



De iurisprudentia et iure publico

JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT

www.dieip.hu | www.dieip.com

VII. évfolyam

2013/1. szám

Kiadja:

Magyar Jog- és Államtudományi Társaság

mjat@mjat.hu

dieip@dieip.hu

Cím:

6725

Szeged

Alföldi u. 11. III/7.

Főszerkesztő: Paczolay Péter

Társszerkesztők:

Tóth J. Zoltán

Fejes Zsuzsanna

Kovács Endre Miklós

HU ISSN: 1789-0446



Tartalomjegyzék

Bató Szilvia – Siket Judit: Az új közigazgatási szervezet és a kulturális örökségi elemek védelme	2
Csirik Márton: Az alkotmánybíráskodás művészete és egy új alkotmánybíróági törvény koncepciója	29
Erdős, Csaba: A Problematic Part of the Renewed Hungarian Parliamentary Law: The Parliamentary Representation of Nationalities	51
Józsa Zoltán: Az egyablakos ügyintézés: európai gyakorlat, hazai távlatok	62
Komár Béla: Az SPS magyarországi bevezetéséről	74
Kovács Judit Nóra: Információs szabadság fontossága a GMO-k fényében	89
Kőhalmi, László: Der nicht enden wollende Kampf gegen die Korruption	99
Mészáros Ádám Zoltán: Gondolatok az élethez való jog korlátozhatóságának kérdéséről	109
Radics, Olívia: Violence Against Women and Due Diligence: Applying the Inter-American Court of Human Rights' Cotton Field Framework to the Case of Missing and Murdered Indigenous Women in Canada	119
Rixer, Ádám: Roma Civil Society in Hungary	142
Tárczy Edit Zsuzsanna: A fogyasztók jogairól szóló irányelv implementálása az Unió egyes tagállamaiban	171
Torják, Norbert: Legislative Process in Establishing the Administrative District System	179
Recenzió:	
Zárol Evelin: Amiről Ausztria hallgat (recenzió)	186

*Bató Szilvia Bolyai-ösztöndíjas,
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Büntetőjogi és Büntető Eljárásjogi Tanszék*

*Siket Judit egyetemi tanársegéd,
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Közigazgatási Jogi és Pénzügyi Jogi Tanszék*

Az új közigazgatási szervezet és a kulturális örökségi elemek védelme*

A járási rendszer kialakításával a kulturális örökség védelmét ellátó hatóságok szervezete és hatásköre is jelentős mértékben átalakult, jelen tanulmányban az új rendszert és a szabályozás szintjén jelentkező problémákat mutatjuk be. A joganyag gyors változtatása szükségszerűen hoz magával ellentmondásokat és hibákat, ezek kiküszöbölésére a jelenlegi helyzet leírása után javaslatot teszünk.

A kulturális örökség védelmének tizenkét évvel korábban lefektetett koncepciója szerint az örökségi elemeket (régészeti örökség, műemléki értékek, kulturális javak) egységes szemlélettel, egységes eljárással és egységes hivatalon (Kulturális Örökségvédelmi Hivatal, a továbbiakban: KÖH) belül kell védeni.¹ Ez az „integrált örökségvédelem” névvel illetett felfogás² először a kormányhivatalok kialakításával szenvedett csorbát 2011-ben,³ majd a külső szereplők számára teljesen váratlanul 2012 szeptemberében szinte teljes felszámolásra került.⁴ Ez az átalakítás azonban csak ideiglenes volt, a kormányhatározat⁵ alapján a járási rendszerbe kellett beilleszteni a régészeti örökségi és a műemléki értékekkel foglalkozó hatóságokat, amelyek immár a belügyminiszter felelősségi körébe tartoznak.

A következő elemzés kiindulópontját a közigazgatási szervezetalakítás elvei képezik, ezt követően megfogalmazzuk azt a két követelményt, amelyet a közigazgatási szervezet

* A kézirat lezárása: 2013. január 31.

¹ A 2001. évi LXIV. törvény a kulturális örökség védelméről (a továbbiakban: Kötv.) általános indokolása a törvény III. részéhez.

² Az integrált örökségvédelem alakváltozásairól további irodalommal: Bató Szilvia – Siket Judit: A kulturális örökségvédelem helye a magyar közigazgatásban. (Kézirat).

³ 2010. évi CXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról 5. §; 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról (a továbbiakban: Fmkr.) 2. § (1) bek. 14.; 324/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet a Kulturális Örökségvédelmi Hivatalról, a kulturális örökségvédelmi szakigazgatási szervekről, és eljárásaikra vonatkozó általános szabályokról (hatályon kívül: 2012. szept. 21.).

⁴ 1378/2012. (IX. 18.) Korm. határozat a kulturális örökségvédelmi szervezetrendszer átalakításáról (a továbbiakban: Köáh.); 266/2012. (IX. 18.) Korm. rendelet a kulturális örökségvédelmi hatóságok kijelöléséről és eljárásaikra vonatkozó általános szabályokról (a továbbiakban: Köhkir.) (hatályon kívül: 2013. jan. 1.); 309/2012. (XI. 6.) Korm. rendelet az előadó-művészeti szervezetek működésével összefüggő közigazgatási hatósági és szolgáltatási feladatokat ellátó szervezet kijelöléséről; 310/2012. (XI. 6.) Korm. rendelet a Forster Gyula Nemzeti Örökséggazdálkodási és Szolgáltatási Központról (a továbbiakban: FGYKr.); T/8886. sz. javaslat a kulturális örökségvédelemmel kapcsolatos egyes törvények módosításáról (benyújtás: 2012. október 27.) általános indokolása.

⁵ Köáh.

kialakításánál mindenképpen követnie kell a kormányzatnak. Ezután áttekintjük a témára vonatkozó jogforrásokat, majd a hatósági ügy fogalmát⁶ modellként használva bemutatjuk az örökségvédelemhez kapcsolódó hatósági és szakhatósági feladatokat. Számba vesszünk minden olyan hatóságot és egyéb szereplőt, amelynek az örökségi elemekkel kapcsolatosan hatásköre van, valamint minden olyan hatáskört, amely az örökségi elemekre vonatkozik. Az elemzés és a problémák felsorolása után két változatban bemutatjuk azt a hatósági szervezetet, amely a kutatási hipotézisként megfogalmazott követelményeknek álláspontunk szerint mindenben megfelel.

I. A közigazgatási szervezetalakítás elvei

A közigazgatás szervezetrendszere az ellátott közfeladat jellegéhez igazodik, alapvetően a hierarchia elvén épül. A kulturális örökségvédelmi szervezet átrendezésénél is különös jelentőséget kell azonban tulajdonítanunk a közigazgatás szervezetrendszerét általánosan meghatározó szervezési elvek érvényre juttatásának. Korszakonként változó hangsúlyokat kaphatnak azok az általános szervezeti, működési elvek, amelyek mentén az állami és az önkormányzati igazgatási rendszer meg(át)szerveződik.

A kulturális örökség védelmével kapcsolatos alapvető tevékenységeket az államigazgatás intézményrendszere végzi, az állami szervek által ellátott, elsősorban hatósági jogalkalmazó tevékenység mellett azonban jelentős az önkormányzati igazgatás, valamint az egyéb közintézmények szerepe is. A szervezetalakítás általános elvei közül a tanulmány szempontjából egyrészt az örökségvédelemmel foglalkozó szervezetrendszerhez telepített feladat- és hatáskör, másrészt pedig a koordinációs, irányítási és felügyeleti jellegű jogviszonyok meghatározása bír jelentőséggel. E kettős felvetésnek megfelelően kell meghatározni az örökségvédelmi igazgatási és hatósági jogalkalmazó feladatok ellátásának adekvát szervezeti formáját, amely nem jelent mást, mint az általános szervezési-működési elveknek megfelelő szervrendszert, szervezeti felépítést és funkció-ellátást. E szervezetrendszerben is elengedhetetlen, hogy érvényesüljenek a szervezet kialakítása és a feladat ellátásának szintjéhez igazodó mértékben a centralizáció-decentralizáció és a koncentráció-dekoncentráció elvei. A centralizáció elve alatt jelen esetben annak a kritériumnak a következetes érvényesítését értjük, hogy a kulturális örökség védelme a hatóságok számára minden területen azonos elvek mentén egységes eljárás alapján jelentsen kötelezettséget. Ezen elvi, hatáskör telepítési kérdések felvetik az igazgatási feladat bonyolultságának, a területi sajátosságoknak az alapos mérlegelését. A dekoncentráció, mint szervezési elv érvényesülése abban az esetben válik elsődlegessé a szervezetalakítás során, amikor helyi szintű igazgatási feladatok megvalósítására kerül sor, központi szerv irányítási funkciójának érvényesülése mellett. A szervezetek között, valamint a feladatellátás tekintetében a koordinációnak kiemelt jelentőséget kell tulajdonítanunk az integrált feladatellátás, a szubszidiaritás, a funkcionalitás követelményei mellett, hogy csak a legfontosabb elveket említsük. Szükséges azonban hangsúlyoznunk a specializálódás

⁶ A 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (a továbbiakban: Ket.) 12. § (2) bek.-ben foglaltak szerint: „közigazgatási hatósági ügy: a) minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy kötelességet állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet vagy hatósági ellenőrzést végez”. Erre alapítva elkülönítünk „engedélyezési”, „ellenőrzési”, és „nyilvántartási” hatósági feladatokat, valamint egyéb nem hatósági feladatokat (társadalmi kapcsolatok építése, tudományos kutatás, stb.).

jelentőségét is, amely nagy mértékben elősegíti a hatékonyság szempontjának érvényre jutását.⁷

Írásunkkal – többek között – célul tűztük ki annak érzékeltetését is, hogy az újonnan kialakított intézmények és a feladat-hatáskör telepítése mennyiben felelnek meg a közigazgatási szervek hivatkozott általános elvi jellegű követelményeinek.

II. Kutatási hipotézisek

A tanulmány két egymással szoros összefüggésben álló alapfeltevésre épül:

1. A jogállamiság elvének, mivel az a teljes jogrendszert átfogja,⁸ egy átlátható és kiismerhetően működő hivatali szervezet felel meg, ezt minden szakigazgatási ágazatnál követni kell.⁹
2. Egy szakigazgatási szerv hatékonyságát nagyban növeli és átlátható működését elősegíti, ha „egynemű” feladatai vannak.

1. A kulturális örökség védelme kapcsán a legfontosabb elem a szakigazgatási hatóság munkájának „profiltisztasága”, vagyis a hatósági és az egyéb (finanszírozási, tudományos, reál- és materiális cselekmények, stb.) feladatok pontos és teljes elválasztása egymástól. Elméleti síkon két módon valósulhat meg egy probléma kezelése:

- a) Egy adott – nem hatósági ügyként definiált – feladatot (pl.: kulturális örökség védelme) komplexen egy szervezet lát el. Ekkor nincs olyan szereplő, aki/amely eljárást kezdeményezhetne, csak a szervezetnek áll fenn teljes körben az eljárási kötelezettsége (ügyfél és hatóság). Ha a szervezeten kívül senki sem jogosult ilyen tevékenységet (pl.: régészeti feltárás) végezni, nem szükséges elkülöníteni az amúgy hatósági feladatként is felfogható tevékenységeket, mivel a közigazgatási aktus szűkebb értelemben sem kerül kibocsátásra. Ez a megoldás azonban nehezen illeszthető be egy modern közigazgatási struktúrába.
- b) Az adott feladat ellátásában több szereplő van: a tisztán közigazgatási (hatósági) feladatokat végző állami szerv, valamint a „munkát” a hatósági előírásoknak megfelelően ténylegesen végző, de hatósági jogosítványokkal nem rendelkező – ügyféli pozícióban levő – állami vagy nem állami szervezet. Ez a 21. századi közigazgatás követelményeinek mindenben megfelel.

A két felvázolt elméleti modell azonban csak tiszta formában ültethető át a gyakorlatba, amennyiben ezek keverednek, vagyis a hatóság nem hatósági feladatokat (kutatás, társadalmi kapcsolatok ápolása, stb.), illetve nem hatóságok (bizottságok, finanszírozó szervezetek, stb.) hatósági feladatokat kapnak, akkor a jogállamiság elve sérülhet. Ennek ellenére magyar közigazgatási szervezetben

⁷ A közigazgatás szervezetére vonatkozó legfontosabb elvekről: Lőrincz Lajos – Takács Albert: A közigazgatástudomány alapjai. (Második, bővített és átdolgozott kiadás). Rejtjel Kiadó, Budapest, 2001, 20-25. o., 95-102. o.

⁸ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) B) cikk (1) bek.; Gyórfi Tamás – Jakab András: 2. § [Alkotmányos alapelvek; ellenállási jog]. In Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja I. Századvég Kiadó, Budapest, 2009, 155-188. o. [73-202] (a továbbiakban: Gyórfi – Jakab 2009), 155. o. [73]; Jakab András: Fogódzók az új Alaptörvény értelmezéséhez. In Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. Budapest, 2011, 164-304. o., 186-187. o.

⁹ Torma András: Adalékok közigazgatásunk szervezeti rendszeréhez 1985-2005. In Jakab András – Takács Péter (szerk.): A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990-2005. Jog, rendszerváltozás, EU-csatlakozás I. Bibliotheca iuridica – Acta congressuum 15. Gondolat – ELTE ÁJK, Budapest, 2007, 317-343. o. 320.

hagyományosan gyakori a vegyes természetű háttérintézmény, ahol a hatósági és nem hatósági feladatok keverednek.¹⁰

2. Emellett kiemelten fontos a közigazgatás hatékonysága, vagyis az, hogy a hatóság jól, pontosan, gyorsan és a lehető legkevesebb erőforrás felhasználásával oldja meg a feladatait.¹¹ Ennek a „költséghatékonyságnak” több eleme van, jelen esetben egyetlen faktor érdemel figyelmet: az, hogy az adott szakigazgatási szerv hatásköre „egynemű” legyen, vagyis azonos „elbánást” igénylő feladatokat végezzen. Az egyneműség követelménye két jelentéssel bír:

- a) Az első az, hogy a szakigazgatási szervek ne kapjanak olyan feladatokat és hatásköröket, amelyek a hatóság létrehozásának céljától és szervezeti struktúrájától idegenek. Ez a kulturális örökségvédelem terén azt jelenti, hogy az örökségi elemeken (műemlékek, régészeti lelőhelyek, kulturális javak) kívül más kulturális vagy egyéb igazgatási feladatok „rátelepítése” a hatóságra megbontja az egy feladatra kialakított szervezeti és működési rendet, így – legalább időlegesen – rontja az amúgy célul tűzött hatékonyságot.
- b) A második az, hogy a szakigazgatási szerv „birtokolja” az összes azonos kezelést igénylő feladatot, tehát a szabályozás tárgyi hatálya kiterjedjen minden ilyen szervesen összekapcsolódó ügyre („integrált örökségvédelem”). Ennek eldöntése viszont, hogy mi tartozhat a szervesen összefüggő ügyek csoportjába nem egyszerű feladat, különböző felfogások és érdekek ütközhetnek a szakigazgatási szerv hatáskörének megállapításánál.

Ehhez a közigazgatási jogi érvekhez kapcsolható még egy szakmai szempont is: ugyanhoz a helyhez (ingatlanhoz) mindhárom szakterületnek köze lehet, így tudományosan is indokolt egységes szemlélettel kezelni ezeket.

III. A közigazgatási intézményrendszer korszerűsítésének tendenciái

III.1. A szervezetalakítási jog tartalma

A közigazgatás korszerűsítésének igénye, a közfeladatok ellátásának minél korszerűbb, szakszerűbb és hatékonyabb ellátásának módja a rendszerváltás óta elmúlt több mint húsz évben folyamatosan napirenden szerepelt, éppúgy mint a jelenlegi kormányzati ciklusban. Ebből a ciklusokon átívelő folyamatból érdemes néhány fontos momentumot kiemelni annak érdekében, hogy az örökségvédelem szervezetrendszerének, a feladatellátás komplexitásának változásait a teljes közigazgatási modernizációs folyamat viszonyrendszerében is értelmezni tudjuk.

A közigazgatás központi szintjén a rendszerváltás folyamatában alapvető jelentőséggel bírt a kormány felelősségének kiterjesztését, a pártállami rendszerből fakadó irányítási viszonyok megszűnését eredményező alkotmánymódosítás 1989 őszén.¹² Az 1990-ben kialakult kormányzati berendezkedés, valamint a központi igazgatás intézményrendszere és működése tekintetében számottevő változás 2006-ban következett be, a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról rendelkező 2006. évi LVII. tv. megalkotásával. A kormányzati szervezetet meghatározó

¹⁰ Rozgonyi Tamás: Bevezető. In Rozgonyi Tamás (szerk.): Államreform, közigazgatás, háttérintézmények. Egy kutatás tapasztalatai. Gondolat, Budapest, 2008, 12-16. o., 15. o.; Papházi Tibor – Rozgonyi Tamás: Minisztériumi háttérintézmények a teljes átalakulás szélén. In Rozgonyi Tamás (szerk.): Államreform, közigazgatás, háttérintézmények. Egy kutatás tapasztalatai. Gondolat, Budapest, 2008 (a továbbiakban: Papházi – Rozgonyi), 82-131. o., 89.

¹¹ A közigazgatási szervek hatékonyságáról: Papházi – Rozgonyi 2008, 106-107. o., 112. o., 118. o.

¹² 1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról.

törvény szabályozási koncepciónak felelt meg az ugyanebben a tárgykörben hozott 2010. évi XLIII. tv. is. A 2006. évi szervezeti törvény elfogadását megelőzően összefoglaló elemzések láttak napvilágot a közigazgatás alkotmányos és törvényi szintű szabályozási tárgyköreiből, a megalkotandó közigazgatási szervezeti törvényről.¹³

Az elmúlt 23 évben az államigazgatás szervezetrendszerében lezajlott változások kormányzati időszakonként igen változatos képet mutattak, valamennyi ágazati szakigazgatási területen az irányítási hatáskört gyakorló Kormány és a minisztériumok időről-időre széles körben érvényesülő változtatásokat eszközöltek. A szervezetrendszerben lezajlott változásoknak azonban a működést meghatározó alapvető szempontoknak meg kell felelniük, ezek hiánya ugyanis a szervezetrendszer stabilitását veszélyeztetheti. A mindenkori kormányzat – amint az az alkotmányos rendelkezésekből is következtethető – szabadon alakíthatja szervezetrendszerét, azonban az államigazgatás működésének stabilnak és kiszámíthatónak kell lenni. A változtatásoknak mindig előre megtervezettnek kell lenniük, lehetőség szerint kerülve a radikális beavatkozásokat. Továbbá nem szabad, hogy túl gyorsan kövessék egymást, hiszen ha ezen alapelveket figyelmen kívül hagyják, úgy mind a szolgáltatást igénybe vevők, mind pedig különösen a szervezetrendszerben feladatot ellátók bizonytalansága erősödhet.

