, azonban egyébként másra nem szállhat és nem is ruházható át.

A kínai szabályozáshoz közelít a magyar jogi helyzet akkor, ha szolgálati találmány esetében a munkáltató elmulasztja megtenni nyilatkozatát, vagy kifeje-

⁹ ZHANG, J. i. m. 1.

¹⁰ Uo. 2.

zetten olyan megállapodást kötnek a felek, amelynek értelmében a találmánnyal a feltaláló rendelkezhet, vagy azt hasznosíthatja. Alkalmazotti találmánynál ez a helyzet olyanképpen alakul, hogy a szabadalom megilleti a feltalálót, a munkáltató hasznosítási jogának terhe nélkül.¹¹

A kínai szabályozás szerint munkaviszonyban létrehozott találmánynak minősül mindaz a dolog, amit a munkavállaló munkakörében eljárva talál fel, illetve olyan feladat végzése során, amelynek elvégzésével a munkáltató bízta meg. Ebbe a kategóriába tartozik továbbá a munkaviszony megszűnésétől számított egy éven belül megszülető találmány, amennyiben az azt eredményező tevékenység összefüggésben áll a korábbi munkakörrel, vagy azzal a munkával, amivel egyedi jelleggel bízta meg a munkáltató a munkavállalót. Hozzá kell tenni, hogy ennek a szabálynak rendkívül esetlegesek az érvényesülési lehetőségei, hiszen kétséges lehet már az is, hogy mi áll összefüggésben egy munkakörrel vagy egy megbízással. Egy év pedig elég hosszú idő, hogy a feltaláló korábbi munkakörétől vagy feladatától függetlenül jöjjön rá valamire, amit találmányként szabadalmaztathat. Természetesen a munkakörben létrehozott mű analógiájára, a találmányok közül ebbe a kategóriába tartozik mindaz, amit a munkavállaló a munkáltató eszközeivel, forrásaival és anyagi támogatásával hoz létre.¹² Érdekes azonban rögzíteni a két rendelkezés közötti különbséget: korábban a szabályban benne volt, hogy „nagyreszt”, valamint konjunktív feltételként az, hogy a munkáltató működési körébe tartozzon a mű. A találmány ezzel szemben csak akkor minősül munkaviszonyban létrehozottként, ha azt teljes egészében a munkáltató eszközeivel, forrásaival és anyagi támogatásával hozza létre a munkavállaló, ugyanakkor amennyiben így történik, a munkáltató mindenképpen jogot szerez, nem szükséges, hogy a találmány kapcsolódjon működési köréhez is.

Annak ellenére, hogy a szabályozás összességében a munkáltatónak kedvez, a munkavállaló számára még mindig hagy annyi mozgásteret, hogy ilyen esetekben is érdemes legyen szerződésben rendezni a feleket megillető jogok és kötelezettségek tartalmát.

Lényeges megjegyeznünk, hogy Kína önálló szabályozást alkotott a számítógépes szoftverekhez kapcsolódó jogok rendezésére. Ennek értelmében a szoftver teljes tulajdonjoga a munkáltatót illeti meg, amennyiben megalkotása a munkavállaló munkakörébe tartozik, vagy a munkáltató forrásainak kizárólagos felhasználásával készült.¹³ Azért különösen jelentős ez a rendelkezés, mert itt a főszabálytól eltérően a szerző nem jogosult semmilyen jog gyakorlására.

¹¹ 1995. évi XXXIII. tv. (Szt.) 9–12. §§

¹² ZHANG J. i.m. 3.

¹³ A számítógépes szoftverek védelméről szóló törvény – Kína (1991) 3., 10. cikkei.

4. A szerzői jog jogosultja

A kínai szerzői jogi törvény kimondja, hogy jogszabály eltérő rendelkezése hiányában a szerzői jog azt illeti meg, akinek a mű létrejötte köszönhető.¹⁴ A 11. cikk azonban rögtön megfogalmaz egy kivételt: amennyiben a szerzői alkotás állami intézmény vagy szervezet irányítása alatt jön létre, úgy a szerzői jogok ezt a szervezetet illetik meg – ez vonatkozik a munkaviszonyban létrehozott művekre is. A törvény rögzíti, hogy a mű szerzőjének azt a személyt, hivatalt vagy szervezetet kell tekinteni, akinek vagy amelynek neve a művön szerepel.

A kínai szerzői jogi törvény tartalmaz egy kitételt, amelynek gyakorlati alkalmazása messzebbre is vezethet, mint az első ránézésre tűnik. A 12. cikk rögzíti: amikor egy szellemi alkotás adaptáció, fordítás, idézés vagy a korábban már létező mű egyéb átvétele során keletkezik, úgy az átvevőt szerzői jog illeti meg azzal a feltétellel, hogy az eredeti mű szerzőjének jogait ez nem sérti. Ez a rendelkezés egyfelől azt mondja ki, hogy egészen addig, amíg a mű feldolgozója az eredeti szerző jogait nem csorbítja – azaz például hivatkozza forrását –, nyugodtan gyakorolhatja az átvételből eredő jogait.¹⁵ Ugyanakkor ez a szakasz a gyakorlatban megnyitja a lehetőséget a jogosulatlan felhasználás, akár hamisítás előtt. A jogosulatlan felhasználók alapvetően négyféleképpen lennének felelősségre vonhatók: közigazgatási úton fogyasztóvédelmi hatóság vagy versenyfelügyeleti hatóság segítségével, a büntetőbírószágon, valamint polgári jogi igényt érvényesíthetnének mind a fogyasztók, mind a szerzői jogukban megsértettek. Kínában azonban egyrészt jellemző, hogy nem egy az egyben hamisítják a terméket, hanem sokszor egy gyártó felel a nyugati márkás technikai eszközök összeszereléséért, amelyet a távol-keleti országban más márkajelzéssel töredékáron ad el. Másfelől mivel az átlagos fogyasztó tisztában van azzal, hogy az olcsó kínai termékek valójában vagy ügyes hamisítványok, vagy silány minőségű áruk, vagy silány minőségű hamisítványok, még igazán csalásról sem beszélhetünk.

Speciális kivételt jelent a kínai szabályozás szempontjából a kinematográfiai és a hasonló típusú produkciók esete, amelyek szerzői vagyoni joga a gyártót illeti meg, a forgatókönyvírókat, operatőröket, zeneszerzőket és a mű további szerzőit a szerzőséghez fűződő személyiségi jogok illetik meg, és díjigényük mértéke annyi lehet, amennyit a felek között kötött megállapodás rögzít.¹⁶

A magyar szabályozás egészen másként rendezi a filmalkotások jogát, már a törvényben is önálló fejezetben szabályozza. A megfilmesítési szerződésre vonatkozó rendelkezések értelmében főszabály szerint a szerző – kivéve a szöveges vagy a szöveg nélküli zenemű szerzőjét – ellenkező kikötés hiányában

¹⁴ PRC Szjt. 11. cikk.

¹⁵ A magyar szabályozásban is létezik, hogy feldolgozás esetén a feldolgozót is megilletik szerzői jogok, ha egyéni, eredeti módon történt meg a feldolgozás. Ettől még az eredeti szerző jogai fennmaradnak azzal, hogy a feldolgozás nem sértheti az eredeti szerzői jogait.

¹⁶ PRC Szjt. 15. cikk.

átruházza az előállító a filmalkotás felhasználására és a felhasználás engedélyezésére való jogot.¹⁷

5. Szolgálati munka, mint az állami apparátus megrendelésére készített mű

A kínai szerzői jogi törvény szerint mindazon mű, amelynek létrehozásával az állampolgárt bármely hivatal vagy egyéb szervezet bízta meg, szolgálati munkának minősül.¹⁸ A magyar jog ezt a kategóriát másként ismeri, hiszen szerzői jogi törvényünk szerint a munkaviszonyból folyó kötelesség teljesítéseképpen elkészített műre vonatkozó rendelkezéseket megfelelően alkalmazni kell, ha közszolgálati vagy közalkalmazotti jogviszonyban álló vagy szolgálati viszonyban foglalkoztatott személy, vagy munkaviszony jellegű jogviszony keretében foglalkoztatott szövetkezeti tag alkotta meg a művet.¹⁹ Kínában a törvény úgy rendelkezik, hogy főszabály szerint a hivatal nem szerzi meg a vagyoni jogokat, a szerzői jog teljes egészében a mű létrehozóját illeti meg amellet, hogy a hivatalnak vagy szervezetnek elsőbbségi joga van a mű hasznosítására tevékenységi körén belül. Itt is alkalmazandó a két éves kitétel: a mű létrehozásától számított két éven belül a mű szerzője ellenkező megállapodás hiányában harmadik félnek nem adhat engedélyt arra, hogy az, a munkáltató beleegyezése nélkül ugyanolyan módon hasznosítsa a dolgot, ahogyan a munkáltató.²⁰

A törvény korlátozza a mű szerzőjének jogait a következő esetekben: műszaki rajzok, térképek, szoftverek, és más szolgálati munkák, amelyek nagyobb részt a hivatal vagy szervezet eszközeivel tevékenységi körében készültek, valamint azon munkák esetében, amelyek szerzői jogát a felek a hivatal vagy szervezet javára szerződésben rendezik, a szerző csupán a személyiséghez tartozó jogait gyakorolhatja, a munkáltató azonban a vagyoni jogokat – a szerző díjazása mellett – megszerzi.²¹

6. Megbízáson alapuló jogviszonyok

A kínai szabályozás egyértelműen különbséget tesz a megbízás keretében és a munkaviszonyban létrehozott művekhez tartozó jogosultságok megosztása között. Megbízás esetén a feleknek megállapodásban kell rögzíteni a szerzői jogok

¹⁷ 1999. évi LXXVI. tv. (Sztj.) 66. § (1) bek.

¹⁸ PRC Sztj. 16. cikk.

¹⁹ Sztj. 30. § (7) bek.

²⁰ PRC Sztj. 16. cikk első fordulat.

²¹ PRC Sztj. 16. cikk második fordulat.

rendezését. A törvény csak akkor alkalmazandó, ha elmulasztják vagy nem egyértelműen fogalmazzák meg a megállapodás tartalmát. Ekkor a megbízottat illeti meg a szerzői jog összes részjogosítványa.²²

7. A szerzői jogok védelmi ideje

Megegyezik a magyar szabályozással a kínai abban, hogy a szerző életében időben nem korlátozza a szerzői jogok védelmét, azonban a szerző halálát követően a magyarországi hetven év helyett ötven évben maximalizálja a védettség idejét.²³

8. Jogérvényesítési szabályozás és gyakorlat

Kína szinte az összes jelentős nemzetközi szellemi alkotások jogával kapcsolatos egyezményhez csatlakozott már: 1980-ban a WIPO, 1985-ben a PUE, 1989-ben a Madridi Egyezmény, 1992-ben a BUE, 1994-ben a PCT tagja lett. A jogforrási összeütközést elkerülendő, Kína a Polgári Törvénykönyvének 142. cikke szerint elsőbbséget enged a nemzetközi szerződéseknek, azaz mindazon kérdésben, amelyet ilyen megállapodás szabályoz, ezt kell alkalmazni. Ebben tehát hasonlít a jogrendszer a magyar szabályozáshoz, azaz elméletileg a szellemi alkotások jogának gyakorlati érvényesülése biztosítva van a nemzetközi megállapodások által.

Kína az elmúlt évtizedekben – csakúgy, mint Magyarország – nagy hangsúlyt fektetett arra, hogy kiépítsen egy olyan rendszert, amely a lehető leghatékonyabban képes biztosítani a szerzői alkotások jogvédelmét. A távol-keleti országban ezért jelenleg is átszervezésben van az igazságügyi és a közigazgatási ágazat, hogy a növekvő mennyiségű feladatnak képes legyen jobban megfelelni.

Kína bírósági rendszere négy alapvető fórumot ismer: a polgári ügyek, a gazdasági ügyek, a büntető ügyek és a közigazgatási ügyek bíróságát.²⁴ A szerzői jogokkal kapcsolatos jogviták a polgári ügyek bíróságán zajlanak, míg az iparjogvédelmi kérdések, mint a szellemi alkotások joga területének másik nagy csoportja a gazdasági ügyek bíróságának ügykörébe tartozik. A büntetőbíróság ugyanakkor részt vehet minden egyes ügyben, amely a szellemi alkotások jogának megsértése miatt indul. A közigazgatási bíróság pedig azon ügyeket bírálja el, amelyeket alapvetően a közigazgatási szervek kezelnek.

²² PRC Sztj. 17. cikk.

²³ PRC Sztj. 20–21. cikkek. (Az időbeli tényező a szerzői jog vagyoni területére vonatkozik, mint Magyarország.)

²⁴ CHIU, Thomas (et al.): *Legal systems of the PRC*. Longman Group (Far East), Hong Kong, 1991. 68–70.

Kezdetben voltak elképzelések arra nézve, hogy felállítanak egy speciális bíróságot, amely minden olyan szellemi alkotások jogával kapcsolatos ügyet elbírál, amelynek nincs büntetőjogi vagy közigazgatási vonatkozása. Bár ez általános jelleggel nem valósult meg, 1993 óta több, gazdaságilag kiemelt szerepet betöltő térségben sikerült ilyen létrehozni: így létezik szellemi alkotások fóruma a pekingi, shanghai, tianjini legfelsőbb bíróságokon, Guandong, Fujian, Jiangsu, és Hainan tartományi bíróságain, azon fellebviteli bíróságokon, amelyek székhelye megegyezik a legfelsőbb bíróságokéval.²⁵

Magyarországon a szerzői és a szomszédos jogi perek, beleértve a közös jogkezelés körébe tartozó jogok és díjigények érvényesítése iránt indított perek, valamint az iparjogvédelmi perek a Fővárosi Törvényszék kizárólagos hatáskörébe tartoznak. Ugyanez vonatkozik azon alkotásokra is, amelyekről a külön jogszabályok nem rendelkeznek, de amelyek társadalmilag széles körben felhasználhatók és még közkinccsé nem váltak, valamint a személyeket a vagyoni értékű gazdasági, műszaki és szervezési ismereteik és tapasztalataik tekintetében megillető védelemmel kapcsolatos jogvitákra.²⁶

Büntetőügyekben – mint a bitorlás²⁷, a szerzői vagy szerzői joghoz kapcsolódó jogok megsértése²⁸, szerzői vagy szerzői joghoz kapcsolódó jogok védelmét biztosító műszaki intézkedés kijátszása²⁹, jogkezelési adat megghamisítása³⁰, iparjogvédelmi jogok megsértése³¹ – nincs speciális hatásköre egyetlen bíróságnak sem. A magyarországi és a kínai helyzet tehát mutat hasonló és eltérő vonásokat is: egyfelől megfigyelhető, hogy polgári ügyekben mindkét jogrendszer igyekszik szem előtt tartani a szellemitulajdon-jog specialitását, ezért vagy felsőbb szintű bíróságra bízva az ide tartozó ügyek eldöntését (mint Magyarországon) vagy különbíróságokat hoz létre (mint Kínában). Büntetőügyekben is hasonló a két rendszer, hiszen ilyen esetekben a specializáció nem érvényesül, azaz mindkét országban megfigyelhető egy kevésbé kifinomult, illetve konzervens gyakorlat e téren.³²

A kínai közigazgatásban négy főbb hivatal foglalkozik a szellemi alkotások jogából eredő kérdések vizsgálatával: a Kínai Szabadalmi Hivatal és a Védjegy Hivatal, amelyek kvázi-bírói jogkörrel rendelkeznek a hatáskörükbe tartozó kérdések eldöntésében. A Kínai Állami Szerzői Jogi Hivatal jogkörében eljárva ki-

²⁵ ZHANG, Naigen: *Intellectual property law enforcement in China: trade issues, policies and practices*. Fordham intellectual property, media and entertainment law journal. Vol. 8 (1997), Issue 1, Art. 5. 67.

²⁶ 1952. évi III. tv. (Pp.) 23. § (1) bek. c) pont.

²⁷ 1978. évi IV. tv. (Btk.) 329. §

²⁸ Btk. 329/A. §

²⁹ Btk. 329/B. §

³⁰ Btk. 329/C. §

³¹ Btk. 329/D. §

³² KARDOS-SZILÁGYI i.m. 5.

vizsgálhatja a szerzői jogsértéseket, valamint külön foglalkozik a számítógépes szoftverekkel kapcsolatos ügyekkel. Ellentétben a magyar szabályozással, ahol a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala, mint önálló szerv jogosult eljárni a különböző bejegyzési kérelmek ügyében, Kínában a szabadalmi- és védjegybejelentéseket, a szerzői jogi nyilatkozatokat a Kínai Vámhatóság tartja nyilván.³³

A már idézett Kínai Alkotmány 22. cikke rögzíti, hogy az állam támogatja az irodalmat és a művészeteket, a sajtót, a műsorközvetítőt és televíziós szolgáltatókat, a kiadókat és gyártókat, könyvtárakat, múzeumokat, kulturális központokat és más kulturális vállalkozásokat, amelyek a nép és a szocializmus szolgálatára jöttek létre. Ha Kína szerzői jogát meg akarjuk érteni, akkor el kell fogadni a szabályozás – ez esetben ki is mondott – alapelvét: Kína azért védelmezi a szellemi alkotásokat, hogy ezzel saját kultúráját és társadalmát emelje ki a többi közül.³⁴

Mindennek azért van jelentősége, mert e távol-keleti országban szinte lehetetlen olyan alkotáshoz fűződő jog megsértésével kapcsolatban eljárást indítani, amelyek eleve nem „a nép és a szocializmus szolgálatára” jöttek létre. Feltehetően kevés ilyen eset fordul elő, amennyiben a munkaviszonyban létrehozott mű állami hatóság, szervezet megbízása alapján jön létre. Fennáll azonban a lehetőség, hogy amennyiben egy olyan munkavállaló jogát sértik meg, aki nyugati típusú vállalkozásban tölt be munkakört, úgy jogainak kevesebb eséllyel szerezhet érvényt.

Kína nagyon ügyel arra, hogy ellenálljon a Nyugatról érkező kulturális hatásoknak. Ebből következik, hogy ha szeretné megvédeni törvényeivel a külföldi személyek szerzői jogait, úgy komoly kihívással kell megküzdenie a jogalkotónak. A probléma áthidalására a kínai szerzői jogi törvény 2. cikke úgy rendelkezik, hogy az idegen állampolgár szerzői jogait akkor védi meg az állam a törvényben foglaltak szerint, ha alkotásukat először Kína területén hozzák nyilvánosságra.³⁵ Részben e szakasz önkényes értelmezésének is köszönhető a korábban már egy szempontból megvizsgált hamisított áruk jelensége, hiszen ezen termékek külföldön már jól ismertek, azaz nem az ország területén hozzák őket nyilvánosságra. Azért kell azonban önkényes gyakorlatként kezelnünk ezt a jelenséget, mert amint azt már korábban rögzítettem, Kína több nemzetközi szerződésnek részese, azaz kötelezettsége megvédeni területén minden típusú szerzői alkotást. Éppen ezért szabályozása, miszerint csak azon alkotások élveznek védelmet, amelyek a népet és a szocializmust szolgálják valójában nemzetközi jogot sértenek, hiszen a szerzői alkotásokat értéktétel nélküli, objektív védelem illeti meg csupán annál a ténynél fogva, hogy valaki létrehozta őket. A munkaviszonyban létrehozott művek esetében ráadásul nem csak a szerző érdekeit sérti a gyakorlat, hanem sok esetben a munkáltatóét éppúgy, hiszen amennyi-

³³ ZHANG, N. i.m. 70.

³⁴ Uo. 78.

³⁵ Uo. 78.

ben a törvény szerint őt illeti meg bizonyos jogok gyakorlása, úgy ebben való akadályoztatása miatt kár érheti.³⁶

9. Ítélezési gyakorlat

Kínában nem kötelező és nem is szokás közzétenni bírósági ítéleteket, így közel sem olyan könnyű eseteket találni, mint a magyarországi rendszerben. Cserébe azonban elmondható, hogy nem is szükséges korábbi ítéleteket olvasgatni, tekintettel arra, hogy a kínai igazságszolgáltatás hivatalosan egyáltalán nem ismeri azt a kifejezést, hogy ítélezési gyakorlat.

Kínában nem indokolják meg a döntéseiket a bírók, így – elvileg – kizárólag jogszabályok alapján ítéleznek. Anélkül, hogy jogelméleti fejtegetésekbe bocsátkoznánk, érdemes azért rögzítenünk, hogy ez a módszer nem biztos, hogy a jogilag legmegfelelőbb döntésekhez vezet – egy jó ítélet megszületéséhez ugyanis jogtudományi jártasság és gyakorlat szükséges. Emberileg is lehetetlen azonban függetleníteni magunkat egy-egy korábbi döntésünktől, így a valóságban megfigyelhető valamelyest a precedens-jelleg, főként azokban az ügyekben, amelyeket – szerkesztve – a Kínai Legfelsőbb Bíróság ad ki havi közleményeiben.³⁷

A kínai szerzői jogi törvény szerint polgári jogi felelősséggel tartozik az, aki a taxatív felsorolt tizenegy magatartás³⁸ közül bármelyiket elköveti. A magyar szabályozástól a polgári jogi felelősség tekintetében kismértékben tér el a kínai, amely azt mondja, hogy a szerzői jog megsértője a körülmények figyelembevételével kötelezhető a jogsértő cselekmény abbahagyására, a sérelmes helyzet megszüntetésére, nyilvános elégtétel adására, valamint kártérítésre.³⁹ Hiányzik tehát a szabályozásból a magyar polgár jogban ismert jogsértés bírói megállapítása, a jogsértő eltiltása további jogsértéstől, a nyilvánosságnak a jogsértő

³⁶ Itt meg kell jegyeznünk, hogy az első nagy szerzői jogi ügyek, mint a Walt Disney Co. v. Beijing Youngsters and Children Publishing House (1994), valamint a Microsoftot is magában foglaló Business Software Alliance pere egyaránt a nyugati felperesek győzelmével végződött.

³⁷ ZHANG, N. i.m. 81.

³⁸ PRC Szjt. 47. cikk: (1) szerzői alkotás engedély a szerző engedélye nélkül történő kiadása (2) közös művek esetén a műnek egy szerző nevében történő kiadása a többi szerző engedélye nélkül (3) más művének sajátként való feltüntetése személyes hírnév vagy egyéb haszon szerzése végett, ha egyébként nem vett részt a munka elkészítésében (4) más munkájának meghamisítása (5) más munkájának hivatkozás nélküli átvétele (6) a szerző engedélye nélkül munkájának felhasználása kiállításon, filmtechnikai és más hasonló produkciókban, átvételben, fordításban, idézetben, stb., amennyiben ez a törvény másként nem rendelkezik (7) más munkájának felhasználása szerzői jogdíj fizetése nélkül (8) filmtechnikai produkciónak és más hasonló műnek, számítógépes szoftvernek, hang- vagy képfelvételnek a szerző engedélye nélkül harmadik félnek történő továbbadása (9) könyv vagy folyóirat formátumának a kiadó engedélye nélkül történő felhasználása (10) az előadó engedélye nélkül fellépésének élő közvetítése vagy felvétele (11) egyéb magatartások, amelyek sértik a szerzői és szomszédos jogokat.

³⁹ PRC Szjt. 47. cikk.

költségén való biztosítása, a jogsértést megelőző állapot helyreállítása a jogsértő részéről vagy költségén, a jogsértéssel előállott dolog megsemmisítése vagy jogsértő mivoltától megfosztása, illetve a polgári jogi felelősség szerinti kártérítés követelésének lehetősége.⁴⁰

Kínában eleinte a kártérítés kiszabásának módja nem volt tisztázott, általában a szabadalmi jogsértések elbírálására adott hivatali iránymutatás alapján döntöttek a bírók. Ez a szokás végül beépült a szerzői jogi törvénybe, eszerint az irányadó mérték a) a jogosultnak a jogsértésből eredő vagyoni vesztesége; amennyiben ennek kiszámítása aránytalan nehézségekbe ütközne, úgy b) a gazdasági előny, amire a jogsértő a jogsértéssel szert tett. Eredetileg a bíróság megállapíthatott egy méltányos összeget is, amely nem lehetett kevesebb, mint a jogok után járó jogdíj mértéke, azonban jelenleg ez a szabály hiányzik a törvényből. Ugyanakkor a jogszabály kimondja, hogy a kártérítés mértékéhez hozzá kell számítani azt a ráfordítást, amit a jogosult a jogsértés megállítása érdekében elvesztett. A kínai jog – hasonlóan a magyar polgári joghoz – ismeri az általános kártérítés fogalmát, ennek keretében a jogsértés súlyához igazodó, maximum 500 000 jüan mértékű kártérítési összeget állapíthat meg.⁴¹

Annak érdekében, hogy a jogsértés bizonyítékai ne veszthessenek el, a bíróság a kereset benyújtásától számított 48 órán belül biztonsági intézkedést rendelhet el.

Magyarországon az eddig elmondottakkal szemben sok ítélet hozzáférhető, ezek közül pedig jelentős számú szól a munkaviszonyban létrehozott művekről. Bár a Legfelsőbb Bíróság több eseti döntésében – többek között a 1992. évi 736. számú BH-ban – rámutatott arra, hogy „ha a dolgozó megbízási jogviszony alapján teljesíti feladatait, e jogviszony nem minősíthető munkaviszonynak abból az okból, hogy a kapott utasítások alapján kellett munkát végeznie, miután a megbízást is a megbízó utasítása szerint és érdekeinek megfelelően kell teljesíteni”, mégis munkaviszonyban létrehozott műnek minősül minden foglalkoztatásra irányuló jogviszonyban létrehozott mű. A bírói gyakorlat szerint a magyar szabályozásban szereplő „munkaviszonyból folyó köteleesség” tartalma objektív, nem attól függ, hogy mi a szerző szándéka az alkotáskor.⁴² A magyar jogszabályi háttér alapján elmondható, hogy mind tanulói, a hallgatói és a kollégiumi tagsági jogviszonyban alkotott művek, mind az oktató, illetve kutató foglalkoztatási jogviszonya keretében létrehozott szellemi alkotásra a munkaviszonyban vagy más hasonló jogviszonyban létrehozott szellemi alkotás munkáltató részére történő átadására vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.⁴³

⁴⁰ 1959. évi IV. tv. (Ptk.) 84. § (1) bek.

⁴¹ PRC Szjt. 49. cikk.

⁴² Gyertyánfy i.m. 170.

⁴³ 2011. évi CCIV. tv. (Felsőokt. tv.) 44. § (3) bek. b) pont; 90. § (4) bek. és 2011. évi CXC tv. (Közükt. tv.) 46. § (9) bek.

A magyar jogban jellemzően vitás terület a számítógépes szoftverek területe – ebben tehát hasonlóságot fedezhetünk fel a szoftverekre kiemelt figyelmet fordító kínai joggal. A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság egyik 2010-ben született határozatában⁴⁴ kiemelte, hogy az Szjt. 59. § (1) bekezdés szerint eltérő megállapodás hiányában a szerző kizárólagos joga nem terjed ki a többszörözésre, az átdolgozásra, a feldolgozásra, a fordításra, a szoftver bármely más módosítására – ideértve a hiba kijavítását is –, valamint ezek eredményének többszörözésére annyiban, amennyiben e felhasználási cselekményeket a szoftvert jogszerűen megszerző személy a szoftver rendeltetésével összhangban végzi.

A Fővárosi Bíróság egyik ügyében⁴⁵ két fontos megállapítást is tett. Az ügy alperese hivatkozott arra, hogy a felperes által megjelölt kiadványban szereplő egyetlen fénykép sem minősül szerzői alkotásnak, így a felperest szerzői jogvédelem és szerzői jogdíj nem illeti meg. Az alperes álláspontja szerint a felperes által készített fényképfelvételeken az egyéni, egyedi jelleg nem volt kimutatható, azokon kizárólag az adott tárgy tényszerű bemutatására került sor, a felperes felvételeit egyszerű reprodukciós alkotásoknak tekintette. A bíróság álláspontja szerint az a körülmény, hogy az alperes egy korábbi kiadás során szerzőként tüntette fel a felperest a fotók vonatkozásában, egyben annak a megállapítását is jelenti, hogy az alperes elismerte, hogy a felperes által készített fotók egyéni és eredetiek. Az ügyben eljáró bíróság megállapítást tett arról is, hogy ha az eset összes körülménye másra nem utal, akkor nem minősül munkaviszonyban létrehozott műnek, ha nem munkabért és prémiumot fizetnek a szerzőnek, hanem a megrendelő a saját jövedelméből fizeti ki a kiadással kapcsolatos díjat. Ennek nagy jelentősége van a személyhez fűződő és vagyoni jogok megoszlása szempontjából.

10. Minősített eset, mint a polgári jog büntetőjellel jellemezhető

A kínai jogrendszer alapvetően büntetőjellel jellemezhető felfogásban működik, ezt bizonyítja, hogy a szerzői jogok tekintetében is érvényesül összesen négy minősített eset: amikor a jogsértés közérdeket sért, a jogkövetkezmények megegyeznek a magyar Polgári Törvénykönyv 84. §-ban foglaltakkal. További minősített eset a súlyos jogsértés: ekkor a szerzői jogi hivatal arra is kötelezheti a jogsértőt, hogy a jogsértéshez használt eszközöket, felszerelést megsemmisítse. Ellentétben a magyar szabályozással, ahol a jogterületek szétválasztása megvalósul, a kínai ebben

⁴⁴ 2.P.20.964/2010/3. szám.

⁴⁵ 6.P.24.783/2005/31. szám.

a törvényben szabályozza azokat a tényállásokat, amelyek büntetőjogi felelősség alapítását eredményezik.⁴⁶

11. Néhány kérdés a közös jogkezelésről

Magyarország és Kína gyakorlata ebben a kérdésben hasonlóságot mutat: a jogszabályok értelmezése alapján a mindkét jogrendszerben létező üreshordozó-díj, reprográfiai díj és követő jog a szerző-munkavállalónak járnak. A vagyoni jogok átszállása ugyanakkor érinti a közös jogkezelés keretében gyakorolt engedélyezési jogokat is, így a törvényben meghatározott felhasználási módok esetében a jogdíj a munkáltatónak, mint származékos jogosultnak jár. A nem szolgálati művekre a szerző-munkavállaló vagyoni jogai fennmaradnak, így ezek tekintetében a beszedett jogdíjakból ő részesül.⁴⁷

12. Összegzés

Munkámban tíz fejezetben vizsgálom a kínai és magyar szellemi alkotások jogának szabályozásán belül a munkaviszonyban létrehozott művek rendszerét. Megállapíthatjuk, hogy a két ország jogalkotása a lehetséges szabályozás két ellentétes pólusára helyezkedett azzal, hogy amíg Magyarországon a munkaviszonyban létrehozott művön fennálló vagyoni jogok főszabály szerint átszállnak a munkáltatóra és annak jogutódjára, addig Kínában ezek a jogok alapvetően a szerző-munkavállalót illetik meg. Bár megoldásaiban és jogintézményeinek kialakításában a két szabályozás sok hasonlóságot mutat, a kiindulópontot érintő lényeges eltérés magában hordoz több különbséget is.

Kínában szoros összefüggés mutatkozik a munkakörben létrehozott művek és a magyar szolgálati, illetve alkalmazotti találmánynak megfeleltethető munkaviszonyban létrehozott találmány szabályozása között. A kínai rendszer nem tesz különbséget a találmányok között, hanem egységesen a munkáltatónak áll jogában szabadalmi bejegyzési eljárást indítani, és ha a találmányt elfogadják, úgy őt illetik meg az ehhez fűződő jogok is.

A szerzői jogok védelmi ideje a szerző halálát követően Kínában ötven év, ezen belül azonban az igazságszolgáltatás szereti előtérbe helyezni azokat a jogosultságokat, amelyek olyan műveken állnak fenn, amelyek a népet és a szocializmust szolgálják. Ítélezési gyakorlat a legfelsőbb bíróság által közzétett nem túl sok szerkesztett ítéletből férhető hozzá, maguk a bírók sem feltétlenül követik korábbi döntéseiket, ráadásul nem is kötelező határozataikat indokolással ellátni.

⁴⁶ PRC Szjt. 48. cikk.

⁴⁷ Gyertyánfy i. m. 172.

Érdekesség, hogy Kínában a négy területen működő bírói fórumok mindegyike foglalkozik szellemi alkotások jogával, így találhatunk ügyeket a polgári, a gazdasági, a közigazgatási és a büntetőbíróóságokon is. Magyarországgal ellentétben, ahol külön törvény rendelkezik a szerzői jogi jogsértések büntethetőségével, Kínában a szerzői jogi törvény rendelkezik a büntető tényállásokról.

Kína az elmúlt évtizedekben – csakúgy, mint Magyarország – nagy hangsúlyt fektetett arra, hogy kiépítsen egy olyan rendszert, amely a lehető leghatékonyabban képes biztosítani a szerzői alkotások jogvédelmét. A távol-keleti országban ezért jelenleg is átszervezésben van az igazságügyi és a közigazgatási ágazat, hogy a növekvő mennyiségű feladatnak képes legyen jobban megfelelni. A jelentős nemzetközi szerzői jogi egyezmények tagjaként, és a világgazdaság egyik meghatározó szereplőjeként az ország jelenleg még olykor kevésbé érthető, a nemzetközi elvárásokba nem minden szempontból beilleszthető szerzői jogi szabályozásától további fejlődést várhatunk.

JOGÁLLAMI ALAPELVEK A PROCESSZUÁLIS JOGBAN

A büntetőügyek ésszerű határidőn belüli elbírálása az Emberi Jogok Európai Bírósága esetjogának tükrében

IDZIG IZABELLA

Az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (továbbiakban: Egyezmény) 6. Cikke 1. pontjának első mondata szerint „mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően”.¹

Magyarország Alaptörvényének (továbbiakban: alaptörvény) XXVIII. cikke szerint „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”²

Az Egyezmény az ésszerű határidőn belüli tárgyalás terminológiáját használja, míg az Alaptörvény az ügy ésszerű határidőn belüli elbírálását írja elő.

E két, rendkívüli jelentőséggel bíró rendelkezés egymással párhuzamos említése azért fontos, mert eljárások elhúzódása az a leggyakoribb ok, amely miatt Magyarország az Emberi Jogok Európai Bírósága (továbbiakban: Bíróság) elé alperesi pozícióba kerül.

A Bíróság előtt Magyarországgal szemben indult és érdemben elbírált, illetve folyamatban lévő közel 700 – pontosan 685 – ügyből „alig több mint egy tucatnyira tehető, amelyben a hazai bíróságok egyáltalán nem jutottak szerephez”³, ennek okán az alábbiakban a bíróságok büntető ítélezéséhez kapcsolódó kérdéseket igyekszem vizsgálni.

Az, hogy a büntetőeljárások, a folyamatban lévő ügyek mielőbb érdemi befejezést nyerjenek, nem a strasbourgi perek elkerülése, hanem a elsődlegesen

¹ Egyezmény 6. cikk 1. pont első mondat.

² Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bek.

³ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Tájékoztatója az EJEB előtti ügyekről – 2013.

a jogbiztonság szempontjából lényeges kérdés, ennek érdekében, hogy mind a jogalkotónak, mind a jogalkalmazónak minden lehetséges intézkedést szükséges megtennie.

A büntető ítélkezéshez e körben közvetlenül kapcsolódó rendelkezések körében feltétlenül szót kell ejtenünk a kifogás jogintézményéről.

Az Országgyűlés 2006. február 6-i ülésnapján fogadta el a bírósági eljárás elhúzódása miatti kifogás jogintézményének bevezetéséhez kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2006. évi XIX. törvényt, amelynek 2. §-a a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (továbbiakban: Be.) rendelkezéseit a „Kifogás az eljárás elhúzódása miatt”, valamint 262/A. és 262/B. §-sal egészítette ki.

A jogalkotó a törvény általános indokolásában kifejtette, hogy „szükséges, hogy a hazai jogban – mind a büntetőeljárásban, mind a polgári peres eljárásban – olyan jogi eszköz kerüljön kiépítésre, amely az eljárások folyamatában – és nem csak azok lezárása után – ráhatást biztosít az eljárások elhúzóadásmentes folytatására, és megfelelő védelmet jelent az azt okozó magatartásokkal szemben. A bírósági eljárások elhúzódása miatti kifogás jogintézménye a külföldi tapasztalatok alapján, a magyar eljárási sajátosságokra figyelemmel került kialakításra. Számos európai országban a jogrend részét képezik már azok az eljárások, melyekkel a felek az eljárás indokolatlan elhúzóadását kifogásolhatják valamely bíróságon belüli vagy azon kívüli fórumnál. A tervezett magyar szabályozás kidolgozásánál a törvény a közel másfél évtizede létező és működő osztrák megoldást tartotta elsősorban szem előtt”.⁴

A törvény részletes indokolása szerint a büntetőeljárás bírósági szakaszában érvényesülő új jogintézmény szabályozása, hasonló a polgári eljárás szabályaihoz. Lényeges eltérést jelent azonban, hogy büntetőügyekben nem nyújtható be kifogás azzal az indokkal, hogy a bíróság elmulasztotta a perek ésszerű időn belül történő befejezésére irányuló kötelezettségét. Az ésszerű idő fogalmát a Be. – a polgári eljárást szabályozó törvénnyel szemben – nem használja, ugyanakkor a törvényben számos konkrét eljárási határidő található, melyek elmulasztása esetén a kifogás a polgári ügyekhez hasonlóan benyújtható.

A büntetőeljárás sajátosságaiból adódó eltérés továbbá, hogy az eljáró bíróság elnöke – ha a kifogást nem tartja alaposnak – 8 napon belül közvetlenül felterjeszti az elbírálására hatáskörrel rendelkező bírósághoz, illetve rendbírás az ismételten alaptalan kifogás esetén sem szabható ki. A Be.-ben található rendbírásra vonatkozó szabályok a terheltre – speciális helyzetére és eljárásbeli jogaira tekintettel – csak szűk körben vonatkoznak. Ha az ismételten előterjesztett kifogás az eljárás elhúzóadását vonja maga után, annak következményeit a gya-

⁴ A bírósági eljárás elhúzódása miatti kifogás jogintézményének bevezetéséhez kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2006. évi XIX. törvény általános indokolása.

korlatban a terhelt és a magánfél viseli, ezért ellenérdekeltek az eljárás további elhúzásában.⁵

A Be. 2006. április 1. napján hatályba lépett rendelkezése szerint: 262/A. § (1) A vádlott, a védő és a magánfél a bíróság (2) bekezdésben meghatározott mulasztása miatt az ügyben eljáró bíróságnál írásban kifogást terjeszthet elő, kérve a mulasztás tényének megállapítását, valamint - megfelelő határidő tűzésével - a mulasztó bíróságnak a (2) bekezdés a) pontjában foglalt esetben az elmulasztott eljárási cselekmény elvégzésére vagy határozat meghozatalára, a (2) bekezdés b) pontjában foglalt esetben pedig a megfelelő intézkedés megválasztására történő utasítását.

A (2) bekezdés szerint kifogás akkor terjeszthető elő, ha

a) a törvény a bíróság részére az eljárási cselekmény elvégzésére vagy valamely határozat meghozatalára határidőt állapított meg, azonban az eredménytelenül eltelt,

b) a bíróság az ügyész, az eljárásban részt vevő személy, a megkeresett szerv vagy személy, a tanú vagy a szakértő részére az eljárási cselekmény elvégzésére határidőt tűzött ki, amely eredménytelenül eltelt, és a bíróság a mulasztóval szemben nem alkalmazta a törvény által lehetővé tett intézkedéseket.

A (3) akként rendelkezik, hogy nincs helye kifogás előterjesztésének bizonyítási cselekmény elrendelése, valamint olyan határozat ellen, amellyel szemben külön jogorvoslatnak van helye, míg a (4) bekezdés alapján a kifogást annak benyújtója mindaddig visszavonhatja, amíg a bíróság azt érdemben el nem bírálta. A visszavont kifogást újból előterjeszteni nem lehet.

A Be. 262/B. § (1) bekezdése rendelkezik arról, hogy az ügyben eljáró bíróság a kifogást – a (2) bekezdés esetét kivéve – nyolc napon belül közvetlenül felterjeszti a kifogás elbírálására hatáskörrel rendelkező bírósághoz. A felterjesztésben számot ad arról, hogy a hiányolt eljárási cselekmény elvégzése vagy határozat meghozatala – megítélése szerint – milyen okból nem volt lehetséges.

(2) Ha az ügyben eljáró bíróság a kifogást alaposnak tartja, a kifogásnak a bírósághoz való érkezését követő harminc napon belül meghozza, illetőleg elrendeli a kifogásban sérelmezett helyzet megszüntetése érdekében szükséges intézkedést. A bíróság a kifogás elintézéséről a kifogás előterjesztőjét értesíti.

A 2011: CL. törvény 81. § b) pontja, a 2011: CLXI. törvény 203. § a) pontja, a 2012: CCXI. törvény 34. § (5) bekezdés i) pontja szerint módosított (3) bekezdés szerint a járásbíróság mulasztásával szemben benyújtott kifogást a törvényszék három hivatásos bíróból álló tanácsa, a törvényszék mulasztásával szemben benyújtott kifogást az ítélőtábla, az ítélőtábla mulasztásával szemben benyújtott kifogást a Kúria, a Kúria mulasztásával szemben benyújtott kifogást a Kúria másik tanácsa az iratok felterjesztésétől számított tizenöt napon belül tanácsulésen

⁵ A bírósági eljárás elhúzódása miatti kifogás jogintézményének bevezetéséhez kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2006. évi XIX. törvény részletes indokolása.

bírálja el. A (4) bekezdés értelmében ha a kifogást elbíráló bíróság a kifogásban foglaltaknak helyt ad, a mulasztó bíróságot határidő tűzésével a 262/A. § (2) bekezdésének a) pontjában foglalt esetekben az ügy továbbviteléhez szükséges intézkedés megtételére, a 262/A. § (2) bekezdésének b) pontjában foglalt esetben pedig a megfelelő intézkedés megválasztására hívja fel. A felhívásban – a 262/A. § (2) bekezdésének a) pontjában foglalt esetet kivéve – a kifogást elbíráló bíróság az eljáró bíróságot meghatározott eljárási cselekmény lefolytatására nem utasíthatja. A kifogás aseptalansága esetén azt indokolt határozattal elutasítja. A határozat ellen további jogorvoslatnak nincs helye.

Az immár több, mint hét esztendeje a jogrendszer részét képező kifogás elvileg alkalmas lehet(ne) arra, hogy magát a mulasztó bíróságot figyelmeztesse annak érdekében, hogy az saját hatáskörben orvosolja az addig elmulasztott intézkedést, de az Országos Bírósági Hivatal (továbbiakban: OBH) tájékoztatása szerint 2012. évben az ország bíróságaira – ezen értelemszerűen törvényszéki, ítéltáblai és kúriai szintet kell érteni – összesen 40 ügy ilyen tárgyú ügy érkezett.

Bár a Bíróság a Fazekas kontra Magyarország – lásd 2010.szeptember 28-i elfogadhatósági határozat – büntetőperben elfogadta a kifogást, mint hatékony jogorvoslatot, e jogintézmény hatékonyságát illetően az Európa Tanácsnak az ítéletek végrehajtásáért felelős szervei szkeptikusak,⁶ az eljárás elhúzódása miatt kifogás nem vált a jogrendszer – és ezen keresztül az igazságszolgáltatás gyorsításának – részévé.

Mivel nem a büntető ítékezés része, csak érintőlegesen utalok arra, hogy a hazai joggyakorlat a kifogás intézményén túl a bírósági jogkörben okozott kár kapcsán indított per lehetőségét ismeri.

Már az előbb idézett, a kifogás jogintézményét 2006. évben bevezető törvény általános indokolása is utalt arra, hogy „a strasbourgi szervek következetes ítélezési gyakorlata - erre tekintettel - kiemelt jelentőséget tulajdonít a jogviták ésszerű időn belül történő elbírálásának. Az ítélezési gyakorlat fontos sajátossága, hogy nem az adott ország igazságszolgáltatását az adott időszakban jellemző átlagos pertartamot, hanem a panaszos konkrét ügyének időigényét veszik figyelembe, ezen belül is vizsgálva a per egyes szakaszainak, eljárási fázisainak időtartamát, illetőleg azt, hogy a bíróság mindent megtett-e annak érdekében, hogy az eljárás folyamatosságát biztosítsa és a jogvita elbírálására minél előbb sor kerüljön. A strasbourgi szervekhez benyújtott magyar panaszok tapasztalatai szerint a magyar ügyek jelentős részét a polgári perek elhúzódása miatti panaszok teszik ki, ugyanakkor büntetőeljárás elhúzódása miatt is marasztalta már el a Bíróság a magyar államot. A Bíróság emellett több esetben megállapította,

⁶ KIM tájékoztató – 3. sz. melléklet.

hogy a bírósági jogkörben okozott kár megtérítésének jelenlegi szabályai nem teremtenek hatékony jogorvoslatot.”⁷

Az elmúlt év gyakorlatát vizsgálva is azt láthatjuk, hogy a hazai bíróságok eljárásával összefüggésben a bíróság előtt folyamatban volt ügyek döntő többsége az eljárások elhúzódása miatt indult.

Az ezen ok miatt indult ügyek kirívóan magas száma okán az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága is aggodalmának adott hangot. A Bizottság 2012. év márciusában tartott ülésének határozata szerint: „A küldöttek

(1) aggodalommal jegyezték meg, hogy a magyar hatóságok által tett intézkedések ellenére a bírósági eljárások elhúzódásával kapcsolatos helyzet láthatóan nem javult Magyarországon, amint azt a magyar hatóságok által bemutatott statisztikai adatok, valamint a Bírósághoz benyújtott nagyszámú hasonló ügy is bizonyítja;

(2) felhívták a magyar hatóságokat arra, hogy tegyenek intézkedéseket a hazai eljárások túlzott hosszának csökkentésére és vezessék be a hatékony, az Egyezmény – bírósági esetjogban meghatározott – standardjaival összhangban álló hazai jogorvoslatokat;

(3) ebben a vonatkozásban emlékeztettek a Miniszteri Bizottság CM/Rec (2010)3. sz. Ajánlására, amely az eljárások felgyorsítását és – az érdekelt felek által elszenvedett kár vonatkozásában – kártérítés megítélését egyaránt lehetővé tévő jogorvoslatok bevezetésére bátorítja az államokat, s amely hangsúlyozza e kérdés fontosságát olyan esetekben, amikor az ítéletek várhatóan nagyszámú további hasonló jogsértést generáló, strukturális problémákat tárnak fel;

(4) felhívták a magyar hatóságokat arra, hogy nyújtsanak tájékoztatást a Miniszteri Bizottság számára az ezen ügycsoportokba tartozó eljárások felgyorsítására tett intézkedésekről, amennyiben ezen eljárások hazai szinten jelenleg is folyamatban vannak;

(5) az általuk feltárt probléma strukturális jellegére figyelemmel úgy határoztak, hogy fokozott felügyeleti eljárás keretében utalják bizottsági vizsgálatra ezen ügyeket.”⁸

Ezek után tekintsük át a Bíróság előtt folyamatban lévő ügyek aktuális adatait.

A Bíróság előtt 2013. június 25. napjáig 500 (ebből 488 marasztaló) ítélet és egyezséget jóváhagyó határozat született Magyarországgal szemben, amelyből 415 döntés a hazai bírósági eljárások elhúzódása miatti elmarasztalást tartalmaz.

⁷ A bírósági eljárás elhúzódása miatti kifogás jogintézményének bevezetéséhez kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2006. évi XIX. törvény általános indoklása.

⁸ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 2012. március 6-án tartott 1136. ülésén hozott CM/Del/Dec(2012) 1136/11/06 March 2012. számú határozat.

A kifizetett kártérítések együttes összege meghaladta az 1,2 milliárd Ft-ot, ebből több mint 0,95 milliárd Ft-ot tett ki a hazai bírósági eljárások elhúzódása miatti kártérítés összege.

A folyamatban lévő magyar ügyek száma fokozatosan növekszik, jelenleg a Strasbourgi Bírósági Képviselési Osztályon 131 folyamatban lévő ügy van, amelyből 100 a hazai bírósági eljárások elhúzódása miatt indult, illetve további kb. 200, a hazai bírósági eljárások elhúzódása miatti új eljárás vár sorára.⁹

A Bíróság által Magyarországot érintően a büntető ítélezés kapcsán meghozott marasztaló ítéletek alapján az eljárások elhúzódását eredményező pervezetési kérdések, illetve a személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedés alatt álló, vagy fogva lévő terhelteket érintő eljárásokkal összefüggő gyakorlat tapasztalatainak.

Az ügyek bíróságok előtti elhúzódását, azok befejezésének időtartamát a hatósági mulasztáson túl és kívül számos tényező, mint az érintettek esetleges felróható magatartása, az érintett bírói tanács leterheltsége, vagy az ügy bonyolultsága is befolyásolja.

Ez utóbbi minősítés számos tényezőtől – mint az ügyben érintett vádlottak száma, meghallgatandó szakértők, kihallgatandó tanúk nagy száma – függ, ezért van rendkívüli jelentősége annak, hogy az ügyek kiosztását végző igazgatási vezető valamennyi, a rendelkezésére álló adat birtokában jelölje ki az eljáró tanácsot.

Sajnos gyakran éppen maguk a büntetőügyek érintettjei hátráltatják az eljárás mielőbbi befejezését, amikor indokolatlanul, esetleg éppen az időmúlás, mint enyhítő körülmény generálása érdekében a tárgyalásokról indokolatlanul távol maradnak, általuk is tudottan alaptalan elfogultsági kifogásokat terjesztenek elő, vagy szükséges nyilatkozataikat késedelmesen teszik meg. Ilyen esetekben az eljárási törvény előírásainak megfelelő szankció(k) alkalmazása elengedhetetlen és nemcsak azért, mert a Bíróság azt is vizsgálja, hogy igazolatlan mulasztások, illetve a rosszhiszemű pervitel esetén a hatóságok részéről a szükséges és indokolt intézkedések alkalmazására megfelelő időben sor került-e.

Vizsgálódásunk szempontjából a legfontosabb az eljáró hatóságok esetleges mulasztása. Ennek körében a Bíróság azt vizsgálja, hogy a bíróságok felelősek-e, és ha igen mennyiben az adott eljárás elhúzódásáért. E körben pedig a leginkább felmerülő hiba az ügy nem kellő időben történő továbbvitele, vagyis a bíróság tétlensége.

A Bíróság gyakorlata és esetjoga szerint ennek megállapítását az érdemi tárgyalások között hat hónapot meghaladó inaktív időszak már megalapozhatja. A Bíróság előtt a pénzügyi okokra visszavezethető létszámihiányra, az ebből fakadó egyéb adminisztrációs, munkaszervezési stb. okokra történő hivatkozás legkevésbé sem foghat helyt.

⁹ KIM tájékoztató – 3. sz. melléklet.

A hazai bíróságok előtt indult eljárások elhúzódásához a vonatkozó jogszabályok hiányos, esetleg ellentmondásos volta, vagy akár több hatóság, állami szerv – mint nyomozó hatóság, rendőrség, ügyészség – szakmai tévedése is hozzájárul, de mivel a Bíróság előtt az állam, mint egységes egész kerül megítélésre, hasonlóképpen nem lehet kimentési ok más állami szervek – egyébként lehet, hogy fennálló – mulasztása sem.