Az Alaptörvény 15. cikkében a Kormányt határozza meg a végrehajtó hatalom legfőbb szerveként, amely szervezetalakítási joggal rendelkezik, így a második bekezdés alapján törvényben meghatározottak szerint államigazgatási szerveket hozhat létre. A szervezetalakítási szabadság magában foglalja annak jogát, hogy a Kormány maga dönti el, hogy a hatáskörébe tartozó államigazgatási feladatok ellátását, irányítását, vezetését, felügyeletét mely miniszter, minisztérium hatáskörébe utalja.¹⁴ Müller György a szervezetalakítási jogkör fogalmára a következő, általunk is követendő definíciót adta: „a szervezetalakítás folyamata, illetve a szervezetalakítási jogkör a szervtípus intézményesítésére, a konkrét szerv létrehozatalára, megszüntetésére és átszervezésére, a rendeltetés: feladatok és hatáskörök, valamint a szervezeti és működési rend megállapítására, a személyi, pénzügyi és tárgyi feltételek biztosítására, az irányítási és felügyeleti rend meghatározására terjed ki, és kapcsolódik hozzá a vezetők kinevezése, illetve rendjének szabályozása”.¹⁵ Tehát a Kormány az államigazgatás különböző ágazati rendszereinek alakításában, működtetésében szervezetalakítási jogánál fogva meghatározó szerepet játszik. E szervezetalakítási jogkör értelemszerűen magában foglalja a szerv létrehozatalának, átszervezésének, megszüntetésének hatáskörét, ezen túlmenően a szervezet működtetéséhez szükséges humán erőforrás és költségvetési feltételek biztosítását is.

Az 1990-es évek elején a központi közigazgatási szervezetrendszer reformját több kormányhatározat is célul tűzte ki.¹⁶ Az ennek nyomán kialakult szervezetrendszer továbbfejlesztését további kormánydöntések alapozták meg.¹⁷ Az 1996-os közigazgatási reformot elindító kormányzati döntés meghatározta a reform fő irányait: az országos

¹³ 2006. évi LVII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról; 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról. Különösen figyelemre méltó e témakörben Kilenyi Géza: A közigazgatásra vonatkozó általános szabályok a közigazgatási szervezeti törvényben. Magyar Közigazgatás, 54. évfolyam 2004/7. szám 386-402. o.

¹⁴ A Kormány szervezetalakítási szabadságának tartalmi kérdéseivel több alkalommal is foglalkozott az Alkotmánybíróság, jelentős határozatok: 50/1998. (XI. 27.) AB hat.; 7/2004. (III. 24.) AB hat.; 183/2010. (X. 25.) AB hat.

¹⁵ Müller György: Kormányról kormányra a rendszerváltás utáni Magyarországon. Antalltól Gyurcsányig. Magyar Közlöny Lap-és Könyvkiadó, Budapest, 2008, 282-283. o.

¹⁶ 1026/1992. (V. 12.) Korm. határozat a közigazgatási korszerűsítéséről; 1040/1992. (VII. 29.) Korm. határozat az országos hatáskörű államigazgatási szervek irányításáról és felügyeletéről.

¹⁷ Pl.: 1100/1996. (X. 2.) Korm. határozat a közigazgatás reformjáról.

hatáskörű szervek megszüntetését, a központi hivatalok jogállásának újrafogalmazását, az egyedi hatósági ügyekkel kapcsolatos hatáskörök újratelepítését, ezen döntésekkel a következőkben még részletesebben foglalkozunk. A kormányhivatalok és a központi hivatalok a 2006-os kormányzati szervezeti törvény elfogadásával kerültek egységes koncepció alapján szabályozásra. E körben a joganyag meghatározó elemei nem változtak 2010. évet követően sem.

III.2. Központi szervek és a változó kormányzati koncepciók 2010-ig

A rendszerváltást megelőzően a közfeladatok ellátására szolgáló közigazgatási intézményrendszerben mind államigazgatási mind pedig nem kifejezetten államigazgatási szervek is működtek, a szervezetalapítással összefüggésben Borbíró István jegyzi meg, hogy „következtlen, elvi szempontokat nélkülöző”¹⁸ folyamatként zajlott több évtizeden keresztül. A szervezetalakítási lépéseket nem az előzőekben vázolt általános szervezési elvek érvényesítése befolyásolta, ehelyett számos olyan szerv kapott a tevékenységi körétől teljesen idegen besorolást, amely nem klasszikus értelemben vett államigazgatási feladatkörben járt el, vagyis semmiféle közhatalmat nem gyakorolt, viszont a szerv és a szerv vezetőjének a presztízse ezáltal emelkedett.

A rendszerváltást követően előtérbe került közigazgatási korszerűsítési törekvések elsősorban az egységesítést célozták, ezen túl alapvető szempontként jutott érvényre az államigazgatási típusú feladatok pontos meghatározásának igénye és különválasztása az egyéb állam által ellátott nem közhatalmi jellegű funkcióktól. A szervezetek számának folyamatos gyarapodása a jövőre nézve nem bizonyult tarthatónak, ez indokolta már a kezdet kezdetén több szervezetnek minisztériumi szervezetrendszerbe történő beolvasztását. Azonban ez a folyamat nem érvényesülhetett következetesen, hiszen ettől eltérő tendenciának is tanúi lehettünk a későbbiekben: a minisztériumi háttérintézmények számának növekedésével párhuzamosan a közszolgálatban dolgozók létszáma több esetben csökkent, amely nem jelentett tényleges létszámcsökkenést, csupán a jogállás, a jogviszony minőségének megváltozását.

A következőkben áttekintjük – a teljességre törekvés igénye nélkül kiragadott – azon kormányzati lépéseket, amelyek meghatározták a szervezeti fejlesztési irányokat az elmúlt két évtizedben.

A rendszerváltást követően fennállt közigazgatási intézménystruktúrában az 1992. év hozta az első figyelemre méltó kormányzati döntést,¹⁹ amely előrelépést célzott meg a közigazgatás korszerűsítésével összefüggésben. A határozat átfogó feladattervet állapított meg, amely több mint két éven²⁰ keresztül határozta meg a korszerűsítéssel kapcsolatos legfontosabb teendőket az érintett szervek számára. Ez az egyik leglényegesebb cselekvési irányként határozta meg a minisztériumok és az országos hatáskörű szervek vonatkozásában a szervek jogállásának, funkciójának, feladatának, hatáskörének abból a szempontból történő felülvizsgálatát, hogy azok megfelelnek-e a „modern közigazgatás követelményeinek”. A témánk szempontjából jelentős országos hatáskörű szervekre, valamint a háttérintézmények feladat- és hatáskörére előirányozta nemcsak a jogállásra, a közigazgatásban elfoglalt helyre, a munkamegosztás elveire vonatkozó koncepció kidolgozását, hanem a feladat- és hatáskörök rendező elveinek kialakítását is. A minisztériumok és az országos hatáskörű szervek

¹⁸ Borbíró István: Az országos hatáskörű szervek jogállásának egységesítési tervei. 826. o. In Magyar Közigazgatás, 41. évfolyam 1991/9. szám 824-833. o.

¹⁹ 1026/1992. (V. 12.) Korm. hat.

²⁰ Hatályon kívül helyezte a 112/1994. (VIII. 6.) Korm. rendelet a közigazgatás korszerűsítésének kormánybiztosa feladatairól 4. § (1) bek. 1994. augusztus 31-ével.

szervezeti korszerűsítés feladatán túl még számos egyéb, a közigazgatás személyi állományát, az önkormányzati igazgatást és az ellenőrzési rendszert érintő javaslatok kidolgozására is utasította a Kormány tagjait. Az országos hatáskörű államigazgatás szervek irányításáról és felügyeletéről külön döntés is napvilágot látott.²¹

Az 1992-ben meghatározott feladatok csak részben teljesültek, a közigazgatás reformjáról 1996-ban született újabb kormánydöntés,²² amely ciklusokon átívelve egészen 2003 novemberéig képezte a közigazgatást érintő korszerűsítési programok alapját. A szervezeti és feladatrendszerrel érintően elrendelte, hogy meg kell szüntetni a Kormány irányítása és a kijelölt miniszter által csak felügyelt országos hatáskörű szerv típusát. A központi hivatalok tekintetében kategorikusan fogalmazta meg azt, hogy központi hivatal a Kormány valamely tagjának irányítása alá kell, hogy tartozzon vagy valamely minisztérium belső szervezeti egységeként működjön tovább. A döntés azonban nemcsak a központi igazgatási szervezetrendszerre tartalmazott rendelkezést, emellett megfogalmazásra került a területi igazgatásban működő szervek működési feltételeinek áttekintése is. További kormányzati intézkedés fogalmazódott meg 1997-ben a nem minisztériumi jogállású központi közigazgatási szervek továbbfejlesztésének szabályozási koncepciójáról és intézkedési tervéről:²³ a Kormány döntött arról, hogy a központi közigazgatási szervek egységesített típusa a központi hivatal legyen. Megfogalmazta a központi hivatal felépítésére, vezetésére, valamint működésére vonatkozó elvi jelentőségű követelményrendszert. További figyelemre méltó része a miniszteri hatósági hatáskör telepítésére vonatkozó korlátozás, amelynek lényegi vonása, hogy a minisztert mentesítse az egyedi ügyektől. Rendelkezést tartalmazott az első és másodfokon eljáró hatóságok kijelölésével összefüggésben is. A határozat, emellett, hogy meghatározó jelentőséggel bírt a központi hivatalok és a hatáskör telepítésével összefüggésben, még ma is része a jogrendszernek.

A 2000-es évek fordulójára kitzűzött továbbfejlesztési irányokról két kormánydöntés²⁴ is született, amelyek a feladat- és hatásköri felülvizsgálatra, telepítés irányelveire és szintjeire vonatkoztak. A Kormány szükségesnek tartotta a területi igazgatási szint regionális alapokra történő helyezésének vizsgálatát. Megjelent az új szolgáltató jellegű hatósági eljárásra vonatkozó törvény megalkotásával összefüggő feladattűzés. A szervezeti korszerűsítés mellett különös hangsúly került a közigazgatási intézményfejlesztési feladatok körében a szervezetkorszerűsítésre is.

E körben szükséges a közigazgatási szolgáltatások korszerűsítési programját is megemlítenünk, amelyre vonatkozó stratégiai lépéseket 2003 novemberében fogadták el.²⁵ A program több figyelemre méltó szerkezeti változást is tervbe vett: a kistérségek közszolgáltatási szerepkörének megteremtését, valamint a régiók fejlesztési funkciójának kialakítását, a regionális önkormányzatok koncepcionális kérdéseinek kidolgozását. A központi közigazgatás szervezetrendszerét és általában a közigazgatási szervek működését érintette az átláthatóság és hatékonyság megerősítésének kormányzati szintű elvi

²¹ 1040/1992. (VII. 29.) Korm. hat.

²² 1100/1996. (X. 2.) Korm. hat., hatályon kívül helyezte az 1113/2003. (XI. 11.) Korm. határozat a közigazgatási szolgáltatások korszerűsítési programjáról, hatálytalan 2003. november 11-től.

²³ 2396/1997. (XII. 8.) Korm. határozat a nem minisztériumi jogállású központi közigazgatási szervek továbbfejlesztésének szabályozási koncepciójáról és intézkedési tervéről, ezt a 2013/1999. (II. 10.) Korm. határozat a Miniszterelnöki Hivatal közigazgatás- és területpolitikai feladatokat ellátó politikai államtitkárának feladatkörét érintő egyes kormányhatározatok felülvizsgálatáról módosította, azonban dereguláció nem érintette, így jelenleg is hatályos.

²⁴ 1052/1999. (V. 21.) Korm. határozat a közigazgatás továbbfejlesztésének 1999-2000. évekre szóló kormányzati feladattervéről; 1057/2001. (VI. 21.) Korm. határozat a közigazgatás továbbfejlesztésének 2001-2002. évekre szóló kormányzati feladattervéről.

²⁵ 1113/2003. (XI. 11.) Korm. hat.

megfogalmazása. A központi közigazgatás stratégiai szerepének kívánalma ismételt kiemelt jelentőséghez jutott.

A központi hivatalok alapításával a Kormány szervezetalakítási hatáskörének erősödését követhettük nyomon. Számos országos hatáskörű szerv megszüntetésre került, a központi közigazgatás szintjén a szervezetek jogállásának meghatározását a létesítés szabályozási szintje határozta meg, amelyet az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti átalakítások is megalapoztak.²⁶ E szervezeti átalakítások elsősorban amiatt váltak szükségessé, hogy a közfeladatok ellátásának hatékony szervezeti-intézményi keretei kialakítására sor kerülhessen. A döntés számos, különböző ágazatokban tevékenységet kifejtő intézmény átalakítására fogalmazott meg konkrét intézkedési tervet.

A Kormány 2006 októberében²⁷ döntött az Új Magyarország Fejlesztési Terv elfogadásáról, amely az állam szervezet- és feladatrendszerére nézve egyrészt helyzetelemzést adott, másrészt pedig összefogta a következő időszak jelentős fejlesztési intézkedéseit. Előírányozta az állampolgárok és a vállalkozások szolgálatára rendelkezésre álló közigazgatás átszervezését. Megállapította, hogy a „magyar közigazgatás nem hatékony, sem a foglalkoztatottak korösszetétele, sem az ösztönzési rendszer nem megfelelő. [...] A közigazgatás központi és területi szintjei közötti feladatmegosztás újragondolása elodázhatatlan.” Prioritásként fogalmazta meg az államreformot, amelynek megvalósítási kísérletei 2010-ig meghatározták a közigazgatásról folytatott diskurzusokat.

III.3. Egy új közigazgatás felé

Kérdésként merülhet fel, hogy a jelenlegi közigazgatási szervezeti változások szempontjából időszerűnek tekinthető-e a következő megállapítás: „Olyan időszakban, amikor az innováció, a kezdeményezés, a rugalmasság követelményei kerülnek előtérbe, a piramis alakú szervezetrendszer merevvé válik, alkalmatlanná a megújuló feladatok ellátására, a társadalmi, gazdasági változások vezérlésére.”²⁸ Ténylegesen az innováció vagy más motivációs tényezők állnak a szervezeti változások hátterében?

A jelenlegi átalakítási folyamat értelmezéséhez szükséges utalnunk a Kormány közigazgatás-fejlesztési programjában foglalt szervezeti célkitűzésre, és annak értékelésére. A Magyar Zoltán Közigazgatás-Fejlesztési Program (MP 12.0) 3.1. Szervezet fejezetében a 3.1.1., az állami szervezetkataszter 2012 részében leszögezi, hogy „az állami szervezetkataszter jól mutatja, hogy 2013-ra a magyar központi közigazgatás közelítőleg eljut az elvárt egyszerűsítési minimumhoz”.²⁹ A célkitűzésben foglaltak szemléltetik azt, hogy a legfontosabb vezérlő elv a szervezetrendszer és a működés egyszerűsítése. Álláspontunk szerint azonban az egyszerűsítés önmagában nem értelmezhető szervezési elvként, amennyiben az nem társul a hatékonyság és szakszerűség követelményével. Meggyőződésünk az, hogy a szervezeti változások önmagukban nem elegendők a működés hatékonyságának növelésére Lőrincz Lajos máig ható gondolatait idézve: „A történelem [...] éppen azt igazolja, hogy a közigazgatás szervezetének átalakítása vagy átalakulása csak igen ritkán eredményezi működésének megváltozását. [...] A szervezet átrendezése rövid idő alatt, papírra rajzolva elvégezhető, a működés megváltoztatása munkafolyamatok újravizsgálatát, újratervezését, s

²⁶ 2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozat az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti átalakításokról és az azokat megalapozó intézkedésekről.

²⁷ 1103/2006. (X. 30.) Korm. határozat az Új Magyarország Fejlesztési Tervéről.

²⁸ Lőrincz Lajos: Magyar közigazgatás: dilemmák és perspektíva. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1988, (a továbbiakban: Lőrincz 1988), 38. o.

²⁹ Magyar Zoltán Közigazgatás-Fejlesztési Program (MP 12.0) (Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium) <http://magaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztesi%20program%202012%20A4.pdf> 17. o. (2013. március 26.).

újra begyakoroltatását, a munkafolyamatot rögzítő jogszabályok megváltoztatást igényli, vagyis rendkívül hosszan tartó munka.”³⁰

A Magyar-program szellemében születő kormányhatározatok közül kiemelendő a járások kialakításának elveit és időpontját rögzítő döntés.³¹ Témánk szempontjából is lényegi elem, hiszen az örökségvédelemmel kapcsolatos hatáskörök gyakorlása terén is kiemelkedő szerepet kaptak a kormányhivatalok³² és a járási hivatalok.³³

Az államigazgatási szervezetrendszer átalakításával kapcsolatos szükséges tevékenységeket 2013 januárjában ismét napirendre tűzte a Kormány.³⁴ A döntés kijelölte a szervezetrendszer átalakítása során követendő irányokat minden egyes ágazatra vonatkozóan. Ezeket álláspontunk szerint elsősorban költségvetési szempontok indokolták: a döntés nem tartalmaz utalást megalapozó hatástanulmányra, állapotfelmérésre, sőt a jövőbeni következményekre sem világít rá. A megfogalmazott célok a következők: a nélkülözhető álláshelyek megszüntetése, a szervezetek működtetéséhez szükséges funkcionális és vezetői feladatkörök racionalizálása, a feladatok zavartalan ellátása szempontjából nélkülözhető szervek megszüntetése és feladatainak más szervekhez történő telepítése, valamint a tevékenységi körük alapján egymással szoros kapcsolatban lévő szervek integrációja. A szervezetkorszerűsítési javaslatok elkészítésének határidejeként 2013. június 30-át jelölték meg.

IV. A kulturális örökség védelmének új szabályozási struktúrája

A kormányhatározatban lefektetett elveknek megfelelően³⁵ a közigazgatási rendszer teljes átalakítása a kulturális örökség elemeinek védelmét ellátó szervek kapcsán is számos szervezeti változást és hatáskör-módosítást hoz, a joganyag jelentős része – legalább tartalmában – kicserélődött. A szabályozás alapját jelentő Kötv. hatályban maradt, de szemléletében és számos rendelkezésében is megváltozott. Jelen tanulmány keretei nem teszik lehetővé paradigmaváltás részletes elemzését, de szükséges leszögezni, hogy a védelem szintjének ilyen csökkentése felveti a Vallettai Egyezmény elveivel való összeegyeztethetlenséget is.