Ezek után, pusztán csak érintőleges jelleggel utalok arra, hogy a jogalkalmazónak mindenképpen az eddiginél nagyobb figyelmet kell fordítania az eljárások felfüggesztésére is, tekintve, hogy a felfüggesztés tartamát a Bíróság általában hozzászámítja az eljárás hosszához, kivéve például, ha egy másik állam hatósága előtt folyamatban volt eljárás eredményezte (lásd: Tóth György kontra Magyarország ügy).

A büntető ítékezés körébe tartozó ügyek közül a Bíróság a személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedés alatt álló, vagy fogva lévő terheltet érintő eljárások kapcsán támasztja a legszigorúbb mércét. A kizárólag a kényszerintézkedésről rendelkező, vagy azt meghosszabbító határozat megalapozatlan indokolása, illetve az előzetes letartóztatás jogszabályban rögzített lehetséges időtartamát meghaladó tartamú elrendelése tárgyában indult, egyértelmű megítélésű ügyek ún. gyorsított egyezségkötési eljárás keretében bonyolítódnak, ezen eljárás keretében a Bíróság a Kormányt nem kéri érdemi védekezés előterjesztésére (pl. Budaházy György (2), Tokaji Dániel, Pap Ferenc ügyében született határozatok), míg az esetlegesen további, az Egyezmény valamely cikkét sértő körülmény – mint a fogva tartás jogalapjának tisztázatlansága, a fegyveregyenlőség hiánya – az eljárás tárgya, a normál rendben kerülnek a Bíróság elé.

Az egyértelműség kedvéért hangsúlyosan jelzem, hogy a fogva tartás 5. cikk szerinti és a bírósági eljárások 6. cikk szerinti ésszerű időtartama nem azonos elbírálás alá esik, a fogva tartás kérdésében a Bíróság jóval szigorúbb gyakorlatot alakított ki, a három évet meghaladó fogva tartás kellően megalapozott érvekkel még védhető lehet, míg a Bíróság esetjoga szerint nincs olyan bonyolult ügy, amely a négy évet meghaladó előzetes letartóztatást indokolhatja.¹⁰

Ehelyütt azonban fontos azt is megjegyezni, hogy az e körbe tartozó ügyek megítélése során az abszolút időtartam azonban csak egy figyelembe veendő szempontok közül, tekintve, hogy megalapozatlan, az esetleges terhelti, védői kérelmeket figyelmen kívül hagyó indokolással ellátott, rövidebb fogva tartást eredményező döntés is sérti az egyezményt.

A sommás indokolást tartalmazó határozatok nem állják meg a helyüket, az előzetes letartóztatás elrendelésének és meghosszabbításának okait mindig konkrét, adekvát tényekkel kell alátámasztani.

A döntéshozó bíróságnak figyelemmel kell lennie arra is, hogy a fogva tartás okai a büntetőeljárás során az idő előrehaladtával értelemszerűen változnak,

¹⁰ KIM tájékoztató – 3. sz. melléklet.

illetve, vizsgálnia kell azt is, hogy indokolt-e a legsúlyosabb személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedés fenntartása, vagy elegendő a házi őrizet, – meghatározott feltételek fennállása esetén – óvadék alkalmazása.

Pusztán aktualitása miatt jegyzem meg, hogy az előzetes letartóztatás indokolatlan meghosszabbítása, a fogva tartás körülményeinek kifogásolása miatt indult Hagyó kontra Magyarország ügyben a 2013. április 23. napján született ítélet az előzetes letartóztatás hossza, a fogva tartás körülményei, a családdal történő kapcsolattartás hiányosságai miatt több cikkben is elmarasztalta és 12.500 € kártérítés és 6000 € költség megfizetésére kötelezte Magyarországot.

Nem utolsó szempont az sem, hogy a Bíróság a kérelmező ún. áldozati státuszát megszüntető körülménynek tekinti, ha a büntetés kiszabása során az eljárás elhúzódnak a bíróság enyhítő körülményként veszi figyelembe.

A Bíróság a kártérítési jogorvoslat hatékonyságát a Cocchiarella v. Italy ügy alapján (lasd. 2006. március 29-i ítélet 86-98. pontok) kártérítés megfelelő mértéke, annak kiszabására irányuló eljárás hossza, illetve a kifizetés gyorsasága alapján értékeli.¹¹

Végül – de nem utolsó sorban – hazai bíróságaink védelmében álljon itt a 2012. évi ügyforgalmi statisztika néhány adata.¹² 2012-ben összesen csaknem tízezerrel, 2,0 százalékkal több, 492 ezer volt a peres ügyben hozott határozat. A peres ügybefejezés mennyisége, az érkezést követve, a helyi bíróságokon jelentősen nőtt, amit az alábbi táblázat is kellően szemléltet:

Bírósági szintek	2011	2012	2012. évi érték a 2011. év %-ában
Helyi bíróságok	394165	410174	104,10%
Törvényszék első fok	36686	33821	92,20%
Törvényszék másodfok	38132	35254	92,50%
Ítéltáblák	6911	6758	97,80%
Kúria	6715	6048	90,10%
Összesen	482609	492055	102,00%

A perek döntő hányada, 89 százaléka változatlanul éven belül befejeződött a bíróságra érkezéstől számított eljárási időtartam alapján, a perek átlagos befejezési időtartama tovább csökkent, míg büntető ügyszakban a törvényszéki szint első- és másodfokán, illetve az ítéltáblákon indult perek esetén nőtt.¹³

Összefoglalóan elmondhatjuk, hogy bíróságaink – lehetőségeikhez képest – mind az Egyezmény, mind az Alaptörvény előírásainak igyekeznek eleget tenni, törekvésük remélhetően a Bíróság elé kerülő ügyek számának csökkenését is eredményezi.

¹¹ Uo.

¹² <http://www.birosag.hu/kozerdeku-informaciok/statistikai-adatok/2012-evkonyv>.

¹³ Uo.

GOOD AFTERNOON! A VAGYON-VISSZASZERZÉS EGYES KÉRDÉSEI AZ EGYESÜLT KIRÁLYSÁGBAN, EGY CSÉSZE TEA MELLETT*

KINDELMANN DÓRA

1. Bevezető gondolatok, alapvetés

A vagyon-visszaszerzés, mint büntetőeljárási kategóriaként megjelenő terület, napjainkban egyre többször kérdésként merül fel, a vagyon elleni vagy gazdasági bűncselekményeknél. Szoros összefüggésben állhat a korrupcióval, csalással, pénzmosással. Továbbá gátja lehet a terrorizmus vagy a szervezett bűnözés finanszírozásának,¹ hiszen a vagyon-visszaszerzési eljárás keretében fedik fel a szervezett bűnözői körök anyagi forrásait, majd az ilyen bűncselekményből származó javak elvételével, mintegy gátat szabnak az illegális vagyon, illetve a szervezett bűnözői körök között, megakadályozva az anyagi forrás megszüntetésével, az újabb bűncselekmények finanszírozását. Ennek elősegítése érdekében fogadott el az Európai Unió Tanácsa 2007. december 6-án egy határozatot,² mely kötelezi a tagállamokat arra, hogy 2008. december 18-ig hozzák létre vagy jelöljék ki saját nemzeti vagyon-visszaszerzési hivatalukat.

A vagyon-visszaszerzés bonyolult, határokon átívelő, sokszor nem kis veszéllyel fenyegető eljárásának célja, hogy a bűncselekménnyel szerzett vagyon forrását leleplezzék, az elkövetőket minél előbb kézre kerítsék, s végül, de nem utolsó sorban, hogy a sértetteket ért kárt megtérítsék. Mindez azonban elképzelhetetlen a megfelelően működő nemzetközi együttműködés, mint például a kölcsönös jogi segítségnyújtás vagy a különböző megkeresések teljesítése nélkül.

A bűncselekményből származó javak felkutatása és a jogos tulajdonosnak való visszaadása napjainkban, mind a magyar, mind a nemzetközi sajtóban köz-

* Konzulens: Dr. habil. Belovics Ervin, tanszékvezető egyetemi docens, Büntető Anyagi-, Eljárási- és Végrehajtási Jogi Tanszék.

¹ Az Európai Unió fokozott figyelmet fordít ezen kérdésekre ld. 2001/500/IB, 2005/212/IB, 2006/783/IB határozatokat.

² 2007/845/IB határozat, a tagállamok vagyon-visszaszerzési hivatalai közötti, a bűncselekményből származó jövedelmek és a bűncselekményekhez kapcsolódó egyéb tulajdon felkutatása és azonosítása terén való együttműködésről.

kedvelt témaként jelenik meg, úgy mint a kétes eredetű pénzüsszegek más országokba, így különösen svájci, seychelles- vagy kaymán-szigeteki bankszámlákra történő utalása, vagy különösen offshore cégek alapítása révén, melyek mind feltételezhetik a bűncselekmény útján szerzett kritérium meglétét.

Témaválasztásom indoka, hogy az Egyesült Királyságban már több mint 10 éve alkalmazott, jól strukturált, átlátható törvény szolgál a jogalkalmazóknak ezen eljárás bonyolult útvesszőiben való eligazodáshoz. Így ennek megfelelően az Egyesült Királyság rendelkezik azzal a mintául is szolgálható alappal,³ mely a common law jogrendszerrel távol álló kontinentális jogrendszerek, mint a magyar jogrendszer, vagyon-visszaszerzési gyakorlatát is elősegítheti. Így a tanulmányban, melynek nagy részét az Egyesült Királyság visszaszerzési eljárásának szabályozása és gyakorlati kérdései alkotják, fontosnak tartom azonban röviden vázolni, az ezzel kapcsolatos, jelen magyar helyzetet.

2. A vagyon-visszaszerzés egyes kérdései az Egyesült Királyságban

A tanulmányt az angol szabályozással, az eljárással magával, gyakorlati példák-
kal, illetve az ezekkel kapcsolatos érdekes kérdésekkel folytatom.

2.1. A bűncselekményből származó javakról szóló törvény

A bűncselekményből származó javakról szóló törvény (a POCA),⁴ amely 2003-ban lépett hatályba az Egyesült Királyságban, kormányzati szinten megfogalmazott, s azt a generális prevenciót szolgálja a bűnismétlés megelőzése érdekében,⁵ hogy a vagyont véglegesen elvonják az elkövetőktől.⁶ A POCA egyesíti, illetve kibővíti a korábbi 1988-as Büntetőjogi törvényben,⁷ illetve a Kábítószer kereskedelemről szóló törvényben⁸ is kidolgozott, a bűncselekményekből származó javak rendszerét. A POCA törvény 12 nagy részre tagolódik, melyek a következők: 1. Vagyon-Visszaszerzési Hivatal (Asset Recovery Agency). 2. Elkobzás Angliában és Walesben. 3. Elkobzás Skóciában. 4. Elkobzás Észak-Írországon. 5. Vagyon-visszaszerzés polgári eljárás keretében. 6. Bevételi funkció. 7. Pénz-

³ A vagyon-visszaszerzés sikerességét az is bizonyítja, hogy a 2009/10-es évben 250 millió fontnak megfelelő vagyont tudtak visszaszerezni.

⁴ Proceeds of Crime Act (2002), továbbiakban: POCA.

⁵ RIGÓ Attila–MÁTRAI Lászlóné Dr. Ózsváth Babett: A vagyonvisszaszerzés jogi és gyakorlati lehetőségei az Egyesült Királyságban és Németországban. *Belügyi Szemle*, 2011/2, 107. [a továbbiakban: RIGÓ–MÁTRAI (2011)].

⁶ A törvény alapjaiban változtatta meg a bizonyítási szabályokat, mivel némely esetben megfordította a bizonyítási terhet.

⁷ Criminal Justice Act (1988).

⁸ Drug Trafficking Act (1994).

mosás, 8. Nyomozás. 9. Fizetésképtelenség. 10. Információ. 11. Együttműködés. 12. Vegyes és általános rendelkezések.

A törvény olyan lényegi kérdéseket szabályoz, mint a bűnözői életmód⁹ bírói megítélése, mely az ún. elkobzási eljárás egy fontos jogintézménye. A POCA meghatározza azt a három módot, mely alapján a bűnözői életmód¹⁰ megállapításának lehet helye. Az első esetben, a meghatározott bűncselekmények bármelyikének elkövetésével az elkövető bűnözői életmódot valósít meg;¹¹ a második esetben az elkövető a megelőző hat évben egy vagy több, bármilyen jellegű bűncselekményt követett el, s ebből legalább 5000 font vagyoni előnye származott; míg a harmadik eset, az előző kettő kombinációja, melynek alapján az elkövető négy vagy több bűncselekményt követett el, melyből legalább 5000 font vagyoni előnye származott. Ezen utóbbi esetben kiemelendő, hogy a minimum négy bűncselekményt egy eljárásban bírálják el.¹²

A törvény ezenkívül szabályozza a vagyon-visszaszerzését polgári eljárás keretében, mely abban az esetben képzelhető el, mikor a visszaszerezhető vagyon értéke meghaladja a 10.000 fontot. Továbbá részletesen elemzi a pénzmosás kérdéskörét, illetve a nyomozás során felmerült fontosabb kérdéseket, beleértve az adminisztrációs feladatokat,¹³ végül, de nem utolsósorban a nemzetközi együttműködés esetét.

2.2. A vagyonfelderítést, -visszaszerzést segítő egységek, szervek, illetve a hatáskörmegosztás kérdése

Az Egyesült Királyság 9 nagy régióra osztható, melyből 5 régióban alakult meg a rendőrség regionális vagyonfelderítő egysége,¹⁴ továbbá a vagyon felderítésében, illetve a visszaszerzésben közreműködő szervként jelenik meg a hivatalosan kijelölt nemzeti vagyon-visszaszerzési hivatal, a Súlyos Szervezett Bűn-

⁹ A criminal lifestyle, azaz a bűnözői életmód vétele azon az elven nyugszik, hogy bizonyos bűncselekmények elkövetése esetén azzal a feltételezéssel kell élni, hogy az elkövető minden vagyona bűncselekményből származik.

¹⁰ Ld bővebben: D.A. THOMAS: *Proceed of Crime Act (2002), A Current Law Statute Guide*. London, Sweet and Maxwell, 2003, 85-87.

¹¹ Ilyen bűncselekmények például: kábítószerrel visszaélés, pénzmosás, terrorcselekmény, ember- és fegyvercsempészet, pénzhamisítás, szerzői vagy szomszédos jogok megsértése, keletkezés, üzletszerű kéjteljes elősegítése, kiskorú megrontása, zsarolás, valamint ezek kísérletei, illetve állam elleni összeesküvés kísérlete, felbujtása, elősegítése vagy biztosítása.

¹² Felicity TOUBE (editor): *International Asset Tracing in Insolvency*. Oxford, Oxford University Press, 2009, 51, illetve RIGÓ-MÁTRAI (2011) 108.

¹³ Mint a dokumentum előállításának sorrendjét (349-350.§); az egyes, a nyomozás során keletkezett végzéseket (352.§); a nyilvánosságra hozatalt (357.§); az ügyfél tájékoztatási és bank-számla megfigyelési előírásokat.

¹⁴ Regional Asset Recovery Team, a továbbiakban: RART.

zés Elleni Ügynökség,¹⁵ mely a nemzetközi kapcsolatokért is felelős, továbbá a Vagyon-visszaszerzési Hivatal.¹⁶

A RART egységekben a feladatok ellátását, rendfokozatot nem viselő rendőrök, köztisztviselők végzik, illetve a pénzügyi nyomozást könyvelők intézik, a jogi kérdéseknél jogászok segítenek. Ezen felül elképzelhető, hogy adott esetben az Adóhivatal (Tax Authority), a Vám- és Pénzügyőrség (Her Majesty's Revenue and Customs) munkatársai, akiknek hozzáférésük van az adó-, illetve a vámadatakhoz, valamint az Ügyészségtől (Criminal Prosecutor Service) delegált ügyész, aki a büntető- és az utána következő elkobzási eljárás, jogi mederben tartásánál, illetve jogi tanácsok adásával segíti a RART munkáját.¹⁷

A másik nagy szerv, a SOCA, melynek fő feladata az, hogy gondoskodjon arról, hogy a bűnözőket távol tartsa a bevételeiktől, úgy, hogy az elkövetők és a működő tőke közé férközzik, leleplezve a bűncselekmény forrását, azért hogy ezen személyek ne élvezhessék a bűnös úton megszerzett javaikat.¹⁸ A SOCA filozófiája¹⁹ tehát az, hogy tevékenységük révén minden egyes penny, ami a bűnözők zsebéből kikerül csak jót jelent, tekintve, hogy ezáltal kevesebbet tudnak költeni a bűnözői életmódjukra, hiszen kevesebb forrás áll rendelkezésükre az újabb bűncselekmény kivitelezéséhez szükséges összeg finanszírozásához. Ez a működő tőke áramlásának félbeszakításával az üzletkötések leállításához, az egyes elkövetők közötti feszültség kialakulásához, az előkészített tervek megszakításához, illetve az üzletben maradási esélyek végleges megszűnéséhez vezethet.²⁰

Végül, meg kell említeni az Egyesült Királyság Vagyon-Visszaszerzési Hivatalát, mely a 2002-es POCA törvény nyomán jött létre, s 2003 februárjában kezdte meg működését. Az ARA vezetője beszámolóval tartozik a belügyminiszter felé, de működését tekintve független szerv. Célja, hogy felbomlassza a szervezett bűnözők által létrehozott ügyleteket, a bűncselekménnyel szerzett vagyon visszaszerzésével, illetve, hogy elősegítse a bűnügyi nyomozás egy fontos részének tekintett, pénzügyi nyomozás igénybevételét. Az ARA a bűncselekmények csökkentéséhez olyan módon járul hozzá, hogy együttműködik a rendőrséggel, a Vám- és Pénzügyőrséggel, a SOCA-val, és más egységekkel a pénzügyi

¹⁵ Serious Organised Crime Agency, a továbbiakban: SOCA.

¹⁶ Asset Recovery Agency, a továbbiakban: ARA, lsd. még bővebben: Ian SMITH– Tim OWEN QC: *Asset Recovery: Criminal Confiscation and Civil Recovery*. London, LexisNexis, 2003, 34-38.

¹⁷ RIGÓ–MÁTRAI (2011) i.m. 104-105.

¹⁸ A SOCA sikerét jól bizonyítja azon adat, mely szerint a 2009/10-es évben összesen 317,5 millió font értékben szereztek vissza vagyont.

¹⁹ Ld. bővebben a SOCA-ról: Theodore S. GREENBERG–Linda M. SAMUE–Wingate GRANT–Larissa GRAY: *Stolen Asset Recovery, A Good Practices Guide for a Non-Conviction Based Asset Forfeiture* Washington, The World Bank, 2009, 138-139.

²⁰ SOCA: Asset recovery, <http://www.soca.gov.uk/about-soca/how-we-work/asset-recovery>, [letöltve: 2013.07.29.]

nyomozás terén, továbbá foganatosítja az elkobzási parancsot, igénybe veszi a polgári jogi visszaszerzés vagy a megadóztatás lehetőségét is.²¹

A hatáskörmegosztás tekintetében elmondható, hogy az, az elkövetett bűncselekmények súlyosságához, a bűncselekmény elkövetési értékéhez, valamint nemzetközi vonatkozásokhoz igazodik. E szerint három szintet különböztethetünk meg:

Az első szinthez a *kisebb súlyú bűncselekmények* (kisebb értékre elkövetett vagyon elleni bűncselekmények, egyszerű megítélésű ügyek) tartoznak, melyeket a helyi rendőri szervek²² vizsgálják. Ehhez a szinthez a magisztrátusi bíróság köthető.²³ A második szinthez már a *súlyosabb bűncselekmények* köthetők, ehhez a szinthez tartoznak a RART egységei, illetve ezen ügyek elbírálását a Koronabíróság²⁴ végzi. Végül a harmadik szinthez tartozó bűncselekmények esetében már a kiemelt rendőri szervek nyomoznak, ide azon *súlyos bűncselekmények tartoznak, melyeket szervezett formában követnek el, az egész országot érintik vagy nemzetközi vonatkozásuk van.* Ezen utóbbi szintnél a Főbíróság²⁵ jár el.²⁶

Az egyes szervek és az angol szabályozás után, a lényeges, gyakorlati kérdésekkel kívánom folytatni a tanulmányt, mely a következő:

2.3. A vagyon-visszaszerzési eljárás

Az eljárás több szakaszra bontható:

1. Felderítés, a bizonyítékok összegyűjtése, a vagyon felkutatása
2. A vagyon biztosítása
3. A bírósági eljárás
4. Az elkobzási vagy végrehajtási eljárás
5. A vagyon visszaadása

1. A *bizonyítékok összegyűjtése és a vagyon felkutatása* a jogalkalmazó hivatalnokok feladata az ügyész és a vizsgálóbíró szoros együttműködésében, vagy a magánnyomozó²⁷ és a polgári perben egyéb, érdekelt fél irányítása alatt.²⁸ Az

²¹ Asset Recovery Agency, <http://www.assetrecovery.org/>, [letöltve: 2013.09.07.]

²² Ezen szervek magyar megfelelője, a helyi, illetve Budapest esetén, a kerületi kapitányságok.

²³ Magistrates' Court

²⁴ Crown Court

²⁵ High Court

²⁶ RIGÓ-MÁTRAI (2011) i.m. 105.

²⁷ A magánnyomozó azonban nem rendelkezik olyan jogosultsággal, mint a jogalkalmazó szervek, habár azok nyilvánosan elérhető forrásokat használnak és a bírósághoz fordulnak bizonyos intézkedések megtételéhez mint az előállítás, vagy az egyoldalú iratbetekintés, mint dokumentumok egyoldalú megtekintése, bizonyítékok vagy szakvélemény előzetes beszerzése miatt.

²⁸ Jean-Pierre BRUN-Larissa GRAY– Clive SCOTT-Kevin M. STEPHENSON: *Asset Recovery Handbook, A Guide for Practitioners, Stolen Asset Recovery Initiative*. Washington, The World Bank, UNODC, 2011, 6.

összegyűjtéssel²⁹ kapcsolatban elmondható, hogy a nyilvánosan elérhető információ és hír, a jogalkalmazó szervektől vagy más kormányhatósági adatbázisokból szerezhető be, ezek felleléséhez a jogalkalmazó szervek speciális kutató módszereket használhatnak fel. Ezzel összefüggésben megjegyzendő, hogy számos eljárás ügyészi vagy bírói engedélyhez kötött,³⁰ mások viszont nem engedélykötelesek.³¹

2. A *vagyon biztosítása*³² azt a célt szolgálja, hogy már a nyomozási eljárás során biztosítani lehessen az elkobzásból eredő tárgyak megóvását a megsemmisüléstől, elviteltől, elpusztulástól. Így az ügyész, a vizsgálóbíró vagy a jogalkalmazó szervek jogköre, hogy a lefoglalásból eredő vagyon korlátozását vagy elkobzását rendeljék el.³³ A vagyon biztosításánál feltétlenül meg kell említeni a nemzetközi együttműködést, mely elengedhetetlen a sikeres vagyon-visszaszerzéshez. Ha a vagyont elkobozták, a nemzetközi együttműködésnek a vagyon visszaadásánál van döntő jelentősége, hiszen a hivatalos és nem hivatalos megkeresések vagy kölcsönös jogi segítségnyújtáson³⁴ keresztül lehet kieszközölni a vagyon visszaadását, kiadását a megkereső országnak.³⁵

3. A *bírósági*, azaz a bűncselekményeket felderítő büntetőeljárás, mint *alapeljárás*, kifejezetten a bűncselekmény bizonyítására szolgál. Az eljárás 2 évén belül (többnyire azonban fél év leforgása alatt) jogerős ítélettel zárul, melynek keretében a 12 tagú esküdtszék vagy megállapítja az elkövető bűnösségét, vagy a bizonyítékok megalapozatlansága esetén felmenti őt. Amennyiben az elkövető bűnössége megállapítást nyer, a bíró ítéletében rögzíti a kiszabott büntetést, majd

²⁹ RIGÓ-MÁTRAI (2011) i.m. 106: „A pénzügyi, gazdasági és vagyon elleni bűncselekményeken kívüli más bűncselekmények, mint a kábítószerrel való visszaélés, emberölés esetében is ügyelnek arra, hogy házkutatáskor ne kizárólag a bűncselekmény elkövetését bizonyító dolgokat foglalják le, hanem minden fellelhető okiratot (mint például bankszámlakivonatokat, számlákat, értékpapírokat, váltókat, ingó- és ingatlan adásvételéről szóló szerződések), melyek később bármilyen összefüggésbe hozhatók az elkövetővel.”

³⁰ Ilyen az elektronikus megfigyelés, átvizsgálási- vagy elkobzási intézkedések, előállítás, bankszámla átvilágítás.

³¹ Mint a személyek megfigyelése, magánforrásból történő információszerzés vagy a tanúmeghallgatás.

³² A bizonyítékok vonatkozásában a magyar büntetőeljárás rendelkezések szerinti biztosítási intézkedéssel (restraint order) biztosítják a vagyont, melyet a bíró az elkobzási eljárás során is kiadhat. Itt jegyzendő meg, hogy a biztosítási intézkedés mindig megelőzi az elkövető őrizetbe vételét, illetve letartóztatását.

³³ Tehát a common law jogrendszerben a biztosítási intézkedések vagy az elkobzás tárgyában hozott intézkedésekhez bírói jóváhagyás szükséges.

³⁴ A jogi megkeresés, kölcsönös jogi segítségnyújtás a bizonyítékok összegyűjtésére szolgál, s írásban történik.

³⁵ BRUN–GRAY–SCOTT–STEPHENSON i. m. 6-7.

a megfelelő feltételek fennállása esetén az elkobzási intézkedés kiadásával elrendeli magát az elkobzási eljárást.³⁶

4. Az *elkobzási vagy végrehajtási eljárás*³⁷ kizárólag a vádlott elmarasztalása, bűnösnek nyilvánítása után kezdődhet meg.³⁸ Célja, hogy felfedje az elkövető bűnözői magatartásából származó vagyoni előnyét. Az eljárásra vonatkozó rendelkezéseket a POCA tartalmazza, mely többek között meghatározza, hogy mi minősül vagyoni előnynek. E szerint: „Bűnözői magatartásból eredő vagyoni előnynek³⁹ minősül, amely a bűncselekmény elkövetéséből, illetve annak további értékesítéséből származik.⁴⁰

Az eljárással kapcsolatban a POCA előírja, hogy az ügyészség készítsen elő egy véleményt, vázolja abban a vádlott feltételezhetően bűncselekményből származó jövedelmét, illetve a visszaszerezhető vagyon mértékét. Ezen ügyészségi nyilatkozatra a vádlott reagálhat, melyről a bíróság rendelkezik. A védelem válaszában hiányában a bíróság ún. vélelemmel⁴¹ él,⁴² melynek 4 esete képzelhető el:

a) A bíróság a bűncselekményből származó vagyonnak tekinti a büntetőeljárás alatt az elfogatóparancs kibocsátásának, illetve a vádemelés első napjától visszamenőleg számított 6 év alatt szerzett minden vagyontárgyat.

b) A bűnös életvitelből származó vagyonnak kell tekinteni a jogerős elítélés napjától számítva az elkövető által megszerzett, illetve rendelkezésre álló vagyontárgyat.

c) Továbbá a bíróság feltételezi a b) pontban meghatározott nap után felmerülő minden kiadásról, hogy az, bűncselekményből származik.

d) Végül a bíróság azzal a feltevéssel él, hogy az elkövető vagyontárgyával kapcsolatos költségek, mint az ingatlan bérbeadásából származó bevétel, a bűnös vagyonból származik.⁴³

Ha a vagyon külföldi fennhatóság alatt található, akkor kölcsönös jogi segítségnyújtáshoz kell folyamodni, s így az egyes intézkedéseket közvetett vagy közvetlen végrehajtás útján lehet foganatosítani.

³⁶ RIGÓ–MÁTRAi (2011) i.m. 106.

³⁷ Az elkobzási eljárás határideje 2 év, ez indokolt esetben meghosszabbítható, de általában fél év alatt befejezik ezen eljárást, tekintve, hogy sok esetben a büntetőeljárás folyamán meghozzák a vagyont biztosító intézkedéseket.

³⁸ HMCPSI: *Joint Thematic review of asset recovery: restraint and confiscation casework*. London, 2010, 17.

³⁹ Megjegyzendő, hogy ezen magatartás szempontjából figyelembe kell venni, az Egyesült Királyságon kívül elkövetett bűncselekményeket is, amelyek a hazai jog szerint is büntetendők (ez megegyezik a magyar Btk. területi- és személyi hatályával).

⁴⁰ Ld. bővebben: POCA 75.§ (1)-(8). bek.

⁴¹ Assumption

⁴² HMCPSI i.m. 17.

⁴³ RIGÓ–MÁTRAi (2011) i.m. 109.

5. Végül utolsó momentumként a *vagyon visszaadása* következik, mely azután teljesül, miután a bíróság megállapította a vagyoni előny nagyságát, elrendelte annak az elkövető részéről történő befizetését, melyre a jogerős elítélést követő 6 hónapon belül van lehetőség. Elképzelhető az is, hogy az elkövető nem tudja befizetni ezt a meghatározott pénzösszeget, mert a vagyontárgy már nincs meg, az ellenértéket felélte vagy adott esetben közeli hozzátartozója nevére íratta. Ezen előbb említett körülmények azonban nem mentesítik az elkövetőt a befizetési kötelezettség alól, ekkor a bíróság a jogerős ítélettel halmazatban megállapítja az elmaradt pénzösszeghez igazodó szabadságvesztés mértékét. Kiemelendő továbbá, hogy ha a büntetőeljárás során bizonyítást nyer, hogy az elkövető fizetőképtelen, vagy adott esetben a vállalat, mint tettes, fizetéképtelen, hivatalos csődeljárás segíti a visszaszerzési eljárást.⁴⁴

A vagyont a megkereső hatóságnak kell visszaszolgáltatni, illetve ha ez valamilyen oknál fogva nem lehetséges más módszert kell alkalmazni. A vagyon közvetlenül a sértettnek vagy a külföldi hatóságnak adható vissza,⁴⁵ bírósági intézkedés alapján, melyet közvetlen visszaadásnak nevezünk. Ezen kívül a bíróság elrendelheti a külföldi hatóságok, bíróságok kártalanítását is.

Végül hangsúlyozandó az elkobzott vagyon részbeni visszaáramlásának tekintetében a résztvevő igazságügyi és rendészeti szervek szerepe, hiszen főszabály szerint a vagyon értékének felével a kormányzat rendelkezik, míg a másik része egyharmad-egyharmad arányban megoszlik az ügyben eljáró bíróság, ügyészség, s rendőrség⁴⁶ között.⁴⁷

2.4. Vagyon-visszaszerzés a gyakorlatban

Az eljárás részletes elemzése után, fontosnak tartom gyakorlati példákkal szemléltetni a fent leírtakat, melyeket megfelelően tükröz a következő két ügy:

2.4.1. Frederick Chiluba és társainak ügye

Az első ügy a korrupcióval vádolt, Zambia volt elnökéről és társairól szól. Az irányadó tényállás alapján az elnök 1995 és 2001 között olyan kétes eredetű pénzösszegeket utalt át különböző bankszámlákra, melyből, mint utóbb megállapítást nyert, a fényűző életmódját finanszírozta. Így többek között ezen vagyon visszaszerzése miatt indított polgári keresetet, 2004-ben Zambia főügyésze. Az ügy érdekessége a joghatósági kérdéseken túlmenően, hogy együttesen

⁴⁴ BRUN–GRAY–SCOTT–STEPHENSON i.m.. 8.

⁴⁵ A vagyon visszaadásán túl elképzelhető bizonyos mértékű fájdalomdíj vagy kárpótlás fizetése. Erről lsd. bővebben: Adrian EISSA–Ruth BARBER: *Confiscation Law Handbook*. Bloomsbury Professional Ltd, Sussex, 2011, 8-9.

⁴⁶ Készpénz esetén a rendőrséget 50%-os hányad illeti meg.

⁴⁷ RIGÓ–MÁTRAI (2011) i.m. 109-110.

indult polgári- és büntetőeljárás is. Az illetékességi/joghatósági kérdések eldöntése után, melynek alapján az eljárásokat londoni bíróság előtt folytatták le,⁴⁸ a londoni Főbíróság elegendő bizonyítékot talált arra vonatkozóan, hogy körülbelül 52 millió dollárt utaltak át Zambiából a Zamtrop elnevezésű bankszámlára, melyet a Londonban található Zambiai Állami Kereskedelmi Banknál vezettek, s melyet úgy kezeltek, mintha egy kívülről működtetett, kormányzati ügylet lett volna. Ezen számlával összefüggésben törvényszéki szakértők megállapították azt a tényt, hogy a pénzt, melyet a Zamtrop számla fogadott, a pénzügyminisztériummal lehet összefüggésbe hozni. A számlán lévő 25, illetve 21 millió dolláros összeg tekintetében a bíróság megállapította, hogy a vádlott egy összeesküvés tagjaként elsikkasztotta ezen összegeket, sőt mely utóbbi összeget a Bulgáriával való állítólagos fegyverkereskedelemből szerzett és svájci és belga bankszámlákra fizetett be. A bíróság továbbá megállapította, hogy a vádlott visszaélést, törvényszegést követett el, mivel tisztességtelenül kihasználta a Zambiai Köztársaságtól kapott ügygondnoki tisztségét. Így a bíróság végső ítéletében megállapította, hogy a vádlott felelős a pénzösszeg, a vagyon és az ezzel egyenértékű tőke elsikkasztásáért.⁴⁹

2.4.2. *Diepreye Alamieyeseigha ügye*

A második ügyben, mely Diepreye Alamieyeseigha-ról, Bayelsa állam volt kormányzójáról szól, az igazságszolgáltatás 17 millió dollárt szerzett vissza, hazai eljárás keretében, Dél-Afrika és az Egyesült Királyság hatóságainak közreműködésével.

Az irányadó tényállás szerint a kormányzót 2005 szeptemberében tartóztatta le a londoni városi rendőrség, pénzmosás gyanújával. A vád alapjául szolgált az a tény, miszerint a nyomozás során megállapításra került, hogy a fent nevezett személynek 2,7 millió dollárja volt bankszámlákon, illetve londoni otthonában elrejtve, mely utóbbi becsült értéke 15 millió dollár volt. Még ez év novemberében, Nigéria Üzleti és Gazdasági Bűncselekményekkel Foglalkozó Bizottsága pénzmosással és korrupcióval vádolta meg a volt kormányzót, s a helyi bíróság közbelső ítéletében biztosítási intézkedést rendelt el a kormányzó Nigériában fellelhető vagyonára nézve. A 1,5 millió dollár értékű készpénzt, melyet az említett személy londoni ingatlanában találtak, a POCA alapján, egy bírósági végzés nyomán elkoboztak, mivel valószínűsíthető volt, hogy a vagyon bűncselekményből származott. Ezen tőkét a brit hatóságok átutaláson keresztül visszafizették Nigériának. A Bahamákon, a Brit Virgin Szigeten, a Seyshelles szigeteken, il-

⁴⁸ Az Egyesült Királyság mellett szóló érvek voltak többek között, hogy a legtöbb vádlott Európán belül tartózkodott, a legtöbb bizonyíték és vagyon itt volt könnyen fellelhető, illetve a sikeres nemzetközi együttműködés valószínűtlensége miatt célszerűbb volt az eljárásokat Londonban lefolytatni.

⁴⁹ BRUN–GRAY–SCOTT–STEPHENSON i.m. 16–18.

letve az Egyesült Királyság területén lévő bankszámlákkal kapcsolatban azonban az eljárás meglehetősen nehézkes volt, illetve a nigériai hatóságok számára nehezen volt bizonyítható a kormányzó kapcsolata a korrupció nyomán létrejött vagyonnal. A fentiek tükrében így a polgári eljárás az Egyesült Királyságban, míg a büntető eljárás Nigériában indult meg. Nigéria megszerezte, ahhoz a szükséges intézkedésre szóló engedélyt, minek nyomán biztosító intézkedést lehetett elrendelni a kormányzó közvetett vagy közvetlen vagyonára, illetve a bankokban vagy a társainál fellelhető dokumentumaira, végül a londoni luxuslakását is elkobzás alá lehetett vonni. Így az egyes javak értékesítése után a tőke visszakérült Nigériába. 2007 júliusában a nigériai Felső Bíróság bűnösnek találta a kormányzót pénzmosás bűntettében, s 2 év börtönbüntetésre ítélte, továbbá elrendelte a Nigériában fellelhető vagyon elkobzását. 2007 decemberében megszületett az ítélet a londoni Főbíróságon is, melyben a bíróság elrendelte a fennmaradó vagyon elkobzását Ciprusról, Dániából, illetve az Egyesült Királyság területéről.⁵⁰

2.5. A vagyon- visszaszerzéssel kapcsolatos érdekes kérdések

2.5.1. A pénzügyi adatok és más bizonyítékok összegyűjtése a nyomozás során

A nyomozás során a szakemberek feladata a célpont meghatározása után, a megfelelő információk és pénzügyi adatok begyűjtése,⁵¹ illetve az, hogy ezen megbízható és felhasználható bizonyítékokat a tárgyalás megkezdéséig megőrizték. A nyomozási tervtől függően, a pénzügyi adatok tartalmaznak minden aktívumot és passzívumot, illetőleg a célpont vagy vállalatának minden bevételét és kiadását. A dokumentumokat és más nyomokat különböző adatbázisokból kell összegyűjteni, ennek alapja lehet az internet, más nyilvánosan elérhető források, kormányhatóságok, pénzügyi intézmények, ideértve az e-banki műveletek, pénzszolgáltató vállalatok, ügyvédi és könyvelő irodák, ingatlanközvetítő ügynökségek, műkereskedők, üzletkötők, utazási vagy más jutalom programok, üzletek, rokonokról, alkalmazottakról, illetve a célpont üzlettársairól, és a célpont-ról szóló információkat. Az információk beszerzésénél nagy segítséget jelentenek különböző hatóságok, mint a bevándorlási hivatal, a határőrség, az adóhatóság, az ingatlan- és gépjármű nyilvántartók, a vállalati- és cégnyilvántartások, a polgári- és bírósági okirattárak.

Különböző nyomozási módszerek⁵² segítik a szakemberek munkáját. A szakértők tipikusan a legalapvetőbb és nem tolazkodó módszereket használják először (mint például az egyszerű adat ellenőrzés), mielőtt összetettebb módszereket al-

⁵⁰ BRUN–GRAY–SCOTT–STEPHENSON i.m. 18.

⁵¹ Az ide vonatkozó releváns adatokról szóló listát lsd bővebben a 3.1. keretbe foglalva. Uo. 44.

⁵² Ilyen módszerek: a személyek fizikai megfigyelése, az e-mail üzenetek-, magánbeszélgetések ellenőrzése, bankszámlák átvilágítása, biztosítási intézkedések, különböző dokumentumok beszerzése, elektronikus megfigyelés, illetve egyéb titkos műveletek.

kalmaznak (mint a lehallgatás). Továbbá a szakértőknek titkos módszereket is alkalmazniuk kell (mint például megfigyelés), mielőtt tovább lépnének a nyilvánvaló módszerekhez (mint a házkutatási engedély), hogy elkerüljék a célszemély lebuktatását. Ezen módszerek egyikének alkalmazása nyomot és információt szolgáltat, így alapul szolgálhat további eljárásokhoz. Egy vállalat vagy ingatlan megfigyelése során olyan dokumentumok kerülhetnek elő, melyek a célpontot összekapcsolják a bankszámlákkal, s alátámasztják további intézkedések alkalmazását, mint bankszámla igazolások beszerzését, mivel ki akarják mutatni a kapcsolatot a célszemély és a bankszámlák között. A fizikai megfigyelés pedig a lehetséges kivizsgálandó személyeket, továbbá ezekkel összefüggésben releváns dokumentumokat fedhet fel, vagy akár az ilyen eljárás során kiderülhet az érdekelt banktól a tranzakcióba belekeveredett vezető banki tisztségviselők vagy azon személyek neve is, akik további nyommal tudnak szolgálni, egy esetleges kihallgatás alkalmával.⁵³

2.5.2. Az ellopott pénz elrejtése

A lopott vagyon elejtése, mely talán a vagyon elleni vagy gazdasági bűncselekményeknél a legérdekesebb kérdésként kezelendő, otthon vagy külföldön lehetséges. Ez utóbbi esetben a vagyont a fejlett, de akár az éppen fejlődő országok pénzügyi központjaiban lévő bankokban rejtik el. A lopott vagyon elrejtése vesztegetés, korrupció vagy pénzmosás esetében igen gyakori, mely utóbbi jól leplezi a vagyon tényleges forrását, a pénz mozgását, a vagyon tulajdonosát, illetve aki a vagyon felett ellenőrzést gyakorolja. A pénzmosás, mely a legkézenfekvőbb példa a pénz elrejtésére, utolsó összekötő kapocsnak tűnhet a korrump cselekmények hosszú láncolatában, hiszen csökkenti az ellopott tőke kinyomozásának lehetőségét, úgy, hogy elzárja a tényleges kapcsolatot a bűncselekmény elkövetője és a lopott vagyon között az eltitkolt tulajdoni viszonyok révén. A pénzmosás különböző tevékenységekből áll, az egyszerű átutalástól kezdve a bonyolult eljárásokig.

Ez utóbbi folyamatokra szemléltető példa, a pénzmosási eljárás, mely általában a következő három szintből áll: az *elhelyezés*, *bujtatás* vagy *rétegzés*, és az *integráció*.

Az *elhelyezés* olyan eljárás, melynek keretében az illegális tőkét elkülönítik a törvénytelen forrástól, s egy vagy több hazai- vagy nemzetközi pénzügyi intézménynél helyezik el.

A *bujtatás* vagy *rétegzés* egy olyan eljárás, melynek során a bűncselekményből származó jövedelmet elkülönítik a forrásaiktól, különböző pénzügyi műveleteken keresztül, s gondoskodnak a teljes anonimitásról.

⁵³ Uo. 44–45.

Az *integráció* pedig a mosott jövedelmet visszailleszti a legális környezetbe, hogy törvényes üzletből származó bevételnek vagy jövedelemnek tűnjön. Itt van a legkisebb veszély a lebukásra, melynél sok esetben csak informátorok segítségével lehet a pénz eredetét feltárni.⁵⁴

A brit szabályozás és gyakorlat fenti sajátosságainak áttekintése után, elengedhetetlennek tartom, ennek jelenlegi magyar helyzetét elemezni, mely a következőképpen alakul:

3. Vagyon-visszaszerzés Magyarországon

A gazdasági bűncselekmények elterjedtsége hazánkban is igen nagy, ezt mutatja az a tény is, hogy az évente körülbelül 420000 regisztrált bűncselekmény 60%-a vagyon elleni,⁵⁵ vagy gazdasági bűncselekmény. Ezen büntettek erősödő voltát hivatott jelezni az az adat is, hogy 2008-ban összesen 168 milliárd forintnak megfelelő kár keletkezett a fent említett két bűncselekmény-kategóriában, de sajnálatos módon a kármegtérülési arány csak 9 % körül mozgott.⁵⁶

Ezen bűncselekmények nyomán keletkezett kár megtérülési igénye egyre erőteljesebb, hiszen adott esetben megélhetési kérdésként is felmerülhet a bűncselekmény útján szerzett vagyon visszaszerzése és az *in integrum restitutio*, azaz az eredeti állapot helyreállítása.⁵⁷ A károkkal összefüggésben elmondható, hogy a bűnüldöző szervek feladata a tettesek elfogásán túlmenően a sértettek kárpótlása, a kárenyhítés, kármegtérítés arányának növelése.⁵⁸ A megtérült pénz vagy értékek sértettekhez való visszajuttatásáról a bíróság rendelkezik ítéletében.⁵⁹

⁵⁴ *Stolen Asset Recovery Initiative: Challenges, Opportunities, and Action Plan*, Washington, The World Bank, 2007, 13.

⁵⁵ Mint példálózó jelleggel élve, lopás, csalás, sikkasztás, hűtlen kezelés.

⁵⁶ Papp Csaba, a Nemzeti Nyomozó Iroda Gazdaságvédelmi Főosztályának vezetője ezt az adatot azzal a példával szemléltette, hogy 100 forintból csupán 10 forintnyi összeg térül meg a sértetteknek.

⁵⁷ RIGÓ Attila – MÁTRAI Lászlóné Dr. Ózsvárh Babett: Az Európai Unió vagyon- visszaszerzési hivatalairól. *Rendészeti Szemle*, 2010/5. 106. [a továbbiakban: RIGÓ–MÁTRAI (2010)].

⁵⁸ VONA Adrienn: Határokon átvitelő vagyonvisszaszerzés, http://mno.hu/migr_1834/hatarokon_ativelo_vagyonvisszaszerzes-265663, [letöltve: 2013.09.03.]

⁵⁹ A sértettek is kapnának a bűnözéssel szerzett vagyonokból, http://hvg.hu/itthon/20090416_vagyonvisszaszerzesi_hivatal, [letöltve: 2013.09.03.]

3.1. A Magyar Vagyon-visszaszerzési Hivatal⁶⁰

A fentiekre tekintettel jött létre az Európai Unió Tanácsának határozata,⁶¹ illetve egy 2010-es ISEC-projekt alapján a Magyar Vagyon-visszaszerzési Hivatal,⁶² mely hazánkban, 2009. március 2-a óta működik,⁶³ a Nemzeti Nyomozó Iroda Gazdaságvédelmi Főosztályának Pénzügyi Visszaélések Elleni Osztálya egyik Alosztályaként, Vagyon- visszaszerzési Egység néven, s e naptól jogosult a tag-államok vagyon-visszaszerzési hivatalai közötti megkeresések lebonyolítására.

A Nemzeti Nyomozó Iroda keretén belül, a 8 fős személyi állománnyal létrejött VVH rendőri egységnek, bűnüldöző szervnek minősül, mely az általános szabályok szerint önállóan végezhet nyomozást, illetve alkalmazhat kényszerintézkedést.⁶⁴ A hivatal tagjai a sokéves rendőri gyakorlati tapasztalattal bíró hivatásos rendőrtisztek, pénzügyi nyomozók, revizorok, jogászok, könyvelők vagy banki felsőfokú tanfolyamot végzettek, végül az idegen nyelven jól beszélő kapcsolattartók.

A VVH feladata a bűncselekmény útján szerzett, illetve a jogtalan vagyongyarapodásból származó javak felkutatása és azonosításának elősegítése, melyeket a büntetőeljárás során az illetékes hatóságok befagyaszthatnak, lefoglalhatnak, elkobozhatnak,⁶⁵ vagy elrendelhetik az ilyen vagyon zár alá vételét.⁶⁶ A VVH az elkövetők anyagi hátterét, -bázisát, már a bűnügyi felderítés során igyekszik feltérképezni,⁶⁷ a nyomozás során a szervezett bűnözői körök számlaszámain, pénzmozgásait, a felhalmozott vagyont veszik számba, hogy az eljárás megindításakor azonnal zár alá vehessék azokat.⁶⁸

⁶⁰ A továbbiakban: VVH.

⁶¹ 2007/845/IB. tanácsi határozat (továbbiakban: határozat).

⁶² COM/2011/790. jelentés, A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak, Az Európai Unió belső biztonsági stratégiájának végrehajtásáról szóló első éves jelentés.

⁶³ A rendőrség szerveiről és a rendőrség szerveinek feladat- és hatásköréről szóló 329/2007. (XII.13.) kormányrendelet.

⁶⁴ RIGÓ-MÁTRAI (2010) i.m. 107.

⁶⁵ Az EU-ban a bűnözők elfogásával azonos súlyú a bűncselekményből származó vagyonok visszaszerzése!, <http://www.kozszolga.hu/hirek/tanuljunk-toluk-eu-ban-bunozok-elfogásával-a>, [letöltve: 2013.09.03.]

⁶⁶ A bíróság bűnügyi zár alá helyezte a vádlottak vagyonát a korábbi Globex-, illetve a vörösiszap katasztrófa miatt indult perben, mely utóbbinál a hatóság több vádlott ingatlanát, bankszámláját, részvényeit vette zár alá.

⁶⁷ Megjegyzendő, hogy a büntetőeljárás egyedüli célja nemcsak a bűnelkövetők elfogása, hanem a bűncselekményből származó vagyon felkutatása és visszaszerzése, illetve a sértett kárpótlása kell, hogy legyen.

⁶⁸ Vagyonvisszaszerzési Hivatal alakult a rendőrségen, <http://www.nepszava.hu/articles/article.php?id=80524>, [letöltve: 2013.09.03.]

3.2. A VVH feladata és a vagyon-visszaszerzési eljárás

A VVH feladatai közé tartozik a társhivatalokkal való együttműködés, a megkeresések teljesítése, beleértve az információszolgáltatás⁶⁹ (továbbá a kérelem nélküli információcserét) iránti megkeresést is. A megkeresés egy meghatározott formanyomtatvány⁷⁰ kitöltésével történik, melyben meg kell nevezni a tájékoztatáskérés tárgyát, indokait és az eljárás természetét. A VVH továbbá adatokat⁷¹ közöl a célzott vagy keresett tulajdonnal, a vélhetően érintett természetes vagy jogi személyekkel kapcsolatban.⁷² Az előbb felsoroltak maradéktalan teljesítéséhez elengedhetetlen a közvetlen, illetve közvetett hozzáférésű nyilvántartásokba történő ellenőrzés, melyekhez többnyire nem szükséges engedély.⁷³ Azonban a bankszámlák átvizsgálása esetén, a banktitok megtartásának kötelezettségéből kifolyólag, az egyes külföldről érkező megkereséseknek tartalmazniuk kell az adatkérő által aláírt titoktartási záradékot. Megjegyzendő, hogy a teljes körű felderítéshez nélkülözhetetlen a társadalombiztosítási- és adótitokhoz, továbbá a biztosítási adatokhoz való hozzáférés.

A vagyon-visszaszerzési eljárás tekintetében elmondható, hogy azt nyomozó hatósággént a vagyon-visszaszerzési hatóság, nevezetesen a rendőrség végzi. Vagyon-visszaszerzési eljárásnak van helye az elkobzás vagy a vagyonelkobzás alá eső dolognak vagy a vagyon a biztosítása érdekében. Ha a bíróság jogerős ügydöntő határozatában vagyonelkobzást rendelt el, a vagyonelkobzás alá eső dolgot vagy vagyont le kell foglalni, illetve zár alá vételét kell elrendelni. A vagyon-visszaszerzési hatóság, illetve az ügyész a lefoglalás, illetve a zár alá vétel megszüntetését követően a vagyonelkobzás alá eső dolgot vagy vagyont a bírósági végrehajtónak adja át, ha a dolgot vagy vagyont az a személy szerezte meg, akivel szemben az elkobzást vagy a vagyonelkobzást elrendelték.⁷⁴

4. Záró gondolatok

Összegzésként elmondható, hogy a brit, common law rendszerben a vagyon-visszaszerzésre irányadó törvény, s ennek iránymutatásait követő gyakorlat egyes aspektusai jól adaptálhatóak a magyar gyakorlatba. Ilyenek lehetnek például,

⁶⁹ A határozat 2. cikkének (1), illetve 3. cikkének (1) bekezdése.

⁷⁰ 2006/960/IB kerethatározatban előírt formanyomtatvány.

⁷¹ Ilyen adat lehet az esetleges bankszámla, ingatlan, gépjármű, nagy értékű tárgyak, továbbá név, cím, születési hely és idő, a bejegyzés időpontja, részvényesek neve, illetve a székhely megjelölése.

⁷² RIGÓ-MÁTRAI (2010) i.m. 108.

⁷³ Ilyen nyilvántartások: rendőrségi-bűnügyi, ingatlan-, cégadatok, nagy értékű légi és úszó járművek.

⁷⁴ Vagyon-visszaszerzési eljárás, http://www.drvilmanyi.hu/ikreator/drv/cms_pub/c_115-hu/vagyon-visszaszerzesi_eljaras-.html, [letöltve: 2013.09.03.]

hogy a brit törvény részletesen, lebontva szabályozza az egyes eljárási fázisokat, a vagyon-visszaszerzési hivatal működésével kapcsolatos elveket, végül részletes fogalmi magyarázattal szolgál. Érdekes megfontolni a Magyarországon még nem igen alkalmazott, viszont a vagyon-visszaszerzés hatékonyságát elősegítő bizonyítási teher megfordulását is, vagy olyan jogi kérdéseket, mint az elkobzott vagyon visszaáramoltatása adott esetben a bíróság, ügyészség, rendőrség részére, mely utóbbinál ösztönzőleg hat ezen momentum. Fontos továbbá a megfelelő szakemberek képzése, a témával kapcsolatos tanfolyamok, konferenciák szervezése, esetlegesen egy látogatás a külföldi, társszervezeteknél, hogy a jogalkalmazók, még inkább elsajátítsák a magyar rendszerbe átültetni érdemes vonatkozásokat. Ezenkívül fokozottan kell ügyelni arra, hogy a különböző szintek, így a rendőri és más szervek között, megfelelő legyen az együttműködés.

Szemben az angol mintával, a hazai szabályozásról, gyakorlatról, ide értve a statisztikát is, meglehetősen kevés információ lelhető fel a nyilvánosság számára. A rendelkezésre álló adatok alapján elmondható, hogy a magyar rendszer még nem eléggé kiforrott, tekintve, hogy csak nemrégiben alakult. Egyes szerzők, mint Pintér Beatrix,⁷⁵ negatívumként jelölik meg, hogy a bűnügyekben eljárók nem fordítanak kellő figyelmet, s időt, a bűnösen szerzett vagy később ennek helyébe lépő vagyon útjának kiderítésére, felderítésére. Továbbá Rigó Attila és Mátrai Lászlóné⁷⁶ cikkükben arra is felhívják a figyelmet, hogy az egyes jogi lehetőségeket a hatóságok nem használják fel megfelelően a jogi gyakorlatban, melyet alátámaszt a vagyon-visszaszerzés alacsony statisztikai aránya is. Pozitívumként fogalmazható meg viszont a jogalkotó azon törekvése, hogy 2012 novemberében módosító javaslatot nyújtott be az Országgyűlésnek, melyben kéri a Büntető Eljárási Törvény⁷⁷ kiegészítését, az XXVIII/B. Fejezettel, mely a vagyon-visszaszerzési eljárást szabályozná. Ezen utóbbi törekvés is azt mutatja, hogy a jogalkotó, s egyben a jogalkalmazó, gyakorlati emberek számára a cél a megfelelő, minél hatékonyabb szabályozás és a gyakorlat kialakítása, nemzetközi minták, így esetlegesen az angol vagy az országhoz közelebb álló kontinentális, alapul vételével, mely remélhetőleg a közeljövőben már ismertté válik.

⁷⁵ PINTÉR Beatrix: Vizsgálat a pénzmosás elleni fellépés büntetőeljárás jogi eszközei körében, <http://ujbtk.hu/pinter-beatrix-vizsgalat-a-penzmosas-elleni-fellepes-buntetoeljaras-jogi-eszkozei-koreben/>, [letöltve: 2013.09.03.]

⁷⁶ RIGÓ–MÁTRAJ (2011) i.m. 114.

⁷⁷ 1998. évi XIX. törvény.

ÚJLENGYELI FÚRÓTORNYOK, OFFSHORE ÉS A CSOPORTFINANSZÍROZÁS

KOVÁCS KRISZTIÁN

1. 4,9 millió hordónyi magyar kőolaj a Mexikói-öbölben

2010. április 20-án robbanás történt a *Deepwater Horizon* nevű olajfúró platformon a Mexikói-öbölben, előidézte az Amerikai Egyesült Államok legsúlyosabb tengeri katasztrófáját. A platform a gázrobbanás hatására kigyulladt, majd több mint egy napi égést követően elsüllyedt, s ma is a tengerfenéken pihen.¹ Valamivel több, mint fél éven múlt, hogy a hírek nem egy magyar fúrótorony (ami egyébként sokkal inkább egy a tengerfenékhez rögzített hajó) tragédiájáról szóltak a hírek. A különösen nagy mélységű fúrásokra tervezett, Dél-Koreában legyártott, a Marshall-szigeteken lajstromozott, a svájci Zugban székhellyel rendelkező – de valójában a texasi Houstonból irányított – Transocean Ltd. által üzemeltetett fúró tulajdonosa 2009 augusztusáig ugyanis egy magyar cég volt. A Triton Hungary Vagyonkezelő Kft. (a továbbiakban: Triton) ekkor apportálta az általa tulajdonolt kilenc fúrótoronyt - köztük a *Transocean Marianast*, a *Discoverer Clear Leadert* és a *Discoverer Deep Seas-t*² – a svájci Zugban alapított Triton Nautilus Asset Leasing GmbH-ba.³ Az apportálásnak hivatalosnak tekinthető – és nyilvános – formában csak a Triton 2009-es üzleti évet érintő mérlegbe-számolójának 1-es számú kiegészítő mellékletében van nyoma.⁴ A cégcsaládon belüli átcsoportosítást megelőzően – az apportként, illetve tőketartalékként kapott olajfúrók bérbeadásából – a Triton rekordbevételeket ért el: 2008-ban az 59. legnagyobb árbevételű, adózott eredményét tekintve pedig az 5. legnyeresége-sebb hazai cég volt - 133,5 milliárd Ft adózott eredménnyel –, s még 2009-ben is, annak ellenére, hogy augusztustól a tornyok bérleti díjai nem hozzá folytak

¹ Stephen TROMANS: Deepwater Horizon and its legal ramifications. *International Energy Law Review*, 2010/5. 163.

² Forrás: DNV Exchange Vessel Info <http://exchange.dnv.com/exchange/main.aspx> [Minden internetes hivatkozás letöltésének napja: 2013.08.30.]

³ Mindkét cég a Transocean Ltd. leányvállalata. Forrás: Transocean Ltd. 2010. évi éves jelentés, kiadva 2011. 02. 28-án. 144. <http://goo.gl/SY3NRI>

⁴ „a svájci leányvállalatba apportált 9 olajfúró torony egyike, a Deepwater Horizon egyelőre tisztázatlan okok miatt megsemmisült a Mexikói-öbölben.” Forrás: Opten Mérlegtár <http://www.opten.hu/>

be, képes volt 81 milliárd Ft adózott eredményt produkálni.⁵ Az eredménytől talán csak az a meglepőbb, hogy ezt a nyereséget – ami nagyobb, mint a Richter Gedeon, a MÁV és az MVM profitja együttvéve – egyetlen alkalmazott nélkül, egy 1800 fő lakosú községben, Újlengyelben érte el, az Ady Endre utca 41. szám alatt található családi házban.

2. Újlengyel, az offshore paradicsom

Újlengyel és a fűrotornyok kapcsolata az iparűzési adóval kezdődött. Pontosabban annak hiányával: a Budapesttől és a Liszt Ferenc Nemzetközi repülőtértől autóval egy órányi távolságra lévő község vezetése a '90-es években – helyesen – arra a következtetésre jutott, hogy mivel vállalkozások elhanyagolható számban vannak jelen a településen, érdemi bevételre nem számíthatnak az adó kivetéséből, ha viszont nem vetik ki, abból származhat némi haszon.⁶ Ezzel, az eleinte 0, később 3, végül 4%-os adó tökéletes táptalajt adott az akkoriban odaköltöző offshore cégeknek.

3. Offshore, adóoptimalizálás, csoportfinanszírozás

3.1. Offshore

Az offshore struktúrák lényegében megszületésük óta változatlanok, azonban a fogalmak tisztázásra szorulnak. Bár a köznyelv az offshore fogalma alatt elsősorban az adóoptimalizálásra (esetenként adócsalásra) létrejött külföldi illetőségű cégeket érti, az első ilyen cégek megjelenésekor még koránt sem ez volt a jellemző. Az angol kifejezést először a hajózásban használták, a kiindulópontja egy nemzetközi jogi szokás volt, hogy az állam területe megközelítőleg egy ágyúlövésnyire terjed a parttól.⁷ Ha pedig nem az állam területén vannak, akkor az állam adót sem vethet ki rájuk – a későbbiekben egy fikcióval bekerült a fogalomba az a személy is, aki ugyan jelen van az országban, ott gazdasági tevékenységet nem végez; tehát tulajdonképpen a parton (shore) túli (off).⁸ Az 1960-as évekre a korábbiakhoz képest meglehetősen lecsökkent a szállítás és a kommunikáció költsége, melyek addig – a kormányzat által kivetett vámok, adók és illetékek

⁵ A Creditreform Kft. 500 legnagyobb hazai céget érintő felmérése a 2008-as üzleti évről. <http://www.scribd.com/doc/25423808/Top-500-2>

⁶ A helyi iparűzési adó kivetése az önkormányzatok számára lehetőség, nem kötelezettség. Lásd: 1990. évi C. törvény a helyi adókról 5. § c) pont.

⁷ Peter MALANCZUK: *Akehurst's Modern Introduction to International Law*. Routledge, New York, 2002. 175–176.

⁸ Brother LAYMAN: *Az Offshore halála*. Szekszárdi Nyomda, Budapest, 2011. 106.

mellett – hagyományosan a terjeszkedés legnagyobb gátjai voltak.⁹ Az egyik első cég, amelyik komoly méretű termelésoptimalizálást hajtott végre ezáltal, a német Siemens volt, mikor is 1963-ban az olcsóbb munkaerőt és nyersanyagot kihasználó az USA-ba szánt exportot illetően áthelyezte a termelést a mexikói Guadalajaraba.¹⁰ Lényegében ez az ún. globális munkaerő *arbitrázs*¹¹ indította el a folyamatot, s ezáltal kezdték el a cégek működésüket nemzetközi szinten optimalizálni.

Az offshore vállalkozásokban közös, hogy a bejegyzés országában nem végeznek gazdasági tevékenységet, alacsony adókulcsú államban jegyzik be őket.¹² Magyarországon a 2005. december 31-ig tartó *offshore láz*¹³ alatt a vámszabad területi társaságokat megillető kedvezményeket biztosító engedéllyel rendelkező (offshore) társaságoknak a következő követelményeknek kellett megfelelniük: a társaságnak belföldön bejegyzett, belföldi székhellyel rendelkező olyan korlátolt felelősségű társaságnak vagy részvénytársaságnak kellett lennie, mely megszerzés nélkül száz százalékig külföldi tulajdonban állt.¹⁴ Utóbbi követelmény alól egyetlen kivétel volt - ugyanis a tagok tulajdonosainak is külföldieknek kellett lenniük –, hogy amennyiben a tag nyilvánosan működő részvénytársaság, akkor a jegyzett tőke 3 százalékáig belföldi tulajdonosa is lehet.¹⁵ Összességében elmondható, hogy az offshore vállalkozások a nemzetközi tervezés eredményeképpen versenyelőnyhöz jutnak, illetve arra törekednek a territóriumhoz kötött vállalkozásokkal szemben; ez kicsúcsosodhat adótervezésben, immateriális javak bérbeadásában, vagy akár csoportfinanszírozásban is.¹⁶

⁹ United States Government Accountability Office: Offshoring – U.S. Semiconductor and Software Industries Increasingly Produce in China and India. Report to Congress Committees. 2006/09. 2. <http://www.gao.gov/new.items/d06423.pdf>

¹⁰ Bill IRVING – Shanin SHOJAI – Suresh GUPTA: Discovering the endgame in the offshore debate. *Journal of Financial Transformation*, Vol. 8., 2003/09. 105.

¹¹ „Lehetőség a vállalkozás számára, hogy azonos elvégzett munkáért egy munkavállalói csoport számára alacsonyabb béreket fizessen, mint egy másinak tenné, tipikusan a munkaerő más földrajzi helyen történő helyettesítésével.” Ford: Kovács Krisztián. Forrás: Shehzad NADEEM: The uses and abuses of time: globalization and time arbitrage in India's outsourcing industries. *Global Networks* 9, 2009/1. 20.

¹² Ezért (is) népszerű célpontok Bulgária (10%), Ciprus (10%) és Írország (12,5%) - 2010-es adókulcsok. Forrás: Eurostat: Taxation trends in the European Union – Data for the EU Member States, Iceland and Norway. 2010. 138. <http://goo.gl/4hFAPq>

¹³ 2003 januárjától már nem lehetett offshore céget alapítani, a még működők 2005. december 31-el pedig elvesztették az offshore státuszt.

¹⁴ 1998. évi LXI. törvény a társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény módosításáról 1. § (2)

¹⁵ Célgazdasági: Társasági adó és osztalékadó, 1999. január 1. <http://cegvezetes.hu/1999/01/tarsasagi-ado-es-osztalekado/>

¹⁶ Edward D. KLEINBARD: Stateless Income. *Florida Tax Review*, 2011/9. 762–763.

3.2. Adóoptimalizálás

Az adóztatással egy idősebb az adózók részéről a törekvés, hogy a lehető legnagyobb mértékben redukálják adófizetési kötelezettségüket. Ez az ún. adóellenállás megvalósulhat adótervezéssel, adókikerüléssel, adómegtagadással és adókijátszással.¹⁷ Az adótervezés gazdasági és gazdaságossági szempontok figyelembevételével történő optimalizáció, mely teljes mértékben legális, összhangban van a jogalkotó azon törekvésével, hogy az adózó a saját maga számára ideális adózási formát tudjon választani.¹⁸ Némileg különbözik az adókikerülés, mely határterületet képez: célja az adóteher csökkentése, de olyan eszközökkel, melyek lehetőségét a jogalkotó eredetileg nem kívánta megteremteni – ennek speciális esete az adómenekülés¹⁹ –, szankció jellemzően nem kapcsolódik az ilyen cselekményekhez, korlátozó tényezőként hat azonban a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás elve.²⁰ Az adómenekülésnek jellemzően negatív a megítélése a közvélemény szemében is, még az olyan országokban is ahol hagyományosan laza az adózási fegyelem, ezért az adómeneküléssel vádolás gyakran használt eszköze az ezzel megvádolt adózóval szembeni szimpátia csökkentésére; ahogyan az történt pl. a közelmúltban az Apple nevű óriáscéggel is a tengerentúlon.²¹ Az Apple az Egyesült Államokon kívüli bevételeit egy ír leányvállalata számláin realizálta, nem utalta át a tengerentúlra. Az ír társasági adó 12,5%-os – szemben az amerikai 35%-al – amit csak az Írországból megszerzett bevételre kell befizetni, továbbá az adótörvények szerint egy vállalkozás akkor számít hazainak, ha az belföldön (is) végez tevékenységet és belföldről irányítják – márpedig az Apple leányt az USA-ból irányítják – a nem hazai vállalkozások pedig további kedvezményeket vehetnek igénybe. Az Apple ezeknek a kiskapuknak köszönhetően éveken keresztül elhanyagolható mennyiségű adót fizetett be. Maga a jelentés is leszögezi azonban, hogy az Apple nem követett el törvénysértést, csak élt a kínálkozó lehetőséggel, Tim Cook vezérigazgató szerint egyébként a cég adózása a törvényeknek és a törvények szellemének is megfelelt.²² Az egyetlen egyér-

¹⁷ NYIKOS Eszter: Adóminimalizálás és bűncselekmény az adójogban: az adókikerülés és az adókijátszás határterületei. *Collega*, 1998/10. 60.

¹⁸ „Nem ütközik jogszabályi előírásba [. . .], ha az adózó olyan szerződést köt, amelynek eredményeként adójogiilag kedvezőbb helyzetbe kerül, feltéve, ha ezt az adót megállapító jogszabály lehetővé teszi.” 2/1998. Közigazgatási Jogegységi határozat

¹⁹ Mikor az adózó az adórendszerek között fennálló előnyös különbségek kiaknázása érdekében székhelyét, lakóhelyét vagy működésének egy részét másik államba helyezi át.

²⁰ HALUSTYIK Anna (Szerk.): *Pénzügyi jog I.* Pázmány Press, Budapest, 2013. 74.

²¹ Forrás: US Senate: *Testimony of Apple Inc. Before the Permanent Subcommittee on Investigations*. 2013. május 31. http://www.apple.com/pr/pdf/Apple_Testimony_to_PSI.pdf

²² Utóbbi kijelentés fontosságát egy 1935-ös ügyben hozott Legfelsőbb Bírósági döntés (Gregory v. Helvering – 293 U.S. 465 (1935) <http://goo.gl/N2axag>), adta, ahol Sutherland bíró kimondta, hogy bár az alperes adózása megfelelt a törvény írott betűjének, azonban semmiképpen sem volt összhangban a törvény szellemével, ezért jogsértésként értékelendő. Lásd: *An ORACLE: Offshore Apocalypse*. USA, 2012. 43–46.

telmően illegális adóellenállási forma az adókijátszás, mely az adótörvények, illetve egyéb kapcsolódó jogszabályok megsértését jelenti. Ez a jogsértés offshore tevékenység esetén eredményezhet büntetőjogi²³ vagy – ha a cselekmény nem bűncselekmény – adójogi szankciót, utóbbit a büntetőjogi mellett is.²⁴ Az adóellenállás ilyen-olyan formában az adóztató – elmaradt haszon formájában, bűncselekmény esetén pedig vagyoni kár formájában is történő – megkárosításával jár, ennek megfelelően minden állam igyekszik korlátozni és/vagy kizárni ennek a lehetőségét, hogy az adóztatásból származó bevételeit maximalizálja. Bár kétségtelen hogy a legnagyobb problémát az adókijátszás és az adócsalás okozza az Európai Unión belül is, a Tax Researcher LLP becslése szerint például az EU-n belüli éves adóbevétel-veszteség 2008-ban meghaladta a tagállamok összes egészségügyi kiadását.²⁵

3.3. Csoportfinanszírozás

A magyar szabályozás szerint a csoport olyan vállalkozások összessége, amelyet egy anyavállalat, annak leányvállalatai és mindazon vállalkozások alkotnak, amelyekben az anyavállalat vagy leányvállalata ellenőrző befolyással vagy részesedési viszonytal rendelkezik.²⁶ A csoportfinanszírozás az anyavállalatnak leányvállalatokkal, illetőleg ez utóbbiak egymás közötti, a likviditás biztosítása érdekében közösen végrehajtott pénzügyi művelete (pénzkölcsön nyújtása).²⁷ A csoportfinanszírozás nem tartozik a Hpt. hatálya alá – megfordítva, egy pénzügyi művelet akkor tartozik a Hpt. hatálya alá, ha megtalálható a Hpt. taxatív felsorolásában, üzletszerű tevékenység része, nem tekinthető csoportfinanszírozásnak.²⁸ A 2006. december 31-ig hatályos holland törvény is ilyen kivételt fogalmazott meg,²⁹ és az új Pénzügyi Felügyeletről szóló törvény (*Wet op het financieel toezicht* – Wft) is ilyen kivételt fogalmaz meg.³⁰ A csoportfinanszírozó tulajdonképpen a cégcsoport belső bankjaként funkcionál, fizeti a leányvállalatok számláit, finanszírozza a beszerzéseket és fejlesztéseket. Legfontosabb sze-

²³ MOLNÁR Gábor: *Gazdasági bűncselekmények*. HVG-Orac, Budapest, 2009. 345–349.

²⁴ Sebastien de MONES – Pierre Henri DURAND – Jean-Florent MANDELBAUM – Martin KLEIN – Alice NIEMANN – Andrea MANZITTI – Guillermo Canalejo LASARTE – Gloria Marin BENITEZ – Graham J. AIRS: Abuse of Tax Law Accross Europe. *EC Tax Law Review*, 2010/3. 137–140.

²⁵ Az adócsalás és adókijátszás elleni küzdelem. J. M. Barroso, az Európai Bizottság elnökének ismertetője az Európai Tanács 2013. május 22-i ülésére. http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/tax2_hu.pdf

²⁶ Hpt. 2. számú melléklet III. 36.

²⁷ Hpt. 2. számú melléklet I. 10.2 e) pont.

²⁸ Hpt. 3. § (12)

²⁹ Willem A. HOYNG – Julie A. ROELVINK: New policy regarding Dutch finance companies. *International Business Law Journal*, 1992/1. 87–88.

³⁰ Wft. Sectie 1:15

repe – véleményem szerint – a cégcsoport általános likviditásának fenntartása, a lehető legolcsóbban. Míg ugyanis egyetlen vállalatnál mind a *Baumol modell*, mind a *Miller-Orr modell*³¹ hatékony lehet, cégcsoporton belül ez azzal jár, hogy a készpénzállomány felaprózódása miatt nagyságrendekkel több forrást szükséges lekötni, melyet akár befektetésre vagy fejlesztésre is fel lehetne használni. Nem beszélve arról, hogy így csoportszinten elegendő egy osztályt fenntartani a pénzügyek intézésére, nem szükséges minden leányvállalatnál külön egy teljes értékű egység.³² Természetesen potenciális veszélyeket is hordozhat egy ilyen csoportfinanszírozási struktúra, mivel a finanszírozónak esszenciális kötelezettsége a likviditás biztosítása: a *Gamble v. Hoffmann*³³ ügyben az Ausztrál Szövetségi Bíróság kimondta, hogy a finanszírozó menedzsmentje azáltal, hogy jogos ok nélkül (mely ok egyébként a csoport érdeke lehetett volna) megtagadta a kölcsön folyósítását a leányvállalatnak, megsértette ezt a kötelezettségét, így – akár anyagilag is – felelős a leányvállalat felszámolásáért. Utóbbi kockázat miatt sok szerző és gyakorlati szakember hangsúlyozza, hogy az egyes cash *poolok* felállítása előtt a legfontosabb meggyőződni arról, hogy a különböző jogrendszerek miként kezelik az ilyen struktúrákat, így például a csoporton belüli pénzmozgások hitelnek minősülnek-e, lehetséges-e a folyó költségek külső forrásból történő finanszírozása, illetve hogy felelhet-e az anyacég a leány fizetéseképtelenségéért.³⁴

4. Csoportfinanszírozási formák

A szakirodalom alapvetően három formáját szokta megkülönböztetni a csoportfinanszírozásnak: zéró kiegyensúlyozásos módszer (*zero balancing system* – ZB), számlasöpréses módszer (*account sweeping system* – AS), képzeletbeli pénzmozgatás (*notional cash pooling* – NCP).³⁵

³¹ Előbbi lényege, hogy egy minimumszintet elérve a vállalat részvények vagy egyéb eszközök eladásával tölti fel a likviditást, utóbbinál a pénzállománynak egy előre meghatározott sávban kell mozognia és mind a pozitív mind a negatív irányú kilengést korrigálnia kell. Lásd: KATONA Klára: *A vállalatgazdaságtan alapjai*. Szent István Társulat, Budapest, 2004. 108–109.

³² Joseph J. SMALLHOOVER: Centralized or decentralized cash management? What are the essential points of an intra-group cash management agreement in a multi-national group? *International Business Law Journal*, 1998/6. 623.

³³ (1997) 24 A.C.S.R. 369. Idézi: Tony CIRO: The Twilight zone revisited: assessing the enforceability of pre liquidation transactions in a corporate group insolvency. *Journal of International Banking Law and Regulation*. 2005/11. 591.

³⁴ Justus JANSEN (Szerk.): *International Cash Pooling – Cross-border Cash Management Systems and Intra-group Financing*. Sellier European Law Publishers, München, 2011. 1.

³⁵ Flavio ACERBI – Domenico GIOIA – Paolo MANGANELLI – Cosimo PENNETTA: *Italy*. In: Marcel WILLEMS - Kennedy Van der LAAN: *Cash pooling and Insolvency: A Practical Global Handbook*. Globe Law and Business, London, 2012. 253–256.

4.1. A zéró kiegyensúlyozásos módszer (ZB)

A ZB-nél az anyavállalat vagy egy erre a célra létrehozott céltársaság (SPV – *Special Purpose Vehicle*)³⁶ vezeti a főszámlát (*master account*), amelyre meghatározott időközönként – például minden nap éjfélkor – minden szolgáló számláról (*slave account*; a leányvállalatok számlái) átutalják a készpénz többletet, a hiánnyal rendelkezők állományát pedig a főszámla tölti fel ugyanekkor. A készpénzállomány méretétől függően tehát a főszámla hitelezője vagy adósa lesz a szolgáló számlának. Minden átutalásról mind a főszámlán, mind pedig a szolgáló számlán könyvelési jelentés készül; könyvelési és számviteli szempontból fontos, hogy minden egyes főszámla bejegyzéssel szemben egy ugyanakkora méretű, de ellentétes előjelű tételnek kell szerepelnie a szolgáló számlákon. A leányvállalatok az így létrejövő ‘betétek’ után kamatot kapnak, míg a kölcsönökért kamatot fizetnek – azaz gyakorlatilag tényleg belső bankként funkcionál a számlakezelő. Ennek megfelelően, akkor éri meg ezt a módszert választani, ha az átlagosan fellépő likviditási igényt vállalatcsoporton belül tudják párosítani egy megközelítőleg hasonló volumenű likviditásbővítéssel, így a csoporton belül tudják tartani azt a kamatbevételt, amit egy külső banknak fizetnének.³⁷ A módszer használatánál elsősorban adójogi megfontolásokat kell figyelembe venni – a csoportfinanszírozók csoporton belüli utalásai jellemzően minimális költséggel járnak –, ha ugyanis a jogrendszer rendes vállalati kölcsönként értékeli, akkor minden utalásnál adófizetési kötelezettség keletkezhet.

4.2. A számlasöpréses módszer (AS)

Az AS – akár a ZB – valódi pénzmozgással operál. A különbség abban van, hogy míg az előző változatnál a főszámla és a szolgáló számlák közti elszámolás periodikusan és automatikusan történik, addig itt nem történik automatikus utalás, a szolgáló számlák minden esetben csak a főszámla kezelőjének utasítására végeznek pénzügyi műveleteket. Az utasításokat akár egy keretmegállapodásban is lefektethetik, de a rendszer anélkül is működőképest. Napjainkban a módszer ritkán használt, mivel folyamatos felügyeletet és döntéseket igényel, így sok benne a hibalehetőség és túlzottan erőforrásigényes, az előnyei pedig – például hogy nem történik minden nap utalás – igencsak marginálisak.

³⁶ KOVÁCS Krisztián: *A szintetikus értékpapírosításról*. In POGÁCSÁS Anett – SZILÁGYI Pál – ÁDÁNY Tamás (Szerk.): *Varietas Delectat*. Pázmány Press, Budapest, 2013. 170–173.

³⁷ John C. HOLLAS – Gordon HANDS: *Transfer Pricing and Intragroup Cash Pooling*. *Tax Management Transfer Pricing Report*, Vol. 19, No. 20. 2011/2. 3.

4.3. képzeletbeli pénzmozgatás (NCP)

Szemben a fentebb ismertetett két módszerrel, ennél a módszerrel nem történik valódi pénzmozgás a főszámla és a szolgáló számlák között – gyakran nincs is meghatározott főszámla. A bankszámlavezető (külső) bank virtuálisan kezeli a pénzmozgásokat és a kamat, illetve a tartozás alapját az adja, hogy mennyit kellene fizetni az egyes számláknak, ha azok ténylegesen elutalták volna a pénzt – ez az egyes számlák fizetőképességét nem érinti, mert harmadik személyekkel szemben a számlákat egységes egésként (*pool*-ként) kezeli a számlavezető bank. Sok ország joga – például Olaszorszáé – nem teszi lehetővé a struktúra használatát, mert tiltja, hogy egy bankszámlával szemben fennálló követelést egy másik számla pozitív egyenlege fedezzen. Olaszországban továbbá a bankoknak törvényi kötelezettsége a napi kamatszámítás, így a képzeletbeli utalás elindításának az időpontja is számottevő mértékben befolyásolná a kamat mértékét, ami a struktúrát egyébként is használhatatlanná tenné.³⁸

4.4. Hibrid módszerek

Ún. *target balancing*-nél a készpénzállomány origója nem nulla, hanem egy előre meghatározott összeg, ami nagyjából megfelel egy napi készpénzszükségletnek – azaz nem ‘söprik’ ki a számlát –, az eltéréseket pedig ehhez képest korrigálják a számlák.³⁹ Tehát itt is történik valódi pénzmozgás, mint az első két módszernél.

A fordított készletezés (*reverse pooling*) átmenet a valós és a virtuális pénzmozgás között. A számlák kezelése egységes egésként történik, az utalások tökeösszege az egyes számlákon marad, azonban a kamatok a főszámlán gyűlnek. Az üzleti nap végén a szolgáló számlák elutalják az összes pénzüket a főszámlára, ami aztán éjfél után egy perccel az esedékes kamatokkal együtt visszautalja az összegeket. Ezzel a módszerrel szinte valódi *poolként* lehet kezelni az összes számlát, és mivel a számlák nem fedezik egymást, csak a mesterszámla végez kiegyenlítést, olyan országokban is használható, ahol nem lehetséges tartozás fedezetéül egy másik számla egyenlegét felhasználni.

Margin pooling (vagy kamat fokozás) esetén szintén *poolként* kezelik a készpénzállományt, különbség a többihez képest azonban, hogy a készpénzhiánnyal küzdő számla úgy is kaphat forrást, hogy a főszámla arányosan minden hozzáférhető számláról szerez be forrást – tekintet nélkül arra, hogy milyen devizában van nyilvántartva, s erre az összegre mindenkinek arányos kamatot fizet. A kölcsönadási hajlandóság fokozása érdekében be van építve egy korrekciós mechanizmus, ami rendes kamaton felül még plusz jutalékot fizet annak, aki nagyobb mennyiségű készpénzt nyújtott az ügyletnek. Így a leányvállalatok ösztönözve

³⁸ ACERBI et. al. i. m. 255.

³⁹ JANSEN i. m. 2–3.

vannak arra, hogy egymást hitelessék – természetesen ez egy ún. belső kartellezést is beindíthat, mivel ha túl sokan nyújtják a kölcsönt, akkor felaprózódik és így a bónusz rendkívüli mértékben lecsökken vagy el is tűnik.

5. A házi bankok előnyei

Az ismertetett finanszírozás által a központi vezetés napi szinten kap információt a leányvállalatok működéséről – amit ráadásul rendkívül nehéz kozmetikázni, főleg az olyan struktúráknál ahol napi szinten történik az információcsere – és így sokkal gyorsabban felfedezi egy-egy vállalat problémáit, mintha csak a szokásos negyedéves jelentésekből értesülne róluk. Nem elhanyagolható ebből a szempontból, hogy az adatok rendkívül könnyen és gyorsan összehasonlíthatók, így könnyen ki lehet deríteni, hogy egy a leányvállalat által régiós vagy iparági problémaként felvezetett anomália vagy a menedzsment az ilyen állításokkal csak magát védi.

A csoportfinanszírozók bevallási kötelezettségeinek köre jóval szűkebb, mint egy hasonló tevékenységet végző, de nem csak csoporton belüli pénzügyi műveletekkel foglalkozó vállalkozásé.⁴⁰ Magyarországon a jogi és piaci környezet 1998 és 2005 között kifejezetten kedvezett az ilyen vállalkozások alapításának,⁴¹ s ezt a vállalkozások ki is használták: 1999. június 3-án jegyezték be az alsópéteinyi székhelyű Fairfax Likviditás Menedzsment Magyarország Kft.-t 605 millió dollár törzstőkével,⁴² s ezt sok másik követte. 2000. december 15-én a kanadai Ontario Ltd. nyolc darab, egyenként 10 000 dollár törzstőkével rendelkező Kft.-t alapított Újlengyelben, melyeket kreatív módon Ontario [szám] Csoportfinanszírozó Kft.-nek neveztek el, a számozás 1-től 10-ig tartott.⁴³ Ugyanekkor jegyezték be – szintén a 122/38. hrsz. alá – a 100 000 dolláros törzstőkéjű Magnastejr Menedzsment Hungary Kft.-t, melynek tulajdonosa az Ontario Inc. volt.⁴⁴ Ekkoriban még régi formájában volt hatályban az 1979-ben az USA-val kötött kettős adóztatás elkerüléséről szolgáló egyezmény,⁴⁵ mely 0 százalékos forrásadót engedett meg az USA-ból Magyarországra utalt kamatbevételre – tehát ha

⁴⁰ 20/2012. (X. 15.) MNB Rendelet I. Melléklet I.

⁴¹ LAYMAN i. m. 106–107.

⁴² Céginfo.hu <http://www.ceginfo.hu/ceg/fairfax-likviditas-menedzsment-magyarorszag-kft-1704109.html#cegekivonat>

⁴³ A 7-es és a 9-es kimaradt.

⁴⁴ Céginfo.hu <http://www.ceginfo.hu/ceg/magnastejr-menedzsment-hungary-kft-1827074.html#cegekivonat>

⁴⁵ Kihirdette a 49/1979. (XII. 6.) MT rendelet a Magyar Népköztársaság Kormánya és az Amerikai Egyesült Államok Kormánya között Washingtonban, az 1979. évi február hó 12. napján aláírt, a jövedelemadók területén a kettős adóztatás elkerülésért és az adóztatás kijátszásának megakadályozásáról szóló egyezmény kihirdetéséről

a cégcsoport Magyarországról finanszírozta az amerikai leányvállalatokat, akkor amellet, hogy nem kellett piaci kölcsönt felvennie, még az adóját is tudta csökkenteni, mivel a kamat vállalatszinten költségként jelentkezett. Továbbá, mivel a hazai vállalatok mérlegében a források és a kitettségek jogi nyilatkozatok alapján jelennek meg – azokat mögöttes tartalmát adóhatóság nem vizsgálja –⁴⁶ a külföldön részesedésként kimutatott kötelezettség a cég mérlegében akár nyújtott hitelként is megjelenhet. Továbbá lehetséges – bár az illegalitás határán mozog – hogy az osztalékadót úgy játsszák ki, hogy magas kamaton folyósítanak olyan kölcsönt az amerikai vállalatnak, amelyre nincs is szüksége, hogy aztán a forrásadó-mentességet kihasználva alacsonyabb kulccsal adózzanak a kamat által hozzájutott jövedelemhez.⁴⁷

Bár 2010. január 1-től megszűnt a kapcsolt vállalkozások között fizetett kamatokra tekintettel alkalmazható adóalap korrekció, ami lehetővé tette, hogy a nettó kamatbevétel felével csökkentsék az adóalapot, ugyanekkortól az adóalap a külföldről származó kamatjövedelem 75%-val (ami ma már 73% az ÁFA mértékének növekedése miatt) csökkenthető lett, így végső soron a csoportfinanszírozó tevékenység előnyösen zárta a jogszabályváltozást.⁴⁸

6. Lehetséges-e az offshore-jellegű vállalkozások valódi differenciálása?

Véleményem szerint nem. Az anyacégek ugyanis folyamatosan keresik azokat a lehetőségeket, amikkel működésüket és adóterhelésüket nemzetközi szinten is optimalizálhatnák, ennél fogva már egy újabb kiskapu megtalálása is gyökeresen alakíthatja át az ilyen cégek profilját. A '90-es évek végén az Újlengyelbe költöző vállalkozások célja – amíg a hivatalos offshore státusz létezett – a kibúvás a társasági adó fizetési kötelezettség alól volt, a státusz megszűnésével kezdtek – a vállalat profiljától függően – immateriális javak és tárgyi eszközök bérbeadásával vagy csoportfinanszírozással foglalkozni.

Tételes adóoptimalizálást (önmagában) ma már nagyon kevés offshore cég csinál, annál is inkább, mivel a korábbi adóparadicsomokba (tax heavens) bejegyzett cégeket már csak a bejegyzés helye miatt is fokozottan ellenőrzik. Bár komolynak tűnő tanácsadó cégek építik fel a rendszert, a vállalkozások élén ún. *nominee directorok* (névleges cégvezetők), illetve több esetben még *nominee shareholders* (névleges tulajdonosok) is kinevezésre kerülnek, a kétoldalú meg-

⁴⁶ Így például egy szabadalom vagy más jog értékét nem bírálhatja felül.

⁴⁷ KOROKNAI Péter – LÉNÁRT-ODORÁN Rita: A speciális célú vállalatok szerepe a hazai gazdaságban és a statisztikákban. *MNB Szemle*, 2011/10. 54.

⁴⁸ UCMS Group: Adó- és Illetékszabályok változása – 2010. [ucmsgroup.hu](http://www.ucmsgroup.hu), 2009. december 14. <http://www.ucmsgroup.hu/hu/hirek/hirlevel-hozzaszolas/ado-es-illetekszabalyok-valtozasa-2010/>

állapodások miatt az első hivatalos megkeresésre kiadják az összes rendelkezésükre álló információt a valódi tulajdonosokról. A *nominee* megbízottak ugyan aláírnak egy titoktartási nyilatkozatot, továbbá egy olyat is hogy minden a céggel kapcsolatos ügy intézése esetén a valódi tulajdonos akaratának megfelelően döntenek, azonban a bűnrészességet egyikük sem fogja kockáztatni. Ennek alából nem kellene problémát jelentenie, hiszen – merem remélni - az esetek nagy többségében az offshore formát választók elsősorban legálisan adót csökkenteni vagy rejtőzködni szeretnének, akár a piaci szereplők, akár az újságírók fürkésző tekintete előtt; ha ugyanis offshore céggént kezdenek bele egy projektbe, ami később bedől, akkor ez nem ejt csorbát a hírnevükön, s emellett még számtalan más előnyt lehet találni. A fő probléma, hogy mára az offshore tevékenység végzése a köznyelvben – nem ok nélkül – összefonódott az illegalitással, hiszen számtalan esetben bűnelkövetésre használják őket, akár az illegálisan szerzett pénzt tisztára mosására, akár jogosulatlan tevékenység végzésére az ‘anyaországban’. Hiba lenne azonban azt a következtetést levonni, hogy az *offshore-lovagok* csak sötét múltú vállalkozók lehetnek: a Citigroup a pénzügyi válság előtt, 2007-ben 427 offshore céggel rendelkezett szerte a világban, a Morgan Stanley 273-al, a Lehman Brothers pedig 57-el.⁴⁹ Az adóparadicsomok felett tehát úgy tűnik, hogy eljárt az idő, ahogy Újlengyel példája is mutatja, több a potenciál az esz-közkölcsönzésben.

7. Kockázatok

A multinacionális vállalatoknál a legnehezebb a pénzmozgások nyomon követése. Nehézkés ez egyrészt az adóhatóságoknak, mivel a tőkemozgások sokszor csak névlegesen történnek, egyes tartozásokat leírva, máskor a követeléseket beszámítva, az adóhatóság pedig nehézkesen vizsgálja ezek valóságtartalmát, sőt, már azt sem mindig tudja megállapítani, hogy a benyújtott bevallások megbízható és valós képet adnak-e az adózó pénzügyi helyzetéről. Sokszor maguk a részvényesek sincsenek tisztában a vállalkozás valós pénzügyi helyzetével, ami a menedzsment részéről felveti a visszaélés lehetőségét. Ugyanakkor egyes cégeket, mint pl. az Apple-t a saját adópolitikája akadályozza meg abban, hogy megfelelő osztalékot fizessen a részvényeseinek: mivel az adócsökkentés érdekében nem vihetik be a bevétel nagy részét az USA-ba, ezért a cégnek már több mint 10 milliárd dollár készpénze van külföldön, amit csak fejlesztésekre vagy vásárlásokra tudna felhasználni, azonban ezt a pénzt a részvényesek bizonyára szívesebben látnák a saját zsebükből.⁵⁰ A cég ugyanis Amerikába egy korlátolt

⁴⁹ LAYMAN i. m. 947.

⁵⁰ HORVÁTH Balázs: Felfoghatatlan mennyiségű pénze van az Apple-nek. technet.hu, 2012. május 25.. http://www.technet.hu/hir/20120525/felfoghatatlan_mennyisegu_penz_az_apple-nel/

felelősségű társaságon (*Limited Liability Company – LLC*) keresztül tudná ‘hazavinni’ a bevételt, azonban adózási szempontból az LLC speciális, mivel három formában teljesítheti adókötelezettségeit: adózhat céggént, *partnership*ként és átlátszó társaságként (*disregarded entity*). Utóbbival nem érdemes foglalkozni, mivel azt az adózási formát csak akkor választható, ha a tulajdonos teljes mértékben elválik a tulajdonostól, erről az Apple-nél az irányításmegosztás miatt nem lehet beszélni. A *partnership*ként történő adózás gyakorlatilag megegyezik azzal, mintha sima személyi jövedelemadót fizetne a tulajdonos, csupán a cég fizeti be az adót azután a nyereség után, amit a tulajdonos kap (vagy amit a kifizetés esetén kapna, ha a közgyűlés ezt megszavazná), viszont rendkívüli módon leszűkíti a szóba jöhető adócsökkentés módját, s cégtulajdonos cégek-nél kevésbé alkalmazható. Érdekesség, hogy 2010-ben az USA-ban a társasági adó csak 7,2%-át adta az összbevételnek, míg a személyi jövedelemadó ennek hatszorosát – azaz a cégek legtöbbször *partnership*ként adózott Céggént történő adózásnál pedig meg kellene fizetni a 35%-os társasági adót, azaz a több mint 10 milliárd dollárból valamivel kevesebb, mint 7 milliárd maradna.⁵¹

Bár az elszámolási árakat, illetve a kamatokat a vállalatcsoport szabja meg, ezt – főleg Magyarországon, illetve az Európai Unión belül – nem teheti meg korlátok nélkül. A transzferárakról szóló rendelet⁵² valamint a vonatkozó Unió joganyag⁵³ megfelelően behatárolja az Unión belüli pénzmozgásokkal kapcsolatos mozgásteret, a lehető legkisebb teret hagyva a visszaéléseknek – bár mint a *Barroso-ismertetőben* láthattuk, még van hova fejlődni.

⁵¹ ORACLE i. m. 292.

⁵² 22/2009. (X. 16.) PM rendelet a szokásos piaci ár meghatározásával összefüggő nyilvántartási kötelezettségről

⁵³ 2011/96/EU irányelv a különböző tagállamok anya- és leányvállalatai esetében alkalmazandó adóztatás közös rendszeréről [2011] HL L 345, 2011.12.29. 8–16. és 2003/49/EK irányelv a különböző tagállambeli társult vállalkozások közötti kamat- és jogdíjfizetések közös adózási rendszeréről [2003] HL L 157, 2003.6.26. 49–60.

A MAGZATELHAJTÁS SZABÁLYOZÁSÁNAK TÖRTÉNETE MAGYARORSZÁGON

TURZA RÉKA

1. Bevezetés

A magzatelhajtást a magyar törvényalkotók már az államalapítást követően büntetni rendelték. Ennek oka elsősorban az, hogy e bűncselekmény elkövetése egyszerre két életet is veszélyeztet: a magzatét és az édesanyáét is. A bűncselekmény társadalomra veszélyességének súlyát, a büntetés mértékét jelentősen befolyásolta az adott kor uralkodó ideológiája, világnézete. Az Árpád-házi királyok valóságos megközelítésétől, eljutottunk a kommunizmus materialista világlátásához majd napjaink világnézetileg semleges hozzáállásához. Mivel a magzatelhajtást minden említett korszakban bűncselekménynek minősítették, ez a folyamat leginkább a törvényi tényállások szükségességének, okának indoklásaiban érhető tetten. Dolgozatomban végigkövetem a magzatelhajtás törvényi szabályozását az Árpád-házi királyoktól napjainkig, minden egyes korszakban megvizsgálom a törvényi tényállásokat, a kiszabható büntetéseket, illetve szeretnék bemutatni konkrét eseteket is.

2. Az államalapítástól a reformkorig

Az Árpád-házi királyok törvénykönyvei még elég szűkszavúan szólnak a magzatelhajtásról, jóval kevesebb forrást találhatunk ebből a korból, mint a Habsburg uralkodók idejéből. Ez igaz a fellelhető törvénytövegekre és a konkrét esetekre is. Fontos jellemzője ennek az időszaknak a kánonjogból eredő *foetus animatus* és *inanimatus* közötti különbségtétel. E szerint a magzat csak a fogantatástól számított negyvenedik napon nyer életet, ekkor lép be a lélek a testbe. Ha a magzatelhajtást még ez időpont előtt követik el, a büntetés mértékének meghatározását a bíróra bízák, ha azonban utána, akkor az már emberölésnek minősül, és a büntetést is ennek megfelelően szabják ki.¹

¹ ANGYAL Pál: *A magyar büntetőjog tankönyve II. kötet Különös rész I. füzet.* Budapest, Athenaeum, 1912. 363.

2.1. Az Árpád-házi királyok törvénykönyvei

Kálmán király volt az első, aki a magzatelhajtást törvénykönyvében büntetni rendelte. Dekrétumainak Első Könyvében az 58. fejezet tartalmazza a rendelkezést. Elég szűkszavú, nem határoz meg büntetési tételt sem. „A magzatjokat vesztő asszonyok a főesperes előtt vezekeljenek.”² Bővebb magyarázat nem található ebben a törvénykönyvben, sem más forrás nem lelhető fel ebből az időszakból. Az viszont világosan látszik, hogy a magzatölés államilag elítélt cselekmény, ez az oka annak is, hogy fontosnak tartották az alapvető normába foglalást. A szankcionálást nem az állami büntetőjog eszközeivel végezték, hanem az egyházi igazságszolgáltatásra bízta. Ez azonban nem jelentette azt, hogy valamiféle enyhe büntetést szabtak ki a bűncselekmény elkövetőjére, éppen ellenkezőleg, rendkívül súlyos jogkövetkezményre számíthatott az ilyen személy.³

A források szűkössége az esetek körében is érzékelhető. Arra vonatkozó adatot találhatunk, hogy milyen büntetéssel sújtották a bűncselekmény elkövetőit. 1279-ben Budán tartott zsinat döntést hozott arról, hogy a magzatjukat mesterséges abortusszal elhajtó nőket kiközösítéssel büntethessék. Ennél nem létezett súlyosabb egyházi büntetés a korban, hiszen ez gyakorlatilag a társadalomból való teljes kiközösítéssel járt együtt.

A későbbi jogalkotással ellentétben a magzatelhajtás lehetséges következményeire az anya egészségével kapcsolatban még nem történt utalás ebben a korban.

2.2. Az Árpád-ház kihalásától az abszolutizmusig. Boszorkányperek kora

VIII. Ince pápa 1484-ben kiadott „boszorkánybullájában” a magzatelhajtást elkövetési magatartásként határozták meg.⁴ Magyarországon boszorkányperek 1768-ig zajlottak, amikor is Mária Terézia betiltotta azokat. A perbe fogott nőket többek között magzatelhajtással is vádolták. 1648-ban Borsod vármegyében Szabó, másként Ravasz Pál özvegyének, Herczeg Katalinnak házasságtörése ügyében Molnár Erzsébet 45 év körüli tanú vallotta, hogy a vádlott egy szolgálóleánynak olyan italt adott, mely alkalmas a magzata elűzésére. A leány ezért három sing gyolccsal fizetett, melyből a tanú varrt inget a vádlottnak. A szolgáló végül az italt nem itta meg. Egy másik tanú, Tárkányi Dorkó, 27 éves miskolci lakos is megerősítette ezt az elbeszélést, és hozzátette, hogy Szabó Pálné neki is felajánlotta, hogy tud neki olyan szert adni, amely elveszejtí magzatát, ha te-

² Kálmán Király Dekrétomainak Első Könyve 58. Fejezet a magzatjokat vesztő asszonyokról.

³ JOBBÁGYI Gábor: *Az élet joga: abortusz, eutanázia, művi megtermékenyítés*. Budapest, Szent István Társulat, 2004. 119.

⁴ BATÓ Szilvia: *A magzatelhajtás Békés vármegye törvényszéke előtt (1790–1847)*. Szeged, a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos bizottsága, 2004. 3.

herbe esne.⁵ 1717-ben Bihar megyében özvegy Totth Pálnét vádolták meg azzal, hogy segített leányának, hogy ne szülessen gyermeke.⁶ Végül megemlíteném még Mázsás Ferencné perét 1754-ből. Ez az eset Csongrád megyében történt. A tanú, Kovács Erzsébet elmondása szerint Mázsásné „rossz legényt kerített” neki, aki őt teherbe ejtette. A vádlott felajánlotta neki, hogy elhajtja magzatját, a tanú azonban elutasította. Egy másik tanú, Nagy Erzsébet szerint pedig egy ismerősének olyan italt adott Mázsásné, amitől többé nem születhetett gyermeke.⁷

A források arról nem szólnak, hogy a vádlottakat végül bűnösnek találták-e, és ha igen, milyen büntetést szabtak ki rájuk. Az azonban jól látható, hogy az ország minden területén előfordultak hasonló esetek, és az is feltételezhető, hogy amennyiben bűnösnek találták a vádlottat, a kiszabott büntetés is hasonló lehetett.

2.3. Az abszolutizmus korszaka

A magzatelhajtás bűncselekménye a boszorkányságtól a XVIII. század második felében, majd a XIX. században az emberöléstől a természettudományok és az orvostudomány fejlődésével párhuzamosan vált el. A kor tudósai már kutatták a bűnözés okait, többek között a magzatelhajtását és a csecsemőgyilkosságát is. Végül két olyan tényezőt találtak, melyek e kérdésben különös jelentőséggel bírtak, ezek pedig a tudatlanság és a nehéz életkörülmények voltak. Ezekre a problémákra nem volt egyszerű megoldást találni, végül némi javulást az abszolutista uralkodók rendeletei jelentettek.⁸

2.3.1. Mária Terézia és II. József rendeletei

Az abszolutista uralkodók idejében még nem született meg egy egységes büntető törvénykönyv. Az uralkodók sem adtak ki olyan rendeletet, melyben a magzatelhajtás konkrét tényállását leírták volna. Mária Terézia és II. József a hangsúlyt a magzatelhajtások megelőzésére fektették. Az első ezzel kapcsolatos rendeletet Mária Terézia 1769. november 7-én adta ki. Ez négy pontot tartalmazott: az első szerint minden helység bírójának tudtára kell adni azon feladatát, hogy amennyiben olyan ténylegesen vagy feltételezhetően várandós nőről, lányról szereznek tudomást, aki házasságon kívül esett teherbe, azok szüleit, gazdáit értesítenie kell. Sőt ezen túlmenően meg kell parancsolnia, hogy a szülésig figyeljenek rá oda, vigyázzanak rá. A második pont arra utasítja a várandós leányok hozzátartozóit, gazdáit, hogy a gyermek megszületéséig ne bocsássák el ezeket a nőket,

⁵ SCHRAM Ferenc: *Magyarországi boszorkányperek 1529–1768 I. kötet*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1983. 133.

⁶ SCHRAM i. m. 87.

⁷ SCHRAM i. m. 302.

⁸ BATÓ i. m. 3.

vagy ha mégis, akkor gondoskodjanak róla, hogy megbízható, „jó keresztény” ember gondviselésébe kerüljenek, ahol a születendő magzat nincs semmilyen veszélynek kitéve. A harmadik pont ezzel összefüggésben azokra a leányokra tér ki, akik korábbi lakóhelyüket szegényükben elhagyták. Ez esetben a helységek bíráit arra kötelezték, hogy ha falujukban ilyen személy tűnne fel, beszélgessenek el vele, a dolgot jelentsék az illetékes szolgabírónak, és tegyenek meg minden szükséges óvintézkedést a szülés biztonságos lefolyása érdekében. Végül a negyedik pont elrendeli, hogy amennyiben mégis magzatölésre kerülne sor, ki kell vizsgálni, hogy a helység előjárói eleget tettek-e az előző pontokban foglalt kötelességüknek, ha pedig nem, akkor „törvényes teczés szerént” el kell marasztalni őket.