A Kötv. utolsó módosítása a T/8886. sz. javaslat általános indokolásában foglaltaknak megfelelően a kormányrendeleti szintű új hatásköri és szervezeti beosztásnak megfelelően megváltoztatja – korrigálva az alkotmányosan aggályos hatáskörelvonást – az ágazati felügyeletre vonatkozó szabályokat.³⁶ Ennek folyamányaként újraszabályozza a

³⁰ Lőrincz 1988, 72. o.

³¹ 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozat a járások kialakításáról.

³² A fővárosi és megyei kormányhivatalokról szóló Fmkr. 2. § (1) bek. alapján ágazati szakigazgatási szerv jött létre: az építésügyi és örökségvédelmi hivatal az állami főépítési feladatok, az építésfelügyeleti hatósági feladatok, az egyes jogszabályban meghatározott építésügyi hatósági feladatok, és a kulturális örökségvédelmi hatósági feladatok ellátására.

³³ A járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 218/2012. (VIII. 13.) Korm. r. (továbbiakban Jhr.) 2. § (1) bek. c) pontja alapján járási szakigazgatási szerv jött létre: a járási építésügyi és örökségvédelmi hivatal az építésfelügyeleti hatósági, az egyes jogszabályokban meghatározott építésügyi hatósági, és a kulturális örökségvédelmi hatósági feladatok ellátására.

³⁴ 1007/2013. (I. 10.) Korm. határozat az államigazgatási szervezetrendszer átalakításáról.

³⁵ Köäh. 2. pont.

³⁶ A Kötv.-be a 2012. évi LXXXIV. törvény a nemzeti vagyronról szóló 2011. évi CXCVI. törvény és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról 20. §-a iktatta be kiküszöbölve a korábbi pontatlanságot, ezt az új helyzetnek megfelelően a 2012. évi CXCI. törvény a kulturális örökségvédelemmel kapcsolatos egyes törvények módosításáról 6. § változtatta meg. A 212/2010. (VII. 1.) Korm. r. az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről az EMMI 41. § j) pont, 52. § t) pont és a BM 37. § y) pont, 39. § (7) bek., 40. § (5c) bek. között osztotta meg a korábban egységes felügyeleti feladatokat.

felhatalmazásokat is, így a szabályozás struktúrája teljesen megváltozik, számos kérdés kormányrendeleti szintre emelkedik (örökségvédelmi hatástanulmány, régészeti feltárás alapvető szabályai), ezeket egészítik ki az új vagy módosított miniszteri rendeletek.

A három új kormányrendelet³⁷ folytán hatályon kívül került a négy hónapot meg sem ért Köhkir.³⁸ a nagyberuházásokról szóló kormányrendelet³⁹ és az örökségvédelmi hatástanulmányról szóló miniszteri rendelet,⁴⁰ valamint módosult az FGYKr. és még 65 kormányrendelet, illetve nem lépnek hatályba korábban kihirdetett kormányrendeletek egyes szakaszai. Az integrált szemléletet azonban a kormányrendeletek szintjén nem sikerült teljesen kiküszöbölni, még egységesen örökségvédelmi bírságot kell kiszabni.⁴¹ A kormányhivatalokra és a járási hivatalokra vonatkozó örökségvédelemmel kapcsolatos szervezeti változásokat egy 2012. december 29-én kihirdetett kormányrendelet tartalmazza.⁴²

A kultúráért felelős miniszter (EMMI) az új szabályozási felhatalmazásoknak megfelelően a csak a kulturális javak vonatkozásában élhet rendeletalkotási joggal, így az eljárási és nyilvántartási kérdéseket új rendelet,⁴³ a védetté nyilvánítást egy módosított 2002-ben kiadott szabályozza.⁴⁴ A korábbi ilyen tárgyú rendeletek⁴⁵ hatályon kívül kerültek. A jogalkotási folyamat azonban nem zökkenőmentes, néha már nem létező a rendelkezésekre hivatkoznak vissza.⁴⁶

A műemléki és régészeti örökségi elemek védelmére vonatkozó miniszteri szintű szabályozás a belügyminiszter feladatkörébe tartozik, ennek két rendeletben tesz eleget. A 79/2012. (XII. 28.) BM r. az egyes régészeti lelőhelyek védelembe vételéről szóló korábbi rendeletekből iktatja ki a KÖH-re utaló rendelkezéseket, a 80/2012. (XII. 28.) BM r. pedig a régészeti és műemléki értékekkel kapcsolatos részletszabályokat állapítja meg, hatályon kívül helyezve a korábbi rendeletet.⁴⁷ Az új feltárási rendelet a jogalkotási hagyományoktól eltérő

³⁷ 393/2012. (XII. 20.) Korm. rendelet a régészeti örökség és műemléki érték védelmével kapcsolatos szabályokról (a továbbiakban: Rmvr.); 394/2012. (XII. 20.) Korm. rendelet a kulturális örökségvédelmi szervezetrendszer átalakításával összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról; 395/2012. (XII. 20.) Korm. rendelet az örökségvédelmi hatástanulmányról.

³⁸ Ezt a változást azonban nem követi le a 3/2013. (I. 18.) KIM utasítás a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról, hatályban levő jogszabályként jelöli meg (1. függelék 4.103.), a jogszabály-lista legkésőbbi eleme 2012. november 8-án került kihirdetésre.

³⁹ 257/2012. (IX. 14.) Korm. rendelet a nagyberuházásokkal összefüggő régészeti feltárások szabályairól (hatályon kívül: 2013. jan. 1.).

⁴⁰ 4/2003. (II. 20.) NKÖM rendelet az örökségvédelmi hatástanulmányról (hatályon kívül: 2013. jan. 1.).

⁴¹ 191/2001. (X. 18.) Korm. rendelet az örökségvédelmi bírságról.

⁴² Fmkr.; Jhr.; 414/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésével összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról.

⁴³ 45/2012. (XI. 30.) EMMI rendelet a kulturális javakkal kapcsolatos hatósági eljárásra vonatkozó szabályokról (a továbbiakban: Kjr.); 19/2010. (IV. 23.) OKM rendelet a kulturális szakértői tevékenység folytatásának feltételeiről és a kulturális szakértői nyilvántartás vezetéséről.

⁴⁴ 3/2002. (II. 15.) NKÖM rendelet a kulturális örökség védetté nyilvánításának részletes szabályairól; 14/2010. (XI. 25.) NEFMI rendelet a kulturális javak kiviteli engedélyezéséről; 54/2012. (XII. 28.) EMMI rendelet a kulturális örökségvédelmi szervezetrendszer átalakításával összefüggésben az emberi erőforrások minisztere feladat- és hatáskörébe tartozó egyes miniszteri rendeletek módosításáról.

⁴⁵ 17/2002. (VI. 21.) NKÖM rendelet a kulturális örökség hatósági nyilvántartására vonatkozó szabályokról (hatályon kívül: 2013. jan. 1.); 10/2006. (V. 9.) NKÖM rendelet a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal eljárásaira vonatkozó szabályokról (hatályon kívül: 2013. jan. 1.).

⁴⁶ A friss Kjr. már nem létező jogszabályhelyre hivatkozik vissza (Kötv. 71. § f) pont), a jelenleg hatályos törvényszövegben a 71. § (2) bek. c) pontban található ez a rendelkezés. Hasonló okokból már nem létező feladatra (szakhatóság műemlékeknél) hivatkozik vissza az FGYKr. 2. § (1) bek. a) 5. pontja is.

⁴⁷ 79/2012. (XII. 28.) BM r. a kulturális örökségvédelmi szervezetrendszer átalakításával összefüggésben a belügyminisztere feladat- és hatáskörébe tartozó egyes miniszteri rendeletek módosításáról; 80/2012. (XII. 28.) BM r. a régészeti lelőhely és a műemléki érték védetté nyilvánításáról, nyilvántartásáról és a régészeti feltárás részletes szabályairól (a továbbiakban: Fr.); 5/2010. (VIII. 18.) NEFMI rendelet a régészeti lelőhelyek

megoldást alkalmaz: nem jelöli meg pontosan, hogy a hatálya a régészeti örökség és műemléki értékek mely magasabb szintű jogszabályban „nem szabályozott kérdéseire terjed ki”. Az 1. § utolsó tagmondata a kormányrendeletnek csak a címét tartalmazza, de a számát nem. A rövidítés alapja itt feltehetően jogszabály-szerkesztési hiba lehet, a 8 nappal korábban kihirdetett kormányrendelet számának beillesztése egyszerűen elmaradt. Az Fr. szóhasználata nem teljesen egyértelmű, a régebbi terminológiából ismert, de a magasabb szintű jogszabályokban már nem szereplő elemek is feltűnnek.⁴⁸

Az integrált örökségvédelem feladásával az a helyzet is előállt, hogy egyazon miniszteri rendeletet két miniszter is módosíthat.⁴⁹

A régészeti és műemléki ügyben eljáró hatóságok (kormányhivatal és járási hivatal) szervezetét és működésére vonatkozó szabályokat a 3/2013. (I. 18.) KIM utasítás részletezi. A késői jogalkotás okozhatja, hogy nem – vagy csak részlegesen – tartalmazza a kormányhivatalok honlapja az új szervezeti struktúrát és az elintézendő ügyek listáját.⁵⁰

Összességében megállapítható, hogy a kulturális örökségi elemek védelmével kapcsolatos új joganyag nem feltétlenül indokolhatóan vertikálisan (sok szint) és horizontálisan (több ágazati irányító) is túlzottan tagolt: a régészeti feltárásokra három szinten is található szabályok, az egységes törvényben szereplő normák pedig immár két igazgatási ág (kulturális igazgatás és építésügyi igazgatás) területére esnek.

V. A kulturális örökség elemeit védő szervek és hatásköreik

V.1. Hatósági feladatok

A Kötv. bevezeti a „kulturális örökség védelmével összefüggő feladatokat ellátó, kormányrendeletben meghatározott eljáró hatóság (a továbbiakban: hatóság)” általános meghatározást, ezen belül pedig a kultúráért felelős miniszter (EMMI) a kulturális javak és emlékhelyek esetén, a régészeti örökség és a műemléki érték védelme (örökségvédelem) vonatkozásában pedig a régészeti örökség és a műemléki érték védelméért felelős miniszter (BM) irányítja a kormányrendeletben kijelölt hatóságot (1. táblázat).⁵¹ Ez a rendelkezés azonban számos probléma és félreértés forrása lehet a továbbiakban.

A Kötv. az integrált örökségvédelem elvéből kiindulva eredetileg egy egységes kulturális hatóságot feltételező szerkezetet és rendszert kapott: az I. rész az általános, a II. rész 3 fejezetben az egyes örökségi elemekre a speciális szabályokat, a III. rész pedig a hatóságra vonatkozó rendelkezéseket tartalmazta. Ezt a számos – kisebb részben szerkezeti – változtatás ellenére alapjaiban megőrizte a törvény. A hatósági feladatokat viszont nem az egyes örökségi elemek, hanem a hatósági ügy fogalmához kapcsolódó tevékenységek (engedélyezés, ellenőrzés, nyilvántartás) meghatározásával – eltérő terminológiát és beosztást alkalmazva –

feltárásának, illetve a régészeti lelőhely, lelet megtalálójá anyagi elismerésének részletes szabályairól (hatályon kívül: 2013. jan. 1.).

⁴⁸ A Kötv. 20. § (2) bek. szerinti „feltárással jogosult szerv” és a Rmvr. 25. § (1) bek. a) pontjában szereplő „feltárást végző szerv” helyett „feltárást végző intézmény” az Fr. 12. § (1) bek.-ben.

⁴⁹ 3/2002. (II. 15.) NKÖM r.

⁵⁰ A Csongrád Megyei Kormányhivatal honlapja a 2012. szeptember 21. előtti állapot tükrözi: A Csongrád Megyei Kormányhivatal szervezeti felépítése (Csongrád Megyei Kormányhivatal) <http://www.kormanyhivatal.hu/download/8/a2/00000/Szervezeti%20%C3%A1bra%20-%20CSMKH.pdf> (2013. február 3). Budapest Főváros Kormányhivatala honlapján az Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatal elnevezés már látható, de az örökségvédelmi szervezeti egységek még nem szerepelnek Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatal (Budapest Főváros Kormányhivatala) <http://www.kormanyhivatal.hu/hu/budapest/szakigazgatasi-szervek/epitesugyi-hivatal> (2013. február 3.).

⁵¹ Kötv. 6. §.

jelöli meg, tehát a hatályos szövegben itt nem lehet egyértelműen azonosítani, hogy melyik miniszter által irányított melyik hatóság feladata az adott tevékenység. Erre a legjobb példa a Kötv. 63. § (6) bek. a) pontja, amely alapján a „hatóság tudományos feladatainak körében gondoskodik [...] a műemlékek tudományos kutatásáról”. A szabályozás tárgya (műemlék) alapján a BM irányítása alatt levő hatóság jöhetne szóba, azonban törvényi rendelkezést konkretizáló két kormányrendelet szövege szerint mindkét miniszter irányít olyan hatóságot, amely ezt a tudományos kutatási feladatot legalább részben végzi. A november 6-án hatályba lépett FGYKr. 4. §-a egy példálózó felsorolást (a)-m) pont) tartalmaz arról, hogy a Forster Gyula Nemzeti Örökséggazdálkodási és Szolgáltatási Központ (a továbbiakban: FGYK) a Kötv. egyes szakaszaiban meghatározott hatósági feladatok mellett milyen más „örökséggazdálkodási és szolgáltatási” tevékenységet lát el. Itt viszont hiányzik a törvényre történő hivatkozás és a terminológia is eltérő, így az EMMI által irányított központi hivatal feladata „g) a veszélyeztetett műemlékek helyzetének konszolidálásában, kutatásában [...] való közreműködés”. Az Rmvr. 42. § (1) bek. d) pontja ezzel szemben úgy fogalmaz, hogy „a Kötv.-ben meghatározott tudományos feladatokat, ennek keretében különösen [...] dc) végzi a műemlékállomány revízióját és tudományos kutatását” az örökségvédelmi iroda (Budapest Főváros Kormányhivatala Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatalának önálló feladat és hatáskörrel rendelkező szervezeti egysége, Örökségvédelmi Iroda, Tudományos Osztály).⁵²

Hasonlóan nehezen deríthető ki, hogy a 64. §-ban felsorolt hat feladatot mely hatóságnak kellene ellátni. A kulturális javakat érintő a)-b) pontok, valamint a régészeti lelőhelyet érintő e) pont esetében tisztán levezethető, az f) a két ágazati irányítót nevesíti, így ez mindkettőre érvényes. Az elővásárlási jog gyakorlása, valamint vitás esetben az adott jelenség vagy tárgy kulturális örökség körébe tartozásáról meghozandó döntés joga azonban nem egyértelmű. Nem derül ki, hogy mely hatóság jár el, ha az adott tárgy kulturális javak közé tartozása vagy védett műemléki tartozék, régészeti lelet volta a kérdés.

A jogalkotó észlelve ezt az átfedést kifejezetten előírja, hogy a FGYK és az Örökségvédelmi Iroda tudományos feladataik megvalósítása során keletkező dokumentációkat és adatbázisokat kötelesek egymás rendelkezésére bocsátani.⁵³ A fentiek alapján az új rendelkezések nemcsak megerősítik a KÖH-nél már korábban is fennálló problémát, hogy a hatóság egyúttal tudományos kutatási tevékenységet is végez, hanem ugyanarra a feladatra két intézményt is köteleznek.

V.1.1. Kulturális javak

A kulturális javakkal kapcsolatos hatósági feladatokat (védelembé vétel, kiviteli engedélyezés, ellenőrzés) országos illetékességgel első fokon a FGYK Műtárgyfelügyeleti Iroda (a továbbiakban: FGYK MI), másodfokon az FGYK elnöke látja el.⁵⁴ Sajátos módon az örökségvédelmi bírság megállapításánál a jogalkotó nem jelöli meg külön az MI-t.⁵⁵ Ezzel átörökítették a KÖH-nél már megfigyelt szervezeti anomáliát, hogy a jogorvoslati fórum nem teljesen különül el.

⁵² 3/2013. (I. 18.) KIM utasítás 7. melléklet.

⁵³ Rmvr. 42. § (3) bek.

⁵⁴ FGYKr. 1. § (7) bek., 2. §; Kjr. 2. §; az 54/2012. (XII. 28.) EMMI r. 2. § által módosított 3/2002. (II. 15.) NKÖM r. 7. § (1) bek.

⁵⁵ 191/2001. (X. 18.) NKÖM r. 7. §.

V.1.2. Régészeti örökség és műemléki értékek

A régészeti és műemléki örökségi elemek kapcsán az általános közigazgatási rendszerbe történő – eltérő mértékű – integrálódás figyelhető meg. A korábbi szabályozásból megmaradt az, hogy a miniszter (BM) által rendeletben védelembe vétel előkészítését egy központi szervezet – „Budapest Főváros Kormányhivatala Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatalának önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egysége (a továbbiakban: örökségvédelmi iroda)” – végzi.⁵⁶

A járási hivatalokban megyénként egy az egész megyére kiterjedő illetékességi területtel rendelkező – a fővárosban két kijelölt több kerületet átfogó – építésügyi és örökségvédelmi hivatal jött létre, amely első fokon eljár mind a régészeti, mind a műemléki ügyekben. A járási szakigazgatási egységek engedélyező és ellenőrző hatáskörökkel rendelkeznek.⁵⁷ A másodfokú eljárásban azonban elválnak a két örökségi elem, műemlékek esetében az „illetékes fővárosi és megyei kormányhivatal építésügyi és örökségvédelmi hivatalának önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egységét” (Örökségvédelmi Osztály) jelöli ki,⁵⁸ vagyis az ügyet az adott megyében „tartja”. A régészeti örökség elemeivel kapcsolatos jogorvoslati eljárás lefolytatására viszont „Budapest Főváros Kormányhivatala Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatalának önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egysége” (Országos Régészeti Hatósági Osztály) jogosult,⁵⁹ tehát ezt a feladatot a fővárosba telepítik. A nagyberuházásokhoz kapcsolódóan a feltárás költségét érintően viszont az Országos Régészeti Hatósági Osztály dönt.⁶⁰

A kétféle másodfokú hatósági kijelölés azonban szakmai szempontból csak nehezen támasztható alá. Egyrészt a régészeti ügyek ügyforgalma lényegesen nagyobb, mint a műemlékieké, másrészt a szubsidiaritás elvének érvényesítésével sokkal hatékonyabb a régészeti lelőhely közelében megalapozott döntést hozni, mint Budapesten. Emellett teljesen figyelmen kívül hagyja azt a gyakran előforduló esetet, hogy egy adott ingatlan vonatkozásban összefüggő régészeti és műemléki kérdésben is döntenie kell a hatóságnak. Ebben az esetben már az elsőfokú hatóság két külön határozatot hoz, vagy az egy határozatba foglalt döntéseket két külön másodfokú hatóság külön-külön hozott határozatában bírálhatja felül? Hogyan kezelik majd azt a helyzetet, ha az egyik szakkérdésben hozott döntés (műszaki megoldás) megváltoztatása maga után vonná a másik szakterületre vonatkozó hatósági döntést megváltoztatását is?