Mindezt II. József 1781. április 5-i rendelkezésével azzal egészítette ki, hogy a terhes személyeket nem vetheti alá megalázó büntetéseknek sem a magistratus, sem az egyházi bíraskodás, mert ez is azzal a veszéllyel jár, hogy az ilyen nő szegényében arra vetemedhet, hogy magzatát elhajtja.⁹ II. József a magzatelhajtással vádolt nők tekintetében a kiszabható büntetést is jóval humanusabb keretek között szabta meg a korábbiakhoz képest. „A méhgyümölcs elhajtásának büntetése az első grádicsi (1 hónaptól 5 évig terjedhet) ideig való, de kemény fogság és nyilvánvaló munka. Ezt a büntetést a házas személyekben mindenkor meg kell súlyosbítani.”¹⁰

2.3.2. A *Praxis Criminalis* magyarországi alkalmazása

A XVII. században voltak törekvések arra, hogy a III. Ferdinánd által Alsó-Ausztria számára 1656-ban kiadott büntető rendtartás, a *Praxis Criminalis* Magyarországon is hivatalos jogforrássá váljon. Hivatalos törvényként nem fogadták el, ám 1696-97-ben bekerült a *Corpus Juris Hungarici*-be, s így a XVIII. században már a vármegyei törvényszékek és úriszékek ügyészei, és az eljáró bíróságok is előszeretettel hivatkoztak rá, arra támaszkodva hozták meg ítéleteiket.¹¹ Ez igaz a magzatelhajtással kapcsolatban is. A *Praxis Criminalis* a magzatölést a 66–67. címekben már külön tényállásként tárgyalta, ám még nem volt teljesen önálló bűncselekmény, ugyanis a gyermekölés különös nemének tekintette. Így tehát azokat az anyákat, akik gyermeküket még a méhben, vagy közvetlenül a szülés után megölik, vagy megölni törekszenek, valamint mindazokat a férfiakat és nőket, akik a magzatot valamilyen étel, ital vagy egyéb módszer segítségével idő előtti megszületésre kényszerítik, fővesztésre ítélik. Sőt a *Praxis Criminalis*

⁹ HAJDU Lajos: *Büntetés és büntetés Magyarországon a XVIII. század utolsó harmadában*. Budapest, Magvető Könyvkiadó, 1985. 18–19. 363.

¹⁰ RASKÓ Gabriella: *A női bűnözés*. Budapest, Közigazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1978. 85.

¹¹ ELTE-MAJT honlapja, magyar jogtörténet tantárgy magyarázatai, *Praxis Criminalis* <http://goo.gl/wCuKf>.

a koraszülés előidézése körébe sorolta azt az esetet is, amikor egy férfinak vagy nőnek olyan szert adnak, amitől az meddővé válik.¹²

A Praxis Criminalis megemlíti enyhítő körülményeket is, melyeket enyhébb büntetéssel rendel sújtani. Ezek közé tartozik az az eset, amikor az anya „a gyermeket elesett állapota miatt vigyázatlanságból”,¹³ azaz hirtelen felindulásból öli meg, illetve zavart elmeállapotban vagy gondatlanságból okozza halálát. Ezeken felül enyhébb megítélés alá esik az az anya is, aki úgy hozza magát koraszülést eredményező állapotba, hogy nem tudott terhességéről. Még három esetet említ a forrás szövege: ha megpróbálták ugyan a magzatot elhajtani, de a szerek hatástalanok voltak, és a gyermek élve megszületett, ha a megszületett gyermek torzszülött volt, valamint ha valaki úgy okozta a vetélést az anya bántalmazásával, megijesztésével, hogy nem tudott arról, hogy a nő gyermeket vár.¹⁴

2.3.3. A rendeletek eredményessége, esetek a korszakból

A legfontosabb kérdés a rendeletek meghozása után az volt, hogy volt-e hatása a törekvéseknek. A fellelhető források szerint sajnos nagyon kevés eredményt hoztak, egyetlen nyoma található csak ennek, egy 1776-os tabellában. Egy zempléni házaspár 30–30 botütést, illetve ostort kapott, ugyanis az előjárók figyelmeztették őket, hogy figyeljenek oda a férj nővéreire, aki házasságon kívül esett teherbe, ők azonban ennek nem tettek eleget, és így a magzatelhajtás megtörtént. Ezen az eseten kívül nem található bizonyíték arra, hogy a rendeleteket a gyakorlatban alkalmazták volna, a magzatelhajtás cselekményének szinte minden jogi terhét, következményét az elkövető nők viselték.¹⁵

A magzatölés tekintetében ebben az időszakban a különböző bíróságok gyakorlata eltérő volt. Magzatölésért halálra ítélte Ung sedriája 1782. március 15-én Simkó Erzsébet 14 éves tarnóci lányt és Bars törvényszéke Fodor Ilona 24 esztendősnő nagymálási nőt is. Ugyanakkor ugyancsak magzatölésért a pannonhalmi úriszék Juhos Terézia 16 esztendősnő szerdahelyi leányt csak 2 részletben kiadott 50 ostorcsapásra ítélte, és hazaküldte szülőhelyére, Arnovics Bina 23 éves nőt Bilasovicáról szintén csak 40 ostorcsapást kapott a munkácsi domínium úriszékétől, 50 esztendőst pedig 2 havi börtönre ítélték.¹⁶

Ebben az időszakban a bizonyítás rendkívül nehézkes volt. Azt, hogy a gyermek élve vagy halva született-e, illetve hogy volt-e ölési szándék, az esetek kis részében tudták csak bizonyítani.

A magzatelhajtást elkövető anyákon kívül több nőt is megbüntettek, akik a magzat elűzésére alkalmas szereket kotyvasztottak. Egy hadházi bábát elítéltek,

¹² BÉLI Gábor: *Magyar jogtörténet: A tradicionális jog*. Dialóg Campus, 1999. 199.

¹³ Praxis Criminalis 66.cím 14-15.§

¹⁴ BÉLI i. m. 199.

¹⁵ HAJDU: *Büntett...* 258.

¹⁶ HAJDU: *Büntett...* 258–259.

aki italt készített a gyermekáldás megghiúsítására vágyó fiatal nők számára. Trencsénben bíróság elé került Dubkalova Zsófia 30 esztendőös budetini özvegy azzal a váddal, hogy különféle orvosságot ivott, csak hogy magzatától megszabaduljon. Azt sikerült bizonyítania, hogy az ő csak azért vette be, hogy megszüntesse lázát, így a bíróság csak 3 havi börtönre marasztalta, mivel három hónapos magzatát az ital fogyasztásának hatására elvetélte.¹⁷

3. A reformkortól a II. világháború végéig

3.1. A Csemegi-kódexet megelőző időszak

A reformkorban és az azt követő évtizedekben az első magyar büntető törvénykönyv megszületéséig a jogtudósok több próbálkozást is tettek egy átfogó kódex megalkotására. Dolgozatomnak ezen részében szeretném áttekinteni a létrejött javaslatokat, valamint a kor jogtudósainak értekezéseit a magzatelhajtás témájában.

3.1.1. Az 1843. évi büntető törvénykönyv tervezete

Az 1843. évi büntető törvénykönyv javaslat anyagi részének kidolgozása Deák Ferenc nevéhez fűződik. Végül ez a javaslat sem vált törvénnyé, ugyanis már a főrendiház szavazásán elbukott, ám érdemes megvizsgálnunk. A magzatelhajtásra a 139–143. §§ vonatkoznak. Nem sokban különbözik az 1795. évi tervezettől, a maximális büntetési tételt azonban megemeli.

A 139. § szerint az, aki szándékosan, a magzat elhajtásának céljával valamilyen szerrel vagy más külső módon koraszülést idéz elő, ha a gyermek holtan, vagy életképtelenül születik, három évi rabsággal büntetendő. Ha pedig ezt olyan asszony követi el, aki házasságban esett teherbe, annak büntetése súlyosabb, négy évig terjedő börtön is lehet. A 140. § szerint ugyanígy büntetendő az is, aki az előzőekben leírtakhoz szándékosan segítséget nyújt, vagy az elkövetésre rávesz. Az, aki a nő tudta és beleegyezése nélkül a magzatelhajtás szándékával alkalmaz erre alkalmas szereket és módszereket, akkor is büntetendő, ha végül a gyermek egészségesen születik, és életben marad. Ilyen esetben tehát a kísérletet is büntetni rendeli, ám enyhébb büntetési keretet ír elő, mely két évig terjedhet. Ha azonban a magzatelhajtás sikeres, vagy pedig a terhes nő sérül meg súlyosan, illetve esik veszélyes betegségbe, a büntetés öt évig terjedhet. Ennél is szigorúbb a büntetés, ha a terhes nő meghal, ilyenkor ugyanis a tettest, mint szándékos emberölőt ítélik el.¹⁸

¹⁷ HAJDU: *Büntett...* 262.

¹⁸ FAYER László: *Az 1843-iki büntetőjogi javaslatok anyagyűjteménye I.* Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1896. II. rész 43–44. lap.

Látható tehát a hasonlóság az 1795. évi javaslattal, és a különbségek a büntetési tételek, és a törvényi tényállás szerkezeti felépítettsége is jó felismerhetőek.

3.1.2. Jogtudósok értekezései

Két jogtudóst szeretnék megemlíteni ebben a fejezetben: Szlemenics Pált és Pauler Tivadart. Habár ők kortársak voltak, nézeteik igencsak különböztek, Szlemenics Pál középkorias felfogásától, amely szerint a már élettel bíró magzat megölése rokongyilkosság vagy gyilkosság, jócskán eltért Pauler Tivadar modern álláspontja, akinél a magzatelhajtás már önálló bűncselekmény.¹⁹

Szlemenics Pál szerint „magzat- vagy méhgyümölcs-elűzésén (abortus procuratio) azon büntett értetik, mellyet a még éretlen s méhen kívül meg nem élhető emberi magzat anyjából méhéből elhajtatik.”²⁰ Ez történhet valamilyen külső vagy belső szerrel, szándékosan és gondatlanul is. Az, hogy szerinte e cselekmény gondatlanul is elkövethető, ugyancsak középkorias nézőpontjára utal, ugyanis a modern felfogás szerint csakis szándékosan követhető el a magzatelhajtás. A büntetés kiszabását bírói mérlegelésre bízza, kivéve azt az esetet, amikor a gyermek mozgása az anya méhében már csalhatatlanul arra utal, hogy az már élő magzat volt, ekkor ugyanis a rokongyilkosság, illetve gyilkosság törvényben meghatározott büntetését kell kiszabni az elkövetőre. Ha pedig már eleve halott vagy „romlott méhgyümölcsöt” űznének el, akkor ez nem minősül bűncselekménynek, és így büntetést sem érdemel.²¹

Pauler Tivadar már jóval modernebb felfogást vallott. Szerinte a magzatölés enyhébb megítélés alá esik a gyermekölésnél, ugyanis a méhmagzat még nem tekinthető önálló személynek. Ugyanakkor „miután az állam jogában és érdekében áll, hogy jövődő tagjai életét oltalmazza, az anya részéről e merénylet legszentebb kötelességeivel, másokéről még annak életbiztonságával és testépiségevel is, ellenkezik, méltán büntetés alá vonatik.”²² A bűncselekményt Pauler szerint csakis szándékosan lehet elkövetni. Felsorolja az alanyokat, akik az anya, vagy más olyan személyek lehetnek, akik az anya beleegyezése és tudta nélkül követik el a magzatelhajtást. A magzatot a bűncselekmény tárgyaként határozza meg, függetlenül annak érettségétől és törvényes vagy törvénytelen nemzésétől. Leírja az elkövetési magatartást is: a magzat megölésének szándékával olyan külső vagy belső eszközök alkalmazása, melyek annak halálát vagy „idétlen” születését eredményezik. Az elsőik között említi meg azt a mentő körülményt, amikor a magzatelhajtásra az anya életének megmentése érdekében van szükség. A bűncselekmény a szerek alkalmazása folytán a gyermek halva vagy idő

¹⁹ BATÓ i. m. 5.

²⁰ SZLEMENICS Pál: *Fenyítő törvényszéki magyar törvény*. Pest, kiadja Heckenast Gusztáv, 1862. 127.

²¹ SZLEMENICS i. m. 127-128.

²² PAULER Tivadar: *Büntetőjogtan I. kötet*. Pest, Kiadja Pfeifer Ferdinánd, 1864. 150.

előtti születésével befejezett, egyébként kísérletnek minősül, ha pedig az anya egészsége sérül vagy meghal, akkor bűnhalmazatnak van helye.²³

A bűncselekménynek a tettesek mellett lehetnek felbujtói és bűnsegédei is. Súlyosabban minősül a bűncselekmény, ha azt az anya akarata ellenére követik el. Pauler szerint szakértőnek kell vizsgálnia a használt eszköz és az eredmény közötti okozati összefüggést. Mivel e bűncselekményről törvény nem rendelkezett, ezért a törvényszéki gyakorlatot tartja követendőnek azzal a kiegészítéssel, hogy halálbüntetéssel e bűncselekményt többé ne sújtsák. Mindezek szerint büntetésként hat hónaptól és öt évig terjedő börtönbüntetés szabható ki. Illetve, ha az anya megsérül vagy élete veszélybe kerül, öt évtől tíz évig terjedő büntetésre számíthat az elkövető, ha pedig meghal, akkor szándékos emberölésért vonják felelősségre.²⁴

3.1.3. Esetek a korszakból

Elfogadott törvény híján a korabeli bírói gyakorlat a szokásjogot követte. Békés megye sedriáján zajlottak az alábbi jogesetek. Berczeli Katalin 20 éves szent-andrási hajadon Kozák Józseftől esett teherbe, azonban állapotát nem ismerte fel, vagy nem akarta tudomásul venni, ezért kenő asszonyokhoz és a helység bábájához fordult. Mindegyikük megállapította, hogy a lány viselő. Egyikük be is jelentette a községházán, hogy nehogy valamilyen baj történjen. Az előjárók, és a plébános figyelmeztette, hogy vigyázzon magára. Ennek ellenére napszámba szegődött Szalai Gáspárhoz, és 1825. június 11-én vasárnap kiment kukoricát kapálni. Már éjszaka is fájdalmai voltak, ezért hétfő reggel munka helyett félrevonult és a világra hozott egy valószínűleg élettelen koraszülött fiúgyermeket, amelyet a búzaföldön elásott. Gasó Panna és Némédi Mátyás a keresésére indult, és a vérnyomok alapján megtalálták a gyermeket, melyet újból elástak. Jelentették az esetet a szentandrási bábán keresztül az előjárónak, és ezzel megindult az eljárás. A kihantolt tetemet megmutatták a járási seborvosnak, aki nem boncolta fel, hanem elrendelte az eltemetését, és a szolgabíró sem értesítette a történetekről. Lehoczky Lajos szolgabíró csak a szentandrási előjárók leveléből értesült a dologról. Kozák József a gyermekágy elmúltával feleségül vette a vádlottat. Az ügyész az orvosi szakvélemény hiánya miatt csak a „terhének elvesztését eszközöző” vádat találta megfelelőnek. Nem sikerült bebizonyítani a szándékos-ságot, így 1826. február 28-án a sedria jogerős felmentő ítéletet hozott, de az eljárási költségek megfizetésében marasztalta a vádlottat.²⁵

²³ PAULER i. m. 151.

²⁴ PAULER i. m. 151-152.

²⁵ BATÓ i. m. 7.

A törvényszéknek a legnagyobb gondot az elkövetési magatartás és az eredmény közötti okozati összefüggés bizonyítása jelentette.²⁶ Az a következtetés azonban egyértelműen levonható ezen eseteket vizsgálva, hogy a békési bíróságban a magzatölés gondatlan elkövetésének lehetősége fel sem merült. Feltételezhető, hogy a valóságban sokkal több eset fordult elő, mint amennyi a bíróságok elé került, hiszen már a cselekmény jellegéből is adódik, hogy általában rejtve maradtak, és általában a falusi közösségeknek sem állt érdekében, hogy fény derüljön rájuk.²⁷

3.2. Az 1878. évi V. törvény

A Csemegi-kódex óriási jelentőséggel bír a magyar büntetőjog történetében. Ez az első átfogó büntető törvénykönyv, amelynek általános része 73, különös része pedig 84 éven keresztül volt hatályban. A magzatelhajtás tényállását és büntetési tételét a 285–286. §-ok írják le.

3.2.1. A törvényi tényállás és a hozzá kapcsolódó magyarázatok

A magzatelhajtás törvényi tényállásának megfogalmazásakor a törvényalkotó e bűncselekményt a kódex XVIII. fejezetében, „az ember élete elleni büntettek és vétségek” közt szabályozta.²⁸ A korabeli felfogás szerint a magzatelhajtás büntetendősége azért is indokolt, mert ez által sérül a társadalomnak a népesség szaporodásához fűződő érdeke, valamint mert e bűncselekmény veszélyezteti az anya egészségét, testi épségét is.²⁹ A 285. § szerint magzatelhajtást követ el az „A teherben levő nő, aki a méhmagzatát szándékosan elhajtja, megöli, vagy azt más által eszközölteti, ha a házasságon kívül esett teherbe: 2 évig terjedhető börtönnel, ellenkező esetben pedig 3 évig terjedhető börtönnel büntetendő.”³⁰ A végső változatot az első tervezettől az különbözteti meg, hogy abból hiányzott az „azt más által eszközölteti” elkövetési magatartás, valamint a más személyekre vonatkozó mondat is: „Ugyanazon büntetés éri azt, aki a büntettet a teherben levő nő beleegyezésével követi el, ha pedig azt nyereményvágyból tette: 5 évig terjedhető börtönnel büntetendő.”³¹ A miniszteri indoklás szerint a magzatelhajtás tárgy csak az élő méhmagzat lehet. A magzatot Oppenhof, Schwarze és a német és szász büntető törvénykönyvek nyomán már a fogantatás pillanatától

²⁶ BATÓ i. m. 17.

²⁷ BATÓ i. m. 28.

²⁸ GILÁNYI ESZTER: *Női bűnök. A magzatelhajtás, a gyermekölés és a gyermekkítétel büntetőjogi szabályozásának áttekintése*. Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Tomus XXIV. 79–98., 2006. 81.

²⁹ ANGYAL i. m. 363.

³⁰ 1878. évi V. törvénycikk a magyar büntetőtörvénykönyv a büntettekről és vétségekről.

³¹ 1878. évi V. törvénycikk.

előnek tekinti, már nem érvényesül az a korábbi nézet, miszerint a magzatelhajtást csak a terhesség 40. napja után lehet elkövetni.³² A törvényi tényállást megvalósítja, mind a méhen belüli cselekmények, mind pedig a koraszülés előidézése. Az akarati oldalról elengedhetetlen a célzat, amely a magzat megölésére irányul, ugyanakkor a bűncselekmény befejezettségéhez szükséges, hogy a célzatra irányuló magatartás, cselekmény legyen oka a magzat halálának, ugyanis ha azt nem ezek okozzák, illetve ha a gyermek életben marad, csupán kísérletről lehet szó.³³

A bűncselekmény csak szándékosan követhető el, nincsen gondatlan alakzata. Igaz ez azokra is, akiknek cselekménye az anya bántalmazására irányul, de végül magzatelhajtást eredményez. Őket csak testi sértésért lehet felelősségre vonni, az abortálás legfeljebb a testi sértés súlyát növelheti. A törvény a büntetési tételek meghatározásánál különbséget tesz házasságon kívül és házasságon belül teherbe esett nők között, súlyosabb büntetést mérve az utóbbiakra. Ezzel a különbségtétellel az 1843. évi javaslatot követik.³⁴

A 286. §-ban a törvényalkotó még súlyosabb büntetést szab ki azokra, akik a magzatelhajtást az anya beleegyezése vagy tudta nélkül követik el, valamint azokra is, akiknek cselekménye az anya halálát okozza. Az első esetben a büntetési tétel felső határa öt év, a második esetben pedig ez tíz évtől tizenöt évig terjedő fegyházbüntetés lehet. Azért fontos ez a különbségtétel, mert ezen esetekben az elkövetők magatartása a magzat életén kívül az anya életét, testi épségét is fenyegeti, és ezért azokkal az esetekkel szemben, ahol az anya beleegyezik a magzatelhajtásba, itt ez is büntárgyat képez. Látható, hogy a törvénytöveg csak az anya halálát rendeli súlyosabb büntetéssel külön súlytani, az őt ért egyéb testi sérülésekről nem szól. A miniszteri indoklás szerint ennek az az oka, hogy a 286. § első mondatában szereplő öt évi fegyházbüntetés elegendő az ilyen esetekben, míg az anya halála olyan mértékben növeli a bűncselekmény súlyát, hogy szükséges volt bevezetni egy magasabb büntetési tételt is.³⁵ A szabadságvesztés mellett ezen esetekben hivatalvesztés is kimondandó.³⁶

Halmazatról a terhes nő esetében nem beszélhetünk, ha a kísérletek és a befejezést eredményező cselekmények találkoznak, ellenben anyagi halmazat áll fenn magzatelhajtás kísérlete és gyermekölés szándéka vagy gondatlan emberölés között, ha a nő a gyermeket élve megszüli, és csak ez után öli meg. Harmadik személy esetében ha a magzatelhajtás a nő halálát okozza, *delictum compositum*ról van szó. Ha harmadik személy követi el a cselekményt, és az a

³² Lőw Tóbiás: *A magyar büntetőtörvénykönyv a büntettekről és vétségekről (1878:V. t.c.z.) és teljes anyaggyűjteménye*. Budapest, Pesti könyvnyomda-részvény-társaság, 1880. 497.

³³ Lőw i. m. 497.

³⁴ Lőw i. m. 498.

³⁵ Lőw i. m. 498-499.

³⁶ ANGYAL i. m. 372.

nőnek testi sértést okoz, akkor a testi sértés beleolvad a magzatelhajtás tényállásába.³⁷

Összefoglalva tehát a bűncselekmény védett jogi tárgya a „méhmagzat életéhez való joga”,³⁸ alanya lehet a teherben levő nő, vagy tőle különböző harmadik személy, amennyiben az elkövetésben mindketten részt vettek, önálló tettesei a cselekménynek. A magzatelhajtásban részt vehetnek felbujtók és segédek is. Az elkövetés tárgya a még élő magzat, tekintet nélkül annak korára, elkövetési magatartás pedig az elhajtás és a megölés lehet. A befejezettséghez szükséges a gyermek illetve a magzat halála, mert amennyiben életben marad, csak kísérletről lehet szó. A cselekmény bármilyen eszközzel és módon elkövethető, amely arra legalább relatíve alkalmas. Ahhoz, hogy a harmadik személy cselekménye a 286. § hatálya alá essen, tudnia kell a beleegyezés hiányáról.³⁹

Fontos még megemlíteni, hogy a cselekmény csak akkor büntetendő, ha jogtalan. Abban az esetben ugyanis, ha az orvos illetve szülésznő a magzatot az anya életének megmentése érdekében hajtja el, kizáró ok merül fel. Ez már megjelent az 1843. évi javaslatban is, méghozzá a 138. § 1. pontjában, valamint összhangban van a kor többi törvényének, törvénytervezetének modern felfogásával is.⁴⁰

3.2.2. A felmerülő elméleti és gyakorlati kérdések

A törvénnyel kapcsolatban megfogalmazott legjelentősebb kritika az volt, hogy a törvény szövege nem tartalmazza az úgynevezett orvosi indikáció esetét, tehát az anya egészsége érdekében történő magzatelhajtást.⁴¹ Az, hogy ez a kimentő ok létezik, nem derül ki a 285–286. §-ból. 1933-ban két curiai döntés az, amely megtöri a mindaddig létező abszolút tilalmat.⁴² Ennek törvénybe foglalását leginkább az érintett orvosok szorgalmazták.

A nyomozások kapcsán komoly hátráltató tényezőként jelent meg az orvosi titoktartás. Felvetődött az is, hogy azt újra kellene szabályozni. Egészen konkrétan a megoldást az jelenthette, hogy a titoktartás bűncselekmény esetén az orvosra se terjedjen ki, ő is köteles legyen vallomást tenni.⁴³

³⁷ ANGYAL i. m. 369–371.

³⁸ FINKEY Ferenc: *A magyar büntetőjog tankönyve*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 1914. 594.

³⁹ ANGYAL i. m. 364–369.

⁴⁰ ANGYAL i. m. 369.

⁴¹ MENDELÉNYI László: *A magzatelhajtás de lege ferenda. (Különös tekintettel az orvos büntetőjogi felelősségére)*. Budapest, Pallas irodalmi és Nyomdai rt., 1933. 5.

⁴² JOBBÁGYI i. m. 125.

⁴³ ERNYEI ISTVÁN: *A magzatelhajtás elleni védekezés kérdése*. Budapest, Athenaeum, 1939. 15.

3.2.3. *A magzatelhajtás törvényi tényállásának alkalmazása a gyakorlatban*

B. István D. Istvánné szülésznőt arra kérte, hajtsa el nővére magzatát, hogy így megszabadítsa a családjukat a szegénytől. A műtétért D. Istvánnénak díjazást is fizetett. A két alsó fokú bíróság D. Istvánné cselekményét a 285. § második bekezdésének második tétele szerint ítélte meg, tehát a szülésznő a magzatelhajtást nyereségvágyból követte el. Ugyanezt állapították meg B. István esetén is, aki azonban a Curiánál fellebbezett. A Curia kimondta, hogy a vádlott a cselekményt nem nyereségvágyból követte el, hiszen a pénzt ő fizette a szülésznőnek, és B. Istvánt a 285. § első bekezdésének első büntetési tétele alá eső méhmagzatelhajtás büntetében ítélte bűnösnek.⁴⁴

Egy következő ügyben a vádlott B. Zsuzsanna magzatát hajtotta el, aminek következtében az anya is meghalt. A másodbíróság bűnösnek találta a 285. § második bekezdése szerinti magzatelhajtásban, és ezzel összefüggésben anyagi halmazatban állapította meg a 290. § alá eső emberölés vétségét. A vádlott ez ellen panaszt nyújtott be a Curiához, amit az elutasított, az indoklás szerint ugyanis két külön tényálladási elemekkel bíró bűncselekmény létesült.⁴⁵

3.3. *Rendkívüli helyzet a világháború következtében*

A háború egyik szomorú következménye a katonák által elkövetett erőszakkal fogant rengeteg magzat. A megerőszakolásokat leginkább az országba bevonuló orosz katonák követték el. Ezen felül a népegészségügyi és élelmezési helyzet is kétségbeesztő volt.⁴⁶ Ez rendkívül súlyos következményekkel járt, ekkor elkezdett az első repedés a magyar törvényeken. 1945. február 14-én a Budapesti Nemzeti Bizottság engedélyezte a rendkívül súlyos helyzetre tekintettel a korai terhesség-megszakítást szülész szakorvos vezetésével. Később ezt kiterjesztették a vidéki kórházakra is. Ennek fő oka a már említetteken kívül az volt, hogy adott helyzetben nem volt biztosítható az újszülöttek és az anyák megfelelő orvosi ellátása. Az abortuszokat 1945. június végéig engedélyezték, majd ezt a határidőt meghosszabbították, így egészen 1946. március 29-éig végeztek műtéteket. Fontos hangsúlyozni, hogy a törvényt nem változtatták meg, a magzatelhajtás továbbra is bűncselekménynek minősült, csupán eljárást nem lehetett indítani ebben az időszakban azok ellen, akik a határozat szerint jártak el.⁴⁷

⁴⁴ VARGHA Ferenc, LENGYEL Aurél: *Büntetőjogi döntvénytár*. Budapest, Franklin Társulat, 1916. IX. kötet 224.

⁴⁵ VARGHA Ferenc, LENGYEL Aurél: *Büntetőjogi döntvénytár*. Budapest, Franklin Társulat, 1917. X. kötet 67–68.

⁴⁶ GILÁNYI i. m. 82.

⁴⁷ SZABÓ A. Ferenc: *Az abortuszkérdés és a magyar társadalom századunkban*. Budapest, Magyar Napló Kiadó, 1999. 20–21.

4. 1945-től napjainkig

Az ezt megelőző századokban már elérték a legjelentősebb lépést, azaz a bűncselekmény törvényi tényállásba foglalását, azonban 1945-től kezdve olyan erkölcsi és társadalmi változások zajlottak Magyarországon, melynek következtében a magzatelhajtás megítélése gyökeresen megváltozott, és úgy vélem, ez majdnem olyan fontos e kérdésben, mint a törvénybe foglalás. Ebben a fejezetben szeretném végig követni az útnak ezen utolsó szakaszát.

4.1. A háború utáni népesedési politika

4.1.1. A Ratkó-korszak

Budapesten a vetélések száma rendkívül magas volt, és ezek nagy része feltételezhetően illegális abortusz miatt következett be. Szigorításokat vezettek be, megindult az abortusz elleni küzdelem. Felvilágosításokat, abortuszellenes előadásokat tartottak, filmeket vetítettek, magzatelhajtási perekben pedig rendkívül szigorú büntetéseket hoztak.⁴⁸

Az abortusz elleni harc 1953-ban csúcsosodott ki. A fő feladat az abortuszt végző orvosok, szülész nők és kuruzslók üldözése lett. A legnagyobb problémát az okozta, hogy a nőket munkába kényszerítették, közben meredeken zuhant az életszínvonal, így a lakosság körében jogos ellenérzések merültek fel az abortuszrendszerrel kapcsolatban.⁴⁹ Az abortuszt elvégző orvosokra, bábákra olyan mértékű büntetéseket szabtak ki, melyek már nem elrettentésként hatottak, sokkal inkább gyűlöletet keltettek. Enyhülést végül Nagy Imre 1953-as miniszterelnöksége jelentett. Országos amnesztiát hirdetett, sokakat kiengedett a börtönből.⁵⁰

4.1.2. Szemléletváltás, abortuszliberalizáció

Néhány évvel a Ratkó Anna neve által fémjelzett rendeletek kibocsátása után, 1956-ban óriási fordulat állt be az abortuszkérdéssel kapcsolatban. Elfogadták a terhesség-megszakítások kérdésének szabályozásáról és a magzatelhajtás büntetéséről szóló 1047/1956. (IV.3.) sz. MT határozatot, mely felállította az abortuszbizottságokat, melyek feladata a terhesség-megszakítás engedélyezése volt. Akkor is végezhettek abortuszt, ha azt a bizottság nem javasolta, ám ekkor a kórházi költségeket ki kellett fizetni.⁵¹ A változás fő oka abban keresendő, hogy az ország akkori vezetői az abortuszliberalizációtól a társadalmi feszültség enyhü-

⁴⁸ SZABÓ A. i. m. 29.

⁴⁹ JOBBÁGYI i. m. 136–137.

⁵⁰ SZABÓ A. i. m. 33., 35.

⁵¹ GILÁNYI i. m. 82–83.

lését várták. Nem vizsgálták az új szabályok lehetséges hatásait, sőt a pártállam tiltotta, hogy a kérdésről orvosi, jogi, esetleg erkölcsi vitákat folytassanak.⁵²

4.2. *A szocialista jogalkotás büntető törvényei*

Az új rendszerben a királyi Magyarország törvényei hamar elavulttá váltak, nem volt ez másként Csemegi büntetőkódexével sem. Új törvényt kellett alkotni, mely megfelelt a szocialista ideológiának is. Ez meg is történt 1961-ben, majd 1978-ban is. E két törvény változásokat hozott magzatelhajtás körében is.

4.2.1. *Az 1961. évi V. törvény*

A szocialista jogalkotás első büntető törvénye a magzatelhajtást a személy elleni bűntettek körében szabályozza, a 256. §-ban.

„(1) Aki más magzatát elhajtja, három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) A büntetés hat hónaptól öt évig terjedő szabadságvesztés, ha

- a) az elkövető visszaeső;
- b) a büntetett üzletszerűen vagy
- c) a nő beleegyezése nélkül követték el;
- d) a büntetett súlyos testi sértést okozott.

(3) A büntetés két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztés, ha a büntetett halált okozott.

(4) Az a nő, aki magzatát elhajtja, vagy elhajtatja, hat hónapig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(5) Nem büntethető magzatelhajtás miatt, aki a terhesség megszakítását az arra hivatott szerv által jogszabály alapján kiadott engedélynek megfelelően hajtja, illetve hajtatja végre.”

A magzatelhajtás védett jogi tárgya a nő egészsége és a méhmagzat, elkövetési tárgya a méhmagzat. Elkövetheti az anya, vagy más személy az anya beleegyezésével, vagy anélkül. Az elkövetési magatartások nem változtak. Azonban a korábbi felfogástól eltérően már nincs semmi jelentősége annak, hogy a magzat házasságon kívül vagy belül fogant, és ez azóta nem is változott.⁵³ Amennyiben a magzat nem holtan születik, illetve a koraszülés esetén nem hal meg, nem beszélhetünk befejezett magzatelhajtásról, csupán a magzatelhajtás kísérletéről.

Az (5) bekezdés fontos újítást tartalmaz, speciális jogellenességet kizáró okot határoz meg, mellyel az előző büntető törvénykönyvben nem találkozhatunk. A jogszabályok, melyek alapján az engedélyt ki lehet adni, a már korábban is említett 1047/1956. (VI. 3.) MT. sz. határozat, valamint a 2/1956. (VI. 24.)

⁵² JOBBÁGYI i. m. 138–139.

⁵³ GILÁNYI i. m. 83.

EüM. sz. rendelet voltak. Ezek három indikációt határoztak meg: magzatelhajtást akkor lehetett végrehajtani, ha a nő élete vagy egészsége védelmében volt rá szükség, ha a magzat súlyos károsodással bírt, illetve, ha a kérelmező az előzetes felvilágosítás meghallgatása után is ragaszkodott az abortusz végrehajtásához. Fontos feltétel volt, hogy a terhesség ideje nem haladhatta meg a 12. hetet, kivételesen azonban ezt a határidőt négy héttel meg lehetett hosszabbítani.⁵⁴

A következő esetet az 1961-es törvény alapján bírálták el. A terheltet 1967 novemberében és 1968 februárjában három terhes nő kereste fel, és ő kérelmükre mályvagyökérrel felnyúlt méhükbe, s ezért mindegyik nőtől 100 Ft-ot kapott. Két nő nem sokkal a beavatkozás után kórházba került és elvetélt, majd négy illetve három nap múlva gyógyultán távoztak. A harmadik esetben a beavatkozás nem járt következménnyel, így ezzel kapcsolatban fel is mentették. Mivel az elkövetőt már korábban is elítélték magzatelhajtás vádjával, a Legfelsőbb Bíróság üzletszerűen elkövetett magzatelhajtás miatt 1 évi szabadságvesztésre ítélte, valamint 1 évre a közügyektől is eltiltotta.⁵⁵

4.2.2. Az 1978. évi IV. törvény

1978-ben új büntető törvénykönyvet alkottak, mely 2013. július 1-jén veszti hatályát, tehát dolgozatom írásakor még ez a törvény jelenti a büntetőeljárások alapját. A korábbi törvényhez hasonlóan ez is a személy elleni bűncselekmények között szabályozza, a 169. §-ban.

„169. § (1) Aki más magzatát elhajtja, büntetett követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) A büntetés öt évig terjedő szabadságvesztés, ha a magzatelhajtást

a) üzletszerűen,

b) a nő beleegyezése nélkül,

c) súlyos testi sértést vagy életveszélyt okozva követik el.

(3) A büntetés két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztés, ha a magzatelhajtás halált okoz.

(4) Az a nő, aki magzatát elhajtja vagy elhajatja, vétséget követ el, és egy évig terjedő szabadságvesztéssel, javító-nevelő munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendő.”⁵⁶

Az elkövetési magatartások, a befejezettség, kísérlet, illetve a lehetséges elkövetők tekintetében nem hozott lényegi változást. Azonban fontos különbség, hogy nem rendelkezik kifejezetten jogszabályi engedélyről, mint jogellenességet kizáró okról, ám továbbra is voltak ilyen tartalmú rendeletek, később pedig

⁵⁴ GILÁNYI i. m. 83.

⁵⁵ BAGI Dénes: *Büntetőjogi döntvénytár – Bírósági határozatok 1968. január – 1969. december*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1970. 378–379.

⁵⁶ 1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről.

törvény, és amennyiben az ezekben foglaltakat betartották, az büntethetőséget kizáró oknak minősült.⁵⁷

4.3. A magzatelhajtás szabályozása a 2012. évi C. törvényben

A magzatelhajtás körében az 1978. évi IV. törvényhez képest a 2013 júliusában hatályba lépő új büntető törvénykönyv nem tartalmaz semmi újdonságot, szinte szóról szóra egyezik, csupán egy-két nyelvtani pontosítás, finomítás fedezhető fel. Ilyen például, hogy az új törvény 163. § (3) bekezdése „ha a magzatelhajtás halált okoz” megfogalmazás helyett a „ha a magzatelhajtás az állapotos nő halálát okozza” formulát alkalmazza.

5. Összegzés

Évszázados folyamat volt a magzatelhajtás törvényi tényállásának kialakulása. A magzatjukat elhajtó nők felelősségre vonása rengeteget változott a boszorkányperektől kezdve, a szokásjogot alkalmazó bíróságokon át napjaink büntető törvényen alapuló ítélkezéséig. A büntetés mértékének meghatározása mutatja legszembélyesebben, milyen súlyos bűncselekménynek tartották az adott korban, hogy milyen volt a társadalmi megítélése.

Kialakult a magzatelhajtás törvényi szabályozása, mely mindenképpen előrelépés. Vannak azonban olyan problémák, melyek minden évszázadban, még napjainkban is jelentősek. Különösen az esetek nyilvánosságra kerülése és felderítése tartozik ide, hiszen a bűncselekmény jellegéből adódóan, amennyiben nem jelentkeznak szövődmények, a cselekmény az esetek jelentős részében könnyen eltitkolható. A nők szempontjából javulást jelent, hogy ma már az illegális abortuszok nagy részét hozzáértő kezek végzik, és ezt nem koszos helyen, alkalmatlan eszközökkel teszik, mint néhány évszázaddal korábban. Napjaink legfőbb feladata, hogy a törvényi tényállás alapján minden elkövető felelősségre legyen vonva, és ehhez a hatóságoknak mindent meg kell tenniük, hogy az effajta illegális magzatelhajtásokat, melyeknek száma még most sem megbecsülhető, felderítsék.

⁵⁷ GILÁNYI i. m. 84.

AZ EMBRIONÁLIS ÖSSEJTKUTATÁS JOGI SZABÁLYOZÁSA

VARGA RÉKA ILDIKÓ

„Abban, ami hasznos, hatalmas vívmányokat mutat-
hat fel az ember, ám föltépte a világszakadékokat is,
és hol fog, hol tud még megállni?”

(Carl Gustav Jung)

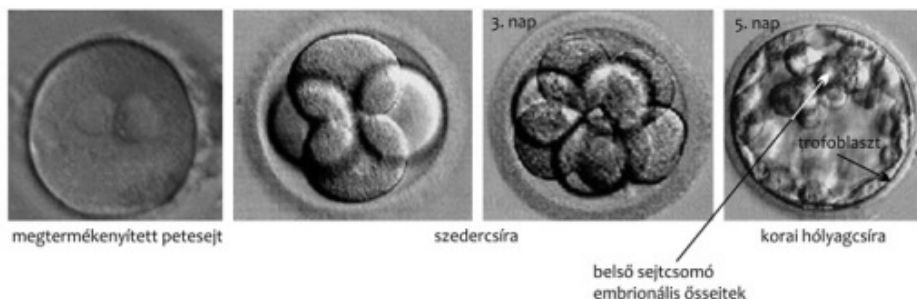
1. Bevezetés

Napjainkban az embrionális őssejteket számos kutatási területen alkalmazzák, melynek következménye, hogy egyre nagyobb figyelmet kapnak hétköznapi szinten is. A média által közölt, gyakran pontatlan vagy téves információk negatívan befolyásolják a kutatások megítélését, egyes klinikák megalapozatlan ígéretei az őssejtkezelésekkel kapcsolatban pedig hamis reményeket ébreszthetnek a betegekben. Egy új eljárásnak, terápiának a hitelességét nem a napi sajtóban való megjelenése biztosítja, a tudományos közléseknek elsősorban a szakfolyóiratokban kell helyet kapniuk. Mindemellett tény, hogy az őssejtkutatás páratlan lehetőséget nyújt az orvostudomány számára, a jövőben ugyanis alkalmas lehet beteg sejtek, szervek, szövetek pótlására. Mégis gyakran heves vitákat váltanak ki az ilyen jellegű kutatások, mely adódhat abból, hogy egyesek az élet szentségének védelmére kelnek, mert álláspontjuk szerint az embrionális őssejt is védendő, belőle emberi lény fejlődhetne, de előfordul az is, hogy a bizalmatlanság csupán a hiányos ismeretekből adódik. Ezért fontos tisztázni, hogy mi az embrionális őssejt, meghatározni annak eredetét, felhasználását és annak korlátait.

2. Az embrionális őssejt

Az embrionális őssejt, mint minden sejtünk a megtermékenyített petesejtből származik. A megtermékenyített petesejt osztódásnak indul, majd egy néhány sejt-ből álló szedercsíra (morula) jön létre. A szedercsíra korai fázisában (4 sejt-es állapot) a sejtek totipotens jellegűek. A *totipotens őssejtek* jellegzetessége, hogy

belőlük „bármilyen lehet”, bármilyen sejttypussá alakulhatnak, tehát az összes információt hordozzák, ami a teljes szervezet felépítéséhez szükséges, egymástól elkülönítve is képesek létrehozni egy egész élőlényt. A következő fázis a hólyagcsíra (blasztociszta) állapot, amikor a sejtek elveszítik totipotens jellegüket, már nem képesek „bármire”, de még mindig széles fejlődési potenciállal rendelkeznek. A blasztociszta belsejében található az úgynevezett belső sejt tömeg, amit embriócsomónak is neveznek. Ezek a sejtek ún. *pluripotens* tulajdonsággal rendelkeznek, jellemzőjük, hogy ugyan már differenciálódásnak indultak, de szinte az összes testi sejt kialakulhat belőlük. Az embriócsomóban létrejött a még szinte „mindent tudó” pluripotens sejtek csak átmenetileg léteznek, a fejlődés során differenciálódnak, tehát útjuk során eldől, hogy milyen testi sejtekké válnak, szöveti őssejtekké vagy idegsejtekké stb., viszont az embrióból kiszakítva, mesterséges környezetben fenntarthatók, megőrzik az alapító sejtekre jellemző tulajdonságaikat.¹ Tehát az embrionális őssejtek az embriócsomó pluripotens sejtjeiből hozhatók létre.



Megemlíthető még az ezt követő fázis is, amikor a pluripotens sejtek *multi-potens* sejtekké alakulnak át. Ezek már nem embrionális, hanem *szöveti őssejtek*, amelyek önmegújításra képesek, de csak az adott szövet sejtjeinek képzésére alkalmasak. Ilyen például a csontvelői őssejt és a köldökzsinórvérben található vérképző őssejt is. Egyelőre a csontvelői őssejtterápia az, ami bizonyítottan sikeres.

2.1. Embriócsomó felhasználásának korlátai

Az eddig leírtak alapján tehát a pluripotens sejtek azok, amelyekből még számos sejt kialakulhat, mindaddig amíg nem differenciálódnak véglegesen. Ezen tulajdonságuk lehetőséget nyújtana számos betegség orvoslására, tekintve, hogy különböző sejtekké képesek fejlődni, korlátlan számban osztódnak, így lecserélhetnék, pótolhatnák a beteg sejteket a szervezetben. Például izomsorvadásos beteg-

¹ SZATMÁRI István: A pluripotens őssejtek különleges biológiai programja, embrionális és indukált őssejtek. *Magyar Tudományos Akadémia folyóirata*, 174. évfolyam. 2013/6. 684–685.

ségek esetében elméletileg az őssejtek izomsejtekké alakulhatnának, Parkinson-kórnál pedig az idegrendszer károsodott területein ép idegsejtek keletkeznének.

Ezeknek a sejterápiás eljárásoknak viszont fokozott lenne a kockázata. Nagy a veszélye ugyanis, hogy amennyiben pluripotens sejteket visszajuttatnák a szervezetbe akkor abban tumorok, jóindulatú daganatok fejlődnének ki. Valójában nincs ilyen jellegű hatékony embrionális őssejtkezelés. Következésképpen az embrionális őssejtek terápiás célú felhasználása még várat magára, de a kutatások ma is zajlanak a sejtek daganatképző jellegéről.²

Ennek ellenére több olyan klinika is alakult, amely az őssejterápia által ígér gyógyulást a reményvesztett betegeknek. Ukrajnában, Kínában és Oroszországban is foglalkoznak terápiás célú kezelésekkel. A magyar betegek kijutását, az ezekkel a klinikákkal szerződésben álló cégek segítik. Például az S.O.S. Karitas Kft. a Kijevi Idegsebészeti Klinikával áll kapcsolatban és szervezi meg a betegek kijutását és gyógykezelését. A klinikán a terápiák között szerepel az időelőtti öregedést megelőző kezelés, fiatalító gyógykezelés, az élet minőségének javítása, de mindezek mellett az igen súlyos betegségek gyógyítására is lehetőséget kínál, mint például a látóideg sorvadás kezelése embrionális idegszövet alkalmazásával, valamint a kemoterápia következményeként legyengült immunrendszer visszaprogramozása egészséges állapotra őssejt-injekció segítségével. A gyógykezelések listáján nagy számban szerepelnek a gyógyíthatatlan betegségek, ezzel meghatározva a célcsoportot. Sajnálatos, de nem kell átlépnünk hazánk határait ahhoz, hogy hasonló esettel találkozunk. Az IRM Zrt. őssejtkutató laboratóriuma 2007-ben nyitotta meg kapuit, viszont csak az őssejtek gyűjtésére, vizsgálatára és tárolására kaptak engedélyt, a terápiás célú felhasználásra nem, az utóbbit célzó beadványaikat az Egészségügyi Tudományos Tanács többször is elutasította. Ennek ellenére megkezdték az „őssejterápiát”. A kezelésekhöz állítólag embrionális őssejtet használtak, amit a terhesség-megszakításból származó „darált” abortumokból állítottak elő. Viszont az embrionális őssejtek a blasztociszta szakaszban érhetők el (a megtermékenyítést követő 5–14 nap), ekkor a trofoblaszt sejteket eltávolítják és a megmaradt belső sejtömeget laboratóriumi körülmények között tovább tenyésztik majd a pluripotens sejteket különálló sejtekké bontják, ezeket lehet több mint 200 testtípusú sejt differenciáltatni. Tehát a klinika által ígért terápia nem minősülhetett embrionális őssejterápiának, kockázatos is lett volna egy ilyen jellegű kezelés, hiszen még csak kísérleti stádiumban van. A terápiában közreműködő orvosokkal szemben 2009-ben indult eljárás. Az ügyészség csalásként minősítette az esetet, a sértetteknek ígért gyógyulás csupán megtévesztés volt.³

² RAJNAVÖLGYI Éva: A pluripotens őssejtek klinikai célú felhasználásának lehetőségei és korlátai. *Magyar Tudományos Akadémia folyóirata*, 174. évfolyam, 2013/6. 695.

³ 2013. 09. 11-ei tárgyalás alapján.

2.2. Az őssejtek „forrása”

Az embrionális őssejtkutatásokhoz szükséges őssejtek kinyerésére két lehetőség van. Az egyik az *in vitro* fertilizáció során fennmaradt embriók felhasználása, ami etikai, személyiségi jogi kérdéseket vet fel, tekintve, hogy a pluripotens sejtek mesterséges úton való eltávolítása a továbbiakban meggátolja az embrió fejlődését. Bár ezeket az embriókat egy sikeres művi megtermékenyítést követően már nem használják fel, mégis kérdéses a jogi státuszuk. A másik a *sejtmagátültetési újraprogramozás, azaz klónozás*, amit számos Európai országban tiltanak.

A klónozásnak két lehetséges útja van. A legelterjedtebb, szinte rutinszerűen alkalmazott módja az *embriófelezés*, amikor az embriót kétsejtes vagy négysejtes állapotában felezik, így genetikailag identikus ikrek jönnek létre. Ez az eljárás a természetben is létrejövő egypetűjű ikrek keletkezését szimulálja. Genetikai szempontból ezek utódok tekinthetők genetikailag azonosnak, azaz klónoknak.⁴ Másik formája a *sejtmagátültetési klónozás*, amely során a petesejt sejtmagját eltávolítják (enukleáció), a helyére pedig a donor valamely érett testi sejtének (pl. hámsejt) sejtmagja kerül, ez az ún. szomatikus sejtmag transzfer. Ezt követően a petesejtet elektromos impulzussal osztódásra készítetik (elektrofúzió), mintha hímivarsejt termékenyítette volna meg, majd megkezdődik a klónozott embrió fejlődése, totipotens sejtek jönnek létre, amelyek tovább osztódnak, blasztociszta állapotban pluripotens sejtekké válnak. Viszont sejtmagátültetés révén az embriók genetikai állománya nem lesz 100%-ban azonos, mivel a sejt citoplazmájában található mitokondriális DNS, a petesejt DNS-ét tartalmazza, ezért az így létrehozott embriók nem genetikailag azonos másolatok, klónok.

A klónozás célja szerint lehet reprodukív vagy terápiás. A *terápiás klónozás* által „személyre szabott” őssejtek létrehozása is lehetséges, mivel a klónozott embrió fejlődése során kinyerhető pluripotens sejtek az előzőekben leírt tulajdonságaik alapján alkalmassá lennének egyéni sejt- és szövetpótlásra vagy génterápiára, mert a sejtmagdonor szervezetéből nem löködnének ki.⁵ A terápiás célú klónozás elősegíthetné a még csak tünetileg kezelhető betegségek gyógyítását, (Parkinson-kór, cukorbetegség) mivel e betegségek korlátozott gyógyíthatóságának oka az átültethető szövetek hiánya vagy a donor és a recipiens immunológiai összeférhetetlensége. Nem kizárt, hogy a jövőben ezek a kísérletek elvezethetnek emberi szervek laboratóriumi előállításához is. Egyelőre csak kísérleti stádiumban van, az állatkísérletekben már sikeresen alkalmazták, Parkinson-kóros patkányokba ültettek be terápiás célú klónozással létrehozott sejteket.⁶ A terápiás klónozásnak nem célja egy klónozott emberi személy létrehozása, hiszen az embrió az eljárás során elpusztulna, amikor a belső sejtörmegét felhasználnák a

⁴ SZABÓ Gábor: *Sejtbiológia*. Budapest, Medicina, 2009. 727.

⁵ DINNYÉS András: Őssejtek és a klónozás lehetőségei. *Magyar Tudomány* 2004/4. 292.

⁶ SZABÓ i. m. 732.

beteg javára. Tehát annak csak a gyógyítás és a kutatás területén lenne jelentősége.

Ezzel szemben a *reproduktív célú* klónozás esetén egy teljes, kifejlett élőlény, emberi személy létrehozása lenne a cél. Az eljárás folyamata megegyezik a terápiás klónozásával, csak hogy itt az embrió nem pusztulna el, hanem az anyaméhbe kerülne beültetésre a további fejlődése érdekében. A sejtmagátültetési újraprogramozást reproduktív céllal állatok esetében már többször alkalmazták, de a leghíresebb minden bizonnyal Dolly a bárány, akit 1996-ban hoztak létre, ezzel rohamos fejlődés következett be a sejtmagátültetés terén. Még ugyanebben az évben klónoztak szarvasmarhát, majd kecskét, juhot és még számos haszonállatot.

A klónozással kapcsolatban sok a média általi túlzás, számtalan cikkben olvashatjuk, hogy titkos laboratóriumokban egyes kutatók azon munkálkodnak, hogy létrehozzanak egy emberi klónt, vagy már létre is hoztak, de valójában ilyen emberrel kapcsolatos kísérlet még nem történt. Viszont érthető az aggodalom a társadalom részéről, hiszen ha állatok esetében már sikerrel jártak miért ne kísérelnék meg az emberrel is. Egyrészt nem elhanyagolható a tény, Dolly születését 276 sikertelen sejtmagátültetés előzte meg, voltak embriók, amik már egészen korán elpusztultak, elvetéltek vagy torzszülötként jöttek a világra, tehát a technikai megvalósítás nem problémamentes. Másrészt érdemes figyelembe venni a kutatók szakmai tudását és felelősségérzetét. Volt már rá példa, hogy a kutatók önkéntes moratóriumot fogadtak el a molekuláris biológiai kísérletek tekintetében, amíg annak fel nem mérték lehetséges veszélyeit, ezért korlátozó szabályok és megnehezített körülmények között folytathatták a kutatómunkát.⁷

Értéke, haszna a terápiás klónozásnak van többek között a humán gyógyászatban, ami nem jelent tényleges veszélyt a társadalomra, érdeket nem sért. Mégis jogi problémákat vet fel, mert a veszély lehetősége már támadhatóvá teszi. A másik tényező, az élet lehetőségének a kezdete, mivel a kutatás során az embrió elpusztul.

3. Az embrió fogalma

Az embrió meghatározását illetően befolyással bírnak a különböző vallások, filozófiák és az orvostudomány, így a jogi meghatározás is országonként eltérő, van ahol embriónak minősül már a megtermékenyített petesejt is, máshol a megtermékenyített petesejtet csupán a beágyazódásának időpontjától tekintik embriónak.

Magyarországon az egészségügyi törvény 165. §-a szerint az embrió „minden élő emberi embrió a megtermékenyítés befejeződése után a terhesség 12.

⁷ VENETIANER Pál: A DNS szép új világa. Budapest, Klututrade, 1998. 12. 140–140.

hetéig”⁸ *Németországban* az embrióvédelmi törvény 8. cikkének (1) bekezdése⁹ értelmében az embrió olyan megtermékenyített emberi petesejt amely az ivarsejtek egyesülését követően továbbfejlődésre képes, továbbá minden embrióból kivont sejt, amely az ehhez szükséges további feltételek fennállása esetén osztódni és egyedé fejlődni képes. Az ESchG szerint ezek az egyedé történő továbbfejlődésre képes sejtek a totipotens sejtek. A német törvény pluripotens sejtekként határozza meg azokat az őssejteket, amelyek képesek bármely más tetszőleges sejtjűpussá továbbfejlődni, azonban egy teljes egyed már nem válhat belőlük. *Spanyolországban* viszont létezik a preembrió fogalma, amely szerint az in vitro előállított és a petesejt progresszív osztódásából származó sejtcsoportokból létrehozott embrió a megtermékenyítéstől a tizennegyedik napig. Az embriót az embrionális fejlődés szakaszaként határozza meg, amely abban az időpontban kezdődik, amikor a megtermékenyített petesejt az organogenezis¹⁰ bekövetkezéséig az anyaméhben található, és amely a megtermékenyítést követő 56. napig tart, kivéve azokat a napokat, amelyek során a fejlődés megállhatott volna. *Angliában*, ahol a legmegengedőbb a szabályozás, így engedély birtokában az embriókkal való kutatás is, az embrió a megtermékenyítés alatt álló, vagy egyéb, embrió előállítására alkalmas eljárás alá vont petesejt.¹¹ Az élet kezdetének kérdésében, tehát nincs egységes álláspont a jogalkotás szintjén sem.

Az Európai Unió Bírósága is vizsgálta az emberi embrió fogalmát, Oliver Brüstle német kutató és a Greenpeace eV között folyó eljárás során.¹² Oliver Brüstle idegi elősejtek és azok embrionális őssejtekből való előállítására szolgáló eljárásra és alkalmazására vonatkozó német szabadalom tulajdonosa volt. Ez az idegrendszeri betegségek kezelését tette lehetővé. Az Európai Parlament és a Tanács 1998/44/EK irányelv 6. cikke (2) bekezdésének c) pontja kimondja, hogy nem részesülhet szabadalmi oltalomban az emberi embrió alkalmazása ipari vagy kereskedelmi célra.¹³ Ennek a kizárásnak az értelmezését kérte a Bíróságtól Németország, azt, hogy még ha csak a biotechnológiai találmányok oltalmának érdekében is, de határozza meg a Bíróság az emberi embrió fogalmát. A Bíróság előzetes döntéshozatalában a nemzeti bíróságokra bízta annak meghatározását, hogy az emberi embrióból a blasztociszta szakaszban nyert őssejtek beindíthatják-e az emberi egyedé fejlődés folyamatát, és hogy azok az emberi embrió fogalma alá tartoznak-e. Mindezt pedig a tagállamoknak a tudomány ál-

⁸ 1997.évi CLIV. törvény az egészségügyről (A továbbiakban: Eütv.)

⁹ Gesetz zum Schutz von Embryonen (Embryonenschutzgesetz-EschG) 1991. (a továbbiakban: ESchG)

¹⁰ Organogenezis: a szövetek differenciálódása és a szervek kialakulása az egyedfejlődés során.

¹¹ C34/10. sz. ügy, Yves Bot Főtanácsnok indítványa Oliver Brüstle kontra Greenpeace eV.

¹² C34/10. sz. ügy Oliver Brüstle kontra Greenpeace eV.

¹³ 1998/44/EK irányelv a biotechnológiai találmányok jogi oltalmáról HL L 213, 1998.07.03., 13–21.

lására tekintettel kell megállapítaniuk.¹⁴ A 112/11.sz. sajtóközleményben a Bíróság szerint az emberi embrió fogalmát szélesen kell értelmezni. Ennek megfelelően a Bíróság úgy ítélte meg, hogy minden emberi petesejt már a megtermékenyítésének szakaszától kezdve „emberi embriónak” minősül, amennyiben e megtermékenyítés az emberi egyeddé fejlődés folyamatának beindítója. Szintén „emberi embriónak” kell minősíteni azon megtermékenyítetlen emberi petesejtet, amelybe érett emberi embrió sejtjéből származó sejtmagot ültettek át, valamint azon megtermékenyítetlen emberi petesejtet, amelyet szűznemzés útján osztódásra és továbbfejlődésre ösztönöznek. Az emberi embrióból a blasztociszta szakaszban nyert őssejteket illetően a Bíróság megállapította, hogy a nemzeti bíróságnak kell a tudomány állására tekintettel meghatároznia, hogy ezek beindíthatják-e az emberi egyeddé fejlődés folyamatát, és következésképpen az „emberi embrió” fogalma alá tartoznak-e.¹⁵

Az emberi embrió fogalmára nincs egységes meghatározás, így a kutatóorvosok számára adott a lehetőség, hogy olyan országokban folytassák kutatásait, ahol az emberi embrió fogalma szűkebb, és ahol nincs a jogszabályok által akadályoztatva a tudományos kutatás.

4. Hazai szabályozás

Magyarországon még nem született törvény az őssejtkutatásról, a vonatkozó szabályok sem teljesen egyértelműek. Az *egészségügyi törvény* 180. § (1) bekezdése szerint embrió kutatási célra nem hozható létre, viszont a 175. § rendelkezik arról, hogy az in vitro fertilizáció során fennmaradt embrió orvostudományi kutatás céljára adományozható a létrehozó szülők által (könnyebbség azonban a kutatók számára, hogy az Egyesül Államokból már a kutatás számára előkészített sejtvonalatokat importálhatják), tehát az embrióval és ivarsejttel való kutatás lehetséges, egészségügyi államigazgatási szerv engedélye alapján, az engedélyben meghatározott dokumentációs rendnek és a jóváhagyott kutatási tervnek megfelelően. A törvény 159.§ (1) bekezdésben meghatározza azokat a kutatási célokat is, amelyek érdekében az ivarsejtek és embriók felhasználhatók, eszerint kizárólag diagnosztikus, terápiás, megelőzési és rehabilitációs eljárások tökéletesítése, új eljárások kidolgozása, valamint a betegségek kóroktanának és patogenezisének jobb megértése, valamint az orvostechikai eszközök hatékonyságával, teljesítőképességével kapcsolatos klinikai adat gyűjtése céljából lehet. A kutatás jellegének, kockázatainak megfelelő szakmai feltételekkel rendelkező egészségügyi szolgáltatónál végezhető, amennyiben a kutatási tervet engedélyezték, a

¹⁴ C34/10. sz. ügy Európai Unió Bíróságának ítélete a az EUMSZ 267.cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában.

¹⁵ Az Európai Unió Bírósága 112/11. sz. sajtóközlemény, Luxemburg, 2011. október 18.

megelőző vizsgálatok igazolják a hatásosságát és biztonságosságát, s ha nem létezik más, az emberen végzett kutatáshoz hasonló hatékonyságú eljárás. A 159. § (1) bekezdés e) pontja már nem vonatkoztatható az embrióval történő kutatásra. A törvény tiltja a klónozást is, miszerint reprodukciós eljárás vagy más egészségügyi szolgáltatás, illetve orvostudományi kutatás során embriót több embrió vagy a fogamzással kialakult tulajdonságoktól eltérő vagy további sajátossággal rendelkező egyed létrehozatalára, felhasználni nem lehet, egymással genetikailag megegyező egyedek nem hozhatók létre.¹⁶

A törvény az embriót a következőképpen határozza meg: „embrió: minden élő emberi embrió a megtermékenyítés befejeződése után a terhesség 12. hetéig”.¹⁷ Ez a definíció nem fed le a sejtmagátültetéssel létrehozott embrió fogalmát, hiszen itt nincs szó a hímivarsejt általi megtermékenyítésről, a sejtosztódást fúzióval indítják el. Ugyanez a probléma az Alaptörvény II. cikkének esetében, mely szerint magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg, viszont a fogantatás a petesejt és a hímivarsejt egyesülése.

Az emberi ivarsejttel és embriókkal való kutatásnak *büntetőjogi akadályai* is vannak. A Büntető Törvénykönyv 172. §-a kimondja, hogy aki emberi embrión illetve ivarsejten engedély nélkül vagy engedélytől eltérően orvostudományi kutatást végez, vagy emberi embriót kutatási célból létrehoz, büntett miatt egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. Törvényi tényállást valósít meg az is, aki emberi embriót több emberi embrió létrehozatalára használ fel, a 173. § (1) b) pontja alapján pedig, aki emberi embrió sejtjeit szétválasztja két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő, mindezzel tiltja a sejtészétválasztásos klónozást, de a sejtmagátültetési módszerre nem terjed ki. A 174. § (1) bekezdése egyértelműnek tűnik: „Aki orvostudományi kutatás vagy beavatkozás során egymással genetikailag megegyező emberi egyedeket hoz létre büntett miatt öt évtől tíz évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.” Büntetőjogi célja szerint a humán klónozást rendeli büntetni. Azonban a genetikailag megegyező emberi egyed fogalma a sejtmagátültetés esetében ismét nem állja meg a helyét, mert az utód a nem lesz genetikailag azonos a már említett mitokondriális DNS visszamaradása miatt.

Az Oviedói Egyezmény Kiegészítő Jegyzőkönyve az emberi lény klónozásának tilalmáról, preambulumban megállapítja, hogy a tudományos fejlődés eredményeképpen a klónozás az embriódivízió és a sejtmagátvitel révén az embert is érintheti. Ezért az 1. Cikk kimondja, hogy tilos minden olyan beavatkozás, amelynek célja egy élő vagy holt emberi lénnel genetikailag azonos emberi lény létrehozása. Meghatározza, hogy a cikk értelmében a genetikailag azonos emberi lény azt az emberi lényt jelenti, akinek egy másikéval megegyező sejtmagállo-

¹⁶ Eütv. 180. § (5) bek.

¹⁷ Eütv. 165. § a) pont.

mánya van.¹⁸ Ezzel szemben az Eütv. 165. § b) pontja az emberi lény fogalmát a magzattal összefüggésben határozza meg, miszerint a magzat: a méhen belül fejlődő emberi lény a terhesség 12. hetéig. Az „megegyező sejtmagállomány” lefedi a klónozás sejtmagátültetési eljárását is. Az Egyezmény tiltja az emberi embrió kutatási célból való létrehozását is, viszont az embrión végzett in vitro kutatás lehetséges, amennyiben azt törvény megengedi, de megfelelő védelmet kell biztosítani az embrió számára. Az Eütv. értelmében az in vitro fertilizáció során fennmaradt embrió kutatási célra felhasználható, viszont az a kutatás során elpusztul.¹⁹ Mindezekből látszik, hogy az Egyezmény és az Eütv. nincsenek összhangban.

5. Német szabályozás

Németország az embriókkal való kutatásokat az embrióvédelmi törvény kerekei között szigorúan szabályozza. Az ESchG büntetni rendeli a petesejtek olyan mesterséges megtermékenyítését, amely a nő terhességének előidézésétől eltérő célra irányul, valamint meghatározza, hogy a mesterséges megtermékenyítés céljából legfeljebb három embriót lehet az anyatesten kívül létrehozni, illetve beültetni.²⁰ Ezenfelül a 2. § (2) bekezdése szerint büntetendő az emberi embrió in vitro létrehozása, ha az nem a terhesség előidézését szolgálja. Következésképpen embriót létrehozni csak a terhesség előidézése érdekében lehet, emellett megakadályozza, hogy felesleges embriók keletkezzenek, amelyeket esetleg kutatási célból fel lehetne használni.

A törvény 2. § (1) bekezdése alapján büntetendő, aki az in vitro megtermékenyített vagy a nőtől a méhbe történő beágyazódási folyamat előtt kivont emberi embriót eladja, a fennmaradását nem szolgáló célból átadja, megszerzi vagy felhasználja. Az „*embrió fennmaradását szolgáló cél*”, is jelentős korlátozó tényező a kutatás tekintetében, hiszen az az eljárás során elpusztul.²¹ A 6. § alapján tilos a klónozás is, de az azonos genetikai információval rendelkező embriót érti a klón alatt, így a sejtmagátültetési klónozást nem foglalja magában, mert – a korábban említettek miatt – az utód nem lesz genetikailag 100%-ban azonos. A 8. § embrióként határozza meg a megtermékenyített petesejtet, amely az ivarsejtek egyesülését követően továbbfejlődésre képes, viszont a sejtmagátültetés során az osztódás elindítása mesterséges úton zajlik, hímivarsejt nélkül, így erre az eljárásra a törvény nem vonatkoztatható. Az embrió fogalmába tartozik az

¹⁸ 2002. évi VI. törvény (Oviedói Egyezmény) Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikk.

¹⁹ NAVRATYIL Zoltán: *A varázsló eltört pálcáját?* Budapest, Gondolat, 2012.

²⁰ ESchG 1. §

²¹ ESchG 2. §

embrióból kivont a továbbfejlődésre képes totipotens sejt is, amely osztódni és egyeddé fejlődni képes.

Az embrióvédelmi törvény mellett a szabályozás további forrása embrionális őssejtek behozatalával és felhasználásával kapcsolatos törvény,²² melynek célja, hogy a kutatás szabadságával összeegyeztetve az emberi méltóság és élethez való jog védelmével. A törvény tiltja az embrionális őssejtek behozatalát és felhasználását.²³ Ennek ellenére szigorú feltételek mellett vannak kivételek és engedély adható a 2007. május 1-je előtt más országban létrehozott embrionális őssejtvo-nalak importálására és az ezekkel való kutatásra. E feltételek a következők: ha az embrionális őssejtek a származási országban szabályszerűen állították elő és azok in vitro fertilizáció során maradtak fenn, mert erre a célra már nem használ-hatók, valamint, ha azokért ellenszolgáltatást nem nyújtanak, pénzügyi juttatást nem ígérnek. Kutatásokat akkor lehet végezni, ha azt a tudományos érvek iga-zolják, és célja a tudományos ismeretek szerzése az alapkutatás keretén belül vagy az orvosi ismeretek bővítése diagnosztikai, megelőzési vagy gyógyászati eljárások kidolgozása.²⁴

6. „Korlátok nélkül gáttalan a fejlődés”

Az embrionális őssejtek számtalan lehetőséget kínálnak a biológiai és orvosi ku-tatásokban, aminek eredményeképp a jövőben széles lehet a felhasználási terü-letük, ez köszönhető annak, hogy az elméleti tudás kiszélesedett és hogy kutatók a társadalmi elvárásnak megfelelően igyekeznek jobbra tenni az egészségügyi ellátást, az öröklődő és veleszületett rendellenességekre, gyógyíthatatlan beteg-ségekre keresik a gyógyírt. A halmozódó ismeretanyag folyamatosan módosítja az orvostudomány technológiai lehetőségeit. Ezzel a felgyorsult haladással kel-lene lépést tartania a jogalkotásnak, tekintve, hogy egyes új eljárások etikai, jogi és társadalmi kérdéseket hoznak a felszínre. Ide tartozik az embrionális őssej-tek, a terápiás klónozás területe is. A kutatás-kísérletezés célja ugyan új gyógy-módok kifejlesztésére, gyógyszerfejlesztésre, orvosi diagnosztika fejlesztésére irányul, és mindez a társadalom érdekeit szolgálja, de az új technológia helyte-len felhasználására is lehetőség nyílik, ezért szükség van korlátozásra. Viszont a szabályozásnak egyensúlyra kell törekednie, mert szükséges az elővigyázatos-ság, de csak olyan mértékben, ami még nem lehetetleníti el a tevékenységet, az egyensúly megteremtésének lehetősége pedig a jogalkotó kezében van. Figye-lemmel kell lenni, az embrionális őssejtkutatások lehetőségeire és tudományos

²² Gesetz zur Sicherstellung des Emryonenschutzes im Zusammenhang mit Einfuhr und Verwen-dung menschlicher embryonaler Stammzellen (A továbbiakban: StZG).

²³ StZG 1. §

²⁴ StZG 4. § és 5. §

haladásra, ami időszerűvé teszi, az embriókkal és őssejtekkel való kutatások külön, jól átlátható szabályozását. Viszont a törvények alkotóitól nem várható el, hogy jártasak legyenek a géntechnológiai, biotechnológia eljárásokban, és hogy tisztában legyenek az ezekkel kapcsolatos lehetőségekkel, kockázatokkal, ezért szükséges lenne egy olyan szakapparátus, amely szakmai javaslataival elősegítheti a szabályok megalkotását, úgy hogy az a kutatás szabadságára és igényeire is tekintettel legyen. Lei Jing Tu Ji szavaival élve: *„Teremtés nélkül semmi sem gyarapodhat, és nem hozhat gyümölcsöt. Korlátozás nélkül viszont gáttalan a fejlődés és az ugyancsak káros.”*

A KERESKEDELMI TÁRSASÁGOK TÖRTÉNETE NAPJAINKIG

VÉGER ALEXANDRA

A társaság szó¹ rengeteg jelentéssel bír, azonban jogi szemszögből az emberek valamely, jogilag szabályozott egyesülése, amelynek egy főcélja van, a profitorientáltság.

Történelmünk során rengeteg modell alakult ki, amelyeknek egyes vonásait a jelenlegi gazdaságok magukon hordozzák. Sándor József kutatása alapján hat fejlődési korszakot² állapított meg az ókortól egészen napjainkig: az első az ókori jog a gazdasági társaságok előzményei, a középkor az egyes társasági formák kialakulása, más szavakkal, személyegyesítő társaságok, 16–17. század tőkeegyesítő társaságok, kereskedelmi jogon belül a kodifikált társasági jog jött létre, aztán 19. században végül az egységesülő európai szabályozás indult meg.

A gazdasági társaságok története a kereskedők tevékenységével kezdődik.³ A 10. században, amikor a városok kialakultak, a kereskedők indították el a gazdasági folyamatokat a városok között, és ma a gazdasági folyamat olyan nagyméretűvé, szélessé, globálissá vált, hogy határokat ível át. A 19. századra kialakult a kereskedelmi jog a német jogtudomány képviselői nevéhez fűzhető. Főbb elveik közé tartozik a liberális gazdaságpolitika, a részletszabályok, hitelező-, kisebbségvédelem. 20. század hajnalára a kereskedelem felgyorsult, sokkal nemzetközibbé, globalizáltabbá vált, így az államok közötti jogharmonizáció megteremtése érdekében létrehozták az Európai Gazdasági Közösséget.

A korszak változásával megjelentek az egyéni vállalkozások, az ún. egyszemélyes társaság intézménye és a konszernjog. Egyes államok szabályozzák, más államok viszont csak megtűrik az egyszemélyes társaságokat. A konszernjog teremti meg az adójogi rendelkezések érvényesülésének jogszabályait. Elsődleges célja, hogy megteremtse a gazdasági társaság tulajdonosi mivoltát.

¹ SÁNDOR István: *A társasági jog története Nyugat-Európában*. Budapest, KJK-KERSZÖV, 2005. 11. 20.

² Uo. 12–13.

³ Uo. 17., 19–20. 26.

1. A társasági jog ókori előzményei

1.1. Egyiptom

Az ókori Közel-Kelet legmeghatározottabb gazdaságát Egyiptom⁴ teremtette meg. A más államok lakóival folytatott kereskedelem a különböző vallások okozta eltérések miatt csekély mértékben valósult meg. Ugyanakkor megállapítható, hogy kialakultak a szerződések egyes mezőgazdasági viszonyhoz kapcsolódó típusai, például a bérlet és a részes bérlet.

Megjelentek a termelési javak értékesítéséhez fűződő jogügyletek, úgymint az adásvétel. Ismertté vált a közös tulajdon, ami viszont még igen kezdetleges volt. A közös tevékenység végzése során a felek közösen résültek a haszonból előre meghatározott arányban, és közösen viselték a veszteséget is.⁵

1.2. Hellász

Az ókori görög kereskedelem szabályozást az egyiptomi hatások érték. A görög városállamokra sokáig a mezőgazdasági termelés központba állítása volt a jellemző.

Kr.e. 7 században jelentős változások álltak be. A terménygazdálkodást fokozatosan felváltotta a pénzen alapuló kereskedelem. A gazdaság legfontosabb szektorává a nagy- és a kiskereskedelem vált, Athénből pedig a korszak legnagyobb kereskedővárosa lett.

Megállapítható, hogy a jogi szabályozás során a kereskedők nem kaptak speciális jogállást. Alkalmazni kezdték a kereskedelmi könyvvizetést. Írásos törvényt a kereskedelmi társaságokra nézve csak a bizánci időszakban született.

Elterjedtek a kereskedelmi egyesülések: például a déloszi dokumentumok bizonyítják, hogy léteztek bankok, amelyek társas vállalkozásként működtek.

1.3. Róma

A rómaiak⁷ a korai időkben naturálgazdálkodást folytattak. Eleinte náluk is árucseré zajlott, ezt követte a pénzgazdálkodás. Maga a kereskedelem a császárkorban érte el a csúcspontját, amely a világkereskedelem szintjére emelkedett.

A kereskedelem központjában a mezőgazdasági termékek álltak. A kereskedelmet alapvetően nem támogatták, valójában a mezőgazdaságba kívántak tőkét

⁴ Uo. 27–33.

⁵ PREKOVITS András: Ókori gazdasági rendszerek és a 2008-as világválság, *Polgári Szemle*, 7. évfolyam, 2012/5–6, http://www.polgariszemle.hu/app/interface.php?view=v_article&ID=469

⁶ Uo. 45–46., 51–55.

⁷ SÁNDOR i. m. 55–56., 72–73.

fektetni az uralkodó osztály tagjai. Ettől függetlenül a kereskedelem az itáliai területekkel és a Mediterráneummal meglehetősen intenzív volt.

Itt sem alakult ki a kereskedők speciális jogállása, viszont a kereskedelem és a kézművesipar specializálódott. Kereskedelmi tevékenységet elsősorban a libertinusok (felszabadult rabszolgák) és a rabszolgák folytattak a patronusuktól, ill. gazdájuktól kapott pénzen.

A köztársaság és a császárkorban előtérbe kerültek a luxustárgyak és a fogyasztási cikkek. A kereskedők lovagrendből alakultak ki, ill. létrejöttek a kereskedelmi hajók.

Megjelentek különböző szintű vállalkozások.⁸ Az egyszintű vállalkozásnál a vállalkozó (exercitor, negotiator) a saját vagyonával, saját nevében, egyedül folytatott kereskedelmi tevékenységet, a kétszintű vállalkozás esetében a vállalkozó a rábízott vagyonnal végezte ezt a tevékenységet. A háromszintű vállalkozás során elkülönült egymástól a pater familias, mint jogilag a vállalkozásba vitt vagyon tulajdonosa, a családgyermek (servus ordinarius) és a rabszolga (servus vicarius), aki kvázi tulajdonosként lépett fel a rábízott vagyon tekintetében.

Azonban mégsem alakult ki külön kereskedelmi jog, viszont számos civil- és praetori jogi intézmény jött létre a kereskedelem szabályozása érdekében.

2. A társasági jog a középkorban

2.1. A középkori kereskedők

A Római Birodalom bukása után a térségben csak minimális kereskedelmi kapcsolatok maradtak fenn, de nem szűnt meg a termékek kereskedelme.

A középkori kereskedelem középpontjában a kereskedőházak álltak. Jelentős kereskedelmi városok alakultak Itáliában: Pisa, Genova, Milánó stb.⁹

Fontos szerepet töltöttek be a céhek, amelyek belső szabályzataikkal, szokásjogukkal a kereskedelmi jog kialakulását segítették elő. Rendelkeztek kereskedelmi könyvvézetéssel, bíraskodási gyakorlattal és belső eljárási szabályzattal. Sokszor a kereskedelmi tevékenységet privilégiumokkal vagy tilalmakkal, adókkal, vámokkal szabályozták. A hazai kereskedők érdekeit védelme érdekében monopóliumokat hoztak létre.

A 16. században egyes városok saját kereskedelmi jogi szabályozást alkottak, például francia Ordannance du commerce (1673), bilbaói Ordananza (1737) és a porosz tengeri jog (1727).

A privilegizált tengeri kereskedelemi társaságok a 17. században jöttek létre, például a Németalföldön létrejött Nyugat-Indiai Társaság, a holland Kelet-Indiai

⁸ Uo. 57–58.

⁹ Uo. 75–76.

Társaság, a Hudson's Bay Comapny Angliában stb. Létrejöttek dán, svéd, porosz és osztrák társaságok is.¹⁰

2.2. *Compagnia*¹¹

A kereskedelmi szövetségek őse a *societas compaignia* volt. A középkori társaságoknak két nagy típusa alakult ki: a valamennyi tag azonos, korlátlan felelőssége mellett működő *compaignia*; és a zártabb, legalább egy tag korlátolt felelőssége mellett működő *commenda*.

A 14. századtól kezdve a legtöbb társaság cégnév alatt működött, amelyet általában az aktív társ vagy alapító nevéből képezték. Ezt követte az „és társai” („et socii”, „cum sua societate”, „and company”, vagy „& Co.”) kitétel. A cégeket a céhek tartották nyilván a városokban. Egyszemélyes kereskedelmi cégek ekkor még nem léteztek.

2.3. *Commenda*¹²

A *commenda* olyan vállalkozási forma volt, amelyben már megjelentek a tag korlátolt felelőssége. Előzménye a tengeri kölcsön volt, hiszen a tengeri kölcsön során volt egy pénzügyi befektető, aki otthon maradt és vállalkozónak pénzt vagy árut adott a tengeri vállalkozáshoz. Ha a vállalkozás sikeres volt több nyereségre tehetett szert. Gyakran előre meghatározott kamatot is kapott. Ha a hajó elvesztett, vagy a rakomány megsérült, elvesztette a befektetését.

A *commenda* egy idő után nem csak a tengeri, hanem a szárazföldi kereskedelemre is áttért. Nagy szerepet játszott a betéti társaságok és a csendes társaságok kialakulásában.

3. A társasági jog kodifikációja

A 19. századra jelent meg a részvénytársaság, a korlátolt felelősségű társaság, a szövetkezet és az egyesülés. Olyan gazdasági szektorok jelentek meg az ipari forradalom során, amelyek meglehetősen tőkeigényesek voltak pl.: vasúti társaságok, egyes pénzügyi intézmények, bankok stb.¹³

¹⁰ Uo. 77–79.

¹¹ Uo. 83–84.

¹² Uo. 84–85.

¹³ Uo. 123–128.

3.1. *Code de Commerce*

Nagy áttörést jelentett a 1887. évi francia Code de Commerce. A francia kódex szabályozta először átfogóan törvényi szinten az egyes társasági formákat: közkereseti társaságot, a betéti társaságot, a betéti részvénytársaságot és a részvénytársasági formát. A Code de Commerce négy könyvből áll és 648 szakaszból állt. Az I. könyv általánosságban a kereskedelemről a II. könyv a tengeri kereskedelemről, a III. könyv a csődjogról, a IV. pedig a kereskedelmi törvénykezésről szólt¹⁴.

A köztársasági társaság olyan személyegyesítő társaság volt, amely két vagy több tag által alapított, a kereskedelmi ügyletek azonos név alatt történő folytatására hoztak létre. A 19. század egyik legnépszerűbb társasági formája volt. A tagok személyesen és egyetemlegesen voltak felelősek a társaság tartozásaiért. Írásos formában alapították.

A betéti társaság is személyegyesítő társaság volt, amelyben egy vagy több tag – beltág – személyesen, egyetemlegesen volt felelős a társaság tartozásaiért, míg egy vagy több tőkét nyújtó személy kültagként lépett be a társaságba. A kültagok felelőssége csak arra terjedt ki, hogy a társasági szerződésben vállalt vagyoni betétjüket a társaság rendelkezésre bocsássák.

A betéti részvénytársaság új társasági forma volt, melyet különböző gazdasági szervezetek, bíróságok, kamarák kérésére vettek fel. Alapításához állami engedélyre volt szükség

A részvénytársaságok első törvényi szabályozása szintén a Code de Commerce-ben kapott helyett. A részvénytársaságot a megbízottak képviselték, akiket meghatározott időre választottak és visszahívhatók voltak. A részvényesek csak a betétjük erejéig feleltek a társaság tartozásaiért.

A Code de Commerce jogtörténeti jelentősége abban rejlik, hogy a nyugat-európai kereskedelmi jogi szabályozás közös gyökerei erre a törvénykönyvre vezethetők vissza, például Görögország, Hollandia, Belgium, Törökország, Lengyelország, Európán kívül: Egyiptom, Dél-Amerika.¹⁵

Előrelépést jelentett a korábbi, privilégiumon alapuló társasági alapításhoz képest, viszont még nem teremtette meg a társulás szabadságát a magánszemélyek számára.

3.2. *A modern társasági jog fejlődése Európában*

A társasági jog általában különbséget tesz a tőkeegyesítő és személyegyesítő társaságok között. A tőkeegyesítő társaságoknál elhatárolhatják a részvénytársaságokat és a korlátolt felelősségű társaságokat (pl. Németország, Ausztria, Svájc,

¹⁴ Uo. 135–138.

¹⁵ NAGYNÉ SZEGVÁRI Katalin: A Code de Commerce hatása az európai kereskedelmi jogi kodifikációra. *Jogtörténeti tanulmányok* 7, 2001. 311–331.

Franciaország, Belgium, Olaszország stb.). Ezzel ellentétben Finnország, Svédország, Norvégia, Dánia csak a részvénytársasági formát ismeri. A speciális társasági forma a betéti részvénytársaság, amely német és francia jogterületen terjedt el (Németország, Ausztria, Svájc, Luxemburg, Olaszország és Franciaország¹⁶)

A részvénytársaságok között megkülönböztethetjük a zárt és a nyílt társaságokat. A különbségtétel fokozatosan terjedt el a nyugat-európai társasági jogokban, pl. Norvégia, Svédország.

4. Magyarország társasági jog fejlődése a honfoglalástól napjainkig

4.1. Őshaza, honfoglalás

A magyar őshazában,¹⁷ az Urál-hegységen élő finn-ugor rokonainktól a halászat-vadászat és gyűjtőgető életmódot éltek. A 2. évezredben az ugori népek áttértek a termelői gazdálkodásra, vagyis a földművelésre és az állattenyésztésre, amelyeket mi is elsajátítottunk.

A bekövetkezett éghajlatváltozások miatt vándoroltunk. 895-ben a honfoglaláskor a magyarság feladta addigi nomád életmódját, vagyis hogy évszokról évszakra állataikkal együtt vándoroltak.

8–9. században¹⁸ a technikai változások (nehézeke, csoroszlya) fellendítette a földművelést. A 11–13. században az állattartás fontossága kiemelkedő volt, hiszen bővült az állattartomány sertésekkel, baromfival. Viszont ebben a korszakban¹⁹ az áru- és pénzviszonyok fejletlenek voltak, így a mezőgazdasági üzemek kénytelenek voltak önellátására berendezkedni.

4.2. Ipar fejlődése és az árucseré folyamatok

Az iparosok már a honfoglaláskor is jelen voltak (ötvösök, fegyverművesek, kovácsonk). Ezek az iparágak továbbra is fejlődtek, bár erről csak szórványos emlékek maradtak meg. Az ügyes iparosok a termékeiket a piacon tudták eladni.

A lassú termelés bővülése ellenére árukapcsolatok fejlődtek ki, mint a bizánci, a levantei kereskedelem a magyar területeken.²⁰ A magyarok rabszol-

¹⁶ SÁNDOR i. m. 256–257.

¹⁷ DRASKÓCZI István, BÚZA János, KAPOSI Zoltán, KÖVÉR György, HONVÁRI János, Szerkesztő: HONVÁRI János: *Magyarország gazdaságtörténete a honfoglalástól a 20. századig*. Budapest, Aula, 2002. 9–10.

¹⁸ Uo. 13–15.

¹⁹ Uo. 21–27.

²⁰ Uo. 30–34.

gát, marhát, bort, gabonát, viaszt, ásványi kincseket kínáltak. A nyugati kapcsolatok erősödésével katonai felszereléseket, luxuscikkeket, textíliát hoztak be országunkba. Szépen folyt az államok közötti árucseré. A termékek cseréje a helyi piacokon is megvalósult, ahol hetente tartottak vásárokat.

A fejlődő belkereskedelmet a különböző tájegységek közötti különbségek teremtették meg. A kezdetleges városias települések kereskedelmi központokká alakultak a szárazföld és a víz találkozási csomópontjainál. Megfelelő kereslet volt a püspöki, ispáni székhelyeken, ahol védelmet érezhettek a kalmárok, vagyis a kereskedők. Az első városi privilégiumokat (kiváltságokat) az uralkodók élvezhették.²¹

4.3. Magyar középkor

A tatárjárás után a 14. században²² új települések jöttek létre, amelyek többségében nagyobb kereskedelmi centrumokká fejlődtek.

A korszakváltás során az árarányok is megváltoztak, nőtt az iparcikkek iránt kereslet.

A középkori gazdasági változásokba az állam nem szólt bele. Ugyanakkor az első reformokat IV. Béla vezette be, de halála után a tartományurak újból megerősödtek. Károly Róbert, miután leverte a tartományurakat, átvette az államháztartás felett a vezetést.²³ A kialakult kereskedelmi útvonalak főbb irányai érintették Budát, Győrt, Veszprémet, Zágrábot, Miskolcot, Szegedet, Nagyváradot, Kolozsvárot és Debrecent.

4.4. Hazai és külföldi vállalkozók

A kereskedelem fejlesztése érdekében új külkereskedelmi és városi vámokat állítottak fel. A nyugati kereskedelmet akadályozta a bécsi árumegállító jog, így a lengyel, cseh, és magyar királyok megállapodtak abban, hogy Bécset kikerülve, Brünn felé terelik a nyugati kereskedelmet. Komoly export árucikké vált a réz, a marha, a fegyverek, a só és a fűszerek. A bányavárosokban a lakosság 85–90%²⁴-a élt meg az iparból és a kereskedelemből. A kereskedelemben a külföldi vállalkozók, leginkább a németek és az itáliaiak játszottak nagy szerepet. A hazai vállalkozók tőkéje eltörpült a nyugati kereskedelemben.

A belkereskedelem fejlődése során 14–15. században alakultak ki a magyar céhek.²⁵ Nyugat-Európában viszont a tőkeerős vállalkozók inkább egy-egy ke-

²¹ SKORKA Renáta: Iparosok a középkori Magyarországon, Mesterségek, városok, 13–15. század, *História*, 2007/4, (29. évf.) 14–16.

²² DRASKÓCZI, BÚZA, KAPOSZ, KÖVÉR, HONVÁRI (szerk.), i.m. 36–46.

²³ Uo. 49–53.

²⁴ Uo. 132–133.

²⁵ Uo. 57–58.

lendőbb árucikk gyártásába fektettek bele pl. a bányászat vagy az építőipar. Így alakult ki 16–17. században a céhes kereteken túlmutató fejlettebb termelési rendszer, a Verlag.²⁶

4.5. Viharok utáni magyar gazdaság

16–17. századi viharok még jobban rányomták bélyegüket a magyar gazdaságra. A sok harc, felkelés, és a sok pusztítás a magyar gazdaság fejlődését visszahúzta. A viharok után csak a 18. században²⁷ kezdett el kialakulni egy fejletlen munkamegosztás, ún. háziipar tevékenység, amelyet a parasztok folytattak. A háziipar legfontosabb formája a szövés-fonás, a textilipar, a szőnyegkészítés, a színes hímzés volt. A kedvezőtlen körülmények miatt az iparosodást is a paraszti ipar-termelés vette át.

4.6. Reform a 19. században – Széchenyi István és Kossuth Lajos

A 19. században az elkezdődő tömegtermelésben nagy munkaerőnek számítottak a vidéki dolgozók. Ebben az időben a céhek kénytelenek voltak az uralkodó réteghez jobban igazodni, így a céhrendszer fokozatosan megbomlott.

Az 1830–40-es években a modernizációs gondolkodók indították meg hazánkban a reformot. A legnagyobb lépést gróf Széchenyi István²⁸ tette meg, aki fiatalkori élményeit és tapasztalatait felhasználva gazdasági javaslatokat tett a termelés fejlesztésére pl: gőzhajó, folyamszabályozás, hitel²⁹ stb. Kossuth Lajos³⁰ reformötletei az iparosodást és az infrastruktúrát emelte ki. Ő szervezte meg a Védegyletet, ipari kiállításokat, Iparegyesületet, és a Magyar Kereskedelmi Társaságot. Mindkét személy az ország gazdasági javulását tűzte ki célul, bár más eszközökkel.

4.7. Az 1867-es kiegyezés után

Az 1867-es kiegyezés³¹ létrehozta a dualista monarchiát, amely biztosította a magyarok számára is a szabad tőkemozgást. A kereskedelmi élet fellendült, szá-

²⁶ KUCZI Tibor: Kisvállalkozás és társadalmi környezet, *Replika Kör*, Budapest, 2000, 8–10. „A Verlag a céhes termelés alternatívája volt. [...] mester utasításai szerint dolgoztak, de a »vállalkozás« szervezeti formáját, működésmódját nem az adott »vállalat« tulajdonosa szabta meg, hanem a hagyomány, illetve a szakmai testületek.”

²⁷ DRASKÓCZI, BÚZA, KAPOSÍ, KÖVÉR, HONVÁRI (szerk.) i.m. 199–200, 202.

²⁸ Uo. 213–217.

²⁹ Uo. 216., Széchenyi István: „A magyar birtokos szegényebb, mit birtokához képest lennie kellene.”

³⁰ DRASKÓCZI, BÚZA, KAPOSÍ, KÖVÉR, HONVÁRI (szerk.) i. m. 217–219.

³¹ Dr. SZAKÁCS Sándor: *Gazdaságtörténet II.* Budapest, SZÁMALK, 1999, 29. Kossuth Lajos szerint „közös ügyes alku”

mos kereskedő-dinasztia alakult ki, akik hazai vállalkozásokba (ipari, bank-, ingatlan vagy földüzletekbe) fektették. A termény mellett a gyapjúnak volt komoly üzleti értéke. Virágzó üzletág lett a dohánykereskedelem. A más vállalkozók a kor csúcstechnológiáját felhasználva autógyártásba, vegyészeti-gyógyszer-vegyészeti, és elektronikai üzemeket vezettek.³²

4.8. *Habsburg-birodalom központi irányítása*

A Habsburg-birodalom³³ központi irányításával tudatosabban indította meg az iparosodási folyamatot a tőkeszegény és szakmunkahiányos magyar területen, hiszen a manufaktúraalapítók pénze hamar elfogyott, mielőtt az üzem ténylegesen beindult volna.

A Nyugat-Európában elterjedt tőkés üzemek meghonosodtak hazánkban,³⁴ amelyek száma folyamatosan nőtt: 1784–86-ban 124, 1840-ben 548 üzem működött Magyarországon. Sajnos Magyarországon mintegy 5 forintos volt a haszon, az örökös tartományokon elérhette a 20 forintot, Alsó-Ausztriában a 77 forintot.³⁵ Erre a korszakra jellemző, hogy az új céhek és a manufaktúrák között kooperációs kapcsolatok jöttek létre, tehát döntő áttörés még nem történt, egészen a 19. század végéig.

A reformkor meghozta a várva várt eredményeket:³⁶ a jobbágyszabadítást és az iparszabadságot. Az iparszabadság tartalmazta a csődtörvényt, a váltótörvényt, és szabályozta a kereskedők és gyárak jogviszonyait, a közkereseti és a részvénytársaságok szervezetét. Szabaddá tette a gyáralapítást, és azokon belüli munkavállalást. 1852-ben a szabad és engedélyezett iparokat különböztetett meg, majd 1859-ben Iparrendtartás mondta ki az egész Habsburg-birodalom felett az iparszabadságot, vagyis biztosította mindenki számára az iparüzés jogát. Csak az ún. szabad iparoknak kellett az üzletnyitási engedély. A kiegyezés után a német mintát követték az egységes kereskedelmi jogrendszerben.

4.9. *Az 1900-as évek válságai*

Az első világháború (1914–1918) során a nagyhatalmak a hatalom maximalizálása érdekében, a nagy üzleteket ('big business') indítottak, melyekkel még nagyobb befolyást akartak szerezni. A hadviselés, a fegyvergyártás, az olaj és a benzin hozta meg a vállalkozók profitját. A fegyverszünetek során a fogyasztási

³² Uo. 35–36.

³³ Uo. 25–30.

³⁴ DRASKÓCZI, BÚZA, KAPOSI, KÖVÉR, HONVÁRI, Szerkesztő: HONVÁRI (2002) i. m. 224–229.

³⁵ Uo. 227–228.

³⁶ Uo. 245–251.

célokra alkalmas üzemek száma jelentősen csökkent, hiszen a működésükhöz fontos feltételek hiányosak voltak.³⁷

A trianoni béke (1921. június 21.) után a Magyar Királyság elvesztette területének több mint kétharmadát, lakosságának több mint a felét. Elvesztette ipar-telepeinek az 55,7%-át, a hitel- és bankintézetek 67%-a került a szomszédos országok birtokába. A bekövetkezett gazdasági világválság 1929–1933 során a magyar ipar nagyságrendekkel visszaesett. 1933-ra az ipari munkanélküliek száma meghaladta a 250.000-et.

4.10. *Horthy Miklós kormányzása*

A választások után, Horthy Miklós kormányzó irányítása alatt 1924-re megkét-szereződött az ipartermelés, az életszínvonal emelkedett. 1927-re 70 százalékkal bővült az ipar teljesítménye. Kiemelkedő ipari teljesítményt értek el magyar és külföldi területeken a Ganz, az Egyesült Izzó, a Csepeli kerékpár, motorkerékpárok gyáraik.

1929-33 közötti gazdasági válság a magyar mezőgazdaságot, a termelőeszközöket gyártó iparokat (vas-, fém-, gép-, faipar) érintette elsősorban. Az ipari és mezőgazdasági árszínvonal igen eltért, és így alakult ki az 'agrárrolló'.³⁸

A II. világháború megállította a magyar gazdasági fellendülést. Újabb fegyverkezés, energia- és anyaggazdaság indult meg. A hadiipar 1943-ra 37,5 százalékkal bővült.³⁹ A háborúk után a legnagyobb titoktartás mellett 1948-ban rendeleti úton államosították a 100 munkásnál több munkavállalót foglalkoztató gyárakat. A rendelet 594 vállalkozót érintett, akik 160 ezer főt foglalkoztattak, legtöbbjüket bányászatban, vas-, fém- és gépiparban.⁴⁰

4.11. *1949 utáni államosítás folyamata*

A két világháború után a magyar gazdaság a nagyhatalmak kezében volt. A II. világháború után Magyarország a Szovjetunió megszállási övezetébe került. 1949-ben a sztálinista típusú egypártrendszerű diktatúra teljesen felszámolta a magántulajdont, és rendelettel államosította a 10-nél több munkást foglalkoztató üzemeket. Ez a rendelet kiterjedt az egész villamosenergia-termelő és -elosztó vállalatra, nyomdára, öntödékre, azokra a malomiparokra, amelyek létszáma 5 fő, azokra az autójavítókra, amelyeknek a műhelye elérte a 100 m²-t stb.⁴¹

³⁷ SÁNDOR i.m. 108–110.

³⁸ Uo. 153–155.

³⁹ Uo. 1999, 169.

⁴⁰ DRASKÓCZI, BÚZA, KAPOSÍ, KÖVÉR, HONVÁRI, Szerkesztő: HONVÁRI i. m. 315–320., 385.

⁴¹ SÁNDOR i.m. 198. „Egyes üzemek kilátástalan pénzügyi helyzetük miatt »felajánlották magukat« az államnak.”

A magánkisiparosok szenvedték meg legjobban ezeket a változásokat. Az őket fojtogató közgazdasági intézkedések csaknem teljesen felszámolták a kisipart. A magánkisiparosok száma 180 087-ről 19 753-ra, a magánkisiparosok által alkalmazottak száma 141 955-ről 5 212-re csökkent.

4.12. *Tervgazdálkodás*

A megmaradt gazdasági szereplőknek a tervgazdálkodás szabályai szerint meghatározott kötelező tervmutatókat kellett felmutatniuk az államnak. Az volt a lényege, hogy a vállalatok a legkisebb tervfeladatot a legnagyobb erőforrásokat felhasználva oldják meg. Sok feleslegesen előállított terméket gyártottak, míg más áruk hiánycikké váltak. A vállalatok ebben az irányítási formában teljesen elszakadtak a piactól és a fogyasztóktól. A magántőke teljesen kiszorult a piacról. Az állam kezében volt az erőszakszervezetek, a rendőrök, a katonák, a MÁV, a bankok, az Egyesült Izzó, a szak-, és segélyszervezetek, a kereskedelemügyi, földművelésügyi és a külügyi tárca stb.⁴²

1948-ban államosították a vállalati formákat, nemzeti vállalatokká. Felügyeletüket az Ipari Minisztériumban az iparigazgatók vették át.⁴³

4.13. *Termelőszövetkezetek*

A 19. században is alakultak hitel-, fogyasztási, beszerzési, értékesítő, és tejszövetkezetek. Az ún. polgári szövetkezetek végig fennmaradtak, sőt a háborúk után feléledtek, mint földműves-szövetkezetek.⁴⁴

Későbbiekben a Földművelésügyi Minisztérium rendelete szerint földművelés-szövetkezeteket kellett kialakítani minden olyan faluban, ahol legalább 300 holdnyi szántóföldet, illetve 60 holdnyi szőlőt vagy gyümölcsöst egyéni tulajdonba adtak, tehát általános falusi szövetkezetként működtek, melyeknek tagjai lehettek újbirtokosok, vagy azok, akik a mezőgazdasággal élethivatásszerűen foglalkoztak. Így 1946-ban alapították meg a FOK-ot, azaz a Földműves Szövetkezetek Országos Központját, azonban ennek segítségével sem tudták biztosítani a szövetkezetek autonómiáját. Ezek a termelőszövetkezetek elsődleges célja az volt, hogy jobb földekhez jusson az állam, nem sokat törődve a parasztok életkörülményeivel.

⁴² Uo. 229. „Összesen 29 iparigazgatóságot alapítottak.”

⁴³ DRASKÓCZI, BÚZA, KAPOSI, KÖVÉR, HONVÁRI, Szerkesztő: HONVÁRI i. m. 454–460.

⁴⁴ 514–541.

4.14. 1956-as forradalom

Összességében az államosítás rendszertelenül, aránytalanul és megrögzötten „fejlesztette” a könnyű-, és nehézipart, a kohászatot, a mezőgazdasági eszközöket, az alumíniumipart és hadiipart.

Amíg a szocialista párt ezt a kizsákmányoló tendenciát folytatta, szakadatlanul megsértette a Munka Törvénykönyvet, pl. kevesebb pihenőidőt adott, magas fizikai igénybevétel követelt a munkásoktól, ezzel szemben a munkások⁴⁵ ezt a fajta terhelést már nem bírták elviselni, így

1956-os forradalom során új munkástanácsok alakultak meg, amelyek összefogva akarták megállítani a szocialista kapitalista kizsákmányolást, és változásokat követelni. Sztrájkhullámként indultak meg a gyülekezések az üzemekben. A munkások összeütköztek a sztálinista csapatokkal. A küzdelemben a magyaroknak nem volt segítségük, a Szovjetunió hatalmat nem tudták megállítani, ekképpen a forradalmat a szovjet csapatok leverték.⁴⁶

4.15. Magyar Szocialista Munkáspárt

1956–1989-ig a Magyar Szocialista Munkáspártnak volt egyedül közvetlen hatalma az ország felett. A szovjetek újra bevezették a tervgazdálkodást. Tervgazdálkodásukat újjászervező és felzárkózó jellegű tervnek tekintették.⁴⁷ Ez a folyamat elhozta a XX. század legnagyobb társadalom-gazdaság változását, a kolhozosítást. A kolhozosítás során a parasztok tulajdonukat, birtokukat jelentős részét közüzemesítették és állami felügyelet alá helyezték. Mintegy 15 hónap alatt sikerült a parasztportákat a tsz-be tömöríteni.

Az iparvállalatok száma 5 év alatt 1338 és 840-re esett vissza.⁴⁸

1978-ra világossá vált, hogy a nagyvállalati átszervezés, szocialista politikai irány nem visz előre. Hatalmas külföldi adósságokat felhalmozva pénzügyi egyensúlytalanság alakult ki. 1987-ben az aránytalan pénzügy megoldása végett, el kezdték feloldani a földtulajdoni korlátozásokat. Az általános forgalmi adó (ÁFA), a személyi jövedelemadó (SZJA), a közérdekű munka bevezetésével, intézményrendszerek átalakításával készen állt az ország a fordulatra.

1989-ben az rendszerváltás során munka-, kereskedelmi- és tőkepiac alakult ki, melyben a magánszektor megerősödött, külföldi tőkével együtt új piacokkal.

⁴⁵ SÁNDOR i.m. 267–269.

⁴⁶ Uo. 289–292.

⁴⁷ Uo. 293.

⁴⁸ Uo. 324.