A régészeti és a műemléki hatósági nyilvántartásokat viszont a KÖH-től örökölt megoldásnak megfelelően a fővárosi kormányhivatal Örökségvédelmi Iroda Nyilvántartási Osztálya vezeti.⁶¹

Az új szabályozás a jogállami követelményektől eltérően hatósági feladatokat telepít közintézetekre – városi önkormányzati fenntartású – közgyűjteményekre is, amelyek a hatósági hatáskörök ellátására nem alkalmasak. A járási kialakításával a jegyzőktől a járási hivatalok veszik át az államigazgatási hatáskörök nagyobb részét, ennek folyományaként a

⁵⁶ Rmvr. 42. § (1) bek. a) pont; Fr. 2. § (1) bek.; 3/2013. (I. 18.) KIM utasítás 7. függelék 3. táblázat 9. sor (2.6.2.).

⁵⁷ Rmvr. 2. § (1) bek. a) pont, 1. melléklet; 3/2013. (I. 18.) KIM utasítás Melléklet 69. §, pl.: 8. függelék 4. táblázat 40. sor.

⁵⁸ Rmvr. 2. § (1) bek. b) pont és 3/2013. (I. 18.) KIM utasítás Melléklet 51. § d) pont; pl.: 8. függelék 3. táblázat 7. pont.

⁵⁹ Rmvr. 2. § (1) bek. c) pont és 3/2013. (I. 18.) KIM utasítás Melléklet 51. § e) pont, 7. függelék 3. táblázat 8. sor (2.5.).

⁶⁰ Rmvr. 2. § (2) bek.

⁶¹ Rmvr. 42. § (1) bek. b); Fr. 6-9. §; 3/2013. (I. 18.) KIM utasítás Melléklet 51. § e), 7. függelék 3. táblázat 9. sor (2.6.1.).

Kötv.-ben a régészeti feltáráson kívül előkerülő régészeti lelet esetén nem a jegyzőnek, hanem a járási hivatalnak kellene bejelenteni az előkerülést, az „értesíti a hatóságot” (tehát saját magát) és a múzeumot.⁶² A Kötv. átfogó módosításának indokaként a kormányzat viszont az eddigi eljárás „egyszerűbbé és átláthatóbbá” tételét jelöli meg, amikor a „feltárássra jogosult szerv”-nek (megyei hatókörű városi múzeum) ad döntési kompetenciát arról, hogy kell-e mentő feltárás, így tulajdonképpen kihagyja a hatóságot (járási hivatal építésügyi és örökségvédelmi hivatal). Sőt csak akkor kell értesíteni a hatóságot, ha a múzeum megítélése szerint hatósági intézkedés szükséges.⁶³ A két egymást kizáró szabályozás elvileg 2013. január 1-jétől hatályos. A belügyminiszter által októberben benyújtott Kötv.-módosítás nem vette figyelembe, hogy a KIM által gondozott járási törvényt már 2012. július 5-én kihírdették. Így az eredeti normaszöveget módosította, nem rendelkezve arról, hogy a korábbi törvény még nem hatályos rendelkezései hogyan lépnek hatályba. Ez a törvényszerkesztési hiba a normavilágosság és az alkalmazandó norma kiválaszthatóságának⁶⁴ követelménye ellen hat, ugyanis kifejezett rendelkezés hiányában a jogalkalmazónak értelmezéssel (kihirdetés időpontja) kell kiderítenie, hogy mely szövegváltozat (lex posterior) szerint kell eljárnia.

A szereplők kötelezettségei körüli félreértéseket csak fokozza, hogy a Kultv.-nek a 2012. évi CLII. tv. 8. §-ával megállapított új 45/A. § (2) bek. bc) pontja alapján a megyei hatókörű városi múzeum régészeti feltáráson kívül előkerült lelet esetén haladéktalanul értesíti a kulturális örökségvédelmi hatóságot. Míg a Kötv. 24. § (3) bek.-ben ez csak egy lehetőség, a Kultv. viszont kötelezővé teszi, tehát két törvényi rendelkezés kerül összeütközésbe, megnehezítve a feltárássra jogosult szervek jogkövető magatartását.

V.1.3. Egyéb nem hatósági feladatok

A tudományos kutatási tevékenységek az örökségi elemek vonatkozásában két nagy csoportra bonthatók: engedély nélkül végezhető és engedélyköteles tevékenységek. Előbbieket már az FGYK-ra és az Örökségvédelmi Irodára vonatkozó szabályozásnál bemutattuk. Az utóbbiak két eltérő célú kutatási tevékenységei területet fognak át, a kulturális javak és a műemlékek engedélyköteles kutatása alapvetően eltér a régészeti feltárásoktól, ugyanis ezekben az esetekben a kutatás (roncsolásos vizsgálat) az adott műemlék vagy tárgy helyreállításához szükséges. Emellett nem „keletkezik” új – kötelezően közgyűjteménybe kerülő – dolog (régészeti vagy embertani lelet), amelynek az elhelyezése is költséges, így nem külön kutatást végző intézményhez, hanem a felújítást (restaurálást) végző személyéhez kapcsolódik az örökségvédelmi engedély.

A kutatási feladatokat régészeti lelőhelyek esetén főszabály szerint a megyei hatókörű városi múzeum végzi mentő és megelőző feltárás formájában – bevonva régészeti gyűjtőkörrel rendelkező területi múzeumot esetleg –, de kapacitáshiány, több megyére kiterjedő megelőző feltárás, kijelölés és előzetes régészeti dokumentáció esetén a Magyar Nemzeti Múzeum (a továbbiakban: MNM) látja el ezt a feladatot. A régészeti tanszékkal rendelkező egyetemeket és a Magyar Tudományos Akadémia Bölcsészettudományi Kutatóközpont Régészeti Intézetét kizárja a szabályozás a bevételt jelentő megelőző feltárásokból, csak tervásatást folytathatnak.⁶⁵

A kulturális javak és a műemlékek esetén a joganyag továbbra sem tartalmazza a kutatásra jogosult intézményeket, csak a kutatásra jogosultak szakmai paramétereit határozzák

⁶² T/6590. sz. javaslat a járási kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról, általános indokolása és az 54. §-hoz fűzött részletes indokolása.

⁶³ T/8886. sz. javaslat 15. §-hoz fűzött részletes indokolás.

⁶⁴ Györfi – Jakab 2009, 183. o. [175], 184. o. [179].

⁶⁵ Rmvr. 21. §.

meg,⁶⁶ így viszont továbbra is fennáll annak lehetősége, hogy – a korábbi KÖH-ös gyakorlatnak megfelelően – az FGYK vagy az Örökségvédelmi Iroda egyik munkatársa végezze el az engedélyköteles tevékenységet.

A műemlékek és a világörökségi helyszínek kezelését a Műemlékek Nemzeti Gondnokságának 2012. november 30-ával történő beolvasztásával az FGYK megkapta, így a nem hatósági feladatai ezzel is bővültek.⁶⁷

V.2. Szakhatósági feladatok

Az örökségi elemek védelmének leghatásosabb módja az örökségvédelmi hatóságok szakhatósági közreműködésének előírása. A Ket. már korábban is lehetőséget adott arra, hogy a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló külön törvény és a felhatalmazására kiadott kormányrendelet az általános eljárási szabályoktól eltérően jelölje ki a szakhatóságokat.⁶⁸ Az új 44. § (1a) bek. viszont nemcsak a kijelölésben ad szabad kezet a kormányzatnak, hanem abban is, hogy rendeleti felhatalmazás esetén az eljáró hatóság egyszerűen eltekintsen a szakhatóság közreműködésétől, maga eldöntve a szakkérdést.⁶⁹ Ez a rendelkezés egy általánosabb megfogalmazása az azóta hatályon kívül került csak régészeti vonatkozású szabálynak,⁷⁰ és így aggályosabb is: tulajdonképpen a Kormány rendeletben kiiktathatja az összes szakhatóságot, amely a Ket. eredeti koncepciójától igen távol áll. Ezzel a háttérszabállyal a műemléki és régészeti örökségi elemek védelme is gyengülhet, ugyanis dinamikusan nő⁷¹ a kiemelt jelentőségű ügyek – a Kötv. terminológiája szerint nagyberuházások⁷² – száma, amelyeknél alkalmazható lenne ez a rendelkezés.

⁶⁶ Rmvr. 9. § (1) bek. c) pont, 10. § (1) bek. c) pont; Kjr. 8. § (2) bek. c) pont.

⁶⁷ FGYKr. 8. §; Megszüntető okirat a Műemlékek Nemzeti Gondnoksága beolvasztással történő megszüntetéséről. Hivatalos Értesítő 2012. évi 57. szám (2012. december 29.).

⁶⁸ Ket. 14. § (3) bek. e) pont; 2006. évi LIII. törvény a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről.

⁶⁹ Ket. 44. § (1a) bek. „Törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott ügyekben és szempontok alapján a hatóság mérlegelheti a szakhatóság megkeresését és maga dönthet a szakkérdésben.” 2012. évi CCX. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésével összefüggő törvények, valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról 18. §.

⁷⁰ A „nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánított építésügyi hatósági ügyben a fővárosi és megyei kormányhivatal a döntését az örökségvédelemmel összefüggő jogszabályok megtartásával, az örökségvédelemmel összefüggő szakhatósági eljárás lefolytatása nélkül hozza meg”. Köhkir. 12. § (3) bek.

⁷¹ A jogalkotó 2010-ben ezen a jogcímen nem emelt ki beruházással összefüggő közigazgatási hatósági ügyet, 2011-ben mindössze két esetet minősített nemzetgazdasági szempontból kiemeltté: a Várbazár, valamint a budavári királyi kertek rekonstrukciójával összefüggő beruházást, illetve a szlovák-magyar összekötő földgázszállító-vezeték építését. Ezzel szemben 2012-ben már öt alkalommal élt ezzel a lehetőséggel, így a Nemzeti Közszolgálati Egyetemnek a Ludovika Campusban történő elhelyezése, a Korányi Projekt megvalósítása, a debreceni Nagyerdei Labdarúgó Stadion, az új ferencvárosi labdarúgó stadion, valamint egyes közlekedésfejlesztési projektek megvalósítása is kiemelésre került. 230/2011. (XI. 8.) Korm. rendelet a magyar–szlovák összekötő földgázszállító-vezeték kiépítéséhez és a vezeték üzemszerű működtetéséhez kapcsolódó beruházások megvalósításával összefüggő közigazgatási hatósági ügyek kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításáról; 311/2011. (XII. 23.) Korm. rendelet a Várbazár, valamint a budavári királyi kertek rekonstrukciójához kapcsolódó beruházások megvalósításával összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításáról; 126/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Ludovika Campusban történő elhelyezéséhez kapcsolódó beruházások megvalósításával összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításáról, az eljáró hatóságok kijelöléséről, valamint az ezzel összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról; 166/2012. (VII. 19.) Korm. rendelet a debreceni Nagyerdei Labdarúgó Stadion rekonstrukciós programjához kapcsolódó beruházások megvalósításával összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításáról, valamint egyes

Az új szabályozás (2. táblázat) az eddig sem teljesen kiismerhető részletszabályokat tovább bonyolította azzal, hogy a kétféle örökségvédelmi hatóság és ezek bizonyos részlegei kötelező szakértőként működnek közre egymás eljárásában vagy saját eljárásukban. Előfordulnak azonban fehér foltok is, vagyis olyan esetek, amelyekben a jogalkotó nem jelölt ki szakhatóságot, pedig az eljáró hatóságnál a szükséges szakértelem nem áll rendelkezésre.

V.2.1. Kulturális javak

A kulturális javak vonatkozásában az örökségvédelmi hatóság szakhatósági szerepéről csak a Kötv. tesz említést, mindössze annyi derül ki, hogy a kultúráért felelős miniszter által irányított hatóság látja el.⁷³ Az esetek egy részében van a műemlékeknek képző- vagy iparművészeti tartozéka – tehát elmozdítható, a kulturális javak körébe sorolható, de a műemlékkel együtt védelembe vett ingó eleme is. Az ezekkel kapcsolatos eljárásokban viszont a műemléki értékek védelmét ellátó hatóságok (járási építésügyi és örökségvédelmi hivatal, kormányhivatal építésügyi és örökségvédelmi hivatal örökségvédelmi osztály) számára nem írja elő a jogalkotó, hogy a kulturális javakkal kapcsolatban hatáskörrel rendelkező FGYK MI-t szakértői vagy szakhatósági minőségében be kellene vonni. Ennek az lehet az oka, hogy az integrált hivatalon belül fel sem merültek ilyen kérdések, a különböző örökségi elemekre vonatkozóan egy ügyben az adott szakterület felügyelőinek közreműködésével egy határozatot hoztak. A szakhatósági kijelölés hiánya azonban oda vezethet, hogy a műemlékkel együtt védett kulturális javakat veszélyeztető hatósági határozatok nem védhetők ki. Az, hogy az Örökségvédelmi Iroda kötelező szakértői véleményt ad az ilyen műemlékeket érintő roncsolásos vizsgálatokhoz,⁷⁴ még nem garantálja a szakszerű védelmet.

A kulturális javak védelembe vételénél továbbra is fenntartja jogalkotó, hogy kijelölt szakmúzeumok (közgyűjtemények) és intézmények segítsék kötelező szakértőként a hatóságot (FGYK). Amennyiben a szakterületi múzeum gyűjteményébe tartozik az adott tárgy, akkor az eljáró FGYK egyéb szakértő közreműködést kérheti.⁷⁵ A múzeumok ilyen pozícióban tartása még mindig nem felel meg a profiltisztaság követelményének.

V.2.2. Műemléki értékek

A műemléket, műemléki területet érintő ügyben első fokon a járási építésügyi és örökségvédelmi hivatal, másodfokon pedig a kormányhivatal építésügyi és örökségvédelmi hivatal örökségvédelmi osztálya jár el szakhatóságként a rendelet 3. melléklet B. pontja alatt felsorolt szempontrendszer szerint. A járási földhivatal által lefolytatott telekalakítási eljárással kapcsolatban pedig még további szempontokat is tartalmaz a normaszöveg.⁷⁶

kormányrendeletek módosításáról; 173/2012. (VII. 26.) Korm. rendelet az új ferencvárosi labdarúgó stadion megvalósításával összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításáról és az eljáró hatóságok kijelöléséről; 267/2012. (IX. 20.) Korm. rendelet a Korányi Projekthez kapcsolódó beruházások megvalósításával összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításáról; 345/2012. (XII. 6.) Korm. rendelet egyes közlekedésfejlesztési projektekkal összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításáról és az eljáró hatóságok kijelöléséről.

⁷² Kötv. 7. § 31. pont.

⁷³ Kötv. 6. § a) pont, 62. § a) pont.

⁷⁴ Rmvr. 5. § (6) bek.

⁷⁵ 1997. évi CXL. törvény (a kulturális javak védelméről és) a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről (a továbbiakban: Kultv.) 44. § (2) bek.; 3/2002. (II. 15.) NKÖM r. 8. §.

⁷⁶ Kötv. 6. § b) pont, 62. § a) pont; Fmkr. 2. § (1) bek. 2. pont; Jhr. 2. § (1) bek. c) pont; Rmvr. 2. § (1) bek. a) pont, c) pont, 13. § (1)-(2) bek., 14. § (1) bek.

Nagyon sajátos megoldáshoz folyamodott a jogalkotó, amikor az örökségvédelmi engedélyhez kötött, változtatással (pl.: roncsolásos vizsgálat, restaurálás, épületgépészet cseréje, építési tevékenység) járó beavatkozásoknál az örökségvédelmi hatóság egyik részlegének (Örökségvédelmi Iroda) előzetes szakvéleményét kell a kérelemhez csatolni, mindezek mellett a hatóság számára a tudományos adatokat is az Örökségvédelmi Iroda köteles szolgáltatni.⁷⁷ A védelembe vétel előkészítő eljárásában a hatóság (Örökségvédelmi Iroda) szakértőt is igénybe vehet.⁷⁸

V.2.3. Régészeti örökség

A régészeti lelőhelyek és régészeti védőövezetek esetében szakhatóságként a Kormány első fokon a járási építésügyi és örökségvédelmi hivatalt, másodfokon pedig az Országos Régészeti Hatósági Osztályt jelölte ki, a követendő szempontrendszer pedig a 3. melléklet A. pontja.⁷⁹ Nagyberuházásnak számító építési tevékenység kapcsán az általános engedélyezési eljárásban, ahol az örökségvédelmi hatóság szakhatóság, ott előzetes régészeti dokumentációt kell készíteni. Ezt a feladatot az MNM látja el, de az illetékes megyei hatókörű városi múzeumot a „teljesítésbe bevonja”,⁸⁰ tehát a szakhatósági eljárásban egy előzetes kötelező szakvéleményt is előír a jogalkotó, méghozzá úgy, hogy még „alvállalkozót” is megjelöl.

Sokkal komplikáltabb lett a régészeti feltárások engedélyezési eljárása és a hatósági ellenőrzés is. A jogalkotó fenntartotta az eddig is problémát jelentő szabályokat, sőt újakat is létrehozott. A megyei hatókörű városi múzeum a Kultv. rendelkezése szerint „szakértőként részt vesz a régészetileg védett területek ellenőrzésében”, a megfogalmazás viszont nem illeszkedik a Ket. fogalomrendszeréhez, a Kötv. ilyen előírása hatályon kívül került, és az új törvényi rendelkezésnek megfelelően a védett lelőhelyek ellenőrzését előíró kormányrendelet is csak a hatóságot említi meg.⁸¹ Ez egy komoly félreértésekre lehetőséget adó eltérés, a megyei hatókörű városi múzeumok munkatársai joggal hihetik, hogy a hatóság ellenőrzésében jogosultak részt venni. Az EMMI által augusztusban benyújtott, október 25-én kihirdetett javaslatot és a belügyminiszter által október 27-én benyújtott javaslatot annak ellenére nem hangolták össze, hogy a BM javaslata még a Kultv. adott szakaszát is módosítja.⁸²

A feltáráson kívül előkerült régészeti lelet és lelőhely kapcsán a feltárással jogosult szerv szerepe sem teljesen világos, a jogosultságok részben hatósági feladatnak, részben kötelező szakértői tevékenységnek tűnnek.⁸³

A természetvédelmi őrszolgálat hatósági ellenőrzésbe vonására a Kötv. rendelkezése változatlan, a jogalkotó továbbra sem pontosítja a „közreműködésével gondoskodik” megfogalmazást, és rendeleti szinten sem tölti ki tartalommal, így viszont nehezen értelmezhető.⁸⁴

Az Ásatási Bizottság (a továbbiakban: ÁB) a belügyminiszter által működtetett szakértői testületté vált, amelynek véleményét a régészeti feltárási engedély iránti kérelemhez kell mellékelni. Ha ez nem történt meg, akkor az örökségvédelmi hatóság megkeresésére kell

⁷⁷ Rmvr. 5. § (6) bek., 42. § (1) bek.c) pont, e) pont, (2) bek.