5. A társaságok és a társasági jog rendszere Magyarországon

A társasági jog a polgári jogon belül helyezkedik el, pontos definíciója nincs. Azokat a társas formákat szükséges meghatározni és csoportosítani, amelyek a társasági jogot kitöltik.

5.1. Kisfaludi András: a társaságok jogalanyiségének csoportosítása⁴⁹

5.1.1. Első csoport

Az első csoportba tartozó társaságoknak nincs önálló, tagoktól elkülönült jogalanyiséga. Például a közkereseti társaságok (kkt.), olyan gazdasági társaságok, melyek általában családi vagy kisvállalkozások szoktak lenni.

5.1.2. Második csoport

A második csoportba tartozó társaságok egyetlen, jogalanyiség szempontjából speciális forma: a társasház-közösségek. A társasház többalakásos⁵⁰ vagy több nem lakhatás céljából épített helyiségből álló épüleategység, amelyben egyes lakások vagy helyiségek a társasház tagjainak külön tulajdonában vannak, míg egyes épületrészek közösek pl.: udvar, lépcső stb. A közös tulajdonnak társasház-tulajdonná való átalakításához alapító okiratra és ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzés szükséges. A társasház lakói közösen viselik a közös tulajdon terheit.

5.1.3. Harmadik csoport

A harmadik csoportban azok a társaságok szerepelnek, amelyeknek van jogalanyiséga, de tevékenységükben különböznek egymástól, például az egyesületek, a gazdasági társaságok szövetkezetek és az alapítványok. A társasházzal ellentétben a gazdasági társaságok üzletszerűen közös gazdasági tevékenységet folytatni. Így így szerzett nyereségről közösen részesednek, és a veszteséget közösen viselik.⁵¹ A gazdasági társaságok alapításához társasági szerződés szükséges, illetve, hogy a Cégbíróság a cégjegyzékbe jegyeztesse be.

⁴⁹ VÉKÁS Lajos: Európai Közösségi elemek a magyar magán- és kereskedelmi jogban. In KISFALUDI András: *Jogharmonizáció a kereskedelmi társaságok jogában*. Budapest, KJK-KERSZÖV, Budapest, 2001. 100–102.

⁵⁰ 1959.évi. IV. törvény Polgári Törvénykönyv 149. § (1)–(4) bek.

⁵¹ 1959.évi. IV. törvény Polgári Törvénykönyv 52.§–56.§

5.2. Magyar gazdasági társaságok

A gazdasági társaságok üzletszerű tevékenységet folytatnak, a társaság induló vagyonát a társaság tagjai biztosítják. Az Új Ptk szerint⁵² a közkereseti társaság, a betéti társaság, korlátolt felelősségű társaság és részvénytársaság.⁵³

5.2.1. Betéti társaság (Bt.)⁵⁴

Jogi személyiség nélküli gazdasági társaság. A betéti társaság tagjai közös gazdasági tevékenységet folytatnak, és úgy vállalnak kötelezettséget, hogy legalább az egyik tag beltágként vállalja, hogy a társaság vagyona által nem fedezett tartozásokért helytáll a többi beltaggal egyetemlegesen, tehát korlátlanul, míg a többi beltaggal egyetemlegesen a társaság kötelezettségeiért, viszont ha legalább egy másik tag kültágként, a társaság kötelezettségeiért a felelőssége vagyoni betétje, hozzájárulása erejéig korlátozott.

Az új Ptk. eme definíción nem változtat.⁵⁵

5.2.2. Közkereseti társaság (Kkt.)⁵⁶

Szintúgy jogi személyiség nélküli társaság. Közös gazdasági tevékenységre kötelezik el magukat a társaság alapítói, felelősségük a saját teljes vagyonukra terjed ki. Az új Ptk. is hangsúlyozza, hogy a társaság gazdasági tevékenységének céljára teljesítik a tagok a vagyoni hozzájárulásukat, és a társasági vagyon által nem fedezett kötelezettségeiért korlátlanul és egyetemlegesen helytállnak.⁵⁷

5.2.3. Korlátolt felelősségű társaság (Kft.)⁵⁸

A korlátolt felelősségű társaság, amelynek induló tőkéje előre meghatározott vagyoni hozzájárulásokból (más néven: törzsbetét) áll. A társaság kötelezettségeiért – törvényben meghatározott kivétellel – a tag nem felel. Az új Ptk. letisztultabban definiálja a korlátolt felelősségű társaságot, miszerint a tag kötelezettsége a társasággal szemben törzsbetétének szolgáltatására és a társasági szerződésben megállapított egyéb vagyoni értékű szolgáltatásra terjed ki.⁵⁹

⁵² 2013. évi V. törvény Polgári Törvénykönyvről 6:88–6:91.§

⁵³ VÉKÁS Lajos: A Polgári Törvénykönyv magyarázatokkal. In: KISFALUDI András (szerk.): *Harmadik könyv (a Második és az Ötödik könyv kivételével)*. Budapest, CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., 2013. 124. 145–151. 168.

⁵⁴ 1959. évi IV. törvény Polgári Törvénykönyvről 578/H. §(1)(3)

⁵⁵ 2013. évi V. törvény Polgári Törvénykönyv 3:154.§

⁵⁶ 1959. évi IV. törvény Ptk 578/H. §(1) bek.,(2) bek.

⁵⁷ 2013. évi V. törvény Ptk 3:138.§

⁵⁸ 1959. évi IV. törvény Ptk 52.§ (1) bek., 53.§ (3) bek.

⁵⁹ 2013. évi V. törvény Ptk 3:159.§

5.2.4. Részvénytársaság (Rt.)⁶⁰

A részvénytársaságok induló alaptőkéje előre meghatározott számú és névértékű részvényből áll. A részvényes kötelezettsége a részvénye névértékének és kibocsátási értékének szolgáltatására terjed ki a részvénytársasággal szemben, ám a részvénytársaság kötelezettségeiért szintúgy nem köteles helytállnia.

Az új Ptk részletesebben kifejti a részvénytársaság két működési formáját: a nyílt és a zárt részvénytársaságot. Nyílt részvénytársaság (rövidítve: Nyrt.) részvényeit a tőzsdére bevezették, és nyilvánosan működik a társaság. A zárt részvénytársaság (rövidítve: Zrt) nincsenek bevezetve a tőzsdére, így a részvénytársaság zártan működik. A működési forma megváltoztatására a közgyűlés háromnegyedes szótöbbséggel határozatára van szükség, de csak a zárt részvénytársaságból lehet nyílt részvénytársaság.⁶¹

5.3. Új Polgári Törvénykönyv

2013. február 11-én elfogadták az új Polgári Törvénykönyvet, amely 2014. március 15-én lép hatályba. Magába foglalja módosításokkal együtt a régi Gt. szabályait.⁶²

5.3.1. Az új Ptk. változásai a társasági jogban

Az új Polgári Törvénykönyv kitér a gazdasági társaságok legfőbb döntéshozó szervekre (taggyűlés, közgyűlés stb.) határozathozatala során szavazásból való kizárási okokra, a vezető tisztségviselő alanyaira, azonban a társasággal és harmadik személyekkel szemben szigorúbb a felelősség. A társaság dönthet arról, hogy a telephelyet és a fióktelepet továbbiakban a társasági szerződésben és a cégjegyzékben feltüntet-e.

5.3.2. Az új Ptk. hátrányai a társasági jog szemszögéből

A Gazdasági törvénnyel szemben a Ptk. nem módosítható évente, a társasági jog viszont sokkal rugalmasabb, hiszen figyelemmel kell kísérni a technikai fejlődést pl.: az elektronikus cégeljárás.⁶³

⁶⁰ 1959. évi IV. törvény Ptk 52.§ (1) bek., 53.§ (4) bek.

⁶¹ 2013. évi V. törvény Ptk 3:211. §

⁶² VÉKÁS Lajos (2001) i. m. 103.

⁶³ G. MÁRKUS György: Társadalom, gazdaság, jog, politika In: SÁRKÖZY Tamás: *Társasági jog a polgári törvénykönyvben? Előnyök, hátrányok, vitás kérdések. Tudományos Közlemények*, [http://www.avf.hu/tudomanyoskozlemenyek] 27. szám [letöltés: 2013. 06.06.] 18–20.

5.3.3. Az új Ptk. előnyei a társasági jog szemszögéből

A Polgári Törvénykönyvbe való beillesztés ugyanakkor sok előnnyel jár. Hiszen a beépítés sokkal nagyobb szabadságot nyújt a társulók, vállalkozók részére, kevesebb az adminisztratív teher jelent. Az új Ptk. sokkal jobban elősegíti a vállalkozók közötti tőkemozgásokat, így lehetőségük van, hogy nem csak az államon belül, hanem azon kívül is új vállalkozásokba kezdjenek, vagy meglévő vállalkozásaikat kiterjesszék.

Áttörés, hogy minden jogi személy a bírósági nyilvántartásba vétellel jön létre, és az abból való törléssel szűnik meg. Jogi személyként különíti el a Polgári Törvénykönyv harmadik könyvében az egyesületet, a gazdasági társaságokat, a közkereseti, a betéti, a korlátolt felelősségű és részvénytársaságokat, külön a szövetkezetekre vonatkozó szabályokat, az egyesülést, és az alapítványokat.

6. Jogharmonizációs törekvések Európában

1945 után gazdasági hanyatlás volt jellemző egész Európában. Így a jogharmonizációs törekvések új szemléletet teremtve, olyan politikai uniót fogalmazott meg, amely megvalósítja az országok közötti békét és az együttműködést.

6.1. Első lépések

6.1.1. Római Szerződés

1957. március 25-én Franciaország, az NSZK és a Benelux államok által aláírt Római Szerződés jogharmonizációs célokat és eszközöket tartalmaz, amely létrehozta a Európai Gazdasági Közösséget. Az irányelvek gazdaságpolitikai elképzelések szerint alkották meg. Néhány irányelv: társaságokkal kapcsolatos nyilvánossági követelményekről, a társaságalapításról, tőkevédelemről, részvénytársaságok egyesüléseiről, ill. szétválásukról egyes társaságok éves beszámolóiról stb.⁶⁴ Még hozzá a Tanács irányelve egyik elemi fontossága, hogy a tagállamoknak a tőkemozgást teljesen felszabadítsa.⁶⁵ Római Szerződés 2. cikkelye alapján az Európai Közösség feladata, hogy a Közös Piac létrehozásával a tagállamok gazdaságpolitikája fejlődjön, és elősegítse a harmonikus fejlődését, az európai vállalkozások kiterjesztése, és a tagállamok közötti szorosabb kapcsolatok kiépítését.⁶⁶

⁶⁴ VÉKÁS Lajos: (2001). 104–105.

⁶⁵ 88/361. EGK. Tanács irányelv

⁶⁶ SÁNDOR i. m. 265–266.

6.1.2. Európai Közösség

1992. február 7-én írták alá a Maastrichti Szerződést, mely létrehozta az Európai Uniót⁶⁷ 12 állammal, amely máig folyamatosan bővül, illetve az EGK Európai Közösség változott. Fontosabbá vált az európai integráció megteremtése. Mélyítették a gazdasági irányokat, mint a közös valuta terve, és elindították az új, és szélesebb közösségi politikát.

Mint az közismert, egységes közösségi társasági jog nem alakult ki az Európai Unió országaiban.

Az utóbbi évtizedekben globális verseny erősödött fel a szuperhatalmak között, így az Európai Tanács 2000. március 23-24-én megalkotta a lisszaboni stratégiát, amely a globalizációs kihívásokat tűzte ki célul az EU hosszú távú versenyképességének javítása érdekében. Bár nem valósult meg teljesen a stratégia, de jelenleg EU kereskedelmének 60%-a belföldi, a maradék 40%-a a Közösségen kívüli.

Az idő folyamán sem gyökeresedett meg a társasági jog csoportosítása, hiszen a kis-, és középvállalkozások inkább gazdálkodás rétegbe tartoznak, mint az európai társasági jogi kategóriába, hiszen az EU a társasági jogot szélesebb értelemben, vagyis globálisabb gazdasági politikaként fogja fel.⁶⁸

Ezen a területen az irányelvek bizonyos szűk körben, leginkább a részvénytársaságokra és a korlátolt felelősségű társaságokra koncentrálva kívánnak érvényesülni. Nem lehet minden követelményt az összes társasági formára alkalmazni, mivel a tagállamok társasági jogai meglehetősen különbözőek, így a társasági formák nem egységesek.⁶⁹

6.2. Miért van szükség a jogharmonizációra?⁷⁰

A legkézenfekvőbb válasz: mert másként nem lehet az Európai Unió tagja.

Mindenekelőtt a jogharmonizációs irányelvek a jogharmonizáció megteremtését a tagállamok között próbálják elérni.

A társasági jogi harmonizáció lehetővé teszi a vállalkozóknak, hogy minden tagállamon belül társaságokat alapíthassanak ugyanolyan feltételek, garanciális szabályozás mellett, szabadon, gazdaságossági, és hatékonysági szempontból.

⁶⁷ Európai Unió http://hu.wikipedia.org/wiki/Európai_Unió

⁶⁸ BERKE Barna – FAZEKAS Judit – GADÓ Gábor – GYULAI-SCHMIDT Andrea – KIRÁLY Miklós – KISFALUDI András: *Európai társasági jog*. Budapest, KJK-KERSZÖV, 2004, 301.

⁶⁹ RÉPÁSSY Róbert: Hogyan támogathatja hatékonyabban az európai társasági jog a cégeket?, Brüsszel, (2011. május.16–17.): Az európai társasági jog jövője <http://www.kormany.hu/hu/kozisagazatasi-es-igazsagugyi-miniszterium/igazsagugyert-felelos-allamtitkarsag/hirek/hogyan-tamogathatja-meg-hatekonyabban-az-europai-tarsasagi-jog-a-cegeket> [letöltés: 2011. 05.17.]

⁷⁰ VÉKÁS (2001) i. m. 112–114.

6.3. Jogharmonizáció ütemezése⁷¹ és jövője

Az kötelezettségeket a Fehér Könyv⁷² három lépcsőre bontotta, amely a bizottsági ülések következtetésit ismerteti. Az első két lépés a társasági jogi irányelvben előírt normákak betartását írja elő, és kevésbé sürgősnek tekintette a Könyv a fióktelephelyre és a kft-vel kapcsolatos közösségi előírások megalkotását.

2012. február 20-án Brüsszelben megvitatta az Európai Bizottság, hogy a szabályozási keretek megfelelőek-e a társadalmi jog igényeihez, illetve a gazdasági környezet változásaihoz.

6.4. Jogharmonizáció a társasági jog terén: EU és Magyarország

Napjaink legmeghatározóbb gazdasági tevékenysége a termelési folyamatok nemzetközivé tétele, a gazdasági társaságok országhatárokat átlépő tevékenysége. Hagyományos formái mellett leányvállalatok, fióktelepek, vállalkozás központja, székhelye áthelyezése egyik országból a másikba világpiacon folyó verseny határozza meg.⁷³

Ekképpen 1991. december 16-án Magyarország társulási szerződést kötött az Európai Közösségekkel és azok tagállamaival, amelynek az egyik fontos célja, hogy olyan szabadkereskedelmi övezet hoznak létre egymás között gazdasági szabadság szélesítéssel. Ennek egyik fontos eszköze a jogszabályok összehangolása meghatározott területeken.⁷⁴

Sikernek könyvelhető el, hogy 8 évvel a rendszerváltás után már csak részletszabályokat kellett átvenni a magyar jognak. Észrevehető, hogy a magyar jog gyorsan és széles körben építette be a rendszerébe az európai irányelveket.⁷⁵

Az irányelvek elsajátítása mellett, sose szabad elfelejteni, hogy társasági jogot fontos mindig korszerűsíteni, elvégre azért szükségesebb, mint a jogharmonizáció, mert a jogfejlesztésben sosincs megállás.

⁷¹ BERKE – FAZEKAS – GADÓ – GYULAI-SCHMIDT – KIRÁLY – KISFALUDI i. m. 389.

⁷² Ld.: Igazságügyi és Magánjogi Jogalkotásért Felelős Helyettes Államtitkárság: Fehér Könyv- Az új Polgári Törvénykönyv hatálybalépésével összefüggő jogalkotási és jogalkalmazást segítő feladatokról, 2013. március http://www.kormany.hu/download/6/d4/d0000/Feher_Konyv_AROP_1-1-19-2012-2012-0003.pdf

⁷³ Uo. 23. 31.

⁷⁴ VÉKÁS (2001) i. m. 99.

⁷⁵ BERKE – FAZEKAS – GADÓ – GYULAI-SCHMIDT – KIRÁLY – KISFALUDI i. m. 389.

AZ EURÓPAI PARLAMENT MINT AZ EURÓPAI DEMOKRÁCIA BÁSTYÁJA?

BALÁZS BEÁTA

„Demokratikus képződmény-e az Európai Unió? A válasz erre egyértelműen negatív: az Európai Unió nem demokratikus intézmény. A politikai szakirodalomban ezt a tényt némi eufemizmussal, democráciadeficit fogalmával jelölik. . . Az Európai Uniót jellemző demokratikus deficit legtöbbet emlegetett tényezője, hogy az uniós intézményrendszer politikailag leggyengébb láncszeme az Európai Parlament.”¹ – írja Körösenyi András, 2004-ben. Lassan egy évtized elteltével újra feltesszük a kérdést: demokratikus intézmény-e az Európai Unió? Jelen dolgozatban e kérdést az Európai Parlamentre vetítve vizsgáljuk, a Lisszaboni Szerződés tükrében.

1. Az Európai Parlamentről – röviden

Az Európai Parlament a világ egyetlen közvetlenül választott, nemzetek feletti jogalkotó testülete. Hatásköreinek növekedése az európai integráció során folyamatosnak mondható. A Parlament szerepének alakulása szorosan kapcsolódik az egymást követő alapszerződésekhez, amelyek a jelenleg hatályos Lisszaboni Szerződésben csúcsosodtak ki.² Az Európai Szén- és Acélközösség Közgyűléseként 1952-ben alakult és 1958-ban Európai Parlamenti Közgyűléssé átnevezett intézmény 1962-ben kapta az Európai Parlament nevet. Jogkörei első alkalommal az 1970-es luxemburgi költségvetési szerződéssel bővültek, melyet tovább erősített az 1975-ös brüsszeli szerződés, ahol az EP jóváhagyási jogot nyert a költségvetés felett. Az első közvetlen választásokra 1979-ben került sor, majd az Egységes Európai Okmány (1987) hozzájárulási és együttműködési eljárás létrehozásával kiszélesítette az EP döntéshozatalában való részvételének kereteit. Ettől kezdve a Parlamenté a végső szó a bővítés kérdésében. A Maastrichti szerződés (1993) további jogköröket ruházott az EP-re így az együttdöntési eljárást, mellyel az EP számos más területen is a Miniszterek Tanácsával egyenjogú

¹ KÖRÖSÉNYI András: Democráciadeficit, föderalizmus, szuverenitás. *Politikatudományi Szemle*, 2004. 143.

² <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/hu/009cd2034d/A-múltban.html>

döntéshozóvá vált. E kérdéskört Az Amsterdami (1997) és a Nizzai Szerződés (2001) tovább bővítette. A Lisszaboni Szerződés 2009. december 1-jei hatálybalépésével kiteljesítette a Parlament emancipációs folyamatát, közel 90 területre terjesztette ki az együttdöntési eljárás gyakorlatát, átnevezve azt rendes jogalkotási eljárássá.³ Ilyen új területek a mezőgazdaság, az energiabiztonság, a bevándorlás, a bel-és igazságügy, az egészségügy és a strukturális alapok.

Az Európai Parlament, mint az európai választói akaratot közvetlenül megtestesítő intézmény a Tanáccsal közösen ellátja az uniós jogalkotás és költségvetési feladatokat, továbbá politikai és konzultatív funkciót is gyakorol, emellett megválasztja a Bizottság elnökét.⁴ Eszerint tehát a Parlament a Tanáccsal és a Bizottsággal együtt az uniós jogalkotás kiemelt szereplője, a Tanáccsal közösen fogadja el az uniós költségvetést, kinevezési és ellenőrzési hatásköreivel demokratikus kontrollt gyakorol az uniós végrehajtó hatalom felett, továbbá nyilvános fórumként az uniós politikai viták színtere. Láthatjuk tehát, hogy a Parlament az elmúlt öt évtizedben fokozatosan erősödött, vált a konzultatív testületből társ-jogalkotóvá.

2. Demokrácia és az Európai Unió

A demokrácia talán legtömörebb és legvilágosabb megfogalmazását a francia alkotmány 2. cikke adja: „A nép kormányzása, a nép által, a nép érdekében.” A demokrácia elve azt jelenti tehát, hogy a népfelség elvéből kötelezően politikai hatalom csak néptől származhat, a nép képviselői útján vagy közvetlenül részt vesz a hatalomgyakorlásban. Tehát a közhatalom gyakorlásának a népre visszavezethetőnek kell lennie (demokratikus legitimáció).⁵

Ezen alapkövetelményt szinte kivétel nélkül megtaláljuk az egymást követő alapszerződésekben, melyekben deklarálják az Unió elkötelezettségét a demokrácia elve mellett, valamint törekvést a demokrácia egyetemes értékeinek kibontakozására, a demokratikus és hatékony működést. Tételezik, hogy az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul.⁶

A Lisszaboni Szerződés hasonlóan fogalmaz: Az Unió működése a képviselési demokrácián alapul. Az Unió szintjén a polgárok közvetlen képviselete

³ NÁSZ Adrienn: Az Európai parlament Lisszabon után. *Európai Tükör*, XV. évfolyam, 2010, június (6. szám). 15.

⁴ EUSZ. 14. cikk

⁵ TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba 1.* Budapest, Szent István Társulat, 2011. 66.

⁶ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (2012/C 326/01)

az Európai Parlamentben valósul meg. Minden polgárnak joga van ahhoz, hogy részt vegyen az Unió demokratikus életében.⁷

A Lisszaboni Szerződés az Unió demokratikus alapjait kívánja megszilárdítani. A Szerződés megerősíti az uniós polgárok politikai szerepét⁸ azáltal, hogy szoros kapcsolatot létesít a polgárok között, biztosítja a politikai jogok gyakorlását, valamint az Unió demokratikus működését.⁹ A Lisszaboni Szerződés megerősítette az Európai Parlamentnek, mint az Unió demokratikus képviselő testületének a szerepét is. A polgári kezdeményezés bevezetésével a Lisszaboni Szerződés lehetővé teszi továbbá, hogy az uniós polgárok közvetlenebbül és teljesebb mértékben vehessenek részt az Unió demokratikus életében,¹⁰ ami azonban több szempontból csökkenti az EP súlyát és tekintélyét.

Az Európai Unió működését tehát három demokratikus alapelv határozza meg: demokratikus egyenlőség, képviseleti demokrácia és részvételi demokrácia. Hogyan valósulnak meg- egyáltalán megtalálhatjuk-e ezeket az elveket a Parlament felépítésében és működésében?

3. Képviselet kérdései

Az európai parlamenti választások és az annak során gyakorolt választójog alapvető szabályait uniós szinten rögzítették (választójog tartalma 93/109/EK irányelv, alapvető szabályok 2002/722/EK tanácsi határozat), a szabályozás egyéb vetületeit pedig a tagállamok maguk részletezik, így ezek esetenként eltérnek egymástól. Uniós előírás, hogy az EP választásoknak arányos képviseleten kell alapulnia és csak listás vagy egyetlen átvihető szavazatos választási rendszer alkalmazható. Tagállamok azonban maguk rendelkeznek arról, hogy egyetlen országos vagy pedig több regionális választókerületet alakítsanak ki, illetőleg, hogy a választók zárt listára szavaznak vagy preferenciális szavazatukkal befolyásolják a listán szereplő jelöltek sorrendjét. A parlamenti küszöb alkalmazását illetően szintén a tagállamok dönthetnek, azonban ennek mértéke nem haladhatja meg az 5%-os szintet.

⁷ LSZ 8a cikk 1-2-3 bek

⁸ Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 10. cikkének (3) bekezdése értelmében „[m]inden polgárnak joga van ahhoz, hogy részt vegyen az Unió demokratikus életében. A döntéseket a lehető legnyilvánosabban és a polgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten kell meghozni.”

⁹ Az EUSZ II. címe befoglalja az uniós polgár meghatározását a demokratikus elvekre vonatkozó rendelkezésekbe (EUSZ Z 9. cikk), valamint megerősíti a polgárok és a demokrácia közötti kapcsolatot (EUSZ 10. és 11. cikk)

¹⁰ Az EUSZ 11. cikkének (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „legalább egymillió uniós polgár, akik egyben a tagállamok egy jelentős számának állampolgárai, kezdeményezheti, hogy az Európai Bizottság – hatáskörén belül – terjesszen elő megfelelő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség”.

A szavazáshoz megkívánt életkor betöltött 18 év, kivéve Ausztriát, ahol ez 16 év. Tagállamonként eltér a passzív választójoghoz betölteni szükséges életkori követelmény (21–23, akár 25 év). A parlamenti képviselők száma, valamint az egyes tagállamoknak járó helyek száma minden Uniós bővítésnél hosszan tartó alkudozás tárgya volt. Az újabb és újabb csatlakozást mindig a parlamenti helyek számának növelése követte, amely egy bizonyos szinten túl már a Parlament hatékony működését veszélyeztette. A Lisszaboni Szerződés orvosolni kívánta e problémát, méghozzá úgy, hogy a képviselők számát az elnökkel együtt 751 főben maximalizálta, kimondva, hogy egy tagállam maximum 96, minimum 6 hellyel rendelkezik a testületben. A helyek kiosztása az egyes tagállamok részére az adott tagállam lakosságának arányát figyelembe véve, a csökkenő arányosság és a szolidaritás elve alapján határozzák meg.

Vizsgáljuk meg ezen szabályokat a demokrácia tükrében!

Az európai választás legmeghatározóbb jellemzője, hogy bár az állampolgárok közvetlenül, de különböző választási rendszerek szerint választanak, tehát az EU nem kíván egységes választójogi rendszert bevezetni. Mindez a Parlament szupranacionális jellegéből következik, ám joggal veti fel a kérdést, hogy valóban európai választásról van-e szó vagy csupán 28 nemzet választásáról egy európai intézménybe. Vannak vélemények, melyek teljesen kétségbe vonják a választás európai jellegét, sőt egyesek a valódi választás jellegét.¹¹

Az egységes választási rendszer hiányából adódóan a tagállamok szabad belátásuk szerint határozzák meg, hogyan osztják el az adott helyeket, határozzák meg a választási kerületeket. Ez okból kifolyólag adott feltételek mellett nem biztos, hogy például egy bolgár európai parlamenti képviselő, ugyanannyi szavazattal Franciaországból vagy Írországból is bejutott volna a parlamentbe. Eltérő választókerületek, választhatósági feltételek, választási szisztémák – az egyenlő mérce teljes hiánya, könnyen okozhat torzulásokat a képviseletben.

A következő problémaként magát a képviseletet említeném. A demokrácia nem létezik démosz nélkül. A Lisszaboni Szerződés is rögzíti, hogy az EP legitimációs bázisát elsősorban a közvetlen választás adja. Minél nagyobb tehát a részvétel, annál nagyobb a parlament legitimációja. Ezért súlyos probléma, hogy 1979 óta minden választáson csökken a részvétel. 1979-ben 63%, 1984-ben 61%, 1989-ben 59%, 1994-ben 57% 1999-ben 50% és 2004-ben 46%, 2009-ben 43%. 30 év alatt tehát 20%-kal csökkent a részvételi arány.¹² Az alacsony részvételnek számos oka lehet, Fábián György a következőket említi: a voksolás másodlagos jellege, tétnélkülisége, az Európai Unió választóktól való távolsága, a pártok gyengébb érdekeltsége, lanya kampánya, a tagállam integrációhoz való viszonya, az EP alacsony presztízse, szerepének nem ismerete. Bár a Lissza-

¹¹ FÁBIÁN György: Az európai parlamenti választások. *De iurisprudentia et iure publico*, II. évfolyam, 2008, 1. szám. 10–20.

¹² FÁBIÁN i.m. 6.

boni Szerződés a polgárokat előtérbe helyező szemléletmódot erősíteni kívánva Európai Parlament tagjait immár „az Unió polgárainak képviselőiként” határozzák meg,¹³ mégsem lehet minden kritika nélkül európai népről, európai politikai identitással és politikai akarattal rendelkező szavazókról beszélni, akik a szuverenitás letéteményei lennének. Így bár a demokratikus legitimációja a parlamentnek kétségbevonhatatlan, mégis meg kell jegyeznünk, hogy ez ma elég gyenge lábakon áll.

A képviselet kapcsán további problémaként merül fel az egyes tagállamoknak járó európai parlamenti helyek számát. Az arányosság és a szolidaritás elve alapján a nagyobb tagállamok arányosan kevesebb képviselői hellyel rendelkeznek, míg a kisebb államok felülreprezentáltak. Ezt jól példázza, hogy a Lisszaboni Szerződés szabályai szerint a következő parlamenti választásokon egy francia EP képviselői mandátumra 862 ezer, amíg egy máltai képviselőhelyre 68 ezer lakos jut. Álláspontom szerint ezáltal sérülhet a Lisszaboni Szerződés által deklarált demokratikus egyenlőség elve (az Unió intézményeinek minden európai polgárt egyenlő figyelemben kell részesíteniük).

Összegzésképpen megállapíthatjuk, hogy noha a Lisszaboni Szerződés az unió demokratikus alapjait kívánja megszilárdítani, mindez sajnos a törekvés, az alapelvek szintjén maradt. Álláspontom szerint égető szükség lenne egységes választási szabályok kialakítására – választókerületek meghatározása, egységes választási szisztéma alkalmazása, passzív választójog egységes meghatározása, akár egy egységes, közös európai lista alakításra –, valamint a képviselők számának újragondolására.

Az igazi transznacionális pártok iránti igény egyre határozottabban jelenik meg az európai kérdésekről zajló vitákban. Szerintem viszont ennek épp az a veszélye, amit a helyek elosztásánál említettem: a nagyok kiszorítanak a lista éléről a kisebb tagállamok embereit. Ugyanakkor az európai pártok jelenléte véleményem szerint a részvételt sem növelné, mert olyan személyek szerepelnének a listák élén, akiket a legtöbb tagállamban nem is ismernek az emberek. Azonban a képviselők közelebb hozása a választókhoz, valamint annak tudatosítása, hogy mindennapjainkat meghatározó döntések ma már uniós szinten születnek, ezzel felelősség, közös európai identitás erősítése égető szükségként jelenik meg napjainkban az európai integrációval kapcsolatban. Mindez hozzájárulna ahhoz, hogy az Európai Parlament valóban az európai demokrácia bástyája lehessen.

¹³ Az EUSZ 14. cikkének (2) bekezdése.

4. Demokrácia az Európai Parlament működésében

A Parlament sajátosságaival kitűnik mind az uniós intézmények, mind a nemzeti parlamentek köréből.¹⁴ Bár kialakulására és fejlődésére vitathatatlanul hatással voltak az egyes tagállamok parlamenti hagyományai (nem is lehetne ez másképpen, hiszen a tagok mind parlamenti berendezkedésű demokratikus államok, mindez a Koppenhágai kritériumok politikai kötelezése), a Parlament minőséileg különbözik a nemzeti törvényhozóktól.

Az első különbség az EP transznacionális jellegéből adódik. Feladata az uniós polgárok érdekeinek képviselése a brüsszeli döntéshozatalban és jogalkotásban. Az Európai Parlament tagjai elviekben tehát az európai népet képviselik. Ebből következik, hogy a Parlamentben az egyes országok választott képviselői nem honfitársaikkal, hanem a velük azonos politikai családkhoz tartozó képviselőkkel foglalnak helyet.¹⁵ A Lisszaboni Szerződés révén az európai politikai pártok azt a feladatot kapták, hogy „járuljanak hozzá az európai politikai tudatosság kialakításához és az uniós polgárok akaratának kinyilvánításához”¹⁶ Az intézmény működésében ez a szerepfelfogás erőteljesen érvényesül, bár egyes esetekben a tagállami, regionális, ideológiai, ágazati és más érdekek túlsúlyba kerülhetnek a többi érdektípushoz, avagy az ezek összességéből formálódó össze-európai érdekek képest.¹⁷ Hogyan lehetséges ez? A választ érdemes ismét a képviselők választására visszautalva megfajteni. Vagyis, hogy az EP-választások során hazai, nemzeti pártok politikusai jelennek meg, s képviseltetik magukat. Így az Európai Parlament pártcsoportjai egymástól független és elkülönült nemzetállami politikai térben versengő pártok képviselőiből összeálló laza politikai csoportosulások, melyek csak az Európai Parlamenten belül léteznek.¹⁸ Meg kell azt is jegyeznünk, hogy noha a képviselők politikai ideológiák mentén, csoportokat alkotva foglalnak helyet a parlamentben, véleményüket nagyban befolyásolja, hogy nemzeti pártok jelölhetik őket a képviselői pozícióba, sőt regionális kötődés is kimutatható tevékenységükben. Ezt igazolja az euroképviselők körében szerveződő ún. 'csoportközi csoportok' magas száma, melyek egy-egy ügy kapcsán lobbiznak az adott kérdésben, illetve hogy a különösen érzékeny kérdésekben, (mint 1997-ben a kergemarhakór kapcsán) a szavazást a nemzeti hovatartozás is befolyásolja.¹⁹

¹⁴ KENESSEY Tamás – KORÁNYI Dávid: Az Európai Parlament. In: SIMON Zoltán (szerk.): *Döntéshozatal és jogalkotás az Európai Unióban*. Budapest, L'Harmattan Kiadó, 2013. 253.

¹⁵ TRÓCSÁNYI – SCHANDA i. m. 92.

¹⁶ Az EUSZ 10. cikkének (4) bekezdése és az Európai Unió Alapjogi Chartája 12. cikkének (2) bekezdése.

¹⁷ KENESSEY – KORÁNYI i. m. 253.

¹⁸ KÖRÖSÉNYI i. m. 143.

¹⁹ LACZKÓNÉ Tuka Ágnes: Európai parlament – Egy különleges transznacionális szervezet. *Politikatudományi Szemle*, 2004, 1–2 szám. 49–65.

Emellett azonban meg kell említeni, hogy a Parlamentben zajló érdekképviselés lényegesen különbözik a hagyományos diplomáciai érdekérvényesítéstől. A Tanács munkáját jellemző diplomáciai érdekérvényesítés során az egyes tagállamok képviselői jellemzően kötött tárgyalási mandátummal rendelkeznek, melytől egyáltalán nem, vagy csak szűk keretek között térhetnek el. Ezzel szemben a Parlament tagjai mandátumukat szabadon gyakorolhatják: senkitől nem fogadhatnak el utasítást, döntéseiket önállóan, legjobb belátásuk szerint hozzák meg, melyet tehát nem ritkán nemzeti érdekek is befolyásolhatnak, továbbá vannak olyan bizottságok, ahol az EP szélesebb jogköre, vagy az adott szakpolitikai terület (pl.: egészségügy, ipar) magas pénzügyi értéke miatt kiemelt szerepük van a lobbistáknak is. A Parlament transznacionális jellege és a közösségi érdekek képviseletének elsődlegessége adott esetben elviekben tehát azt is eredményezheti, hogy az EP képviselők saját tagállamukkal kerülhetnek érdekellentétbe.

A Lisszaboni Szerződés kijelenti, hogy az unió működése a képviseleti demokrácián alapul. Simon Hix, Abdul Noury és Gérard Roland közös tanulmánya²⁰ két nézetet különböztet meg a képviselettel kapcsolatban. Az első szerint a választott képviselők elsősorban saját választóik érdekeit képviselik. Eszerint az adott területet képviselő parlament több választókerületre van osztva, melyek külön, saját 'falaikon' belül döntenek. Minél kisebbek ezek a választókerületek, annál jobban érvényesülnek a demokrácia követelményei, mivel a kisebb, homogénebb csoportok így jobban képviselhetők választottjaik által. Hasonló logika alapján a képviselőknek érdekük, hogy minél közelebb legyenek a démoszhoz, hogy ismerjék érdekeiket. E szerint a nézet szerint a pártokra gyanakvással kell tekinteni, mivel gyakran távolság jön létre a képviselők és a polgárok között. Ez a 'citizen-delegate democracy' (hazai terminológiában az egyéni képviselő választásnak, avagy szabad mandátum elvének feleltethető meg).

A másik nézet szerint a jól működő demokrácia alapjai az erős pártok, akik természetes közvetítők a szavazók és a demokratikus döntéshozók között. A pártok tisztázzák politikai álláspontjukat, mely során hatékony kompromisszum egy egységes álláspont jön létre az adott pártot alkotó kisebb csoportokat képviselők között. Ezáltal a pártok biztonságot, stabilitást jelentenek, együtt növelik a hatékonyságot az egyébként nehézkes döntéshozatalban. Ez a 'party-based democracy' (listás választás vagy tükörfordításban párt alapú demokrácia)

E két nézet erősen eltérő álláspontot képvisel mind a képviselők, mind a pártok funkcióit, feladatait illetően, azonban mindkettő a képviseleti demokrácia vetülete. Ha elfogadjuk e két nézetet, mint a képviseleti demokrácia két lehetséges ágát, akkor észre kell vennünk, hogy az EP képviselők egyiknek sem feleltethetők meg. Az Európai Parlamentnek megvan a lehetősége, hogy a legfragmentáltabb Parlament legyen a világon, hiszen a választott képviselőket Európa 28 államából választják, számuk jelenleg 766. Több mint 150 nemzeti párt kép-

²⁰ http://elsa.berkeley.edu/users/groland/pubs/HNR-Democracy_in_the_EP-11July05.pdf

viselteti magát az EP-ben. Az Európai Parlament a világ egyetlen közvetlenül választott nemzetek feletti népképviselői szerve. Ha tehát létezik olyan parlament, amely legjobban megfelelhetne a citizen-delegate modellnek, az mindenképpen az Európai Parlament lehetne. A valóságban azonban mégsem így történik, hiszen több országban az egész ország egy választókerületet alkot. Példának okáért, amíg Magyarország 93ezer nkm-e egy választókerületet alkot az EP-választásokon, addig Írország 70ezer nkm-e négy választókerületre van osztva. A frakciók jelenléte az EP-ben pedig teljesen ellentmond e modellnek. Ám megvalósul-e akkor a képviselet másik fajtája party-based democracy? Bár a képviselők az azonos politikai családhoz tartozó társaikhoz ülnek a parlamentben, mégsem nevezhető e képződmény valódi pártnak. Nem jött létre valódi európai pártrendszer. Immár negyedévszázaddal az első közvetlen választások után sem beszélhetünk európai pártokról, vagy azok országos tagozatairól, mivel a nemzeti pártok állítanak jelölteket. Így az Európai Parlament pártcsoportjai továbbra is laza politikai pártcsoporthozulások, s csak az Európai parlamenten belül léteznek. Az EP falain kívül tényleges, politikai folyamatokat strukturáló európai pártrendszerről mégsem beszélhetünk.²¹

Másik sajátosság az Európai Parlamentnek, hogy a döntéshozatalban és a jogalkotásban az uniós intézmények közül a Parlament rendelkezik közvetlenül az európai polgároktól nyert demokratikus felhatalmazással. A Tanács és a Bizottság legitimációja közvetett. A probléma az, hogy e közvetlen felhatalmazás még sem jelent neki szupremáciát az uniós intézmények között. Noha a Lisszaboni Szerződés megerősíteni kívánta a Parlament helyzetét a többi uniós intézménnyel szemben, ez azonban 'csak' egy újabb lépés volt a demokratikusabb integráció felé.

5. Konklúzió

Még mielőtt pápává választották volna Ratzinger bíboros egy nagyívű vitát folytatott Jürgen Habermasszal, a frankfurti iskolának nevezett filozófiai iskola egyik legjelentősebb élő személyével arról, hogy a modern demokráciának szüksége van-e valamilyen morális alapra, vagy pusztán az ész útján képes önmagát igazolni.²² A történet érdekessége az, hogy ez a két ember, aki teljesen eltérő társadalmi közegeből és gondolkodási síkról, alapokról közelíti meg a kérdést ugyanarra a válaszra jut. Pozitivistá elven nem lehet az élet minden területét alátámasztani, a részvétel sem önmagától jön létre a demokráciában, hanem kell valami motivációs elem az egyén számára.

²¹ KÖRÖSÉNYI i. m. 146.

²² Joseph RATZINGER – Jürgen HABERMAS: *The Dialectics of Secularization: On Reason and Religion*. San Francisco, Ignatius Press, 2007. 21–80.

Véleményem szerint az Európai Unióból ez hiányzik. Abszolút a modern tudományos szemlélet alapján próbálnak gondolkodni a politikai kérdések esetében is. Ezt mutatja, hogy minden testület összeállítására kvótát dolgoznak ki valamilyen képlet alapján, hosszas folyamatábrák alapján alakítják ki az egyes ügymeneteket, stb. . .

A demokrácia legnagyobb kérdése, hogy miként tartható egyben egy társadalom a sok szétfeszítő ellentét ellenére is (pl.: vagyoni különbségek, eltérő gondolkodásmód és értékrend, stb. . .). Az általános választójog megtörte a hagyományos kapcsolatot a vagyon kitermelődése és a kormányzók személye között. Nem azok vannak hatalmon, akik természetes úton vagyont halmoztak fel, hanem akik többséget tudnak szerezni. Ezt a veszélyt látták a demokráciában már az antik politikai filozófusok is, mint például Plátón és Arisztotelész. A modern, XX. századi jóléti államok erre a problémára adtak egyfajta választ. A részvételért cserébe biztosították, hogy mindenkinek jusson valamennyi a közös gazdasági javakból. Vannak azonban, akik szerint ez kevés, mert kell még valamilyen morális töltet is, anélkül semmilyen politikai berendezkedés sem tudott eddig hosszú távon fennmaradni.

Az Európai Parlament esetében viszont mind a két kérdés esetében probléma ütközik. Nincs olyan európai polgárság, olyan egységes európai nép, aminek ez az intézmény látná el a népképviselői feladatát. Ráadásul a források elosztásába, a költségvetés összeállításába is csak korlátozott beleszólása van. Ezért gondolom azt, hogy egyik olyan területen sem tud érdemi hatást kifejteni, szilárd alapokon megállni, ami a modern demokrácia sajátossága.

Dolgozatom végén szeretném újra feltenni a kérdést: demokratikus intézmény-e az Európai Parlament? Megilleti-e az Európai Unió demokratikus bástyájának szerepe?

Mindenképpen le kell szögeznünk, hogy az Európai Parlament az egyetlen olyan szerv az Európai Unióban, amelyet közvetlenül a tagállamok polgárai, az európai nép választ. Ebben az értelemben, a többi uniós intézményhez viszonyítva demokratikusabb, hiszen legitimációja közvetlen. Összehasonlítva azonban a nemzeti parlamentekkel, valamint górcső alá véve a kérdést, hogy vajon megfelel-e az Európai Parlament a demokrácia által támasztott követelményeknek, már lehetnek kétségeink. E dolgozat ezeket a kritikákat igyekezett megfogalmazni, a teljesség igénye nélkül. Azonban meg kell jegyezni, hogy Körösi András 2004-ben Európai Parlamentet határozottan nem sorolta a demokratikus intézmények közé. Az általam vizsgált Parlament már egy Lisszaboni Szerződés utáni jogalkotó testület, álláspontom szerint ma ez a kijelentés már nem lehet ilyen kategorikus. Hiszen a Lisszaboni szerződés egy újabb lépést téve a demokratikusabb működés felé bevezette az európai polgári kezdeményezés intézményét, melynek bár nehéz tartalmi és procedurális korlátai vannak, mindenképpen egy újabb eszközt jelent az európai démosz hangjának hallatására.

EURÓPAI PARLAMENT: AZ UNIÓS DEMOKRÁCIA CSÚCSA

BÉKÉSI NIKOLETT

1. Demokrácia, hatáskör-növelés, 'demosz'

„Európának európai nemzetiségre, egyetlen kormányra, egyetlen hatalmas, testvéries bíróságra, önmagával megbékélt demokráciára van szüksége.”¹ „A demokrácia nem jó, de ennél nincs jobb.” „A demokrácia a legrosszabb kormányzási forma – nem számítva az összes többit, amellyel az emberiség időről időre megpróbálkozik.”² A demokráciát – mint azt a három fenti idézet is érzékelteti – hol követendő mintának tartották, hol bírálták.

Az Európai Parlament az egyetlen közvetlenül választott intézménye – 1979 óta – az Uniónak, de a demokratikus választás ténye önmagában még nem tekinthető demokráciának. Már az is erre enged következtetni, hogy az Európai Unió³ tagállamai bár demokratikus berendezkedésű demokratikus államok, mégsem feltételezi azt, hogy az unió abszolút értelemben demokratikus lenne.

Elsőként tisztázni kell azt a kérdést, hogy az EU rendelkezik-e külön szuverenitással, vagy a tagállamoktól kölcsönkapott szuverenitásból gazdálkodik? A Lisszaboni Szerződés megkötését követően az Európai Parlament⁴ hatásköre megnövekedett. Ha azt feltételezzük, hogy szuverén parlamentté akar a jövőben válni, akkor további hatáskör-növelésre lesz szüksége. Ebben az esetben a tagállamoktól engedélyt kell kérnie, az integrációbővítő kezdeményezés előterjesztése előtt. Csak a tagállamok politikai akaratával van lehetőség a további bővítésre és mélyítésre, a kölcsönkapott szuverenitás miatt. A jelenlegi előrejelzések azonban azt mutatják, hogy erre egy darabig nem fog sor kerülni. A problémát az is generálja, hogy vannak integráció-barát államok, melyek teljességgel támogatják a föderális Európa létrehozását és van a másik oldal, akik csak a demokrácia, a nép akaratának megléte esetén értenek vele egyet.

A következőkben Schöpfung Györgytől idéznék egy gondolatot: „Az EP azt mondja magáról, hogy mi vagyunk a legdemokratikusabb intézmény az Unió-

¹ Viktor Hugo: Szerbiáért (1876) című felszólalásának részlete.

² Churchill.

³ Továbbiakban: EU.

⁴ Továbbiakban: EP.

ban. A másik oldalon viszont: nincsen démosz. Demokrácia démosz nélkül?”⁵ Ezen koncepcióval egyet értve szeretném az európai demokrácia deficitességét⁶ bemutatni. Egy európai nép eszménye, mely politikai identitással és akarattal rendelkezne, visszatérő elképzelés. Fontos hozzátennünk, hogy az EU, a démosz hiánya ellenére nem nélkülözi teljességgel a legitimitást. Ha a deficit felszámolásához ragaszkodunk, akkor kétféle megközelítés kínálkozik, a módját illetően. A föderalisták Svájcra vagy Németországhoz hasonlóan szövetségi rendszer létrehozását szorgalmazzák, míg az intergovernmentalisták az Unió kormányközi jellegének erősítésében látják a megoldást. Az előbbi a kisebb államoknak⁷, míg az utóbbi a nagyobb államoknak nem kedvezne, ezzel fenntartva a problémát. Talán az Európai Unió polgárokhoz való közelebb vitele vezethetne valamilyen eredményre.

2. Az Európai Parlament, mint társjogalkotó?

1999-ben az Amszterdami Szerződés, az együttdöntést kiterjesztette az Európai Parlamentre. Ezzel az Európai Tanács mellett konzultációs szervből, társjogalkotóvá vált. A Tanáccsal közösen hozza meg a döntéseket, alkotja a jogszabályokat. A költségvetésről a Parlament mondja ki a végső szót, jóváhagyja a Bizottság kinevezését és felügyeli a testület munkáját. Hogy teljes képet kapjunk, nézzük melyik intézmény, kit jelenít meg. A Parlament az állampolgárokat képviseli, a Tanács a tagállamok érdekeit reprezentálja, a Bizottság pedig a közösségi érdekeket testesíti meg. A Parlament, a Bizottság tevékenysége fölött felügyeleti jogkört gyakorol, ami magával vonja azt, hogy a jelenlévő képviselők kétharmados többségével – végső eszközként – bizalmatlansági indítvány is előterjeszthető. Azonban valamit jelez az, hogy ilyenre még eredményesen nem került sor.⁸

A jogalkotás, a kinevezési és ellenőrzési jogkörök, a költségvetés elfogadása, egy „valódi” parlamenti testületre engednek következtetni, de mindezek mellett a nemzeti parlamentekkel, továbbra sem azonosak a jogkörei. Sőt, a Tanáccsal sem tekinthető egyenrangú döntéshozó szervnek. Ez abban nyilvánul meg, hogy a Tanács önállóan is hozhat döntéseket, míg a Parlament csak a Tanáccsal közösen. Levonhatjuk azt a konklúziót, hogy az EP nem tudja azt a szerepet betölteni a

⁵ <http://www.bruxinfo.hu/cikk/20130717-az-ep-nyomulasa-onpusztito-is-lehet-8211-interjuschoffin-gyorggyel.html>

⁶ A döntések legitimitásának alacsony foka.

⁷ A képviselői helyeket az egyes tagállamok lakosságának száma alapján osztják el.

⁸ 1999-ben a Jacques Santer vezette Európai Bizottsággal szembeni indítvány került napirendre. A képviselők nagy részének csak egy-két bizottsági taggal voltak problémái, főként Edith Cresson személyével. A felelősségre vonás azonban csak az egész testülettel szemben történhetett meg. A Santer-testület védelmezte megbírált tagját, míg nem az önkéntes lemondás mellett döntött az egész Bizottság.

törvényhozásban, amit egy nemzeti szintű intézmény, hiszen a döntéshozatali jogok nagy része a Bizottságnál és a Tanácsánál van.

Mikor tudna az Európai Parlament politikabefolyásoló parlamentből, politikaalakító parlamentté válni? A nemzeti parlamentek riválisává válhat-e valaha? Jelen állás szerint a társjogalkotó jellege kizárja a politikaalakító testületté fejlődését. Önálló döntéshozóvá válásának pedig nincs politikai realitása.⁹ A közösségi szintű legitimációs csatornák fejlesztésre szorulnak a nemzetállamokhoz képest, melyek több hatáskörrel és kompetenciával rendelkeznek. A tagállami hatáskörök nemzeti szintről közösségi szintre lettek átruházva. A hatáskörátruházás pedig olyan területeket érint, melyek közösségi szinten nem egy közvetlenül választott testület hatásköre alá fognak tartozni, mint a tagállami szintű törvényhozási felügyeletek esetében. A legfőbb jogi aktusokat a Tanács hozza. A népet közvetlenül az EP képviseli, a Tanács legitimációja pedig a nemzetállamokon keresztül valósul meg. 2009-től az együttdöntési eljárást átkeresztelték rendes döntéshozatali eljárássá¹⁰, mely a problémát valamilyen szinten enyhítette.

Ahhoz, hogy az EU döntéshozatali rendszere demokratikusan működhessen, azt kell tükröznie, amit a többségi akarat szeretne, továbbá minél nagyobb teret kell engednie a vitákban, közösségi döntéshozatalban való részvételnek. Nem kis problémával fog járni, ha az átláthatóság, elszámoltathatóság, demokratikus részvétel követelményeit az EU nem fogja komolyabban venni. Ralf Dahrendorf a probléma gyökerét abban látja, hogy az uniós polgár számára azon kérdések, melyek napirenden vannak unalmasak, fontosságuk ellenére is. Melyek pedig foglalkoztatnák az embereket, azokra nem tud választ adni. Hogy őt idézzem, „Az Európai Unió legnagyobb hibája, hogy minden témája ásitásra igénylő unalom.”¹¹ Az átláthatóság fokozása mindenképp elsődleges lenne, a polgárokat be kell vonni az uniós projektekbe, kellő mennyiségű információ szolgáltatásával.

Visszakanyarodva a demokrácia deficithez¹², a legszélsőségesebb megfogalmazása, amivel találkoztam, a következő: „a szörnnyű brüsszeli bürokrácia mindenben dominál, az EU intézményi és döntéshozatali rendszere egyáltalán nem demokratikus.”¹³ Az Unióban a végrehajtó hatalom túlzott függetlenséget élvez, ami a parlamenti deficithez hozzájárul. Angela Merkel – német szövetségi kan-

⁹ HORVÁTH Zoltán: *Az Európai Parlament együttdöntési szerepe*, Budapest, Földkör kiadó, 2004

¹⁰ <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/hu/0081f4b3c7/Law-making-procedures-in-detail.html>

¹¹ <http://www.corvinueambassy.com/ep/?page=7&corvina=7&content=72&level=3>

¹² Az elnevezés David Marquand, brit parlamenti képviselőtől ered, az 1970-es évekből. NÁSZ Adrienn: *Demokrácia az EU-ban a Lisszaboni Szerződés után* tanulmányának 34. oldalán a következő történetet hozza fel a fogalom szemléltetéséhez. „Egy csoport vak ember tapogat egy elefántot, hogy kitalálják, mi van előttük. Mindegyikük az elefánt más-más részét vizsgálja, ezért mindannyian különböző megállapításra jutnak, a vizsgálat tárgyát illetően.”

¹³ GYÓRI Enikő: *A nemzeti parlamentek és az európai unió*, Osiris kiadó, 2004.

cellár – 2013-ban hangoztatta, hogy az Európai Bizottság ne kapjon több hatalmat.¹⁴

3. Legitimációs probléma és a demokrácia deficit

A „government by the people” és a „government for the people” elemzése kapcsán a közösségi szintű demokrácia legitimációs problémáját kell körüljárnunk. Melyik lehet a legitimációs komplikáció megoldása szempontjából a jobb megközelítés? Az emberek bevonása a kormányzásba, vagy a hatékonyságra való fókuszálás? Az input-legitimáció az európai uniós polgárok, uniós döntéshozatalba való bevonását szorgalmazza. Ezzel a fő probléma az, hogy az európai parlamenti választások résztvevőinek számát elemezve, csökkenő tendenciát figyelhetünk meg.¹⁵ Szkeptikusabb politikusok egyenesen a „nemzeti szintű választások második fordulójának” tartják az EP választásokat, mely a hazai politika számára hordoz üzenetet. A „government by the people” bonyodalmát csak tovább fokozza, hogy nincs egységes európai démosz. Bár 1992-ben kialakult az uniós polgárság intézménye, az Unióval való azonosulása a polgároknak, még mindig nem érte el a kívánt szintet. A megfelelő elfogadottság azonban elengedhetetlen a demokratikussághoz. A csatlakozási hullám során az integráció mélyülésével adódtak gondok, így a közvetlen legitimáció kialakítása csak részben sikerült. A „government for the people” tekintetében az output- legitimáció a hatékony és eredményes közösségi szintű döntésekre koncentrált.

Feláldozhatjuk-e a demokratikusságot akár csak ideiglenesen is, annak érdekében, hogy az állampolgárok minél szélesebb körének érdekét kiszolgálhasuk?¹⁶ Erre a kérdésre csak akkor kaphatunk egzakt választ, ha a hatékonyság-orientáltságot vesszük alapul. Az EU legitimitációja ebben az esetben független bürokraták szakértelméből kellene, hogy eredjen, ahol a demokratikus kontroll vagy a felelősségre vonás az európai politika szándékával ellenkező hatást váltana ki. De mi fog akkor történni, ha már a hatékonyság is, mint eszköz, értelmezésre szorul? Sem az input-, sem az output-legitimáció nem tud kritikamentes választ adni, ezért a differenciált együttműködés javaslatát fogadom el egy lehetséges megoldásként. A tagállamok a szuverenitásuk egyre nagyobb részét ruházzák át az Unióra, ami a mai keretek között feltételezi a demokratikus kontroll térnyerését, a hatékonyság fenntartása érdekében. Más kérdés, hogy maga a kontroll mennyire hatékony. . .

¹⁴ http://www.portfolio.hu/gazdasag/merkel_ne_kapjon_tobb_hatalmat_az_europai_bizottsag.184698.html

¹⁵ 1979-ben 62,5%-os részvétel; 2004-ben 49,5%; 2009-ben már csak 43%.

¹⁶ Pl. az '50-es évek elit-vezérelte demokráciája.

A demokratikus legitimitás elemeiként az elszámoltathatóságot, a felhatalmazást, a részvételt¹⁷ és az identitást említeném meg. Az alkotmányos aszimmetria¹⁸ fokozódik, ha a szupranacionális hatáskörök növelése nem jár együtt az elszámoltathatóság kiterjesztésével. A közösségi szintű legitimáció megteremtésében a nemzeti parlamentek¹⁹ is szerepet kapnak, mégpedig azért, mert a közösségi intézmények legitimációs hiánnyal küzdenek. Figyelembe kell azonban azt is venni, hogy a közvetlen beleszólási lehetőség mennyiben befolyásolja, esetleg bénítja meg a közösségi döntéshozatalt.

A demokrácia deficit fenntartásához vezet, hogy a nemzeti parlamentek a folyamatot nem tudják megfelelő szinten ellenőrizni. A Lisszaboni Szerződés a fentebb ismertetett képviselői demokrácia elve mellett a részvételi demokráciát is tartalmazza, mi több, érzékelhető egyfajta eltolódás az utóbbi irányába. De a sikerhez az intézményi reformokon túl, az állampolgárok elköteleződése és kötődése is szükséges. Ha az EU hatékonyságát folyamatosan megkérdőjelezzük, a választásokon nem vesznek részt, csak tovább generálják a deficitet. Az Unió és a polgárok közötti kapcsolat, csak abban az esetben lesz működőképes, ha az áttekinthetetlen rendszert, átláthatóvá tesszük a számukra.

4. Az európai identitás

Az európai identitás kérdése szintén egy ingoványos terület. Fritz Scharpf ezt a lényegi azonosság (*essential sameness*) fogalmával határozza meg, a közös vonások alatt a történelmet, a nyelvet, a kultúrát és az etnikai hovatartozást említi.²⁰ De van-e az EU-nak identitása vagy csupán törekszik rá, hogy legyen neki? Mennyire alakulhat ki azonosság tudat, közös értékrend a sokszínű Európában? 1992-ben az uniós polgárság bevezetésével, az európai démosz még mindig nem alakult ki. A „legitimitás előfeltétele egy közös európai nép”, hangoztatja Navracsics.²¹ Utópisztikus lenne azonban azt hinni, hogy lesz majd egy közvetlenül demokratikusan működő Unió. A nemzeti és uniós szint összemosása nem feltétlen vezetne a kívánt eredményre. A nemzet az, ami ma az identitástudatát az EU-nak meghatározza. 2013-ban született egy új eszköz arra nézve, hogy a polgárok beleszólhassanak az európai ügyekbe. Ez az európai polgári kezdeményezés,²² melynek célja a demokrácia növelése lenne az EU-ban. Ha 1 millió uniós polgár összefog, akkor jogalkotási javaslat előterjesztésére kérhetik az Eu-

¹⁷ http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/democracy/index_hu.htm

¹⁸ GYÓRI Enikő: *A nemzeti parlamentek és az európai unió*, Osiris kiadó, 2004, 31.

¹⁹ Uo. 31.: „kiterjeszti az Európai Parlament hatáskörét, és biztosítja, hogy a nemzeti parlamentek hangsúlyosabb szerepet kapjanak az Unió munkájában”.

²⁰ <http://t7.hu/0vqa> „history, language, culture and ethnicity”.

²¹ NAVRACSICS Tibor: *Európai belpolitika*; Korona kiadó, Budapest, 1998.

²² <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/?lg=hu>

rópai Bizottságot. A kezdeményezések közel sem problémamentesek.²³ Nehéz megítélni, hogy mi számít európai ügynek, kihívást jelent az emberek megszólítása is, nem is beszélve az aláírásgyűjtő rendszerek működési hibáiról. Mindezek mellett a demokráciának a fogalma sem konvertálható egyszerűen az uniós jelenségek leírásához, az államtól eltérő szerkezetei különbözőségek miatt.

Globális szinten megvalósuló egyformaság vagy a sokféleség és egyenlőtlenség képes egységet megvalósítani? Az Unió jelmondata²⁴ az utóbbi megközelítést támasztja alá, azonban a tényleges tevékenysége, az azonosságra való törekvést sugallja. Szabad államok vesznek részt az integrációban, azonban a politikai megnyilvánulások a kölcsönös tisztelet hiányát, az EP által a kis államok lenézését közvetítik. A konfliktus fő forrása a nemzeti törvényhozás és az EP között az, hogy különböző a joguk az ellenőrzésre az Unió intézményei fölött. A kapcsolatukat az határozza meg, hogy „az adott pillanatban és helyzetben az ellenérdekeltség vagy pedig a közös érdek az erősebb közöttük”.²⁵

5. Konklúzió

Dolgozatom vezérfonala a közösségi szintű demokrácia legitimációs problémáján és a demokrácia deficit elemzésén alapult. Az EP nem rendelkezik a nemzeti parlamentekhez hasonló széles körű jogosítványokkal, melyekkel a Tanácsot és a Bizottságot ellenőrizhetné.²⁶ Arra próbáltam rávilágítani, hogy egy polgár közeli állapothoz, végső soron pedig átláthatóbb rendszerhez, a deficit felszámolásán keresztül juthatunk el. A döntések legitimitását magasabb fokra kellene helyezni, szükség lenne továbbá egy politikai identitással rendelkező európai uniós népre is. A döntéshozatali rendszernek pedig diszkriminációmentes nyitottságot kellene tanúsítania. Hogy a demokrácia deficitességére egy szövetségi rendszer keretében, vagy esetleg az Unió kormányközi jellegének további erősítésével fog-e megoldás születni – egyáltalán fog-e –, az a jövő zenéje.

²³ <http://vita.nonprofit.hu/?p=1172>

²⁴ Egység a sokféleségben.

²⁵ GYÓRI i. m. 35.

²⁶ De nem szabad elfelejtenünk megemlíteni, hogy a Lisszaboni Szerződés óta a hatásköre növekedett.

A DEMOKRÁCIA JOGI KERETEI AZ EURÓPAI UNIÓ PARLAMENTJÉBEN

KANYÓ ZSOMBOR

1. Előszó

Értekezésemben az Európai Uniót és az Európai Parlamentet, mint demokratikus jogintézményt vizsgálom, illetve elemzem az EP működésének alapvető feltételeit a demokrácia szemszögéből. Úgy vélem, hogy a témában való kellő elmélyüléshez mindenképpen az ókori demokrácia alapjaihoz kell visszanyúlni. Dolgozatom első részében az európai jogfejlődés demokratikus értékeinek közvetítését és a demokrácia európai jogrendbe való beépülését tanulmányozom, majd ezt a gondolatmenetet folytatva az Európai Parlament demokratikus intézményrendszerét is több nézőpontból közelítem meg.

Egyetemünk katolikus szellemisége előtt tisztelegve idézem II. János Pál pápa gondolatait a demokráciáról: „A demokrácia értéke azokkal az értékekkel együtt áll vagy bukik, melyeket megtestesít vagy támogat: ezek között az alapvető és legfontosabb minden emberi személy méltósága, elidegeníthetetlen és érinthetetlen jogainak tiszteletben tartása, nemkülönben a „közjó” cél és szabályozó mérceként való elfogadása a politikai életben.”¹

2. A demokrácia jelentősége és megkérdőjelezhetősége az európai jogfejlődésben

Mielőtt az Európai Parlament demokratikus voltát kezdenénk vizsgálni, érdemes röviden megemlékezni a demokrácia kialakulásáról, hiszen gyakorlatilag a modern demokráciák is az ókori demokratikus rendszerek alapköveire építkeznek.

¹ Részlet II. János Pál pápa az egyetemi oktatók világtalálkozójának résztvevőihez intézett beszédéből (2000. szeptember 9.), ld. még: *Evangelium Vitae*, II. János Pál pápa enciklikája a püspököknek, a papoknak és diakónusoknak, szerzeteseknek és szerzetesnőknek, a laikus krisztushívőknek és minden jóakaratú embernek az emberi élet sérthetetlenségéről, III. fejezet 70. (1995. március 25.)

A demokrácia szó az ógörög *démokratia* szóból ered. A démosz (nép) és a kratein (uralkodni) szavakból jött létre, jelentése népuralom.² A demokrácia alapköveinek letétele az ókori görögség nevéhez fűződik, épp ezért a világtörténelem első demokratikus „államformáinak” is a görög poliszokat kell tekintelnünk. A demokratikus berendezkedés lényege tulajdonképpen az, hogy a démosz (köznép) akarata érvényesül, tehát a választójoggal rendelkező polgárok demokratikus választások útján avatkozhatnak be a közügyekbe.

Úgy gondolom, hogy mint minden politikai berendezkedésnek megvannak a maga jó és rossz oldalai, így a demokrácia kérdéskörét is több oldalról lehet megközelíteni. Mind a mai napig sokan vitatkoznak Winston Churchill demokráciáról alkotott véleményéről, én mégis sok igazságot látok benne. Churchill szerint: „A demokrácia a legrosszabb kormányzási forma – nem számítva az összes többi, amellyel az emberiség időről időre megpróbálkozik.”³ Véleményem szerint Churchill gondolatai mellett megszívlelendő az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése által hozott határozat is, mely a demokráciáról, a többség-nemzet és a kisebbségi nemzet párhuzamos nemzetépítéséről szól: „A demokrácia nem csupán annyit jelent, hogy a többség nézeteinek mindig diadalmaskodnia kell: olyan egyensúlyt kell kialakítani, amely biztosítja a kisebbségekkel szembeni igazságos és megfelelő bánásmódot, és megakadályozza a domináns pozícióval való visszaéléseket.”⁴

A demokrácia az évezredek során rengeteg változáson és átalakuláson esett át, mégis mind a mai napig a legéletképesebb, legműködőképebb és társadalomilag is a legelfogadottabb kormányzási forma, melyben a többségi akarat érvényesülése mellett együttesen jelenik meg az egyenlőség és az elszámoltathatóság elve is.

3. Az Európai Parlament mint demokratikus jogintézmény

Az Európai Unió tagállamai egytől egyig a modern parlamentáris demokrácia mintaképei, akiknek érdekeik érvényesítéséhez szükségük van egy közös Parlamentre. Ez az Unió polgárai által közvetlenül választott képviselőtestület az Európai Parlament, amelynek fő feladata, hogy a tagállami érdekeket megjelenítő Tanács és a közösségi érdekeket megtestesítő Bizottság mellett az Unió állampolgárainak érdekeit képviselje a közösségi döntéshozatalban.⁵ De vajon az EP

² <http://politikapedia.hu/demokracia>

³ Részlet Winston Churchill 1947. november 11-én, az angol képviselőházban mondott beszédéből.

⁴ Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 2003/1334. sz. határozata a demokráciáról, a többség-nemzet és a kisebbségi nemzet párhuzamos nemzetépítéséről.

⁵ HORVÁTH Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2007. 144.

tényleg parlamentként működik vagy nem más, mint a demokratikus berendezkedés sarokköve? Véleményem szerint az Európai Parlament sokszor ahelyett, hogy döntéshozatali és szervezeti kérdésekben is átláthatóbb válaszokat adna az uniós polgároknak, beleesik a bürokrácia csapdájába. A polgárközeleti állapot eléréséhez először az ún. *demokrácia deficit*t kell szembenézni. (A demokrácia deficit nem más mint a döntések legitimitásának alacsony foka.⁶) Ha a demokrácia deficit kérdéskörét az EP-re, mint csúcsszervre vetítjük, úgy vélem nem mondható, hogy az EP teljes mértékben illegitim lenne. A demokratikus deficit megszüntetését illetően az intergovernmentalisták szerint az Unió kormányközi jellegének további erősítése szolgálhat megoldásul⁷. Éppen emiatt az Unió kisebb államai nagy valószínűséggel nem támogatnák az EP-n belüli döntéshozatalt, mivel a nagyobb államoknak arányaiban több képviselőjük van az Európai Parlamenten belül. Itt jegyezném meg, hogy erről a kérdésről a mai napig rengeteg vita zajlik az eu-szeptikusok és az uniót csúcsszervezetként illúzióaló választópolgárok között. Véleményem szerint sem lenne igazságos, hogy az EP-ben ugyanakkora súllyal képviseltesse magát például egy Málta méretű állam, mint egy 80 milliós népességű Németország, mely mind a mai napig az Unió elsőszámú gazdasági motorjaként működik.

Az Európai Parlament képviselőit már 1979 óta közvetlen módon választják a tagállamok választópolgárai, ezzel szemben ellenérvként lehet felhozni azt a tényt, hogy az Európai Unió tulajdonképpen nem tekinthető egységes országnak, így a képviselők sem egyetlen országgal szemben fogalmazták meg perspektíváikat. Az EP tehát az európai demokratikus politikai irányzatokat tömörítő magként fogható fel, ahol a tagállamok véleményeiket elmondhatják és egyeztetgetik egymással. Az Európai Parlament jogalkotó szervként működik az Unió intézményrendszerén belül, mégis saját kezdeményezésre nem alkothat a tagországokra nézve kötelező szabályokat, mi több, még a kezdeményezés jogával rendelkező Európai Bizottság törvénytervezetét sem képes egymagában véglegesíteni.⁸ Az Európai Parlament kezdetben konzultációs eljárással járt el, melynek értelmében az EP a Bizottság javaslatára nyilvánította ki véleményét, azonban a döntést a Tanács hozta meg. Később aztán egyre nagyobb befolyással bírt az Európai Parlament a jogalkotási kérdésekben, mígnem az 1992-es Maastrichti szerződéssel bevezették az ún. *kodécíziós (együtt-döntési)* eljárást. E szerint az Európai Parlament már egyenrangú jogalkotóvá válik a Tanács mellett (a Lissza-

⁶ HOVÁNSZKI Arnold: *A polgárközeliség és az átláthatóság jelentősége az Európai Unióban és Magyarországon*, Institute for Political Science Integration Studies No. 4. , 6.

⁷ Európai Parlamenti Szemle a Corvinus Külügyi és Kulturális Egyesület kiadásában, Demokratikus legitimitációról szóló cikk, <http://www.corvinusembassy.com/ep/index.php?page=7&corvina=7&content=61&level=3> Ld. még: KÖRÖSÉNYI András: *Demokráciadeficit, föderalizmus, szuverenitás, Az Európai Unió politikaelméleti perspektívából*, Politikatudományi Szemle 2004. 3. szám 143–149.

⁸ <http://www.euvonal.hu/>, Az EP jövője az integráció előrehaladásában – összefoglalás.

boni szerződésmódosítás szerint az EP és a Tanács társ-jogalkotók,⁹⁾ hiszen az EP jóváhagyása szükséges a Tanács döntéseinek meghozatalához.

Véleményem szerint az európai integráció fejlődésének előmozdítása érdekében a legfontosabb tényező az Európai Parlamentnek, mint népképviselői szervnek a döntéshozatalban betöltött szerepe, hiszen ily módon, a demokrácia adta lehetőségeket kihasználva tudja a leghatékonyabban képviselni a tagállamok állampolgárainak érdekeit. Úgy gondolom, az Európai Parlament nem a nemzeti parlamentek kiszorításával próbál meg önkényesen jogot alkotni, hanem a nemzeti jogalkotást kiegészítve próbál jogalkotóként tevékenykedni. Ugyanakkor a nemzeti parlamentek ellenőrizni, irányítani próbálják az EU döntéshozási folyamataiban résztvevő saját, nemzeti politikusaikat¹⁰⁾.

Az EP megalakulása óta folyamatosan fejlődik, erősödik és újabb hatásköröket, jogosítványokat szerez. Véleményem szerint ezen a téren kiemelendő az EP alkotmányozási szerepe és az Alkotmányos Szerződésről szóló állásfoglalása is:¹¹⁾

1) E szerint az EP mindig is támogatta és elősegítette az integráció mélyítését és az Európai Unió további fejlődését.

2) Az európai parlamenti képviselők mindig kiálltak amellett, hogy az EU működését átláthatóbbá kell tenni és olyan intézkedéseket kell hozni, amelyek hatékonyabbá teszik az európai államok együttműködését.

3) Az EP támogatta azt is, hogy maradjon meg Európa sokszínűsége, de legyenek közös európai értékek.

4) Az EP mindig azt a nézetet képviselte, hogy az Uniónak egy európai állampolgárokat védő, minél demokratikusabb közösséggé kell válnia.

Végül a Lisszaboni szerződéssel úgy tűnik megvalósulni látszik az a cél, hogy az Unió és az EP működése az állampolgárok számára átláthatóbbá és egyszerűbbé váljon. Mind a Lisszaboni szerződés, mind az Európai Unióról szóló Maastrichti szerződés az európai demokráciafejlődés egy-egy mérföldköve. Míg a Lisszaboni szerződés kimondja, hogy az európai polgárságot teljes körűen elismerik, a Maastrichti szerződés 10.cikke pedig azt fogalmazza meg, hogy az Unió működése a képviselői demokrácián alapul, valamint, hogy minden polgárnak joga van ahhoz, hogy részt vegyen az Unió demokratikus életében és a döntéseket a lehető legnyilvánosabban és a polgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten kell meghozni¹²⁾ (közelség elve).

Ugyanakkor ehhez szükség van egy ún. *közös államiság eszményére* is, melynek teljes megvalósulása még úgy gondolom várat magára. Erre jó példa, hogy

⁹⁾ HORVÁTH Zoltán – TAR Gábor: *Az Európai Parlament*, Budapest, 2004, 36.

¹⁰⁾ http://www.euvonal.hu/index.php?op=tenyek_intezmenyrendszer&id=2, Az EP jövője az integráció előrehaladásában – összefoglalás 1.

¹¹⁾ Az Európai Parlament állásfoglalása az európai alkotmányt létrehozó szerződésről (2004/2129(INI)).

¹²⁾ Az Európai Unióról szóló Maastrichti szerződés (1992.február 7.) 10.cikk (1) és (3) bekezdés.

a nemzetek az Európai Parlamentben a képviselő politikusaikon keresztül próbálnak meg hatást gyakorolni az Unióra. Az EP célja tehát az lenne, hogy az állampolgárok egy olyan Európa-képben gondolkozzanak, ahol az európaiságukat előtérbe helyezik a nemzeti identitásukkal szemben, vagyis a közös kérdésekben először európaiak legyenek és csak ezután nemzetiek. Véleményem szerint ez csupán egy utópia marad és igazából soha nem fog bekövetkezni.

Egyre világosabbá válik az is, hogy az EP-nek rövidtávon legalább két kihívással kell szembenéznie: ismertebbé kell tennie létének, tevékenységének értelmét az állampolgárok körében, illetve – az előbbivel szoros összefüggésben – át kell hidalnia azt az óriási távolságot, ami a Strasbourgban/Brüsszelben székelő 732 fős testület és a kontinensen szétszórtan élő 450 millió állampolgár között szükségszerűen fennáll¹³. Ez egy hosszadalmas folyamat lesz de kitartó munkával és elszántsággal nem tűnik lehetetlen vállalkozásnak.

Összegzés

Dolgozatomban próbáltam egy rövid, ámde tömör kitekintést adni az Európai Parlament és az Unió demokratikus működéséről. Felsorakoztattam azokat a problémákat, melyekkel nem csak az EP-nek de az állampolgároknak is szembe kell nézniük, ha a közös együttműködést eredményesen szeretnék folytatni a jövőben is. Személy szerint teljes mellszélességgel támogatom az Európai Parlament integrációs törekvéseit és azt az álláspontot vallom, hogy mind az Uniót, mind a Parlamentet közelebb kell vinni az állampolgárokhoz, úgy hogy, közben a demokrácia keretein belül maradjunk. Ugyanakkor nem mehetek el szó nélkül a még mindig aktualitást élvező ún. Tavares jelentés mellett sem, melynek értelmében az EP egy külön bizottságot hozna létre annak érdekében, hogy az uniós alapértékek érvényesülését felügyeljék a tagállamokban. E jelentés szerint Magyarországot politikai gyámság alá helyeznék, ami véleményem szerint nagy mértékben sérti az ország önállóságát. Az Európai Parlamentnek tehát óvatosan kellene bánnia a hasonló törekvésekkel, hiszen az EP-ről az állampolgároknak kialakult pozitív képet egy pillanat alatt lerombolhatja.

Mégis hiszem, hogy egy közös, békés, agressziótól és rasszizmustól mentes Európa kialakulásában mindannyian érdekeltek vagyunk. Dolgozatomat épp ezért az Európai Unió hivatalos jelmondatával zárom: „Egyesülve a sokféleségben”. A mottó egyrészt a béke és a jólét megteremtése érdekében létrehozott Európai Unióra, másrészt a kontinentst gazdagító kulturális, nyelvi és hagyománybeli sokszínűségére utal.¹⁴

¹³ http://www.euvonal.hu/index.php?op=tenyek_intezmenyrendszer&id=2, Az EP jövője az integráció előrehaladásában – összefoglalás 2.

¹⁴ http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/index_hu.htm

MIÉRT IS NEM TUDJA MEGOLDANI AZ EURÓPAI PARLAMENT A DEMOKRÁCIA DEFICIT PROBLÉMÁJÁT?

Egy diplomamunka részletei

KÉSZ ÁKOS TAMÁS

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

Az európai együttműködés szükségessége a jövőt illetően úgy gondolom, hogy egyre inkább megkérdőjelezhetetlen. Az talán vitatható, hogy valóban egy az Európai Unió keretében szerveződő gazdasági együttműködés biztosítja-e a lehető legelőnyösebb együttműködési formát a résztvevő tagállamok számára, ugyanakkor ezen országok egymásrautaltsága és (kölcönös) függése¹ lehetetlenné teszi, hogy a jövőt e nélkül az integráció nélkül képzeljük el. Szintén kérdés, hogy a további szükséges integráció milyen formát öltjön? A szokásos mélyítés-bővítés mentén, de ugyanúgy a föderalizmus-kormányköziség-funkcionalizmus tekintetében is felmerül a „merre tovább” kérdés.

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

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

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

¹ www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/127849.pdf.

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

2. Porszem a gépezetben?

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

2.1. A hiányzó láncszem(ek)

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

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

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

³ DOWNS, Anthony: Politikai cselekvés a demokráciában. *Közgazdasági Szemle*, 1990/9. 993–1011.

⁴ DOWNS i. m. 999.

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

A választók pedig ezzel egyet is értenek, és nem tartják szükségesnek, hogy olyan fontos politikai ügyekben, mint az adózás, munkaerőpiaci politikák, szociálpolitika területén az Európai Unió beavatkozzon.⁶ Ebből kifolyólag a nemzeti pártok ténylegesen csak ezekkel a kérdésekkel foglalkoznak, hiszen választóik ezen politikai kérdésekben meghozott döntéseik alapján voksolnak rájuk vagy ellenük.⁷ Ez a jelenség pedig egyértelműen ellehetetleníti egyfajta európai politikai tér létrejöttét. Az *Európai Unió hatáskörében lévő ügyek ugyanis a választók számára irrelevánsak*, ebből kifolyólag az ilyen vitákban való véleménynyilvánítástól távol maradnak. Ez azonban magának az európai uniós döntéshozatalnak a demokratikus legitimációját veszélyezteti.⁸

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

⁵ MORAVCSIK, Andrew: The myth of Europe's Democratic Deficit. *Journal of European Public Policy*, 2008, november–december, 333.

⁶ Uo. 33.

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

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

⁹ COSTELLO, Rory, THOMASSEN, Jacques, ROSEMA, Martin: European Parliament Elections and Political Representation: Policy Congruence between Voters and Parties. *West European Politics*, 35/6. 2012. november. 1229.

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

Az európai egység feltételezi egy szupranacionális törvényhozási rendszer meglétét, melynek mindenképpen rendelkeznie kell a szükséges legitimációval a társadalom részéről. A jelenlegi struktúrában azonban ez nem valósulhat meg. A törvényhozás még mindig hangsúlyos kormányközi jellege¹³ azt eredményezi, hogy a legitimáció a tagállami kormányok nemzeti feljogosításából származik. Azaz az unió szintjén hozott döntések a nemzeti kormányokon keresztül csak közvetett legitimációval rendelkeznek.¹⁴

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

Downs racionális tájékozatlanság modellje is alkalmazható annak igazolására, hogy a jelenlegi körülmények között miért nem lehetséges az európai nyilvánosság kialakítása. Ez ugyanis azt mondja, hogy a pártok közötti választáshoz szükséges információ a választópolgár számára túlzottan költséges a választás *lehetséges* kimeneteléhez képest, éppen ezért semmi sem ösztönzi a választót a

¹⁰ personal.lse.ac.uk/HOBOLT/Publications/CPS_2014.pdf.

¹¹ Uo. 16.

¹² Uo. 7.

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

¹⁴ Uo. 26.

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

¹⁶ DOWNS i. m. 995–997.

„jóinformáltságra”.¹⁷ Az Európai Unióban ennek különösen nagy relevanciája van. Az európai hírek ugyanis nem árasztják el a nemzeti médiát, az uniós polgároknak tehát saját maguknak kell utánajárni a „pontos” (jó) választás meghozatalához szükséges információknak. Ez azt jelenti, hogy *az információ ebben az esetben még költségesebb*, annak esélye pedig, hogy *egyvalaki szavazata döntson a választás végkimeneteléről uniós szinten még alacsonyabb*. Vagyis a racionális tájékozatlanság, az uniós polgárok uniós ügyek iránti tájékozatlansága, még inkább valószínű, ez pedig az európai politikai tér kialakulásának gátja is egyben, hiszen *nincs semmi, ami tájékozódásra ösztönözné őket*.

2.2. Egy szélsőséges megoldás?

A fentiekben részletezett okok miatt, a jelenlegi intézményi környezetben – és azok intézményi közgazdaságtanra alapozott működése miatt – a demokrácia deficit európai leküzdésének feladata nem megvalósítható. Ezért a nagyobb demokratikus legitimitással rendelkező nemzeti parlamentekre kell bízni a törvényhozást és törekedni kell a nemzeti parlamentek és ezen keresztül a tagállami nyilvánosság „európaizálására”.¹⁸ Ez a modell ugyanis illeszkedik a jelenlegi elvárásokhoz, amelyben a tagállamok szeretnék visszaszerezni befolyásukat az uniós döntések meghozatalában, ugyanakkor szem előtt tartja az európai érdekeket is, és lehetővé teszi egy később föderális Európa megalakulását.

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

Ezért vélem úgy, hogy szükséges az uniós szintű döntések nemzeti parlamenti szintre utalása, hiszen itt elérhető a szükséges legitimitáció a döntések meghozatalához. Majd pedig, ha ezen a rendszeren keresztül elérhető a nemzeti parlamentek európaizálása, akkor ezáltal lehetőség nyílik arra, hogy a társadalom is elérje a kellő bevonódást ezen kérdésekbe, ez pedig megteremtheti egy későbbi szupranacionális törvényhozási struktúra legitimitációját. A nemzeti szintű politikai döntések esetében könnyebben elérhető a társadalom aktivitása,¹⁹ így ha a tagállami parlamentek folytatnak vitát az uniós döntésekről, akkor ezek társadalmi legitimitációja is erősebb lesz. Növekedhet a társadalom európai ügyeket

¹⁷ DOWNS i. m. 1007.

¹⁸ www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/127849.pdf.

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

érintő politikai részvétele. Később a szupranacionális törvényhozási struktúrában pedig már csak ennek az aktivitásnak a megőrzésére kell törekedni. Ezáltal a szükséges legitimáció is megvalósul.

A modell a következőképpen működhetne a gyakorlatban: Mivel a jelenlegi helyzetben az Európai Parlament működése nem tud kellően hatékony megoldást nyújtani a demokrácia deficit leküzdésére, ezért feladatait a nemzeti parlamentek hatáskörébe kellene utalni. Egyelőre ezek rendelkeznek a szükséges demokratikus felhatalmazással, ami legitimálni tudja a meghozott döntéseket.²⁰ A jogalkotási ciklus ugyanúgy a Bizottság javaslatával kezdődne, amelyet mind a 28 tagállam parlamentjének megküld. Erről az egyes parlamentek saját működési rendjüknek megfelelően döntést hoznak; a javaslatot elfogadják, vagy elutasítják. Ez utóbbi esetben a kifogásolt pontokat megjelölik és módosításokat fűznek hozzá. Ezt követné a tanácsi szakasz, ahol a feladat egy egységes tervezet kidolgozása a 28 tagállam együttműködésével. A szakminiszterek a Tanácsban csakis a nemzeti parlament által felhatalmazás alapján, az elfogadott módosító javaslatához kötötten tárgyalhatnak. Ebben jó példát nyújthat a dán parlament által jelenleg is alkalmazott gyakorlat. A tanácsi szakaszban minősített többséggel elfogadott tervezet visszakérül a Bizottsághoz. Ezzel lezárul az első olvasat. A másodikban a Bizottság megvizsgálja a Tanács tervezetét, esetlegesen javításokat végez rajta, de semmiképpen sem módosíthatja alapjaiban. Az így elkészült javaslat újra a nemzeti parlamentek elé kerül, akiknek ekkor végső döntést kell hozniuk arról. A parlamentek minősített többsége által elfogadott javaslat uniós jogszabállyá válik.

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

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

²⁰ FABBRINI i. m. 16.

²¹ SZÜCS Zoltán Gábor – SZABÓ Gabriella i. m. 93.

AZ EURÓPAI PARLAMENT A DEMOKRATIKUS LEGITIMÁCIÓ TÜKRÉBEN

KRAJECZ LAURA

1. Bevezetés

Jelen tanulmány célja egy lehetséges válasz keresése arra a kérdésre, hogy méltán nevezhető-e az Európai Parlament (a továbbiakban: Parlament) az uniós demokrácia csúcsszervének, bemutatva ezzel azon álláspontokat is, amelyeknek képviselői eltérő véleményt fogalmaznak meg.

A dolgozatom első részében igyekeztem felvázolni azokat a tényeket és elveket, amelyek bizonyítékul szolgálnak arra, hogy a Parlament hatáskörének bővülése megalapozza az uniós demokrácia realizálását, írásom második felében pedig olyan érveket hoztam fel, amelyből egyértelműen következik, hogy a demokrácia kiteljesedése még nem érkezett el, ám a folyamat már elindult, s egyelőre nehéz megjósolni, hová vezet.

Kiindulópontként célszerű meghatározni a demokrácia fogalmát. A szó az ógörög eredetű „démokratia”, szóból származik, mely a „demosz” és a „kratein”, vagyis a „nép” és az „uralkodni” szavak összevonása révén, a népuralmat jelenti, azaz a nép minden közhatalom forrása.¹ Demokrácián olyan társadalmat értünk, amely szabad, tehát nem áll semmilyen oligarchia uralma alatt, és nem részesíti elnyomásban valamilyen politikai hatalom. Az állam áll a polgárok szolgálatában, a kormány van a népért, s nem fordítva.²

Alapvetően három demokratikus alapelv határozza meg az Európai Unió (a továbbiakban: Unió) működését: a *demokratikus egyenlőség*, a *képviselési demokrácia* és a *részvételi demokrácia* elve.³

Az alábbiakban ezen elveket kívánom bemutatni a Lisszaboni Szerződés alapján.

¹ Herbert KÜPPER: *A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban I.* Pécs, Jura, 2009/1. 72.

² Giovanni SARTORI: *Demokrácia.* Osiris Kiadó, Budapest, 1999. 28–29.

³ http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/democracy/index_hu.htm.

2. Az Európai Unió demokratikus alapelveinek érvényesülése az Európai Parlament működésében a Lisszaboni Szerződés tükrében

Az Unióban alkalmazandó demokratikus elvekre vonatkozó rendelkezéseket a Lisszaboni Szerződés által módosított Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés⁴ (a továbbiakban: EUMSz.) II. Címe tartalmazza. A 9. cikk kimondja, hogy „[...] minden tevékenysége során tiszteltben tartja a polgárai közötti **egyenlőség elvét**; az Unió intézményei, szervei és hivatalai valamennyi uniós polgárt egyenlő figyelemben részesít [...]” Ezáltal tükröződik az Unió kettős legitimitása: a polgárok és az államok uniója.

A képviseleti demokrácia elvét azáltal erősíti meg a Lisszaboni Szerződés, hogy kiterjeszti a Parlament hatáskörét, továbbá biztosítja, hogy a nemzeti parlamentek hangsúlyosabb szerepet kapjanak az Unió munkájában.

Az uniós polgárokat az Unió demokratikus működése kapcsán közvetlen és közvetett részvételi lehetőség is megilleti. A polgárok közvetlen részvételének több, az EUMSz-ből eredő módozata van.⁵

Az EUMSz. 10. cikk (1)-(2) bekezdésében deklarálja, hogy az Unió működése a képviseleti demokrácián alapul, és a polgárok *közvetlen* képviselete a Parlamentben valósul meg. Látható tehát, hogy a Szerződés a Parlamentet teszi a demokrácia sarokkövévé.

A Parlament elődei (Közös Gyűlés, Gyűlés) az egyes nemzeti parlamentek képviselőit tömörítette, melynek hatásköre kizárólag a *konzultációra* terjedt ki.⁶ Az intézmény 1962-től nevezi magát Parlamentnek, azonban ténylegesen parlamentté csak évek múltán vált.⁷

Hatásköre először az Első és Második Költségvetési Szerződés⁸ kapcsán bővült, mely bevezette a közösségi forrásokon alapuló közös költségvetést, ennek ellenőrzése pedig a Parlamentet illette – ezáltal *társ-döntéshozó szerepre* tett szert a Tanács mellett.

1979 óta ötévente, általános, *közvetlen*, titkos és arányos *választásokon* választják meg a Parlamentet.⁹ (A jelenlegi parlament létszáma 736 fő, mely a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően 751 főre növekszik.¹⁰)

⁴ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés

⁵ Ld. aktív és passzív választójog.

⁶ LOMNICI Zoltán: *Intézmények Európában*. HVG-Orac, Budapest, 2002. 68.

⁷ SZABÓ Marcel– LÁNCOS Petra– GYENEY Laura: *Az Európai Unió jogi fundamentumai*. Szent István Társulat, Budapest, 2012. 116.

⁸ http://www.cvce.eu/obj/treaty_amending_certain_financial_provisions_22_july_1975-en-bd96621d-f5e8-4b9f-9785-c5bd0f0cfed4.html.

⁹ OSZTOVITS András (Szerk.): *EU-jog*. Budapest, HVG-Orac, 2012. 91.

¹⁰ SZALÓKI Katalin: Az új Európai Parlament – A hetedik ciklus. *Európai Tükör*. XIV. évf. 11. szám. 25.

Az 1987-ben hatályba lépett Egységes Európai Okmány kiszélesítette az Európai Parlament *döntéshozatal*ban való részvételeinek kereteit úgy, hogy két eljárást is bevezetett. A *hozzájárási eljárás* lényege, hogy elsősorban nemzetközi vonatkozású ügyeknél lényegében vétőjogot biztosít, míg az *együttműködési eljárás* lényege, hogyha az Európai Parlament elutasítja a Tanács valamely javaslatát, akkor az már csak egyhangú szavazással viheti döntéseit keresztül.¹¹

Azt a folyamatot, amelyet az Egységes Európai Okmány indított meg, a Maastrichti (1993), az Amszterdami (1997) és a Nizzai Szerződés (2001) folytattott, s a Lisszaboni Szerződés tetézte be. Így a Tanács melletti konzultatív testületből a Parlament mindinkább az Unió társ-jogalkotó, társdöntő szervévé vált.¹²

A fentiekből látható, hogy a Parlament folyamatosan törekszik hatásköreit bővíteni, hogy minél nagyobb befolyással bírjon az Unió működését érintő kérdésekben. Mivel az Unió intézményei közül a Parlament egyedülálló abban, hogy tagjait közvetlenül választják, hatásköreinek bővülése nagymértékben hozzájárult egy *demokratikusabb Európai Unió megteremtéséhez*, hiszen így az európai polgárok szerepe is növekedik a döntéshozatali folyamatokban.

A Lisszaboni Szerződés meghatározza a jogalkotási hatáskört és új normarendszert vezet be, ezáltal megerősíti az Unió *demokratikus kereteit* és a jogrendszer racionalizálásához is hozzájárul.¹³

Végül a részvételi demokrácia elvét oly módon erősíti meg a Lisszaboni Szerződés, hogy új mechanizmusokat vezet be a polgárok és az intézmények közötti kommunikáció elmélyítésére. Ezen elv érvényesülése az alábbi két területen jelenik meg.

A *polgári kezdeményezés* lehetőségét az EUMSZ. II. Címének 11. cikkében rögzíti. A (4) bekezdésben kifejti, hogy legalább egymillió uniós állampolgár kezdeményezheti, hogy az Európai Bizottság a hatáskörébe eső területeken jogszabályra irányuló javaslatot tegyen.¹⁴

Polgári kezdeményezést ún. Polgári Bizottság szervezhet, amely legalább hét főből áll és legalább hét különböző tagállamban élnek. A Polgári Bizottságnak egy év áll rendelkezésére, hogy összegyűjtse a szükséges támogatást. Az aláírásokat az illetékes hatóságok hitelesítik az egyes tagállamokban. A sikeres kezdeményezések szervezői a Parlament által szervezett meghallgatáson is részt vesznek. Ezek után az Európai Bizottságnak három hónap áll rendelkez-

¹¹ NÁSZ Adrienn: Az Európai Parlament Lisszabon után. *Európai Tükör*. XV. évf. 6. szám. 15.

¹² HORVÁTH Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*. HVG-Orac, Budapest, 2011. 111.

¹³ SZÁJER József: Az Európai Parlament megerősített szerepe Lisszabon után. *Európai Tükör*. XV. évf. 9. szám. 27.

¹⁴ „Legalább egymillió uniós polgár, akik egyben a tagállamok egy jelentős számának állampolgárai, kezdeményezheti, hogy az Európai Bizottság – hatáskörén belül – terjesszen elő megfelelő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint a Szerződésnek végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség.”

zésre, hogy megvizsgálja a kezdeményezést és döntsön róla.¹⁵ Ezen intézmény bevezetésével jelentős előrelépés történt az uniós polgárok aktív részvételének előremozdítása érdekében.

A részvételi demokrácia másik fontos területét deklarálja az EUMSZ. 11. cikkének (2) bekezdése.¹⁶ Az uniós intézmények az uniós polgárokkal való *párbeszéd* erősítése keretében közvetlen kapcsolatokat építhetnek ki és nyílt, átlátható és rendszeres párbeszédet kötelesek folytatni a különböző érdekképviselői szervezetekkel és a civil társadalommal. A párbeszéd gyakorlati megvalósulása érdekében a Bizottság az érintett felekkel széles körű előzetes konzultációt folytat, azaz a Bizottság még a javaslat kidolgozását megelőzően kéri a civil szféra véleményét.¹⁷

3. A demokrácia-deficit problémaköre

A demokrácia-deficit fogalmát közösségi szinten hivatalosan a Parlament határozta meg 1988-ban. Ezen definíció alapján a deficit alapvetően két tényező kombinációjára vezethető vissza. Az egyik tényező a *hatáskörök átruházása* tagállami szintről közösségi szintre. A másik tényező pedig az, hogy ez az átruházás olyan területeket érint, amelyek tagállami szinten hatáskörébe tartoztak. Mivel azok a témakörök, amelyek a nemzeti szinten a törvényhozó hatalmi ágakhoz sorolhatók, a közösségi szinten a Tanács hatáskörébe tartozik, amely a tagállamok végrehajtó hatalmainak képviselőiből álló testület, ezáltal a nemzeti szintű törvényhozók és a Parlament háttérbe szorul.¹⁸

A demokráciának alapvetően fontos tényezője a *démosz*. Az európai demokrácia egyrészt azért deficites, mert nincsen alanya, azaz *nincsen* európai uniós nép, amely *politikai identitással* illetve politikai akarattal bírna, és amely a népszuverenitás letéteményese lehetne.¹⁹

A demokrácia legfontosabb tényezője, hogy a hatalmat gyakorlók legitimítása a választások eredményéből származik, azonban a legitimációt gyengíti az a tényező, hogy a képviselőket *degresszíven arányos rendszerben* választják meg, illetve tagállamonként eltérő választási eljárási szabályok működnek.²⁰

¹⁵ <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=hu>.

¹⁶ EUMSZ. 11. cikk (2) „Az intézmények az érdekképviselői szervezetekkel és a civil társadalommal nyílt, átlátható és rendszeres párbeszédet tartanak fenn.”

¹⁷ HORVÁTH Zoltán – ÓDOR Bálint: *Az Európai Unió Szerződéses reformja – az Unió Lisszabon után*. HVG -Orac, Budapest, 2010. 105-106.

¹⁸ ÁSVÁNYI ZSÓFIA: A demokratikus deficit kérdése az Európai Unióban. *Tudásmenedzsment*, Pécs, XII. évf. 2. szám. 57.

¹⁹ <http://www.corvinusembassy.com/ep/?page=7&corvina=7&level=3&content=61>.

²⁰ OSZTOVITS András (szerk.): *Az Európai Unióról szóló szerződések magyarázata I.*, Budapest, Complex Kiadó, 2011. 91.

Azon szerzők véleményét, akik a közösségi szint közvetlen legitimációjának megteremtését célzó kísérleteket elutasítják, NAVRACSICS három fő érv köré csoportosítja:

1) A Római Szerződéssel az EGK *nemzetközi szabadpiaci szervezetként* jött létre, ennél fogva nem szorul közvetlen legitimációra, mivel az együttműködésben részt vevő államok maguk legitimálják a szervezetet.

2) Lehetetlen megteremteni a közösségi szint legitimációját, mivel *hiányzik* az a *közös identitás*, amely összetartó erejénél fogva lehetővé teszi valamely politikai berendezkedéssel való érzelmi azonosulást.

3) A *közösségi demokrácia* még csak nyomaiban sem jelent meg, mivel a legerősebb két intézmény közül a Tanács legitimációját a tagállamok adják, a Bizottság pedig semmilyen legitimációval sem rendelkezik.²¹

A fentiekből látható, hogy a közvetett legitimáció hívei számára a legitimációs válság nem oldható meg a közösségi szint közvetlen legitimációjával.²²

KÖRÖSÉNYI az Uniót jellemző demokratikus deficit legtöbbet emlegetett tényezőjeként azt emeli ki, hogy az uniós intézményrendszer politikailag leggyengébb láncszeme a Parlament, melynek hatalma eltörpül a legfontosabb két politikai döntéshozó intézmény, az Európai Bizottság és az Európai Tanács mellett, továbbá a Parlament az uniós törvényhozási folyamatnak is csak másodlagos szereplője.²³

Az uniós demokrácia-deficit további lényeges eleme, hogy a Bizottság kormányzati tevékenysége nem vezethető vissza az uniós polgárok európai parlamenti választásokon kifejezett akaratára. Az európai választásokon induló pártok nemzeti, belpolitikai kérdésekben megfogalmazott programokkal kampányolnak, nem pedig európai kérdések állnak középpontban – ez pedig arra vezethető vissza, hogy nem jött létre valódi európai pártrendszer.²⁴ Ennek a választási struktúrának eredményeképpen megfigyelhető, hogy az európai választások iránt főleg azon polgárok érdeklődnek, akik az egész európai integrációs folyamatot elutasítják – egyre több szélsőség (akár Európa-ellenes) pártok szereznek jelentős mennyiségű voksokat.²⁵

Az Unió létrehozásakor a legfőbb törekvés arra irányult, hogy minden olyan konfliktus – akár lehetőségét – is megakadályozza, amelynek következménye egy esetleges újabb (világ)háború kirobbanása. Nemcsak az Unió által vállalt politika felelőségek gyarapodtak, hanem a tagállamok száma is közel ötszörösére ugrott. A vállalt szerepet azonban csak akkor tudja betölteni, ha minden

²¹ NAVRACSICS Tibor: A demokrácia problémája az Európai Unióban. *Politikatudományi szemle*. 1998. 1. szám. 52–53.

²² Uo.

²³ KÖRÖSÉNYI András: Demokráciadeficit, föderalizmus, szuverenitás. *Politikatudományi szemle*. 2004/3. 143–144.

²⁴ KÖRÖSÉNYI i.m. 146.

²⁵ SZABÓ – LÁNCOS – GYENEY i.m. 126.

tagország érdekét képviseli. Ennek biztosításához az Unió átláthatósága kulcsfontosságú.²⁶

A demokrácia-deficit további tényezője abból ered, hogy – a szigorú transzparencia szabályok ellenére – a polgárok nehezen látják át az intézményi – választási struktúrát, még kevésbé tudják a működési rendjét befolyásolni.²⁷

4. Összegzés

Az Unió alapvető célkitűzése (volt), hogy egyre közelebbi kapcsolat valósuljon meg a polgárok és az Unió között, megerősítve ezáltal az Unió demokratikus legitimitációját biztosító intézményeket.

Az uniós polgárok aktív szerepének előremozdításának fontos lépéseként jelenik meg a polgári kezdeményezés lehetősége – látszólag egyre nagyobb teret adva az uniós demokrácia kiteljesedésének –, ám szerepét nem szabad eltúlozni: a polgárok csupán *kezdeményezhetik* jogszabálytervezetek beterjesztését, amelyet egyrészt az Európai Bizottság nem köteles teljesíteni, másrészt a tervezetről a döntést a Tanács és a Parlament hozza meg.²⁸

Álláspontom szerint a polgári kezdeményezés lehetősége jó kiindulópont lehet a polgárok és az EU közötti távolság lazítására, de megoldásként talán az szolgálhatna, ha sikerülne bevonni a polgárokat az uniós döntéshozatalba, mely szükségszerűen magával vonzaná a transzparencia érvényesülését. Továbbá, ha a polgárok érdekeltsége növekszik, könnyebben tudnak azonosulni az Unióval, és ennek következtében beteljesülhet az európai álom: megvalósulhat az egységes *európai nép*.

Azonban addig, amíg a polgárok csak korlátozottan képesek hatást gyakorolni az EU intézményeinek munkájára, oda vezethet, hogy szkeptikussá válnak, s ezáltal egyre inkább megkérdőjeleződhet az Unió támogatottsága, elvész a társadalmi legitimitás.

²⁶ <http://www.corvinusembassy.com/ep/?page=7&corvina=7&content=72&level=3>

²⁷ SZABÓ – LÁNCOS – GYENEY i.m. 127.

²⁸ HORVÁTH – ÓDOR i.m. 100–105.

EURÓPAI PARLAMENT: AZ UNIÓS DEMOKRÁCIA CSÚCSA

MÉSZÁROS BALÁZS

1. Bevezetés

Az Európai Parlamentről történő bármilyen értekezés nem nélkülözheti magának az Európai Uniónak, valamint létrejöttének e szempontból releváns – bár az esszé eltérő fő tárgyából fakadóan szándékosan vázlatos módszerrel történő – körülményeinek áttekintését.