⁷⁸ Fr. 4. § (2) bek.

⁷⁹ Kötv. 6. § b), 62. § a) pont; Fmkr. 2. § (1) bek. 2. pont; Jhr. 2. § (1) bek. c) pont; Rmvr. 2. §, 13. § (1)-(2) bek.

⁸⁰ Kötv. 7. § 29. pont, 20/A. §, 23/C. §; Rmvr. 29. §.

⁸¹ Kultv. 45/A. § (2) bek. be) pont; Kötv. 16. §; Rmvr. 18. §.

⁸² T/6590. sz. javaslat a járássok kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról; 2012. évi XCIII. törvény a járássok kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról; 2012. évi CLII. törvény a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény módosításáról 8. §; T/8886. sz. javaslat; 2012. évi CXCI. tv. 5. § (2) bek., 10. §.

⁸³ Kötv. 24. § (2)-(3) bek.

⁸⁴ Kötv. 64. § (5) bek. e) pont.

15 napon belül a véleményt előterjeszteni, de más ügyekben is kikérheti a hatóság az ÁB véleményét. Nagyberuházás esetén ha „az érintett lelőhely hazánk múltjának kiemelkedő jelentőségű, egyedi vagy pótolhatatlan forrása, vagy az elfedés a beruházás jellege miatt műszakilag lehetetlen, vagy az a lelőhely fizikai állapotromlását eredményezné”, akkor az örökségvédelmi hatóság az ÁB véleményét kikérve tesz javaslatot a miniszternek a kormánydöntés kezdeményezésére.⁸⁵

Régészeti lelőhely védelembe vételénél szakértőként közreműködhet még a hatóság döntése szerint az adott szakterületen szakértelemmel rendelkező személy, az MNM, az illetékes megyei hatókörű városi múzeum, valamint a gyűjtőkörrel rendelkező, gyűjtőterületében érintett területi múzeum is.⁸⁶

Feltárási engedélyezésnél szakhatóságként kell bevonni termőföldön végzendő feltárásnál első fokon a fővárosi és megyei kormányhivatal növény- és talajvédelmi igazgatóságát, másodfokon a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatalt. Természetvédelmi érintettség esetén a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőséget első fokon, a másodfokú eljárásban pedig az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőséget.⁸⁷

V.2.4. Világörökségi területek

A világörökségi helyszínekkel kapcsolatos eljárásban a kétféle hivatal miatt az amúgy sem áttekinthető szabályozás tovább bonyolódott. A kapcsolódó kormányrendelet módosított változatában a járási építésügyi és örökségvédelmi hivatal szerepel a kezelési terv elkészítésébe kötelezően bevonandó hatóságként.⁸⁸ Továbbra is kötelező szakértő az FGYK, ezen kívül közvetítő a kezelési terv készítője és a miniszter között, valamint a miniszter az FGYK-n keresztül látja el egyes (egyeztetési) feladatait. A várományos helyszínekkel kapcsolatos eljárásban is az FGYK adja a szakmai állásfoglalást a miniszternek, és a világörökségi gondnokságra pályázó szervezetek vonatkozásában a véleményező szerepkört is megőrzi. Az FGYK elnöke tagja a kezelési tervről tárgyaló testületnek.⁸⁹

Bármely más hatóság eljárásában a világörökségi területet érintő ügyben a járási építésügyi és örökségvédelmi hivatal a szakhatóság első fokon, azonban a másodfokon eljáró szakhatóság nem egyértelmű. Egyaránt lehet a kormányhivatal örökségvédelmi osztálya vagy az Országos Régészeti Hatósági Osztály, de akár mindkettő is, ha az adott területen műemléki és régészeti érintettség is van. Az Rmvr. 2. § (1) bek. ugyanis a világörökségi területről nem tesz említést, csak a műemléki és a régészeti ügyek szerepelnek a rendelkezésekben. A helyzetet nem segít tisztázni a 3. melléklet C pontja sem, amely visszautal a régészeti (A) és a műemléki (B) pontokra. A kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatában sem találunk erre utalást.⁹⁰ A világörökségi területet érintő eljárásokban a járási építésügyi és örökségvédelmi hivatala kötelezően kikéri az FGYK véleményét is, tehát egyfajta kötelező szakértői szerepkört is kap.⁹¹

⁸⁵ Rmvr. 23. § (2) bek. f) pont, (3) bek., 37. § (5) bek., 45. §.

⁸⁶ Fr. 3. § (3) bek.

⁸⁷ Rmvr. 24. §.

⁸⁸ 2011. évi LXXVII. törvény a világörökségről 1.§; 315/2011. (XII. 27.) Korm. rendelet a világörökségi kezelési tervről, a világörökségi komplex hatásvizsgálati dokumentációról és a világörökségi várományos helyszínekről (a továbbiakban: Vkr.) 2. § (6) bek. a) pont.

⁸⁹ Vkr. 1. § (2a) bek., 2. § (1a) bek., 4. § (5) bek. c) pont, 14. § (1) bek.; 32/2012. (V. 8.) NEFMI rendelet a világörökségi gondnokságról 1. §, 4. § (1) bek.; FGYKr. 6. §.

⁹⁰ Kötv. 6. § b) pont, 62. § a) pont; Jhr. 2. § (1) bek. c) pont; Rmvr. 2. §, 13. §.

⁹¹ Rmvr. 13. §.

VI. Gyenge pontok a szervezetrendszer, valamint a hatásköri és illetékességi szabályok kialakításánál

A fentiek alapján megállapítható, hogy a joganyag és a kiépített hatósági szervezetrendszer, az egyes szereplőknek juttatott hatáskörök és a szabályozási ellentmondások miatt kérdéses, hogy a kulturális örökség védelmére hivatott hatóságok el tudják-e látni a feladatukat. A problémák tizenegy pontban foglalhatók össze:

1. A szabályozás túlzottan tagolt, sok szinten szerepelnek egyes tevékenységekre vonatkozó előírások.

2. A kulturális örökség védelme már nem egy egységes igazgatási ág alá tartozik, hanem két eltérő prioritású közigazgatási ágazathoz sorolta át a kormányzat: a gazdaságihoz tartozó építésügyi igazgatáshoz, valamint a kulturális igazgatáshoz kerültek egyes elemei.

3. A gazdasági igazgatási ágazatba sorolás azonban nemcsak az eddigi hagyományoknak, hanem az adott szakterület funkciójának is ellentmond. A régészet ugyanis nem egy sajátos építési tevékenység, hanem a múlttal foglalkozó tudományok egyike, amely speciális forrásokat (régészeti jelenségek) és módszereket (ásatás) használ. Nem azért folytatnak régészeti feltárást, hogy az adott területet építkezésre alkalmassá tegyék, hanem azért, hogy a múltat (re)konstruálni tudják a kinyerhető információkkal. A megelőző feltárást is csak azért kell végezni, hogy az építési tevékenység által elpusztításra ítélt régészeti lelőhelyről a lehető legtöbb információt megmentsék.

4. A szabályozás ellentmondásos, nem tesz eleget sem a normavilágosság feltételének, sem a normák állandósága és az alkalmazandó norma kiválaszthatósága feltételének, a joganyag beterjesztőtől, valamint időtől függően változó terminológiát és koncepciókat tükröz. Azonos szinten elfogadott jogszabályok egymástól függetlenül párhuzamosan módosítanak régebbi normaszövegeket, a rendeleti joganyag pedig nem tudja lekövetni a változó felsőbb szintű jogszabályokat.

5. A Kötv.-ben lefektetett hatósági feladatok nem illeszkednek a Ket. hatósági ügy fogalmához, a jogalkotó eltérő terminológiát használ, ez ellentmondó értelmezésekhez vezet. Erre jó példa az örökségvédelmi felügyelet egyik eleme,⁹² amely valójában a Ket. hatósági ellenőrzésébe illeszkedik. A két törvény szövegét már a 2005-ös novellával szinkronizálni kellett volna.

6. A Kötv. nem illeszkedik a vállalt nemzetközi kötelezettségekhez a régészeti örökségi elemek védelme kapcsán, az ex lege védelmet kiüresíti azzal, hogy a régészeti lelőhelyek elkerülését csak ritka kivételként határozza meg.⁹³

7. Az új szabályozás sem pótol korábbi hiányosságokat, így például a régészeti feltárások során előkerülő embertani leletekre senki sem gondolt. Bizonyos területeken pedig túlszabályozás figyelhető meg, így például a járási építésügyi és örökségvédelmi hivatal dönt arról vita esetén, hogy az adott nap feltárássra alkalmas vagy nem alkalmas.⁹⁴

8. Egy hatáskört gyakorló került ellenérdekű igazgatási területek fölé, az örökségi elemek védelmét szolgáló és az építéshatósági hatáskör címzettje a járási hivatalvezető, a

⁹² Kötv. 63. § (5) bek. a) pont.

⁹³ „A földmunkával járó fejlesztésekkel, beruházásokkal – beleértve az ásványi vagyon kitermelését is – (a továbbiakban: fejlesztések, beruházások) a régészeti lelőhelyeket kormányrendeletben meghatározott esetekben és módon el kell kerülni.” Kötv. 19. § (1) bek.; „A földmunkával járó beruházásokkal – ha az örökségvédelmi hatóság ettől eltérően nem rendelkezik – el kell kerülni a) a védetté nyilvánított régészeti lelőhelyet, b) a tájképi jelentőségű lelőhelyet (erőd, erődítés, földvár, halomsír, kunhalom, többszörös rétegzettségű település, vár), c) az eredeti összefüggéseiben megmaradt, helyben és fizikai állapotromlás nélkül megőrzendő régészeti emléket.” Rmvr. 28. § (1) bek.

⁹⁴ Fr. 15. § (3) bek.

határozatok kiadmányozója lehet eltérő, azonban ez nem érinti a járási hivatalvezető felelősségét, amennyiben ellentmondó vagy hibás (szakszerűtlen) határozatok születnek.

9. A jogorvoslati fórumrendszer aggályos, nem felel meg a hatékonyság követelményének és ellentmond a szakmai szempontoknak is.

10. Az első- és másodfokú hatósági hatásköröket gyakorló szervezeteket, szinteket nem sikerült elválasztani egymástól teljesen, sem az FGYK, sem a kormányhivatalok esetében.

11. Nincsen tiszta profilú intézmény, az egyes szereplőknek egymást elvi szinten kizáró hatásköröket juttat a szabályozás. A hatóságoknak tudományos kutatási, közkapcsolati és kezelői feladataik is vannak. Nem hatóságokat hatósági feladatokkal ruház fel a jogalkotó, sőt ezeken belül is átfedések vannak.

VII. Javaslatok a kulturális örökség védelmének hatékony megvalósítására

Javaslatunk megfogalmazásánál a kulturális örökségvédelem szervezeti rendszerének optimális működése, illetve a működőképesség megőrzése képezte a kiindulópontot.

Álláspontunk szerint a kormányhivatalok építésügyi és örökségvédelmi hivatala, amely az állami főépítési feladatok, az építésügyi hatósági feladatok, az építésfelügyeleti hatósági feladatok, valamint a régészeti örökség és a műemléki értékek védelmével kapcsolatos hatósági feladatok ellátására létrehozott szakigazgatási szerv, felépítése, ellátandó feladatai tekintetében várhatóan nem tud megfelelni a hatékony, szakszerű működés követelményének. Úgy véljük, hogy a szervezeti integráció eltúlzott mértéket öltött, a szabályozás tárgya alapvetően eltér az integrálni kívánt területeken, az ellátandó feladatkörök szakmai feltételrendszere heterogén mind a humánerőforrás, mind a tárgyi infrastruktúra tekintetében. Ezért a kialakított szervezeti struktúra jelentős profiltisztításra szorul. Véleményünk szerint az azonos típusú feladatokhoz igazodóan indokolt a szervezeti formát meghatározni, az ágazati, szakmai irányítás és felügyelet megfelelő elláthatósága és működtetése érdekében.

A fent vázolt problémák megoldására két – ellentétes irányú, de egyaránt radikális – megoldás kínálkozhat.

1. A kormányzat úgy dönt, hogy nemcsak a belső jogi szabályozás (Kötv. és a kapcsolódó rendeletek) szintjén szakít a Vallettai Egyezményvel, valamint az Európa Tanács és az UNESCO által elfogadott egyéb – soft law jellegű – standardokkal,⁹⁵ hanem nemzetközi szinten is kiáll a joganyag átalakításához fűzött magyarázatokban szereplő elvei mellett.⁹⁶ Ezt az utat viszont semmiképpen sem helyeselhetjük, ezért a másik megoldást dolgoztuk ki.

⁹⁵ Pl.: 2006. évi XXXVIII. törvény a szellemi kulturális örökség megőrzéséről szóló, Párizsban, 2003. év október hó 17. napján elfogadott UNESCO Egyezmény kihirdetéséről; 2012. évi CX. törvény az Európa Tanácsnak a kulturális örökség társadalmi értékéről szóló, Faróban, 2005. év október 27. napján elfogadott keretegyezményének kihirdetéséről; 149/2000. (VIII. 31.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és az Európa Tanács tagállamai között, 1992. január 16-án kelt, Vallettában aláírt, a régészeti örökség védelméről szóló Európai Egyezmény kihirdetéséről.

⁹⁶ „A feladatkörökkel kapcsolatos rendelkezéseken túl a törvényjavaslat érdemi változásokat is tartalmaz, elsősorban a beruházásokkal kapcsolatos régészeti feladatok szabályai terén. E rendelkezések a hatályos szabályozáshoz képest új szemlélettel, átlátható, ugyanakkor differenciált rendszerben határozzák meg a régészeti feltárások különböző esetekben alkalmazandó módszereit. A differenciálás eredményeként a beruházásokkal kapcsolatban csak a valóban indokolt régészeti feltárási munkákat kell elvégeztetni, ezzel várhatóan csökkennek a beruházók terhei. [...] A Kötv. módosítása lehetővé teszi, hogy a régészeti feltárással jogosult szervek körét a Kormány rendeletben – a korábbinál szélesebb körben – határozza meg. A versenyhelyzet, azaz a beruházó választási lehetőségének megteremtése várhatóan csökkenti a beruházásokkal kapcsolatos terheket, és gördülékenyebbé teszi a régészeti feladatok ellátását.” T/8886. sz. javaslat általános indokolása.

2. A kormányzat úgy dönt, hogy visszaállítja a Kötv.-ben az eredeti védelmi szintet és ennek megfelelően módosítja a joganyagot, ebben az esetben egy jól működő és hatékony intézményrendszerre lesz szüksége. Első lépésként a Kötv. és a Ket. összhangját kell megteremteni, a hatósági ügy fogalma alá besorolva az egyes hatósági tevékenységeket, valamint a tudományos kutatási és társadalmi kapcsolatépítési feladatokat teljes mértékben el kell választani a hatósági feladatoktól. Második lépésként meg kell szüntetni a két ágazati irányítót, és a kulturális örökségvédelmet vissza kell helyezni a kulturális igazgatás alá. Harmadik lépésként pedig egy világos és átlátható fórumrendszert kell kialakítani. Ennek megfelelően két lehetősége van a kormányzatnak: a) ragaszkodik a frissen kialakított járási rendszerhez vagy b) visszaállítja az integrált hivatalt. Mivel mindkét struktúrában elvileg kialakítható egy jogállami követelményeknek megfelelő, hatékony és szakmai szempontoknak is megfelelő intézményrendszer, ezért mindkét verzióra készítettünk javaslatot.

a) A kormányzat továbbra is a kormányhivatali és járási rendszerbe illesztve kívánja a kulturális örökségi elemek védelmét megoldani, ekkor:

- a nem hatósági feladatokat a műemléki vagyongazdálkodással is foglalkozó FGYK-ra kell bízni mindhárom örökségi elem vonatkozásában;
- a megyeszékhely járási (kijelölt fővárosi kerületi) hivatalában külön örökségvédelmi hivatalt kell létesíteni megyei (több fővárosi kerületre kiterjedő) illetékességgel a műemléki és régészeti ügyekkel kapcsolatos első fokú engedélyezési és ellenőrzési hatáskörrel;
- a kulturális javak vonatkozásában elsőfokú hatóságként országos illetékességgel egy fővárosi kerületi hivatalnál kell az örökségvédelmi hivatalt kijelölni;
- másodfokú hatóságként a kormányhivatalok külön örökségvédelmi hivatalát kell kijelölni a kulturális örökség elemeire vonatkozó ügyekben (megyékben régészeti és műemléki, fővárosban régészeti, műemléki és kulturális javak);
- egységes hatósági nyilvántartást kell a három örökségi elemre vonatkozóan vezetni a fővárosi kormányhivatal örökségvédelmi hivatalán belül;
- mindhárom örökségi elem vonatkozásában a védelemben vétel előkészítő eljárását a Ket. alapján az illetékes kormányhivatal folytatja le, a védelemben vételhez szükséges dokumentációt kötelező szakértőként az FGYK készíti el, a miniszter rendeletben nyilvánítja védetté a műemléki értékeket és a régészeti lelőhelyeket, a kulturális javakat viszont az illetékes kormányhivatal hatósági határozatban, itt jogorvoslati fórum a miniszter;
- a valódi jogorvoslati lehetőség biztosítása és az egységes ügyintézés érdekében meg kell szüntetni a kormányhivatalok szakmai irányító szerv szerepét, ezt az EMMI illetékes főosztályára kell bízni;
- el kell vonni a hatósági és kvázi hatósági jogköröket a közgyűjteményektől és az FGYK-tól;
- a kötelező szakértői feladatokat elsősorban az FGYK-ra kellene bízni, az Ásatási Bizottságot be kell integrálni az FGYK-ba, csak másodsorban kell támaszkodni közgyűjteményekre;
- a tudományos dokumentációkhoz és adatbázisokhoz történő hozzáférés érdekében az FGYK és a közgyűjtemények között ki kell alakítani egy kölcsönösségen alapuló – a kutatást végzők érdekeit is szem előtt tartó – rendszert;
- egy jól átlátható és erős szakhatósági rendszert kell kiépíteni, ahol az örökségi elemeket érintő ügyekben minden esetben bevonják az örökségvédelmi hivatalokat;
- az eljárási szabályokat úgy kell kialakítani a Ket. általános szabályaitól eltérően, hogy az örökségi elemekre vonatkozó információk összegyűjtése és értékelése ténylegesen lehetővé váljon, így helyszíni szemle nélkül ne lehessen döntést hozni

régészeti és műemléki ügyekben, az eljárási határidő pedig lehetővé tegye a szemlét.

- b) A kormányzat nem kötelezi el magát a kormányhivatali és járási rendszeren belüli elhelyezéshez, a joganyag megváltoztatásában itt is a fent vázolt három lépést kell követnie. Ennek keretében:
- a nem hatósági feladatokkal az integrált hivatal háttérintézményeként működő, vagyongazdálkodási feladatokat is ellátó FGYK-t kell megbízni (hasonló megoldással, mint a Legfőbb Ügyészség és az Országos Kriminológiai Intézet viszonya);
 - megyénként létrehozni a helyi irodákat első fokú hatóságként a műemlékvédelmi és a régészeti ügyekre engedélyezési és ellenőrzési hatáskörök gyakorlására;
 - kulturális javak vonatkozásában a fővárosi iroda az elsőfokú hatóság országos illetékességgel;
 - öt regionális irodát kell létrehozni az eddigi ügyforgalmi adatokhoz igazított illetékességi területekkel és határokkal másodfokú hatóságként, a központi regionális iroda a kulturális javakra kiterjedő hatáskörrel rendelkezzen;
 - egységes hatósági nyilvántartást kell a három örökségi elemre vonatkozóan vezetni a hivatal központi szervén belül;
 - mindhárom örökségi elem vonatkozásában a védelembe vétel előkészítő eljárását a Ket. alapján az illetékes regionális iroda folytatja le, a védelembe vételhez szükséges dokumentációt az FGYK készíti el, a miniszter rendeletben nyilvánítja védetté a műemléki értékeket és a régészeti lelőhelyeket, a kulturális javakat viszont a központi regionális iroda hatósági határozatban, itt jogorvoslati fórum a miniszter;
 - a valódi jogorvoslati lehetőség biztosítása és az egységes ügyintézés érdekében a megyei irodákat nem a regionális irodák alá, hanem közvetlenül a hivatal elnöke alá kell rendelni, a hivatal szakmai irányító szerv szerepét az EMMI illetékes főosztályára kell bízni;
 - el kell vonni a hatósági és kvázi hatósági jogköröket a közgyűjteményektől és az FGYK-tól;
 - a kötelező szakértői feladatokat elsősorban az FGYK-ra kellene bízni, az Ásatási Bizottságot be kell integrálni az FGYK-ba, csak másodsorban kell támaszkodni közgyűjteményekre;
 - a tudományos dokumentációkhoz és adatbázisokhoz történő hozzáférés érdekében az FGYK és a közgyűjtemények között ki kell alakítani egy kölcsönösségen alapuló – a kutatást végzők érdekeit is szem előtt tartó – rendszert;
 - egy jól átlátható és erős szakhatósági rendszert kell kiépíteni, ahol az örökségi elemeket érintő ügyekben minden esetben bevonják az örökségvédelmi hivatalokat;
- az eljárási szabályokat úgy kell kialakítani a Ket. általános szabályaitól eltérően, hogy az örökségi elemekre vonatkozó információk összegyűjtése és értékelése ténylegesen lehetővé váljon, így helyszíni szemle nélkül ne lehessen döntést hozni régészeti és műemléki ügyekben, az eljárási határidő pedig lehetővé tegye a szemlét.

1. táblázat A kulturális örökség védelmével kapcsolatos tevékenységek 2013. január 1-jétől

Az integrált kulturális örökségvédelem elemein (kulturális javak, műemlékek, régészeti lelőhelyek) kívül szerepelnek mindazon hatáskörök és tevékenységek, amelyeket a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal látott el a megszűntetése pillanatában (kulturális javak, műemlékek, régészeti lelőhelyek, muzeális intézmények, emlékhelyek világörökségi helyszínek, előadó-művészeti tevékenység). A joganyag változásai közül csak azok szerepelnek, amelyek a kulturális örökség védelmére hivatott hatóságok szervezetét, működését és hatáskörét érintik, így nem szerepelnek a csupán technikai (derogációs) jogszabály-módosítások, valamint a közigazgatási tevékenységet nem érintő változások.

HNY: hatósági nyilvántartás; **HJ:** hatósági jogmegállapítás (engedélyezés, védetté nyilvánítás); **HE:** hatósági ellenőrzés; **T:** engedélyköteles vagy nem engedélyköteles tudományos munka; **K:** kezelés; **FSZ:** felügyeleti szerv

kulturális javak	műemlék	régészeti lelőhely, régészeti lelet	muzeális intézmények	emlékhelyek (történelmi, történelmi, nemzeti, kiemelt nemzeti)	világörökség	előadó-művészeti tevékenység
<p>HJ: a kulturális örökség védelmével összefüggő feladatokat ellátó, kormányrendeletben meghatározott eljáró hatóság (hatóság) (2001:LXIV. tv. 6. § a), 47-58. §, 61/A. §, 62. § a), d), 63. § (3), 64. § a)-d), f) 67-68. §, 75. § (3) a), f), 76. §, 79. §, 82. § (3)); I. f. FGYK MI, II. f. FGYK elnöke (310/2012. (IX. 18.) Korm. r. 2. § a); 191/2001. (X. 18.) Korm. r. 7. §; 45/2012. (XI. 30.) EMMI r. 2. §);</p>	<p>HJ: a kulturális örökség védelmével összefüggő feladatokat ellátó, kormányrendeletben meghatározott eljáró hatóság (hatóság) (2001:LXIV. tv. 6. § b), 31. §, 62. § a), d), 63. § (3) 67-68. §, 78. §, 82. § (3)); I. f. az 1. mellékletben felsorolt járási (fővárosi kerületi) hivatal építésügyi és örökségvédelmi hivatala; II. f. fővárosi és megyei kormányhivatal építésügyi és örökségvédelmi hivatalának önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egysége (Örökségvédelmi Osztály) (288/2010. (XII. 21.) Korm. r. 2. § (1) 2.; 218/2012. (VIII. 13.) Korm. r. 2. § (1) c); 393/2012. Korm. r. 2. §, 3. §, 5-12. §; 191/2001. (X. 18.) Korm. r. 7. §);</p>	<p>HJ: a kulturális örökség védelmével összefüggő feladatokat ellátó, kormányrendeletben meghatározott eljáró hatóság (hatóság) (2001:LXIV. tv. 6. § b), 20. §, 62. § a), d), 67-68. §, 78. §, 82. § (3)); I. f. az 1. mellékletben felsorolt járási (fővárosi kerületi) hivatal építésügyi és örökségvédelmi hivatala; II. f. Budapest Főváros Kormányhivatala Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatalának önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egysége (Országos Régészeti Hatósági Osztály) (288/2010. (XII. 21.) Korm. r. 2. § (1) 2.; 218/2012. (VIII. 13.) Korm. r. 2. § (1) c); 393/2012. Korm. r. 2. § 3. § (2), 5. § (2), 23-26. §; 191/2001. (X. 18.) Korm. r. 7. §);</p>	<p>HNY: a miniszter által vezetett minisztérium (1997:CXL. tv. 39. § (5)); kultúráért felelős miniszter (EMMI) 212/2010. (VII. 1.) Korm. r. 54. § c))</p>	<p>HJ: OGY (2001:LXIV. tv. 7. § 28., 30.); Kormány (2001:LXVI. 7. § 27.); HNY+HE: NEKB (2001:LXIV. tv. 61/D-61/E. §); FSZ: kultúráért felelős miniszter (EMMI) és a Bizottság felügyeletét ellátó miniszter (2001:LXIV. tv. 6. § a), 61/D. § (1)); K: OGYH (2001:LXIV. tv. 61/C. §)</p>	<p>K+T: FGYK (310/2012. (IX. 18.) Korm. r. 6. §; 315/2011. (XII. 27.) Korm. r. 1. § (2a); 32/2012. (V. 8.) NEFMI r. 4. §); FSZ: kultúráért felelős miniszter (EMMI) (2011:LXXVII. tv. 4. § (1); 212/2010. (VII. 1.) Korm. r. 41. § j), 52. § t))</p>	<p>HJ+HE+HNY: NKAI (309/2012. (XI. 6.) Korm. r. 1. § (1)); FSZ: EMMI (212/2010. (VII. 1.) Korm. r. 41. § j), 52. § t))</p>

<p>HE: a kulturális örökség védelmével összefüggő feladatokat ellátó, kormányrendeletben meghatározott eljáró hatóság (hatóság) (2001:LXIV. tv. 6. § a), 52. §, 62. § a)-b), d), 63. § (5) a), 64. § a)-d), f), 67-68. §, 76. §); I. f. FGYK MI, II. f. FGYK elnöke (310/2012. (IX. 18.) Korm. r. 2. § a); 191/2001. (X. 18.) Korm. r. 7. §); HNY: a kulturális örökség védelmével összefüggő feladatokat ellátó, kormányrendeletben meghatározott eljáró hatóság (hatóság); kultúráért felelős miniszter szakmai irányítása alatt álló hatóság (2001:LXIV. tv. 6. § a), 71. § (2)); FGYK (3010/2012. (XI. 6.) Korm. r. 2. § (1) g); 45/2012. (XI. 30.) EMMI r. 2-7. §); FSZ: kultúráért felelős miniszter (EMMI) (2001:LXIV. tv. 6. §</p>	<p>HE: a kulturális örökség védelmével összefüggő feladatokat ellátó, kormányrendeletben meghatározott eljáró hatóság (hatóság) (2001:LXIV. tv. 6. § b), 62. § b), 63. § (5) a)); az 1. mellékletben felsorolt járási (fővárosi kerületi) hivatal építésügyi és örökségvédelmi hivatala; (218/2012. (VIII. 13.) Korm. r. 2. § (1) c); 393/2012. Korm. r. 2. §; 18. §); HNY: a kulturális örökség védelmével összefüggő feladatokat ellátó, kormányrendeletben meghatározott eljáró hatóság (hatóság) (2001:LXIV. tv. 6. § b), 29-33. §, 44. § 62. §, 63. § (3)-(5), 67-68. §, 75. §, 82. § (3)); Budapest Főváros Kormányhivatala Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatalának önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egysége (örökségvédelmi iroda, Nyilvántartási Osztály) (393/2012. (XII. 20.) Korm. r. 42. § (1) b); 80/2012. (XII. 28.) BM r. 6. §, 8-9. §); HJ (védelem): régészeti örökség és műemléki érték védeleméért felelős miniszter (BM) (2001:LXIV. tv. 6. § b), 32. § (1); 212/2010. (VII. 1.) Korm. r. 40. § (5c) ea); 393/2012. (XII. 20.) Korm. r. 15-18. §; 80/2012. (XII. 28.) BM r. 5. §) FSZ: régészeti örökség és műemléki érték védeleméért felelős miniszter</p>	<p>HE: a kulturális örökség védelmével összefüggő feladatokat ellátó, kormányrendeletben meghatározott eljáró hatóság (hatóság) (2001:LXIV. tv. 6. § b), 16. §, 23/C. § (1), 62. § b), 63. § (5) a), 64. § e)); az 1. mellékletben felsorolt járási (fővárosi kerületi) hivatal építésügyi és örökségvédelmi hivatala (218/2012. (VIII. 13.) Korm. r. 2. § (1) c); 393/2012. Korm. r. 18. §); HNY: a kulturális örökség védelmével összefüggő feladatokat ellátó, kormányrendeletben meghatározott eljáró hatóság (hatóság), kormányrendeletben meghatározott szerv (2001:LXIV. tv. 71. § (1), 74/A. §); Budapest Főváros Kormányhivatala Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatalának önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egysége (örökségvédelmi iroda, Nyilvántartási Osztály) (393/2012. (XII. 20.) Korm. r. 42. § (1) b); 80/2012. (XII. 28.) BM r. 6. §, 7. §, 9. §); HJ (védelem): régészeti örökség és műemléki értékek védeleméért felelős miniszter (BM) (2001:LXIV. tv. 6. § b), 12. §, 15. § (1); 212/2010. (VII. 1.) Korm. r. 40. § (5c) db); 393/2012. (XII. 20.) Korm. r. 16-17. §; 80/2012. (XII. 28.) BM r. 5. §); FSZ: régészeti örökség és műemléki értékek védeleméért felelős miniszter (BM) (2001:LXIV.</p>				
---	---	--	--	--	--	--

<p>a); 212/2010. (VII. 1.) Korm. r. 41. § j), 52. § t); 310/2010. (XI. 6.) Korm. r. 1. § (4)); T: a kulturális örökség védelmével összefüggő feladatokat ellátó, kormányrendeletben meghatározott eljáró hatóság (hatóság); kormányrendeletben kijelölt szervek (2001: LXIV. tv. 62. § c), 63. § (6) a)-c); 64/A. §); FGYSK (310/2010. (XI. 6.) Korm. r. 4. §)</p>	<p>(BM) (2001:LXIV. 6. § b); 212/2010. (VII. 1.) Korm. r. 37. § y), 39. § (7), 40. § (5c); T: kulturális örökség védelmével összefüggő feladatokat ellátó, kormányrendeletben meghatározott eljáró hatóság (hatóság); kormányrendeletben kijelölt szervek (2001: LXIV. tv. 62. § c), 63. § (6), 64/A. §); FGYSK (310/2010. (XI. 6.) Korm. r. 4. §); örökségvédelmi iroda (Tudományos Osztály) (393/2012. (XII. 20.) Korm. r. 42. § d)); K: FGYSK (310/2010. (XI. 6.) Korm. r. 8. §)</p>	<p>6. § b); 212/2010. (VII. 1.) Korm. r. 37. § y), 39. § (7), 40. § (5c); T: megyei hatókörű városi múzeum (1997:CXL. tv. 45/A. § (2) ba)-bd)); kormányrendeletben meghatározott szerv (feltáráásra jogosult szerv), kormányrendeletben kijelölt szervek (2001:LXIV. tv. 20. § (2), 63. § (6) b)-c), 64/A. §); FGYSK (310/2010. (XI. 6.) Korm. r. 4. §); Budapest Főváros Kormányhivatala Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatalának önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egysége (örökségvédelmi iroda, Tudományos Osztály) (393/2012. (XII. 20.) Korm. r. 42. § (1) d) db); megyei hatókörű városi múzeum, régészeti gyűjtőkörrel rendelkező területi múzeum, MNM, régészeti tanszékkal rendelkező egyetem, MTA BTK RI (393/2012. (XII. 20.) Korm. r. 21. §)</p>				
---	---	---	--	--	--	--

2. táblázat A kulturális örökség védelméhez kapcsolódó szakhatósági és kötelező szakértői tevékenységek 2013. január 1-jétől

Az integrált kulturális örökségvédelem elemein (kulturális javak, műemlékek, régészeti lelőhelyek) kívül szerepelnek mindazon hatáskörök és tevékenységek, amelyeket a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal a megszüntetése pillanatában ellátott (kulturális javak, műemlékek, régészeti lelőhelyek, muzeális intézmények, emlékhelyek világörökségi helyszínek, előadó-művészeti tevékenység). A joganyag változásai közül csak azok szerepelnek, amelyek a kulturális örökség védelmére hivatott hatóságok szervezetét, működését és hatáskörét érintik, így nem szerepelnek a csupán technikai (derogációs) jogszabály-módosítások, valamint a közigazgatási tevékenységet nem érintő változások.

ÁEH: más ügyben eljáró hatóság; **ÁSZH:** más érdekből eljáró szakhatóság; **ÖEH:** örökségvédelmi ügyben eljáró hatóság; **ÖSZH:** örökségvédelmi érdekből eljáró szakhatóság; **ÖKSZ:** kötelező szakértő örökségvédelmi érdekből; **ÖLSZ:** lehetséges szakértő örökségvédelmi érdekből

kulturális javak	műemlék	régészeti lelőhely	világörökségi helyszín
<p>ÁEH: külön jogszabályban meghatározott (2001:LXIV. tv. 62. § a));</p> <p>ÖSZH: a kulturális örökség védelmével összefüggő feladatokat ellátó, kormányrendeletben meghatározott hatóság (hatóság) (2001:LXIV. tv. 6. § a), 62. § a));</p> <p>ÖEH: a kulturális örökség védelmével összefüggő feladatokat ellátó, kormányrendeletben meghatározott hatóság (hatóság) (2001:LXIV. tv. 6. § a), 48-58. §, 61/A. §, 62. § a), 64. § a)-d), 67-68. §, 71. § (2), 73. § 75. § (3) a), 76. §, 82. § (3)); FGYK (310/2012. (IX. 18.) Korm. r. 5. § a));</p> <p>ÖKSZ: országos szakmúzeum (1997:CXL. tv. 44. § (2)); mellékletben</p>	<p>ÁEH: külön jogszabályban meghatározott hatóság (2001:LXIV. tv. 62. § a)); telekalakítási ügyekben (járási földhivatal) (393/2012. (XII. 20.) Korm. r. 14. §); ÖSZH: a kulturális örökség védelmével összefüggő feladatokat ellátó, kormányrendeletben meghatározott hatóság (hatóság) (2001:LXIV. tv. 6. § b), 62. § a); I. f. az 1. mellékletben felsorolt járási (fővárosi kerületi) hivatal építésügyi és örökségvédelmi hivatala; II. f. fővárosi és megyei kormányhivatal építésügyi és örökségvédelmi hivatalának önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egysége (Örökségvédelmi Osztály) (288/2010. (XII. 21.) Korm. r. 2. § (1) 2.; 218/2012. (VIII. 13.) Korm. r. 2. § (1) c); 393/2012. (XII. 20.) Korm. r. 2. § (1) a), c), 13. § (1)-(2), 14. § (1));</p> <p>ÖEH: a kulturális örökség védelmével összefüggő feladatokat ellátó, kormányrendeletben meghatározott eljáró hatóság (hatóság) (2001:LXIV. tv. 6. § b), 31. §, 62. § a), d), 63. § (3) 67-68. §, 78. §, 82. § (3));</p> <p>I. f. az 1. mellékletben felsorolt járási (fővárosi kerületi) hivatal építésügyi és örökségvédelmi hivatala; II. f. fővárosi és</p>	<p>ÁEH: külön jogszabályban meghatározott hatóság (2001:LXIV. tv. 62. § a)); ÖSZH: a kulturális örökség védelmével összefüggő feladatokat ellátó, kormányrendeletben meghatározott hatóság (hatóság) (2001:LXIV. tv. 6. § b), 62. § a)); I. f. az 1. mellékletben felsorolt járási (fővárosi kerületi) hivatal építésügyi és örökségvédelmi hivatala; II. f. Budapest Főváros Kormányhivatala Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatalának önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egysége (Országos Régészeti Hatósági Osztály) (288/2010. (XII. 21.) Korm. r. 2. § (1) 2.; 218/2012. (VIII. 13.) Korm. r. 2. § (1) c); 393/2012. (XII. 20.) Korm. r. 2. §, 13. § (1)-(2));</p> <p>ÖKSZ: MNM bevonva illetékes megyei hatókörű városi múzeum (393/2012. XII. 20.) Korm. r. 29. § (1));</p> <p>ÖEH: a kulturális örökség védelmével összefüggő feladatokat ellátó, kormányrendeletben meghatározott hatóság (hatóság) (2001:LXIV. tv. 6. § b), 62. § a); 393/2012. (XII. 20.13. § (1)-(2)); ÖKSZ: megyei hatókörű városi múzeum (1997:CXL. tv. 45/A. § (2) be); feltárássra jogosult szerv (2001:LXIV. tv. 24. § (2)-(3)); természetvédelmi őrszolgálat (2001:LXIV. tv. 64. § (5) e)); Ásatási Bizottság (393/2012. (XII. 20.) Korm. r. 23. § (2) f), (3), 37. § (5), 45. §); ÖLSZ (védelem): adott szakterületen szakértelemmel rendelkező személy, MNM, illetékes megyei hatókörű városi</p>	<p>(ÖKSZ): a kulturális örökségvédelmi feladatokat ellátó központi hivatal (315/2011. (XII. 27.) Korm. r. 2. § (6) a)); (ÖEH): kultúráért felelős miniszter (EMMI) (32/2012. (V. 8.) NEFMI r. 1. §); (ÖKSZ): FGYK (32/2012. (V. 8.) NEFMI r. 4. § (1); 310/2010. (XI. 6.) Korm. r. 6. §);</p> <p>ÁEH: külön jogszabályban meghatározott hatóság (2001:LXIV. tv. 62. § a)); ÖSZH: a kulturális örökség védelmével összefüggő feladatokat ellátó, kormányrendeletben meghatározott hatóság (hatóság) (2001:LXIV. tv. 6. § b), 62. § a)); I. f. az 1. mellékletben felsorolt járási (fővárosi kerületi) hivatal építésügyi és örökségvédelmi hivatala; II. f. nincs kijelölve (288/2010. (XII. 21.) Korm. r. 2. § (1) 2.; 218/2012. (VIII. 13.) Korm. r. 2. § (1) c); 393/2012. Korm. r. 2. §, 3. §, 5-12. §); ÖKSZ: FGYK (393/2012. (XII.</p>