Az Európai Unió egy olyan sui generis entitás, amelynek kialakulását sajátos történelmi előzmények, eltérő nézeteket valló nemzetek és ezek vezető politikusai, ideológusai úgy befolyásoltak, hogy a kialakuló szervezetben egyaránt megtalálhatók föderatív és konföderatív, valamint kormányközi nemzetközi szervezeti elemek. A páneurópai eszme és az európai integráció föderatív gondolata már az 1920-as években komolyan felvetődött, azonban a rendkívül mélyen gyökerező kulturális különbségek és a nacionalizmust újra meglovagolni kívánó politikai erők megghiúsították annak gyakorlati megvalósulását. Csak a II. világháború rendkívül nagyszámú áldozata tudott olyan hatást gyakorolni az egyes nemzetekre, hogy a háború elkerülése érdekében fel tudják adni nemzeti szuverenitásuk egy-egy apróbb részletét. Természetesen ez a helyzet alkalmatlan lett volna az azonnali, egy politikai aktussal történő európai integrációra, így az a fokozatosság és a folyamatos evolúció útján kezdett formát ölteni. A föderációtól idegenkedők számára a gazdasági érdekeken, valamint a népek egyesülésén alapuló¹ célok konföderatív elemekkel vegyítve fokozatosan elfogadhatóvá váltak bár meg kell jegyezni, hogy a népek egyesítése eddig valójában nem valósult meg, azonban lebontották a határokat és a béke és az integrációból fakadó nagyobb prosperitás jellemzi ma az uniót.

¹ Jean Monnet: „Nous ne coalisons pas des états; nous unissons des hommes.” „Nem államok szövetségét építjük, hanem népeket egyesítünk” Jean MONNET: *Emlékiratok*. Budapest, BGF KFK, 2004. 63.

A szerző egyetért azokkal a nézetekkel, melyek szerint az Európai Uniót „a Global Governance megvalósíthatósága előrehaladott laboratóriumának kell tekinteni”²

Rendkívüli és ritka lehetőség tárul ma elénk, hiszen Európának egy olyan vissza nem térő történelmi folyamatának lehetünk megfigyelői, részesei, uniós polgárként, aktív választójogunkon keresztül reményeink szerint még alakítói is, amely az évezredes megosztottságot és békétlenséget nagyságrendileg egy emberöltő alatt gyökeresen át tudja alakítani.

Nem kívánva megelőzni az esszé konklúzióját már a bevezetésben szükséges utalni arra, hogy mind az Európai Unióról, mind a továbbiakban részletesen tárgyalt Európai Parlentről bármilyen diskurzus, elemzés, megállapítás és bírálat a fenti evolúciós kontextusban valósulhat meg tárgyilagosan, hiszen nem évszázadok óta kialakult és stabilizálódott szervezetekről beszélünk, hanem egy születendőben és folyamatos fejlődésben levő új politikai formációról, annak minden gyermekbetegségével együtt.

2. Az Európai Parlament kialakulása, történelmi párhuzamok

2.1. Kialakulás

Az Európai Parlament előfutára az ESZAK Közös Gyűlése volt 1952-ben, majd 1957-ben a 3. római szerződéssel állították fel az alapító tagállamok az ESZAK, az EGK és az EURATOM egyesített szervét a Gyűlést amely bár hamarosan már használta az Európai Parlament nevet, hivatalosan csak 1962-től ez az elnevezése.³ Képviselőit 1979 óta választják közvetlenül a tagállami állampolgárok.

Az EGK alapító szerződés a konzultációs eljárási jogkörrel a Parlamentnek kvázi vitafórum funkciót biztosított csupán, melynek egyedüli célja, hogy a tagállami parlamentek által delegált képviselők „másodállásként” rálássanak a vámunió felállításának kérdéseibe. A kezdeti súlytalan szerepét követően a Parlament rendkívül jól használta ki a közvetlen választás által felerősödött legitimitációt, a szerződések által biztosított lehetőségeket, valamint legfontosabbként az Európai Bíróság esetjoga által biztosított hatáskör bővülést.⁴ Az 1986-ban aláírt Európai Egységes Akta hozta létre az együttműködési eljárást, majd a 91-ben aláírt Maastrichti Szerződés az együttdöntési eljárást. A fejlődés következő nagy állomása volt a rendes jogalkotási eljárás bevezetése és új területekre kiterjesztése, melyet az alkotmányszerződés elbukását követően a 2007-es Lissza-

² SZABÓ Marcel – LÁNCOS Petra Lea – GYENEY Laura: *Az Európai Unió jogi fundamentumai*. Budapest, Szent István Társulat, 2013. 189. (továbbiakban *EU jogi fundamentumai*).

³ *EU jogi fundamentumai* i.m. 117–118.

⁴ KENDE Tamás, SZÜCS Tamás: *Európai közjog és politika*. Budapest, Osiris, 2003. 337.

boni Szerződés vezetett be. Ezáltal az Európai Parlament a Tanáccsal egyenrangú társ-jogalkotó intézménnyé vált.⁵

A Parlament további hatáskörei az európai intézmények – beleértve a Bizottság – ellenőrzése, valamint az uniós költségvetésnek a Tanáccsal együtt történő megvitatása és elfogadása.

A Parlament a hatáskörök folyamatos szélesedése mellett a jogalkotásban való egyre hangsúlyosabb részvétel mellett a jogérvényesítésben is jelentős tevékenységet fejtett ki. Ennek egyik formája, hogy az uniós polgárok joga, hogy panasszal forduljanak a Parlamenthez az uniós intézményekkel kapcsolatban felmerült jogsérelmük esetén. Másik formája a Parlament aktív és passzív perbeli legitimációja és elfogadása.

Kérdésként merülhet fel, hogy a fejlődési irányoknak milyen szabadsága illetve determináltsága vetíthető előre? A szerző egyetért azzal a gondolattal, hogy az Unió és intézményei – beleértve a Parlamentet is – „az integrációs vívmányok fokozatos, az integrációs láncolatában egymásra épülő fejlődés eredményeként valósulnak meg. Nem feltétlenül automatizmusok révén, az elméleti iskolák által oly kedvelt „point of no return, a sui generis” vagy „spill-over” hatások által, hanem inkább az elért magasabb (mélyebb) integrációs lépcsőfok indukálta hajtóerőt felhasználva, a tagállamok közös akaratából táplálkozva”⁶

Amennyiben a tagállamok közös akaratát transzformáció során a tagállami állampolgárok közös akaratát, mint európai polgárságot, európai népszuverenitást fogja jelenteni úgy a jelenlegi közvetett demokratikus legitimáció az Európai Parlamenten keresztül átalakulhat valódi, közvetlen képviselővé.

2.2. Történelmi párhuzamok

Kézenfekvő analógiaként merülhet fel annak vizsgálata, hogy a parlament mint államokon belüli legfőbb demokratikus szerv hogyan alakult ki. A kérdés történelmi távlatának részletes kifejtését nélkülözve első látásra sok hasonlóságot lehet felfedezni a modern demokratikus parlamentarizmus és az Európai Parlament fejlődése között. A királyságokban először megjelenő főnemesi tanácsadó testületek, majd később a hűbéri rendszerhez kapcsolódó katonai szolgálat kötelezettségéből származó, a hadiadókba történő beleszólás jogából kifejlődött költségvetési jogkör, majd a közvetlen jogalkotásban való előkészítő, véleményező majd kezdeményező funkció tekintetében erős párhuzam fedezhető fel. Hasonló fejlődést mutat az államszervek és a király ellenőrzésének joga is.

Nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni azt a hangsúlyos ténybeli különbséget, hogy a nemzeti parlamentek esetében szuverén államokról beszél-

⁵ EU jogi fundamentumai i.m. 122.

⁶ BAJTAY Péter: *Integráció és kapcsolatok: Az Európai Unió külkapcsolati rendszere*. Budapest, Ph.D. értekezés, BKÁE, 2001. 13–14.

tünk és beszélünk ma is, melyben a fejlődés végén a szuverenitás hordozójává a legfőbb törvényhozó hatalom, a nemzeti parlament vált. Az Európai Unió ezzel szemben a föderalista integrációs irányzatok célkitűzései és az eddig elért eredmények ellenére kormányközi szervezetként jött létre elsősorban. Az immár önálló nemzetközi közjogi jogalanyisággal rendelkező nemzetközi szervezeten belül továbbra is önálló nemzetközi jogalany tagállamok vannak bár egyre szűkebb szuverenitással. A folyamat jelenlegi állapotában tehát álláspontom szerint egyértelmű koncepcionális és strukturális analógia nem, csupán távoli hasonlóságok állapíthatók meg.

3. Európai Parlament és demokrácia-deficit

3.1. Európai népszuverenitás kontra állami szuverenitás

Az Európai Parlament fejlődésének motorja a demokratizmus iránti igény volt amely a korábban hangsúlyosabban fennálló európai demokrácia-deficit megszüntetését szorgalmazta.

A demokrácia-deficit az unióban általánosságban az európai vezetők választás hiányában történő vezető pozíciókba jutását és a közvetlen demokratikus kontroll hiányát jelenti⁷.

A demokrácia-deficit az Európai Parlament vonatkozásában korábban a képviselők közvetett delegálásából, valamint abból adódott elsősorban, hogy a Parlamentnek szinte semmilyen hatása nem volt a jogalkotásra. Kérdés, hogy e két súlyos probléma megoldását követően fennáll-e még a demokrácia-deficit?

Sajnálatos módon azt kell mondjuk, hogy igen, mivel a Bizottság, mint a jogalkotási eljárások legfőbb kezdeményezőjének tevékenysége szinte teljesen közvetlen összefüggést nem mutat az uniós polgároknak az európai parlamenti választásokon kinyilvánított politikai akaratával. A biztosokat a nemzeti kormányok jelölik⁸ és sajnálatos gyakorlat, hogy az európai politikai pozícióra való delegálás sokszor nem szakértelmi alapú, hanem politikai „parkoló pálya” jellegű. A Parlamentnek ennek kontrolljára korlátozottak a lehetőségei.

A demokrácia-deficitet erősíti továbbá, hogy az uniós intézmények, legfőképpen a Bizottság, – mely bár funkciójánál és hatáskörénél fogva nem tekinthető az Unió kormányának, mégis rendelkezik végrehajtói hatalomhoz hasonló jogosultságokkal – közvetlenül nem felelős a Parlamentnek. Ezt támasztja alá az a tény is, hogy a Bizottságnak – mint a tagállamok elleni kötelezettségszegési el-

⁷ OSZTOVITS András szerk.: *EU-JOG*. Budapest, HVG-Orac, 2012. 99.

⁸ Ami ebben az esetben már *háromszorosan közvetett képviselet* (nemzeti parlament választása–kormányalakítás–biztos delegálása).

járás szinte kizárólagos⁹ jogosultjának¹⁰ – diszkrecionális joga van a tagállamok elleni kötelezettségszegési eljárás megindítására illetve mellőzésére miközben a Parlamentnek, mint az európai polgárok közvetlen demokratikus képviselői szervének semmilyen a demokrácia alapkövének tekinthető kontroll lehetősége nincs.

A Parlamentben mind a mai napig nem jött létre európai szintű pártrendszer, csupán eltérő nemzeti pártok pártszövetségei. Nincs uniós politikai akarat és európai politikai tér, továbbá nem jött létre az európai démosz,¹¹ ami az európai demokrácia-deficit talán legfőbb gyökere. Nem történt meg a bevezetőben Jean Monnet-től idézett európai népek egyesítése, nincs az európai népszuverenitásnak letéteményese.

Érdemes e ponton felidézni egy immár lassan 20 éves euroszeptikus véleményt John Major brit miniszterelnöktől, aki téves képzetnek nevezte, hogy az Európai Parlament magát az Unió jövőendő demokratikus központjának tekinti és azt tartotta üdvöztető célnak, ha a tagállami parlamentek maradnak a demokratikus legitimáció forrásai.¹² Egyelőre sajnálatos módon annyiban igazat kell adnunk ennek az állításnak, hogy a pillanatnyi helyzet ez, de nem kell egyetértsünk abban, hogy ennek a jövőben is így kellene maradnia. Az alapító szerződésekben a tagállamok csupán ráruházták egyes hatásköreiket az Unióra így amíg az nem lesz föderáció, amíg hatásköreit, az elsődleges jogot – értve ez alatt például az alkotmányszerződést illetve a jelenlegi szerződések módosítását – az Európai Parlament nem közvetlenül fogja, tartalmát meghatározni, – mint amire mind a Parlamentnek mind az európai polgároknak az akarata irányul – addig legitimációja csak derivatív módon, a tagállamok népszuverenitásán keresztül alapozható meg.

Az Európai Parlamentben nincsen kormányoldal és ellenzék, a Bizottság összetétele közvetlenül nem függ az európai parlamenti választásoktól mint népakarattól.

Annak ellenére, hogy a tagállami szuverenitást felülről a szupranacionális, alulról pedig a szubnacionális folyamatok folyamatosan erodálják, ennek hatása nem közvetlenül jelentkezik a Parlamentnek, mint az európai népszuverenitás

⁹ EUMSZ. 259. cikk a tagállamok által más tagállamokkal szemben indítandó igen ritka kötelezettségszegési eljárásban is kötelező igénybe venni a Bizottság mint közvetítő szerv szerepét az eljárás megindítása előtt

¹⁰ EUMSZ. 258. cikk a Bizottság által indítható kötelezettségszegési eljárásokról

¹¹ KÖRÖSÉNYI András: Demokráciadeficit, föderalizmus, szuverenitás Az Európai Unió politikaelméleti perspektívából. *Politikatudományi Szemle* 2004. 3. szám (továbbiakban: KÖRÖSÉNYI)

¹² John MAJOR: *Europe: A future that Works*. University of Leiden, William and Mary Lecture, 7th September 1994. „The European Parliament sees itself as the future democratic focus for the Union. But this is a flawed ambition, because the European Union is an association of States, deriving its basic democratic legitimacy through national Parliaments. That should remain the case. People will continue to see national Parliaments as their democratic focus. It is national parliamentary democracy that confers legitimacy on the European Council.”

letéteményese legitimációjának erősödésében. Ennek példáját figyelhettük meg abban, hogy az európai alkotmányt nem az európai polgárok többsége fogadta volna el, hanem a tagállamok, s melynek életbe lépéséhez az összes tagállam egyhangú ratifikációja lett volna szükséges.

Nem hagyható ugyanakkor e szempontból figyelmen kívül az sem, hogy az uniós intézményrendszerben feladatot ellátó kb. 60.000 főnyi hivatalnok, akik a weberi professzionális bürokrácia modellje alapján szakképzett munkaerőként a politikai hatalom alávetetten kellene dolgozzanak, sokszor hatalmas, nagy tehetetlenségű – adott esetben önálló érdekekkel és célokkal rendelkező – technokrata gépezetté válnak.

Az európai nemzetek tagjai számára olyakor még saját nemzetállami kormányaik tevékenysége sem minden területen látható át, ami az uniós intézményrendszer tekintetében hatványozottan jelentkezik.

3.2. *Lesz-e európai démosz?*

A bevezetésben felvázolt uniós struktúra sui generis mivolta felveti azt a kérdést, hogy a hagyományos értelemben vett állampolgársági mércét kellene-e elvárunk az európai démosztól, avagy itt is egy sui generis démosz fogalom alkotásra van szükség?¹³

Az Unió korábbi magját alkotó nyugat-európai tagállami állampolgároknak a gazdasági előnyökön túl az európai polgárság nem nyújtott olyan mértékű „többet szolgáltatást” amely politikai értelemben egységesítette volna a multilingvális, multikulturális európai népeket. Ezt erősíthette volna a sikertelen európai alkotmány hatályba lépése, melynek a Lisszaboni szerződésbe való sajátos transzformációja nem váltotta ki ugyanazt a hatást.

A páneurópai politikai mobilizációt – és így az európai démosz kialakulását – hosszú távon elősegíti a globalista szemlélet egyre kritikusabb felfogása, a környezetvédelem egyre égetőbb kérdései, valamint az Unió egyik alapvető bástyája, a személyek szabad mozgása. Ezek a hatások azonban csak nagyon lassan válnak érzékelhetővé.

Rövid távon ilyen hatást valamilyen váratlanul kialakuló politikai válság, konfliktus jelenthet, amely lehet akár kül-, vagy Unión belüli közpolitikai konfliktus. Ilyen jellegű, bár eredménytelen volt az iraki háborúval kapcsolatos kommunikáció miatt kialakult USA-ellenes európai hangulat.¹⁴ Ehhez hasonló hatású volt a 2009-es görög válság, mely ugyan gazdasági jellegű volt, de politikai hatásai jóval nagyobbak voltak. Hasonló jellegű hatása felmerülhet a közelmúltban napvilágra került, az USA által szövetségesei vonatkozásában végzett le-

¹³ LÁNCOS Petra Lea: Európa népe vagy népek Európája? *Iustum Aequum Salutare* I. 2005/1, 175.

¹⁴ KÖRÖSÉNYI i.m. 147.

hallgatási botránynak, de középtávon is jelentős hatása lehet az európai öregedő társadalmak és a bevándorlás egyre gyakoribb kollíziójának.

Legnagyobb realitása talán annak van, hogy az Európai Parlament folytatja az elmúlt évtizedekben tapasztalt erőteljes érdekérvényesítő tevékenységét, mely a hatáskörök saját érdekein túl előbb-utóbb az európai emberekre közvetlen hatást gyakorló, valódi parlamentáris politikai tevékenységekben, kezdeményezésekben és valós eredményekben mutatkozik meg. Nincs kizárva az sem, hogy a Parlamentben lévő pártszövetségek tagállami pártjai valamilyen kohézió folytán megjelenjenek a Parlamenten kívül, nemzetállami szinten is, egységes európai politikai víziót és célokat mutatva fel a leendő európai démosznak.

Ha a fenti rövid, vagy hosszú távú hatások eredményeképpen ki tud alakulni egy az USA állampolgársági felfogásához hasonló európai polgári identitás, úgy az Európai Parlamentnek is nagyságrendekkel megnőne a legitimitációja és jogalapja arra, hogy a közvetlen népakarat letéteményeseként az európai immár egységes népszuverenitást képviselje.

4. Összegzés

Az uniós demokrácia csúcsa-e tehát az Európai Parlament?

Nyilvánvaló elfogultság és kontrafaktualitás lenne egyértelmű igennel válaszolni erre a kérdésre, ugyanakkor a bevezetőben említett rendkívül nagy jelentőségű, történelmi léptékű és ilyen távlatokban tekintve rohamtempójú integráció egy adott pontján kategórikusan nemmel válaszolni sem lenne célravezető, sőt inkább méltánytalan volna azokkal szemben, akik számosan nagy erőfeszítéseket tettek, hogy a jelenlegi eredmények sok-sok kompromisszum kialakításával megvalósulhassanak.

Az Európai Parlament súlyának vonatkozásában is fontos azt az átfogó megállapítást megtenni, hogy az Európai Unió és intézményei tevékenysége elsődlegesen egy gazdasági érdekek által motivált europolitikai tevékenység, másodlagosan azonban nem kevésbé fontos körülmény, hogy az európai szinten megjelenő politikusok tagállamaikban is politizálnak, így bármilyen döntésük csak ebben a dualisztikus erőterben értelmezhető és ez által befolyásolt. Általánosságban is megfigyelhető a fentiek okán a politikusok differenciált kommunikációja európai és tagállami szinten, amely a politikai pozícióknak a demokratikus népszerűséggel való szoros összefüggésében érthető. Nyilvánvaló, hogy az Európai Parlament súlyának növekedése a döntés előkészítésben, döntéshozatalban és az ellenőrzésben egyidejűleg csökkentené a politikusokra nehezedő ilyen jellegű terhelést és egyúttal csökkentené a demokrácia-deficitet.

Az Európai Unió politikai dichotómikus felosztása (föderalizmus/konföderalizmus) helyett sokkal célszerűbb lenne a Riker¹⁵ féle föderációs skála modelljével szemlélni a már most is vegyes politikai formációt, amely a teljesen szuverén államok és az ezekből a teljes föderalizálódás hatására kialakuló unitárius állam között egy folytonos tengelyen mutatja meg az aktuális helyzetnek a két végponthoz képest betöltött pozícióját.

A szuverenitás elméletek vonatkozásában a szerző véleménye alapján a kezdeti és formálisan ma is élő megosztott szuverenitás az Európai Bíróság jogfejlesztő tevékenysége és az uniós intézmények jogalkotási vehemenciája nyomán bekövetkező „lopakodó alkotmányozás” miatt a gyakorlatban egyre inkább a megszűnő szuverenitás elmélete fog érvényesülni a többségi döntéshozatal elterjedésével. A kérdést nyilván árnyalja, hogy az Európai Bíróságnak az elsődleges jog megalkotása során a tagállamok nem biztosítottak – a gyakorlatban tapasztalt – kvázi jogalkotói szerepet, a szervezet a hiányosságok folytán inkoherens jogrendszer hézagait „önjáró” módon a bírósági esetjog segítségével kívánta és kívánja orvosolni felhívva a nemzetközi közjogban közismert effert utile alapelvet is. Nem alaptalan tehát a német jogtudomány ellenérzése¹⁶ e tekintetben, és itt nyilvánvalóan megkerülhetetlen megemlíteni a Német Szövetségi Alkotmánybíróság 1974-es Solange I. döntését, mely ugyan a szupremácia kérdéskörében született, de indoklásában az Európai Parlament – képviselőinek közvetett választása okán akkor még nagyobb mértékű – demokratikus deficitére is alapozott.

Amennyiben a föderatív célokkal az eszmefuttatás erejéig azonosulunk, akkor célként nem az USA, hanem Németország föderatív berendezkedését állíthatjuk modellként az Európai Unió elé. Egy ilyen kétkamarás föderatív politikai rendszerben működő Európai Parlament valóban az európai demokrácia csúcsa és a korábban már említett „Global Governance” alapjául szolgáló globális parlamentáris intézmény kimunkált és kiforrott modellje lehet.

¹⁵ William Harrison RIKER: *Federalism: Origin, Operation, Maintenance*. Boston, Little–Brown, 1964.

¹⁶ Thomas von DANWITZ: *Zur Entwicklung der gemeinschaftsrechtlichen Staatshaftung*. JZ, 1994, 335.

EURÓPAI PARLAMENT: AZ UNIÓS DEMOKRÁCIA CSÚCSA?

TÁRNOK BALÁZS

1. Bevezetés

Dolgozatomban az Európai Parlament Unióban betöltött szerepét elemzem olyan tekintetben, hogy miként nyilvánul meg demokratikus jelentősége a szervezet működésében. Véleményem szerint a kérdés semmiképp sem közelíthető meg csupán az egyik oldalról, így a felvetett kérdés mellett érveket és ellenérveket is fel kívánok hozni. Azok összességéből vonom le azokat a következtetéseket, amelyek a rendelkezésünkre álló, elemzett információkból a lehető legteljesebb képre vezetnek. Ez a munka elsődlegesen a Parlament szerepének elvi alapú vizsgálatára hivatott, a gyakorlati érvényesülés – amely ugyanakkor rendkívül fontos, hisz valójában ezt látja a választópolgár is – egy nagyobb kiterjedésű 1979 óta választják közvetlenül a képviselőket, ekkortól beszélhetünk tényleges legitim népképviselőről (eddig a tagállamok parlamentjei delegálták a képviselőket). De van-e európai népképviselő egyáltalán? Az Európai Unióról szóló szerződés meghatározása szerint az EP az unió polgárainak képviselőiből áll.¹ Az Európai Parlament történelmi jogalkotói alul-reprezentáltságát elemzés tárgyát képezheti. Kérdésként merül fel, hogy mitől lesz egy intézmény a demokrácia csúcsa, milyen jellegzetességei teszik azzá? Ennek elemzésére az összehasonlító módszert használhatjuk, melynek során a tagállamok nemzeti parlamentjeivel összehasonlítva vizsgáljuk az Európai Parlament erejét és működését. Az összehasonlító módszer alkalmazásánál ugyanakkor nem szabad az unitárius államok parlamentjeinek működésével összevetni az EP funkcionálását. Az összehasonlító módszer keretén belül szokás az Uniót egy szövetségi állam berendezkedéséhez viszonyítani, mely rendszerben az Európai Parlament a szövetségi parlament alsó házának feleltethető meg. A párhuzam alapja a népképviselő, vagyis mióta az EP képviselőit közvetlen választásokon választják meg, azóta tekinthető a közös európai nép szimbolikus akarátának képviselőjeként, csakúgy, mint a szövetségi állam népet képviselő alsóház.

¹ EUSz 14. cikk (2).

2. Az Európai Parlamentről

Az Európai Parlamentbe az is magyarázza, hogy sokáig számos tagállam úgy vélte, hogy „európai nép” híján nincs mit megjeleníteni európai parlamenti szinten.² A nagy európai államok nem kívántak belesimulni az összeurópai népbe, így az európai népképviselési funkciója az Európai Parlamentnek nem teljes. Az Európai Parlament fejlődése viszonylag gyors volt, ugyanis azon a történeti fejlődésen, amelyen a nemzetállamok parlamentjei évszázadok alatt jutottak keresztül, az Európai Parlamentnek alig ötven év alatt sikerült eljutnia.³ Eleinte tehát csak egy kvázi konzultatív testület volt, majd a jogfejlődéssel mára az Unió egyik társjogalkotó intézménye a Tanács mellett.

3. Az Európai Parlament gyenge pontjai a jogalkotás folyamatában

3.1. A társjogalkotó szerep

Az Európai Parlament a tagállamok parlamentjeivel ellentétben nem a szervezeten belüli jogalkotás csúcán helyezkedik el, ugyanis egy sajátos jogalkotási rendszerben működik a Tanáccsal. Bár az 1986-os Egységes Európai Okmány, majd a későbbi Szerződések folyamatosan kiszélesítették az Európai Parlament jogalkotáshoz fűződő hatásköreit, csupán a Lisszaboni Szerződés tette az Európai Parlamentet a Tanács mellett valódi társjogalkotóvá, azzal egyenrangú jogalkotó intézménnyé. Az Európai Parlament és a Tanács közösen látják el a jogalkotási feladatokat.⁴ Ez azt jelenti, hogy a rendes jogalkotási eljárás keretén belül a Tanács csak az Európai Parlament hozzájárulásával alkothat jogot, ami azonban fordítva is érvényes. Ez pedig az EU demokrácia-deficitjének egyik alapvető problémáját jelenti, hogy a közvetlenül, demokratikus úton választott összeurópai népképviselési szerv felett egy közvetlen népi felhatalmazással nem rendelkező testület helyezkedik el a jogalkotás folyamatában.

3.2. Jogszabálytervezet benyújtása

A másik nagy gyenge pontja az Európai Parlamentnek a jogalkotás folyamatában az, hogy sem az egyes parlamenti képviselőknek, sem pedig az Európai Parlament egészének, mint jogalkotónak nincs lehetősége, hogy jogszabálytervezetet

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

³ Uo. 117.

⁴ EUSz. 14. és 16. cikk.

nyújtson be. Ez a jog az Unióban a Bizottságot illeti meg,⁵ ami a gyakorlatban azt jelenti, hogy ha a Bizottság nem alkot jogszabálytervezetet, akkor az Európai Parlament nem tud foglalkozni egy adott kérdéssel. Ez nagyban devalválja az EP, mint az uniós demokrácia csúcsszervének szerepét, ugyanis újfent a közvetlen népképviselet elve csorbul, hogy a lakosok által az EP-be küldött képviselők nem tudnak kezdeményezni a jogalkotásban.

3.3. Az Európai Parlament „demokrácia-deficitje”

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

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

4.1. Együttműködés a jogalkotásban, a nyelvhasználati és petíciós jog

A fent említett hátrány, miszerint a pártszövetségek munkájának hatékonysága elmarad a nemzeti parlamentekben ismert pártpolitizálásától, elvi alapon az európai parlamenti demokrácia melletti érv. A pártok ugyanis nemzetiségtől függetlenül, politikájukhoz illeszkedő kérdésekben közösen döntenek, illetve dolgoznak a bizottságokban, így megjelenítik az összeurópai népképviseletet a nemzeti felett. Ennek a közös munkának a jelenleg kidolgozás alatt lévő szokásai határozhatják meg a későbbi európai jogalkotási hagyományokat. Másik érdelemes érve az EP demokratikus erejének a nyelvhasználat joga. Ez abban nyilvánul meg, hogy a képviselők saját országuk nyelvén szólhatnak a plénumban, másrészt hogy minden egyes európai polgár a saját állampolgársága szerinti orszá-

⁵ EUMSz 289. cikk (1).

⁶ SZABÓ-LÁNCOS–GYENEY i. m. 133.

gának nyelvén fordulhat a népképviselői szervhez (vagy bármely más hivatalos nyelven, hisz a tagországok hivatalos nyelvei az EU hivatalos nyelvei egyben). Ez hozzájárul, hogy a nyelvi akadályok ne gátolják meg a polgárokat az EP-hez való fordulásuk során. A petíciós jogot a Maastrichti Szerződés vitte be az Alapszerződésbe.⁷ A benyújtott petíciókat az EP Petíciós Bizottsága vizsgálja meg. A petíciós jog szorosan kapcsolódik a nyelvhasználat jogához, mivel az uniós polgárok jogában áll a Petíciós Bizottsághoz az országuk nyelvén a petíciójukat benyújtani, illetve arra azon a nyelven választ kapni. A petíciós jog biztosítja, hogy a polgárok közvetlenül fordulhassanak az általuk választott népképviselői szervhez. A petíciós jog azért is fontos, mert betölti azt a negatív űrt, amit az okoz, hogy törvényjavaslatot csak a Bizottság terjeszthet a Parlament elé. A petíciós joggal így a polgárok bármely indítványukat a Parlament elé tudják terjeszteni.

4.2. A politikai ellenőrzés

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

4.3. Költségvetési jogok

Az Unió költségvetését egy különleges eljárás során az EP és a Tanács határozza meg, ahol a javaslatot a Bizottság készíti. A költségvetési eljárásban a testület megillető jogok komoly erőt jelentenek, hiszen ez határozza meg anyagilag a szervezet, vagyis az Unió működését, amely nélkül az elképzelhetetlen lenne.

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

⁸ VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: *Az Európai Unió joga*. Complex Kiadó, Budapest, 2010. 116.

Ezért a költségvetési jogok a nemzeti államok és szervezetek működésében is hagyományosan nagy fegyverténynek számítottak. Az Európai Parlament menti fel a Bizottságot a költségvetés végrehajtására vonatkozó felelősség alól.⁹ Az EP költségvetési ellenőrzési tevékenységéhez tartozik a Költségvetési Ellenőrzési Bizottságon keresztül a folyamatos, évközi ellenőrzés is.¹⁰ További lehetősége a Parlamentnek, hogy ha jóváhagyja a tervezetet, míg a Tanács elutasítja, a Parlament a szavazatok 3/5-vel az első olvasatban eszközölt módosításokat megerősítheti. A költségvetési eljárásban a Parlamentnek igen erős jogosítványai vannak; a korábbi gyakorlat szerint csak a kiadások egy részét változtathatta meg, a Lisszaboni Szerződés óta azonban már jóval erősebb felhatalmazással bír.¹¹ Ezen jogok komoly tényezőknak számítanak az EP az Unió működésében betöltött szerepében.

5. Konklúzió

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

⁹ EUMSZ 319. cikk.

¹⁰ VÁRNAY–PAPP i. m. 115.

¹¹ SZABÓ–LÁNCOS–GYENÉY i. m. 125.

¹² SZABÓ–LÁNCOS–GYENÉY i. m. 69.

AZ EURÓPAI PARLAMENT: AZ UNIÓS DEMOKRÁCIA CSÚCSA

VINCZE FARKAS TAMÁS

1. Bevezetés

Az Európai Parlament demokratikus alapokon nyugszik, és működése is ezt mutatja. Ezt az állítást fogom alátámasztani a szakirodalom segítségével. Mivel joghallgató vagyok, kizárólag jogi szemszögből végzem a vizsgáldást, ebből kifolyólag az Európai Unió alapítószerződéséből, és Európai Unió működéséről szóló szerződés szabályaiból indulok ki.

Az alábbiakban, a demokráciadeficit jelentését, az Európai Parlament alkotmányozási törekvését a Parlament ellenőrző szerepét, és jogalkotási tevékenységét fejtem ki.

2. A demokráciadeficit fogalma

E kifejezés az Európai Parlament hatáskörével kapcsolatban merül föl leggyakrabban, illetve annak kiszélesítését célzó érvelésekben használják,¹ nevezetesen, hogy a Tanács zárt ajtók közti jogalkotásával szemben a tagállami népképviselő háttérbe szorul.

A demokráciadeficit foglalja össze azt a problémát, amely az Európai Parlament demokratikus volta körüli bizonytalanságot okozza. Az uniós polgárok nem tudnak oly mértékben hatni az Európai Unió politikájára, mint amennyire saját nemzetükére.² Az Európai Parlamentben nem pártok, hanem pártszövetségek vannak, így talán a polgárok nem képesek úgy azonosulni az európai népképviselővel, mint hazájuk országgyűlésével, ezért a saját nemzeti politika alapján választanak „pártot”. A nemzeti választásokon a választópolgárok kijelölnek egy politikai irányt, amelyet az ország követni fog. Azonban az Európai Parlamentben „[...] a pártszövetségek nem közvetítenek olyan felismerhetően különböző víziókat az Európai Unió fejlődéséről, amelyek az Uniós polgárok számára

¹ Timothy BAINBRIDGE: *EU mindentudó*. Budapest, HVG, 2004. 100.

² OSZTOVITS András: *EU-Jog*. Budapest, HVG-Orac, 2012. 95–96.

megvilágítanák, hogy az adott politikai irányzat támogatása révén mennyiben tudnának változtatni az Európai Unió működésén.”³

A demokráciadeficit másik fontos eleme, hogy az Európai Bizottság összetétele nem tükrözi oly mértékben az Európai Parlamenti választások eredményét, mivel a győztes párt nem kerül automatikusan jelölti pozícióba, még, ha az igaz is, hogy a győztes „erő” soraiból választják a Bizottság kollégiumát.⁴

Sokszor hasonlítják össze a nemzeti államműködést és az Európai Unió rendszerével, és a demokrácia mércéjét is ennek alapján húzzák meg. Ennek következményeként két szélsőséges gondolat állapítható meg. Az egyik szerint az Európai Unió (beleértve annak parlamentjét is) demokratikus és nincs szükség annak módosítására. A másik nézőpont pedig azt képviseli, hogy az Európai Parlament hatáskörét ki kell szélesíteni, a nemzeti parlamentek döntéshozatalba való intenzívebb beavatkozását elő kell segíteni valamint egyszerűsíteni a döntéshozatal mechanizmusát.⁵

Ennek reakciójaként tekintem át az Európai Parlament alkotmányozási törekvéseknél betöltött szerepét.

3. Az Európai Parlament alkotmányozási törekvései

A Parlament az ESZAK az EGK és az Euratom közgyűléséből alakult ki, amelyeket az Európai Közösségek közös szervezeteiről szóló 1957-es megállapodás egyesített egyetlen „Közgyűlésben”. Az „Európai Parlament” elnevezés az Európai Unióról szóló szerződés óta hivatalos.⁶ A tagállami népképviselői szerv az Unió alkotmányozási törekvéseinél, mondhatni jelentős kérdésként merült fel. A folyamat lépéseit hely hiányában itt nem tekintem át.

Az európai alkotmány létrehozásáról szóló, 2004. évben, Rómában aláírásra kerülő szerződés a Parlament megerősítését kívánta volna elősegíteni, azonban nem lépett hatályba. Ennek ellenére rendelkezései többsége a Lisszaboni Szerződésbe interpretálódtak.⁷ „A Lisszaboni Szerződés a hatályos EU- és EK-Szerződést módosítja, de nem lép azok helyébe.”⁸ A Reformszerződés 14. cikkében ki is mondja az Európai Parlament és a Tanács egymás melletti jogalkotását.⁹ A Szerződés az együttdöntési eljárást rendes jogalkotási eljárássá tette, így a Parlament egyenrangú döntéshozó 90 jogalkotási területen a Tanáccsal.

³ Uo. 98.

⁴ Uo. 98–99.

⁵ www.epa.hu/00000/00026/00032/pdf/euwp_EPA00026_2006_03_021-035.pdf.

⁶ eur-lex.europa.eu/hu/editorial/abc_toc_r1.htm 48.

⁷ OSZTOVITS András (szerk.): *Az Európai Unióról, és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata* 3. Budapest, Complex, 2011. 2710.

⁸ KECSKÉS László: *EU-JOG és jogharmonizáció*. Budapest, HVG-Orac, 2011. 289.

⁹ Uo. 290.; és: Európai Unióról szóló Szerződés. 14. cikk (1) bek.

Nem véletlenül került előtérbe az Európai Parlament megerősítése, hisz a demokrácia egy szimbolikus, és gyakorlatban is a leginkább népakaratot kifejező intézményéről van szó, melynek dominanciája egy nemzeti parlamentéhez képest kevesebb. A tagállamok saját népképviselője és a közösségi „gyűlés” eltéréseket mutat (a nemzeti parlament javára), ebből adódóan merülhet fel a demokratikus működés megkérdőjelezése. A jogszabályokban lefektetett célok, és a tendencia azonban meggyőző a tagállamok, és azok lakosai akaratának biztosítását illetően. Az Európai Unióról szóló szerződés preambuluma fogalmazza meg a célkitűzést: „Azzal az óhajjal, hogy tovább javítsák az intézmények demokratikus és hatékony működését, és így azok a rájuk ruházott feladatokat egy egységes intézményi kereten belül jobban elláthassák, [...]”. A preambulum az uniós jogban értelmezési eszköz, s ebben az olvasatban kell különösen az Európai Parlamentet nézni, amely az Európai Unió tagállamainak népét képviseli.¹⁰ Véleményem szerint a közösségi jog szabályozásának lépéseinek végigkövethető, hogy ez a célkitűzés megvalósul, az Európai Parlament hatásköreinek bővítését nézve is. Természetesen az egy hosszú folyamat, és érdekek ütközéséből kipattanó kompromisszumok kellenek az Európai Parlament nagyobb szerepéhez, de történelmi perspektívából nézve egy új demokrácia kialakulásának lehetősége állhat fenn.¹¹

3.1. Választás

Az Európai Unióról működéséről szóló szerződés 223. cikkétől kezdődően szabályozza az Európai Parlamentet, mely alapján a közvetlen és általános választójogi eljárásra tesz javaslatot, s ez a tagállamokra egységesen kötelező.¹² A választójog az a demokratikus törvényhozáshoz szükséges első lépcsőfok, amelyet formailag is kifejez azzal, hogy a 223. cikk (1) bekezdésében¹³ fogalmazza meg a működési szerződés.

Az uniós jog az európai parlamenti választások tekintetében csupán az általános, közvetlen, titkos és arányos választásokat írja elő.¹⁴ Az EUSz 2. cikkében foglalt demokrácia elvéből levezethető a választójog egyenlősége,¹⁵ amelynek „[...] értékét az uniós jog ugyanazon jogforrási szinten szabályozza, mint az

¹⁰ http://eur-lex.europa.eu/hu/editorial/abc_toc_r1.htm.

¹¹ BUDAI Béla Dénes: *Demokrácia-deficit az Európai Unióban*. 2005. <http://goo.gl/5ZO2tF>.

¹² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:hu:PDF>

¹³ „Az Európai Parlament javaslatot dolgoz ki a tagjainak valamennyi tagállamban egységes eljárás szerint vagy valamennyi tagállamban közös elveknek megfelelően tartandó, közvetlen és általános választójog alapján történő megválasztásához szükséges intézkedésekre vonatkozóan.”

¹⁴ LÁNCOS Petra Lea: Többes állampolgárság a választási elvek áttörése? *Iustum Aequum Salutare*, 2013/9. 182.

¹⁵ Uo. 182.

európai parlamenti képviselők számának tagállamonkénti kiosztását, így utóbbi egyfajta *lex specialis*ként is értelmezhető.¹⁶

3.2. *Demokrácia*

Az Európai Parlamenti képviselők 2005/684/EK Euratom határozatával elfogadott (első) Statútuma, a képviselők mandátumának gyakorlásáról, és annak feltételeiről szól, illetve a feladataik ellátására irányadó általános szabályokról. Demokratikusság szempontjából rögtön a 2. cikk: „*A képviselők szabadok és függetlenek.*” kijelentése jelentős.¹⁷

Az EU szabályozás biztosítani igyekszik némely helyen, explicit módon, a demokratikus alapelvek érvényesülését. Erre jó példa az, hogy minden tagállam maga határozza meg saját választási eljárását, de ugyanazon alapvető demokratikus elveket kell alkalmazniuk (a már említett általános és közvetlen választás, arányos képviselet, titkos és szabad választás, alsó korhatár).¹⁸ Mindezt a 1976. szeptember 20-i közvetlen választási okmány vezette be, melyet a Tanács 2002. június 25-i és szeptember 23-i határozataival módosított.¹⁹ Az Európai Parlamenti képviselőket a nemzeti parlament tagjai közül nevezi ki a tagállami lakosság, ezzel is érzékelhető az, hogy az uniós képviseletet nem egy távoli, állampolgároktól független intézmény. Egyfajta egyenlőséget, és kiszámíthatóságot biztosít a 2009. július 14.-től, az egységes képviselői statútum, mely a munka feltételeit átláthatóvá tette, vagy legalábbis egyértelmű szabályozást tartalmaz. Annyi biztos, hogy egységes illetményt vezetett be, amelyet az Európai Unió költségvetéséből fizetnek.²⁰

4. A Parlament politikai ellenőrző funkciója

Így a Parlament és a többi uniós közötti viszonyban is meg kell nyilvánulnia annak, hogy egy demokratikus rendszer áll fenn.

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződésben le lehetők fel azok a rendelkezések, mellyel a Parlamentnek ellenőrző szerepe kifejezésre jut.

A quasi törvényességi felügyelet fogalomkörébe lehetne beilleszteni az EUMSZ. 226. cikkét. Ezzel a szabállyal a Parlamentnek lehetősége van tagjai egynegyedének kérelmére, ideiglenes vizsgálóbizottságot felállítani uniós jog végrehajtása során felmerülő állítólagos jogsértések, vagy hivatali visszaállatok kivizsgálására. Ennek az eljárásnak részleteit azonban a Parlamentnek, Tanács-

¹⁶ Uo. 182.

¹⁷ OSZTOVITS: Az Európai Unióról; 2718.

¹⁸ http://eur-lex.europa.eu/hu/editorial/abc_toc_r1.htm.

¹⁹ OSZTOVITS (2011) i.m. 2711.

²⁰ http://eur-lex.europa.eu/hu/editorial/abc_toc_r1.htm.

nak, és a Bizottságnak közösen kell megállapítani, így tisztázva a vizsgálati jog tárgyi hatályát, vizsgálat lefolytatásának feltételeit, titokvédelmi követelményeit, jogkövetkezményeit. A vizsgálat tárgya általános jogsértésre nem vonatkozhat, csak konkrét jogsértésekről, visszaélésekről lehet szó.²¹

A Parlamentnek közvetlen ellenőrzési funkciója van a Bizottság fölött, amely abban áll, hogy a Bizottság beszámolási kötelezettséggel tartozik az Európai Parlamentnek, képviselnie kell véleményét a nyilvános plenáris vitákban, és évente be kell nyújtania vitaanyagként az Európai Parlamentnek egy, az Európai Unió tevékenységeiről szóló általános jelentést.²² Ennek analógiájára fel lehet hozni a nemzeti parlament-kormány viszonyt, de én tartózkodom a két fajta népképviselőt párhuzamba állításától, erre később még utalok. Ezen szabályból következik a bizalmatlansági indítvány, melyet az Európai Parlament kétharmados többséggel szavazhat meg, amit ha megtesz, a Bizottságnak kötelessége lemondania, igaz a gyakorlatban erre nem került sor. A „Santer-Bizottság” lemondását is 1999ben a költségvetési gazdálkodásra vonatkozó felelősség alóli mentesítés megtagadása váltotta ki.²³ A fenti szabályozást a 234. cikk, talán a legerősebb jogosultsága a Parlamentnek a Bizottsággal szemben, igaz (mint ahogy láttuk) a gyakorlatban még nem fordult elő, de ez nem jelenti azt, hogy jelentősége marginális lenne.

Az EUMSZ. soron következő cikk: a 227., polgárok felől közelíti meg a Parlament ellenőrzési jogkörét nevezetesen, hogy egyéni, vagy csoportos petíció benyújtásához való jogosultság illeti meg valamely tagállamban lakóhellyel rendelkező természetes, vagy jogi személyt. A 228. cikk is ide sorolható, ám annak csak (1) bekezdése vonatkozik az uniós polgárok („[...] vagy valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy [...]”²⁴) által kezdeményezhető, uniós szervek hivatali visszafordításának ellenőrzése.

A 228. cikk behozza a polgári kezdeményezés ívéhez kapcsolódva az ombudsman intézkedési szabályzatát: „[...] saját kezdeményezésére vagy a hozzá közvetlenül vagy az Európai Parlament valamely tagján keresztül benyújtott panaszok alapján, lefolytatja az általa indokoltnak ítélt vizsgálatokat [...]”. Természetesen, ha a bíróság tárgyát képezte, képezi az ügy, akkor az ombudsman nem jár el.²⁵ Az Unióban az ombudsman jogállása önálló, alapító szerződés által intézményesített. A Parlament választja meg, illetve csak annak kérelmére mondhat le, valamint a népképviselői szerv fogadja el a működési szabályzatát. Az ombudsman évente tájékoztatja a Parlamentet, valamint eseti vizsgálódások-

²¹ Uo. 2732.

²² eur-lex.europa.eu/hu/editorial/abc.pdf.

²³ eur-lex.europa.eu/hu/editorial/abc.pdf.

²⁴ EUMSZ. 228. cikk (1) bekezdés.

²⁵ EUMSZ. 228. cikk.

kal kapcsolatban is felvilágosítást ad. Mindezek után még is azt lehet állítani, hogy egy független szervről van szó, mivel nem kérhet, vagy fogadhat el utasításokat, feladatokat kormányzati szervtől, intézménytől vagy más szervezettől, nem tehet tevékenységével összeférhetetlen intézkedéseket stb.²⁶ Az ombudsman intézménye az alapvető jogok biztosítására létrehozott szerv, tagállamok szintjén is, és a demokratikus jelleget támasztja alá az, hogy ezt a közösségi szabályozás is beemelte

5. A Parlament részvétele a jogalkotásban

A jogalkotás a Parlament esetében különösen fontos, hiszen ez a szerv reprezentálja a népet (esetünkben az uniós polgárokat). Nyilvánvalóan, ha a végrehajtó hatalom, illetve az annak megfelelő szerv hatáskörében nagyobb hangsúlyt kapna a jogalkotás, – ide értve a törvényeket, és nem a részletszabályozást – akkor a demokrácia nem valósulna meg.

A Parlamentnek eleinte korlátozott lehetőségei voltak a jogalkotásban való részvételre. A demokratikus legitimitásának növekedésével párhuzamosan fokozatosan bővültek és erősödtek a Parlament jogkörei is, így a Tanács mellett valódi társjogalkotónak tekinthető szervvé nőtte ki magát.²⁷ Véleményadási lehetősége volt a Bizottság jogszabálytervezetére, amelynek sorsát a Tanács döntötte el. A jogszabályalkotási kérdésben bővült a Parlament szerepe, főleg a Lisszaboni Szerződés rendelkezéseivel, a Reformszerződés bevezette a rendes jogalkotási eljárást, így a Parlament a Tanáccsal egyenrangú jogalkotói intézmény lett. Azonban az Európai Parlament nem kezdhet jogalkotásba, csak a Bizottság tervezetéből indulhat ki, (ezt, a demokráciadeficit létét hangsúlyozó elemzők itt ellentétbe hozhatják a nemzeti parlamentek működésével). A bizottság, miután megalkotott egy jogszabálytervezetet, azt megküldi a Parlamentnek és a Tanácsnak, továbbá a tagállamok parlamentjei számára is. A nemzeti parlamentek nyolc héten belül indoklással ellátott véleményt nyújthatnak be a Tanács, az Európai Parlament és a Bizottság elnökei számára.²⁸ Ebben az esetben is előkerülhet a demokratikusság kétségbevonása, hiszen a Parlament „korlátozottabb” helyzetben van, mint tagállami megfelelői, azonban ezt kiküszöböli az, hogy a Bizottság a tagállami parlamenteknek is megküldi tervezetét, amit igaz véleményezés követhet nem kötelező erejű joghatás.

További problémát okozhat a demokratikus jelleg megítélésében az egyetértési eljárás. Ez esetben az Európai Unió harmadik országgal kötött megál-

²⁶ OSZTOVITS (2011) i.m. 2752.

²⁷ OSZTOVITS András (szerk.): *Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 1.* Budapest, Complex, 2008. 1200.; és az Európai Unióról szóló szerződés 14. cikke.

²⁸ OSZTOVITS (2012) i.m. 95–96.

podását kaphatja meg az Európai Parlament, de itt is csak a Tanács által felhatalmazott főtárgyaló aláírása után. E jog speciális, az általános viszont a nem éppen stricti iurisként hangzó konzultáció.²⁹ Viszont a politikai ráhatással igenis el lehet érnie a tagállamoknak akaratauk érvényesítését. EUSz 36. cikke állapítja meg a KKBP terén az EP helyzetét. Ezekből a rendelkezésekből kitűnik, hogy az Európai Parlamentnek a KKBP terén semmilyen joga nincs az érdemi beleszólásra, itt mintegy tanácsadó szervként van jelen. A jövőtől függ, hogy a KKBP befolyásolására adott soft eszközök milyen tényleges súlyra tesznek szert.³⁰

6. Konklúzió

Esszém során az EUMSZ. rendelkezéseit tartottam irányadónak, hiszen egy demokratikus működés alapja, ugródeszkája az ezt biztosító jogszabály. Az Európai Unió Egyéb vonatkozásaiba, mindennapos gyakorlatába, részletes igazgatásába nem látok bele, és egy rövid esszében nem is lehet kifejtteni a demokrácia más aspektusainak vizsgálatát.

Véleményem szerint végső soron nem a demokrácia hiányáról van szó, inkább a demokrácia „érzésének” hiányáról. Az uniós polgárok kötődésének hiánya az Európa Parlamenthez, és általában az Európai Unió politikájához azt eredményezi, hogy a tagállami társadalom tájékozatlan marad, bár anyanyelvi források (folyóiratok, internet) is előtérbe kerültek. Hosszú folyamat az, amíg egy közösségi szabályozás olyan biztonságos érzetet nyújt, mint a nemzeti jog (amellyel kapcsolatban az állampolgároknak szintén akad kétsége), de (a fent is említett) tendencia pozitív irányba halad.

További saját észrevételem az, hogy párhuzamot vonni a nemzeti parlament (itt elsősorban a Magyar Parlamentre gondolok) és az Európai Parlament között téves következtetésekhez vezethet. Hiába mindkettő népképviselői szerv, funkciójukat illetően mások. Az Európai Parlamentnek több tagállam egy uniósba tömörítésének demokratikus biztosítása a célja, ez azonban egy viszonylag friss, és állandóan változó (pl.: tagállamok számának bővülése) rendszer. Következésképpen nem csak a demokrácia, mint egy elvi idea fontos, hanem nagyobb súlyt kap a pragmatikus irányítás, nem beszélve arról, hogy a Közösség még „próbálja magát”.

Az Európai Parlament, mint a demokrácia csúcsa? Az idea, a „tökéletes demokrácia” az elvi síkon marad, az Európai Unió viszont jogszabályi szinten folyamatosan törekszik ennek megvalósítására, és ezt a szabályozásokban deklarálják.

²⁹ Uo. 96.

³⁰ VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: *Az Európai Unió joga*. Budapest, Complex, 2010. 117.