felsorolt közgyűjtemények és intézmények vagy FGYK (3/2002. (II. 15.) NKÖM r. 8. §)	megyei kormányhivatal építésügyi és örökségvédelmi hivatalának önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egysége (Örökségvédelmi Osztály) (288/2010. (XII. 21.) Korm. r. 2. § (1) 2.; 218/2012. (VIII. 13.) Korm. r. 2. § (1) c); 393/2012. Korm. r. 2. §, 3. §, 5-12. §); ÖKSZ: Budapest Főváros Kormányhivatala Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatalának önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egysége (Örökségvédelmi Iroda, Tudományos Osztály) (393/2012. (XII. 20.) Korm. r. 5. § (6), 42. § (1) c), e), (2)); ÖLSZ (védelem): adott szakterületen szakértelemmel rendelkező személy (80/2012. (XII. 28.) BM r. 4. § (2))	múzeum, gyűjtőkörrel rendelkező, gyűjtőterületében érintett területi múzeum (80/2012. (XII. 28.) BM r. 3. § (3)); ÁSZH: I. f. fővárosi és megyei kormányhivatal növény- talajvédelmi igazgatóság II. f. NÉbiH (termőföld) (393/2012. (XII. 20.) Korm. r. 24. § (1)); I. f. TKVF; II. f. OKTVF (természetvédelmi) (393/2012. (XII. 20.) Korm. r. 24. § (2))	20.) Korm. r. 13. § (3); 310/2012. (XI. 6.) Korm. r. 4. § m))
---	---	---	---

Csirik Márton PhD-hallgató,
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Összehasonlító Jogi Intézet

Az alkotmánybíráskodás művészete és egy új alkotmánybíróági törvény koncepciója

I. Az alkotmánybíráskodás alapjai

Hálátlan szerep az alkotmánybíróágoké és az alkotmánybíráké. Mivel döntéseik sohasem nyerik el a társadalom minden érdekcsoportjának tetszését, rengeteg kritikának vannak kitéve, annál is inkább, mivel határozataik gyakran emberek százezreinek a mindennapjaira gyakorolnak meghatározó hatást. Önmagában kritika megfogalmazásával persze egy demokratikus társadalomban nincs is probléma. A baj sokkal inkább az, hogy míg, ha például egy orvos elkövet egy műhibát, akkor a kritikát a saját tudományterületének módszerei alapján megfogalmazott módon lesz kénytelen lenyelni, az alkotmányok védői esetében ez a legkevésbé van így. A döntés jogi megalapozottságát legfeljebb eldugott szellemi műhelyekben elemzik, a nyilvánosság számára az indokolás legfeljebb a döntés sajtókommunikéjét szó szerint átvevő hírlapokból ismerhető meg egy-két bekezdés erejéig.¹ A folyamatos támadás, ami természetesen elsősorban a kormányoldal képviselőitől és szimpatizánsaitól érkezik, sokkal inkább politikai alapú, ami ellen pedig nem is nagyon lehet védekezni. Még egy igen jó döntés esetében sem lehet az alkotmánybíróágok irányába dicséretet hallani, az ellenzéki pártok sablonos döntést üdvözlő közleményei pedig eltűnnek a határozat utóéletét meghatározó, újra fellángoló politikai csatározások közepette.

Az hogy ez így alakult, elsősorban annak a következménye, hogy az alkotmánybíróágok a hatalmi ágak megosztásának rendszerében minden demokratikus államban kiemelt helyet foglalnak el. Definíciójuk szerint arról döntenek, hogy egy adott jogi norma megengedett-e (azaz legális, vagyis mind formailag mind tartalmilag megfelel a jogrendszer primer bázisát képező alkotmánynak), s ha nem az, akkor jogukban áll azt megsemmisíteni.² Jelentőségük abban is megragadható, hogy olyan társadalmi értéket jelenít meg, melyek jelentősen gazdagítják a jogi kultúrát, s mára több államban is a jog és a jogrendszer elengedhetetlen részeivé váltak.³ Funkciójukból adódóan biztosítják azt a kényes egyensúlyt az állami szervek között, mely szükséges azok hatékony, ugyanakkor ellenőrizhető működéséhez, valamint ellátják az egyéni szabadságjogok védelmét, végső soron persze az előbbi is az utóbbit szolgálja. E két fő feladat mellett természetesen más egyéb – első

¹ Eddig egyetlen ellenpéldát találtam. A jogvelemeny.blog.hu honlapon alkotmánybíróági döntések jogi érvelését elemezte a szerkesztő. Azonban ebben a formában mára ez a blog is megszűnt.

² Bragyova András: Az alkotmánybíráskodás elmélete, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1994, 24. p.

³ Kovács István: Az Alkotmányjogi Tanácstól az Alkotmánybíróágig, in: Magyar Jog, 1989, 7-8. szám, 611-632. p.

ránézésre sokszor oda nem illő – feladatot is ellátnak.⁴ A hatáskörök sokszínűsége mellett az eldöntendő ügyek is a jogi élet lehető legkülönbözőbb területéről kerülnek ki.

Az alkotmánybíróságoknak ugyanakkor jogi természetük mellett politikai vetületükkel, hatásukkal is számolni kell. A témával foglalkozó szakirodalom nagyjából egységesnek tűnik abban, hogy nem tagadják az alkotmánybíróságok politikai szférába való tartozását, inkább ennek mértékében van eltérés. Egyesek szerint az alkotmánybíróságok a jog és a politika határán helyezkednek el.⁵ Mások az alkotmányértelmezés fő szervét egyenesen egy „hatalmi négyszög” (törvényhozás, végrehajtás, bírói szervezet, alkotmánybíróság) részének tekintik.⁶ Az alkotmánybíróságok tevékenységének politikai vetülete természetesen nagyban függ attól, hogy az egyes országok törvényhozásai milyen szervezeti, hatásköri és eljárási megoldásokat alakítottak ki ezen szerveknek. Az újabb szakirodalom azt az álláspontot is megerősíti, hogy a közvélemény is jelentős hatással van a bírák döntéseinek kialakítására.⁷ Így leszögezhető, hogy az alkotmánybíróság bizony így vagy úgy, de a politikai akaratképzés része, melynek során egy olyan komplex rendszerben helyezkedik el, melyben helyzete a bemeneti oldalon nagyban függ az intézménynek a jogalkotó által történő szabályozási módjától, a politikai hagyományoktól, a külföldi alkotmánybíróságok ítélkezési gyakorlatától, a közvélemény alakulásától, s a saját maga helyzetéről való önreflexiótól is. Kimeneti oldalon döntései pedig a politikai és a mindennapi élet számtalan területét befolyásolhatja:⁸ adott esetben akár a külpolitika alakulását is.⁹ Utóbbival kapcsolatban a legfontosabb tényező azonban mégis az, hogy annál inkább az alkotmánybíróági értelmezés határozza meg az alkotmány tartalmát, minél nehezebbek az alkotmány módosításának feltételei.¹⁰ Ennek legtipikusabb példája a Szövetségi Legfelsőbb Bíróság az Amerikai Egyesült Államokban, amely a módosítás nehézsége miatt elasztikus szöveget folyamatosan újraértelmezi, s ad egyes passzusoknak új, akár gyökeresen eltérő jelentést.¹¹

Amint az a fentiekből látszik, a demokratikus államszervezet megfelelő és hatékony működéséhez elengedhetetlenül szükséges az alkotmánybíróság megfelelő működése. Ennek alapja pedig a megfelelően kidolgozott jogszabályi háttér. Ez Magyarországon a tanulmány megírásának idején (2012. februárja) félig-meddig adott. Az Alkotmánybírósról szóló már nem hatályos 1989. évi XXXII. tv-t (a továbbiakban: régi Abtv) 2012. január 1-től az Alkotmánybírósról szóló 2011. évi CLI. tv. (a továbbiakban: új Abtv.) váltotta. Számos a témával foglalkozó szakember minősíti le a régi Abtv-t. Elkapkodott előkészítésének megfelelően hézagos és ellentmondásos.¹² A leggyorsabban készült rendszerváltó jogszabályok közé sorolható,¹³ ennek ellenére igen kevés módosításon ment át.¹⁴ Ez csak néhány kritika a jogszabállyal kapcsolatban, de a sort – nem vitatva a törvény érdemét és

⁴ A témával foglalkozók között közismert tény, hogy a portugál alkotmánybíróság állapítja meg a köztársasági elnök halálát. (Portugália alkotmánya 223. cikk (2) bekezdés a) pont)

⁵ Gallai Sándor – Török Gábor (szerk.): Politika és politikatudomány, Aula Kiadó, 2005, Budapest, 290 p.

⁶ Bihari Mihály – Pokol Béla: Politológia, Nemzeti Tankönyvkiadó, 2009, Budapest, 511 p.

⁷ W. Giles, Michael. –Blackstone, Bethany –. Wining, Richard L Jr.: The Supreme Court in American Democracy: Unraveling the Linkages between Public Opinion and Judicial Decision Making in: Journal of Politics, 2008, Volume 2, 293-306. p.

⁸ Ehhez lásd Gabriel Almond rendszerelméleti modelljének rövid összefoglalását. Bayer József: A politikatudomány alapjai, Napvilág Kiadó, 2000, Budapest, 96 p.

⁹ Hargítai József: A diplomáciai és konzuli kapcsolatok joga, AULA Kiadó, Budapest, 2005, 39-40. p.

¹⁰ Bragyova András: Az új alkotmány egy koncepciója, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995, 195. p.

¹¹ Badó Attila – Bencze Mátyás (szerk.): Betekintés a jogrendszerek világába, Studio Batiq, Budapest, 2007, 63. p.

¹² Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon, Osiris Kiadó, 2001, Budapest, 19. p.

¹³ Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan I., Osiris Kiadó, 2007, Budapest, 448. p.

¹⁴ Trócsányi László (szerk.): A mi alkotmányunk, Complex Kiadó, 2006, Budapest, 226. p.

történeti jelentőségét – hosszan lehetne folytatni. Az új törvény pedig inkább politikai támadásoknak került a keresztútjába.

Az új koncepció szükségességének megértéséhez egy rövid történeti kitekintést kell tenni. 1989-ben az Alkotmánybíróság idegen testként kezdte meg működését, de mára joggal mondhatjuk, hogy a jogrendszer meghatározó részévé vált. Az elmúlt húsz évben történt tűzoltás-szerű módosítások helyett egy meglapozott új koncepció megalkotása esszenciálisnak mutatkozott. Könyvtárnyi tanulmány elemezte a taláros testület működését, s a ciklikusan előbukkanó alkotmányozásoknál is rendre előveszik a kérdést. Ebben a folyamatban számos megfontolásra, s adott esetben továbbgondolásra méltó ötlet érett meg, melyek közül néhányan én is szimpatizálok. E mellé figyelembe kell venni azt, hogy az Alaptörvény alapján, annak végrehajtása érdekében praktikus okokból is teljes mértékben nélkülözhetetlen az új törvény elfogadása.

Ezt a helyzetet felismerve tanulmányomban egy új alkotmánybíróági törvény koncepcióját szeretném vázolni, szem előtt tartva azt, hogy – csakúgy mint a választási rendszereknél – minden megoldás szükségszerűen politikai (de, nem feltétlen pártpolitikai) döntést eredményez. Az én vázlatom egy kvázi szakmai anyagnak tekinthető, mely egy fiktív törvényalkotónak alapot adhat a számára kedvező döntés meghozatalához.

II. Az alkotmánybíráskodás kialakulása és elterjedése

II.1. Bevezető megjegyzések

Az az elképzelés, hogy a törvényesség megvalósulása nem pusztán a tételes jogszabályok mechanikus betartását jelenti, évezredekre visszanyúlik az emberiség történelmében, s nem véletlen, hogy épp az európai kultúra bölcsőjében jelent meg ez először markáns formában, mely később végül oda vezetett, hogy az Amerikai Egyesült Államokban ez az eszme a gyakorlatban is maradéktalanul meg tudott valósulni.

Szinte klisének tekinthető, hogy Szophoklész Antigoné című drámájában a pozitív jog és az igazságosságként felfogott természetjog konfliktusa vezet a véres végkifejlethez. A természetjogi gondolkodás lebilincselően izgalmas fejlődése pedig az egész középkori és reneszánsz európai kultúrtörténet mellőzhetetlen része.

Ugyanakkor ahhoz, hogy pont az amerikai kontinensen, s pont akkor alakuljon ki az alkotmánybíráskodás gyakorlatilag véglegesnek tekinthető formája, az is kellett, hogy a frissen felszabadult gyarmatok olyannyira rettegjenek az önkényuralom bármilyen fajta visszatérésétől, hogy Montesquieu elméleti úton megkonstruált modelljét vegytisztán próbálják a gyakorlatba átültetni. Ugyanakkor a hatalommegosztást merevebben követő amerikai alkotmány¹⁵ nem rendelkezett kielégítő módon a bírósági szervezetrendszerrel. Leginkább ez a két tényező vezethetett oda, hogy a Szövetségi Legfelsőbb Bíróságnak gyorsan értelmeznie kellett a saját maga helyzetét a hatalommegosztás rendszerében, s ezt tette úgy már az első jelentős döntésében, ahogyan az a történelemből közismert.

II.2. A Marbury v. Madison ügy (1803)

Úgy vélem érdemes kicsit több időt tölteni az alkotmánybíráskodás startvonalának számító Marbury v. Madison (1803) ügy alaposabb megvizsgálásával, hiszen Marshall főbíró

¹⁵ Az Amerikai Egyesült Államokban az elnök nem lehet egyszerre képviselő a törvényhozásban, míg a legtöbb európai államra ez a jellemző. Ez a példa is jól érzékelteti, hogy ott a hatalommegosztás mechanikusabb, ugyanakkor mindenbizonnyal hatásosabb válfaját tartják ideálisnak.

okfejtéséből legalább annyi elméleti megalapozottság gyűjthető össze az alkotmánybíráskodásnak a quasi amerikai szinonimájaként is felfogható bírói felülvizsgálat (judicial review) mellett, mint a különféle természetjogi okfejtésekből.

A jogeset történeti előzményeként a következőket lehet elmondani. Az 1800-as elnökválasztáson John Adams-nek nem sikerült újrázni, így ő és bizalmasai úgy határoztak, hogy hatalmukat szövetségi bírákként mentik át. Olyan új szövetségi bírósági szervezetet szabályozó törvényeket fogadtak el, melyek rengeteg új pozíciót teremtettek – természetesen saját maguk számára. William Marbury békebírói (justice of piece) címre pályázott, de Jefferson beiktatása előtt nem kapta meg azt az okiratot, mely őt tisztségében alakilag legitimálta. Így Marbury a Szövetségi Legfelsőbb Bíróságtól kérte egy olyan bírósági végzés (mandamus) kiadását, mely arra kötelezte volna James Madisont, az illetékes tisztviselőt, hogy az okiratot a részére adja át. A bíróság hosszú okfejtés után a következő jogi konklúziót vont le. Az 1789-es bírósági szervezeti törvény (mely lehetővé tette Marbury-nek, hogy ügyével közvetlenül a legfelsőbb fórumhoz fordulhasson) a szövetségi alkotmányhoz képest több elsőfokú hatáskörrel is bővítette a Szövetségi Legfelsőbb Bíróság hatáskörét, melyet az expressis verbis nem tett lehetővé. Márpedig Marshall főbíró és kollegái szerint, „ha a törvényhozás diszkrecionális joga lenne a hatásköröket elosztani a különböző szintű bíróságok között, akkor teljesen haszontalan lett volna a bírói hatalom definiálásánál és az azt gyakorló szervek meghatározásánál tovább menni.” És ezek után merült fel a legfontosabb gyakorlati kérdés, mely szerint van-e a Szövetségi Legfelsőbb Bíróságnak hatásköre alkotmányellenessé nyilvánítani egyes törvényeket. A választ az ítélet indokolása így fogalmazza meg: A törvényhozás hatásköre meghatározott és korlátozott... De milyen célból korlátozott a hatáskör... ha ezek a korlátok bármikor áttörhetőek. [Vagy] az alkotmány irányít minden alatta levő jogszabályt, vagy a törvényhozás egy egyszerű törvénnyel megváltoztathatja az alkotmányt. E két alternatíva között nincsen átmenet... Ha egy jogszabály hatályos, de nem érvényes, a bíróságok akkor is kötve vannak az alkalmazásához...? Azoknak akik a jogszabályokat alkalmazzák, szükségszerűen értelmezniük is kell azokat. Így ha két jogszabály¹⁶ ütközik, a bíróságnak kell mérlegelnie... Ha pedig a bíróságok elsősorban az alkotmányhoz vannak kötve, akkor az, s nem pedig a közönséges törvények kell hogy az ügy alapját szolgálják.

II.3. Az alkotmánybíráskodás elterjedése

Az alkotmánybíráskodás egészen a XX. század elejéig Európában nemhogy széles körben, de egyáltalán nem tudott elterjedni. Ennek okainak részletes vizsgálatától ehelyütt el kell tekintenem, úgyhogy térjünk is rögtön át az intézmény világhódító útjának első állomására. Egy ok azonban mégis mindenképpen kiemelendő. Ez pedig Louis Favoreu szavaival élve a következőképpen hangzik: „Az 1789-es Forradalomtól kezdve, a XIX. századon végig és a XX. század elején tartja magát az, és nehezen vonható kétségbe a törvény csalhatatlanságának rousseau-i dogmája.”¹⁷

Az alkotmánybíráskodás (Verfassungsgerichtbarkeit) európai modelljének elméleti megalapozása Hans Kelsen nevéhez fűződik, aki normapiramis-elméletével lényegében az alacsonyabb szintű jogszabályoknak a magasabbaknak való szükségszerű megfelelését emelte ki. Itt azonban legalább egy gondolat erejéig fel kell hívni a figyelmet arra a problémára, hogy számos jogforrás egyszerűen nem tud beépülni a kelseni normapiramisba. Ilyen mindenképpen

¹⁶ Az alkotmány és egy közönséges jogszabály.

¹⁷ Favoreu, Louis: Les Cours constitutionnelles. Magyarul in: Paczolay Péter (szerk.): Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés 55. p.

a szokásjog, s az ennél kicsit tágabb íratlan jog kategóriája.¹⁸ Szintén hasonló problémát vet fel a nemzetközi szerződések alkotmányosságának a kérdése, melyre az alkotmánybírók sosem tudtak teljesen kielégítő választ adni.¹⁹ Ebből pedig az a következtetés vonható le, hogy a normák hierarchiájának elmélete nem tud következetesen érvényesülni. Ennek ellenére Ausztriában az alkotmánybíráskodás (Verfassungsgerichtbarkeit) már 1919-20-ban megkezdődött.²⁰ Emellett kiemelendő az a véletlennek véleményem szerint cseppet sem nevezhető tény is, hogy a Legfelsőbb Alkotmánybírósnak gyakorlatilag működött egyfajta intézményi előfutára: az 1867-ben létrehozott Birodalmi Bíróság (Reichsgericht).²¹

A szövetséges fegyverek árnyékában született német Grundgesetz a Szövetségi Alkotmánybíró (Bundesverfassungsgericht), az olasz alkotmány Alkotmánybíró (Corte Costituzionale) felállításáról rendelkezett. Ezek után gyakorlatilag alkotmányos hagyományként lehet arra a tendenciára tekinteni, hogy egy frissen demokratizálódott állam – mintegy bizonyítandó a jogállamiság és az emberi jogok iránti elkötelezettségét – gyorsan felállítja saját alkotmánybíróját. Így történt ez Görögországban a Különleges Legfelsőbb Bíróság (1975) felállításával, Spanyolországban (1980)²², Portugáliában (az 1982-ben módosított 1976-os Alkotmány), valamint – mintegy harmadik hullámként – a volt szovjet tömb országaiban: legelőször Lengyelországban (1985)²³, s Magyarországon is az 1989. évi XXXII. tv. alapján. Az, hogy egy alkotmánybírókat nem a demokratikus átmenet sajátos következményeként állítják fel igen ritka példának tekinthető, s csak Franciaországra, s Belgiumra jellemző.²⁴

Végezetül egy ilyen terjedelmű tanulmány nem mellőzheti azt, hogy a magyar Alkotmánybíró létrejöttének körülményeit legalább pár mondat erejéig ne említsük meg. Az intézmény a magyar jogéletben nem teljesen előzmény nélküli, (gondoljunk csak az 1984. évi I. tv.-nyel létrehozott Alkotmányjogi Tanácsra, vagy az 1989. évi I. tv. alapján létrejövő korábbi Alkotmánybíróra) ám ezek a konstrukciók a hatalommegosztásnak egy csökevényesebb struktúráját valósították meg.²⁵ Az Ellenzéki Kerekasztal és az MSZMP közti tárgyalásokon végül sikerült megegyezni egy erős Alkotmánybírókat szabályozó sarkalatos törvény koncepciójában, mely az 1989. évi XXXII. tv.-nek megfelelően 1990. január 1-jén öt taggal meg is kezdte működését.²⁶

III. A hatályos magyar és a de lege ferenda javaslat koncepciója

Javaslatom alapvonalainak jobb megértéséhez első lépésként célszerű elhelyezni a magyar Alkotmánybírókat az alkotmánybíráskodást végző szervek rendszerében.

A klasszikus felosztás szerint az alkotmánybírókat van egy amerikai és egy európai modellje,²⁷ illetve egyes szerzők megkülönböztetnek egy úgynevezett vegyes modellt

¹⁸ Bragyova András: Az alkotmánybíráskodás elmélete, 73. p.

¹⁹ V.ö.: 4/1997 (I. 22.) AB. határozat

²⁰ Pernthaler, Peter: Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre, Springer-Verlag, Wien, 1986, 280. p.

²¹ Ruszoly József: Európa alkotmánytörténete, Püski, 2005, Budapest, 394. p.

²² Ádám Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás, Osiris, 1998, Budapest, 184-190. p.

²³ Favoureu, Louis: Les Cours constitutionnelles. Magyarul in: Paczolay Péter (szerk.): Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés 53. p.

²⁴ Lech Garlicki: Alkotmánybírókat kontra Legfelső Bíróságok, In: Fundamentum 2010. 1. szám, 14. p.

²⁵ Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan I., 447-449. p.

²⁶ Romsics Ignác: Magyarország története a XX. Században, Osiris Kiadó, Budapest, 2005

²⁷ Robert G. McCloskey: The genesis and nature of judicial power. Magyarul in: Paczolay Péter: Alkotmánybíráskodás a politika és a jog határán. In: Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés 12-14. p.

is.²⁸ Mások viszont részben ezzel összhangban azt emelik ki, hogy a két klasszikus modell közti különbségek egyre inkább elhalványulnak.²⁹

A modellek közti hatásköri és eljárási kérdésekkel nagyban összefügg, hogy az egyes alkotmánybíróóságok mennyire kerülnek közel a napi politika szférájához.

1. Eljárás: Az alkotmánybíróóság annál inkább átpolitizált, minél közelebb esik a jogszabály alkotmányossági kontrolljának és megalkotásának időpontja. A klasszikus amerikai megoldásban, ahol az alkotmányossági felülvizsgálatot ellátó szerv a rendes bírósági hierarchiába illeszkedik, s ahol mindig csak konkrét jogvita esetén, (case of controversy) a jogorvoslati lehetőségek kimerítésével (procedural due process)³⁰ kerülhet sor bírói felülvizsgálatra, akár évek, évtizedek is eltelhetnek egy társadalmilag megosztó jogszabály elfogadásától annak alkotmányossági kontrolljáig. Így ez a megoldás elméletileg egy kevésbé átpolitizált működést tesz lehetővé.

Ki kell emelni azonban, hogy ez a gyakorlatban azért nem valósul meg, mert az egész amerikai szövetségi bírósági rendszer erőteljesen átpolitizált, s ez nem alakul másképp az annak csúcsát képező Szövetségi Legfelsőbb Bíróságon sem. Az Egyesült Államok igazságszolgáltatási hierarchiájának csúcsán elhelyezkedő szervezet nem minden esetben a jogvitára koncentrál, s gyakran egészen absztrakt fejtegetésekbe, valamint a történelmi előzmények boncolgatásába kezd, mint ahogy tette például a *Roe v. Wade* (1973) ügyben.³¹ Ez pedig inkább az európai alkotmánybíróóságok jellemző vonásai közé sorolható.

Viszont ahol lehetőség van arra, hogy bárki utólagos normakontrollt kezdeményezzen, kevesebb idő telik el a jogszabály elfogadása és alkotmányossági felülvizsgálata között, így a döntés inkább kap politikai tartalmat; az alkotmánybíróóságokra erőteljes nyomás nehezedhet mind a közvélemény, mind a pártok részéről.

Az átpolitizáltságnak pedig a legerősebb fokát adja az, ha lehetőség van elfogadott, de még hatályba nem lépett jogszabály bárki által történő utólagos normakontrolljának kezdeményezésére, s ennek következtében a jogi norma megsemmisítésére. Ez a helyzet érvényesül például a magyar alkotmánybíróóság gyakorlatában.

2. Hatáskör: Részben az előző pont folytatását adja, hogy kiemelendő az, hogy igen közel tolja a politika szférájához az alkotmánybíróóságot, ha rendelkezik két sarkalatos hatáskörrel. Ezek az előzetes normakontroll, illetve az absztrakt alkotmányértelmezés. Előzetes normakontroll esetén az alkotmánybíróóság eljárása teljesen beépül a politikai döntéshozatalba. Ez további magyarázatot legfeljebb annyiban igényel, hogy ha nem csak az államfő, hanem ellenzéki képviselők is kezdeményezhetnek előzetes normakontrollt, akkor gyakorlatilag az alkotmánybíróóság lesz az utolsó fórum, ahol a honatyák meg tudják akadályozni a számukra kedvezőtlen koncepciójú jogszabály elfogadását.

Absztrakt alkotmányértelmezés esetén pedig a testület gyakorlatilag jogalkotói döntést hoz egy joghézag kitöltésével. Bár az elméleti magyarázat szerint a határozat érdemi részét a bírák az Alkotmányból olvassák, olvasztják ki, de senkinek nem lehet kétsége afelől, hogy ez a gyakorlatban nem létezik, s ilyenkor egy teljesen politikai döntés születik. Még az aktivista nézeteiről közismert Sólyom László is elismeri, hogy az absztrakt alkotmányértelmezés elkerülhetetlenül az alkotmányozás határán mozog.³²

3. Szervezet: Az alkotmánybíróóság átpolitizáltabb lesz akkor, ha a bírákat a pártok jelöltjei közül választják. Noha a szakmai követelmények többnyire magas mivolta, illetve a

²⁸ Tóth Judit – Legény Krisztián (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog*, Complex Kiadó, 2006, Budapest, 229-231 p.

²⁹ Sólyom László: *Az Alkotmánybíróóság hatáskörének sajátossága*. Tanulmány és ajánlás Benedek Ferencnek. In: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, 158. p.

³⁰ Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan I.*, 442. p.

³¹ www.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC_CR_0410_0113_ZO.html 2012. február . 5.

³² Sólyom László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, 308. p

megbízás presztízse kirekeszti a testület tagjai közül a pártok "beépített embereit," akik az alaptörvény szellemét és betűjét, valamint a jogszabályokat megerősítve keresztülviszik az őket delegálók akaratát a testületen, ez a megoldás mégis átpolitizálja a szervezetet. Ezt az rekesztheti ki, ha az alkotmánybíróóságba bírói múlttal rendelkező jogászok kerülnek be, esetleg szakmai kamarák jelölik az alkotmánybírákat.

A fentiekből látható, hogy a magyar alkotmánybíróóság a régi Abtv. alapján abszolút átpolitizált volt, minden lehetséges módon azt a megoldást követte, mely a testület működését a napi politikai szféra felé tolta.

Az Alkotmánybíróóság azonban nem csak az Országgyűlés személyi döntéseinek következtében került a napi politika keresztútjába. A 2011 tavaszán folyó mindkét részről érzelmi túlfűtöttséggel és teljes kompromisszummentességgel fémjelzett alkotmányozás (melynek legitimitását sem itt, sem máshol nem vitatok)³³ záporából a taláros testületre is jócskán hullott. A legfontosabb kérdés ebben a körben a pénzügyi tárgyú törvények felülvizsgálati lehetőségének megszüntetése. Ez az új törvény alkotásának folyamatába nem illeszthető bele, a kodifikáció menetével nem konzisztens. Ennek okaira és következményeire a későbbiekben még részletesebben kitérek. Az új törvény átfogó elemzését itt nem kívánom elvégezni, arra csak a de lege ferenda javaslat szempontjából releváns pontoknál kívánok kitérni. Ugyanakkor szükségesnek tartom röviden megállapítani, hogy alapvetően egy pozitív, előremutató törvény készült, mely egyrészt az Alkotmánybíróóság kitüntetett helyzetének megfelelő terjedelmű, másrészt – a kikerülhetetlennek tűnő politikai szándékok elrejtése mellett – számos a régi törvényben kifogásolhatónak tartott rendelkezést írt át, noha a két lépés előre egyet hátra alapon az új szabályozás eleme az eddig bevált és kívánatos gyakorlattól több helyen rossz irányba mozdult el.

Egy de lege ferenda koncepció alkotása sohasem öncél. Mivel bármely jogintézmény területén, így az alkotmánybíróóságok esetében is, szinte bármely konstrukció megalkotható. Ugyanakkor bármilyen fogódzó és kialakított koncepció nélküli ötletelés teljesen céltalan és parttalan lenne. Tanulmányom alapjainak lerakásakor (2010. kora ősze), még nem látszottak azok a tendenciák amelyek komoly szakmai aggodalmaknak adhatnak okot a jogállamiság szempontjából. Így anno legfontosabb célom a magyar Alkotmánybíróóság átpolitizáltságának megszüntetése volt. Az azóta eltelt bő két év történései azonban arra késztettek, hogy ezt a prioritást másodlagosként kezeljem. Ennek megfelelően a de lege ferenda javaslatomban olyan megoldást kívánok vázolni, mely a magyar alkotmánybíráskodási gyakorlatot és hagyományokat figyelembe véve olyan Alkotmánybíróóságot hoz létre, melynek legfontosabb feladatát, a rendszerváltás óta kialakult jogállamiság megőrzését akadályok nélkül el tudja végezni. Mert lehet, hogy a rendszerváltás sokaknak (beleértve akár az én generációm is) csalódást okozott, mert nem hozta el a várt gazdasági prosperációt, s ennek következményeként az életszínvonal-növekedést, azt azonban jogászként le kell szögezni, hogy a kialakult jogintézmények, s jogi fogalmi kultúra megfeleltek egy nyugati jellegű demokratikus állammal szemben támasztott elvárásoknak. Ezt átalakítani lehet, és kell is, de a már elért szintet nem szabad lejjebb adni.

Tanulmányom felépítése a fentebb is használt szervezet, hatáskör, eljárás témáit érintve fog haladni.

Egy új törvény megalkotásában három, az érvényesülő jogot alakító koncepció fedezhető fel.

1. Az új kihívásoknak való megfelelés. Új elemek megalkotása, a szükségtelenek kivétele.
2. A jogalkotó szándékával ellentétesen kialakult gyakorlat megszüntetése.

³³ Lásd: Trócsányi László: Magyarország Alaptörvényének létrejötte és az Alaptörvény vitatott rendelkezései, in Kommentár, 2011, 4. szám, 65. p.

3. A helyes gyakorlat törvényerőre emelése.

Ennek megfelelően tanulmányomban kiemelem mind a saját új ötleteimet, s mindazt, ami szerintem már nem korszerű, vagy egyéb megfontolásból elhagyható. A rosszul kialakult gyakorlat helyett, egy – általam helyesebbnek gondol – új javaslattal fogok előállni, s mindig jelzem azt is, ha érdemes a kialakult és helyes alkotmánybíróági gyakorlatot törvényerőre emelni. Tanulmányom részben összehasonlító elemzés is lesz. A régi és az új alkotmánybíróági törvényt, valamint külföldi mintákat is alapul véve készült.

IV. Hatáskör

IV.1. A felülvizsgálható jogszabályok köre

Az Alkotmányba és a régi Abtv-be egy politikai csatározás eredményeképp beillesztett változtatás, mely korlátozza az Alkotmánybíróáságnak a felülvizsgálható jogszabályok körét, végül az Alaptörvénybe is belekerült.

„Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróáság a 24. cikk (2) bekezdés b)-e) pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróáság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.”³⁴

Ugyanakkor azt a kérdést is meg kell vizsgálni, hogy vajon egy teljes (értsd minden jogszabály felülvizsgálatára jogosult) hatáskörrel rendelkező Alkotmánybíróáság olyan esszenciális intézménynek tekinthető-e, amely nélkül nem lehet teljes jogállamiságról beszélni. Véleményem szerint igen. Noha önmagában az európai (hans kelseni) alkotmánybíráskodás megléte vagy meg nem léte magát a demokratizmus fokát önmagában nem érinti (lásd USA, vagy Hollandia), ezt a problematikát csak más tényezők együtthatásában lehet vizsgálni. Viszont ahol van alkotmánybíróáság, ott szükséges az összes jogszabály felülvizsgálatának a lehetősége, mivel ezeken a helyeken az alkotmánybíróáság testesíti meg azt a féket, amelyet alkotmánybíróáság nélkül működő országokban olyan jogi (pl.: amerikai típusú alkotmánybíráskodás), intézményi (az alkotmányos ellenőrzést a törvényhozás folyamatában hajtják végre, mint a skandináv államokban) vagy politikai kategóriák jelenítenek meg, mint a politikai kultúra (pl.: Nagy-Britannia). Ha pedig ezt a féket a jogszabályok egy körére vonatkoztatva kikapcsoljuk, nem fog kialakulni egy olyan speciális mechanizmus, ami a kontrollt csak az adott jogszabályi csoportokra vonatkoztatva helyettesíti.

IV.2. Előzetes normakontroll

Az előzetes normakontroll alkalmazásának fő célja annak megakadályozása, hogy a törvényhozás alkotmányellenes törvényt alkosson.³⁵

³⁴ Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés

³⁵ Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan I., 452. p.

A hatáskörnek relevanciája maguknak a törvényeknek, illetve nemzetközi szerződéseknek a vonatkozásában merül fel.

Törvények alkotmányellenességének vizsgálatára irányuló előzetes normakontrollt a régi Abtv. szerint csak a köztársasági elnök kezdeményezhetett,³⁶ s véleményem szerint ez így pontosan helyénvaló is volt. Az 1998. évi I. tv. hatálybalépéséig ugyanis lehetőség volt arra is, hogy az Országgyűlés, annak állandó bizottsága, vagy ötven képviselő is előzetes normakontrollt kezdeményezzen.³⁷ Az első változatnak önmagában nincs sok értelme, hiszen miért kezdeményezné egy szerv a saját maga által alkotott jogszabály alkotmányossági szempontú felülvizsgálatát, s ugyanez vonatkozik a kormánypárti többségű bizottságokra is. Az utolsó megoldás pedig a már fent említett módon túlzott mértékben teszi átpolitizálttá a szervezetet. Az, hogy a köztársasági elnök jogosult alkotmányossági vétót emelni, egyébként is összhangban van azzal az Alkotmány által kifejtett koncepcióval, hogy „Magyarország államfője a köztársasági elnök, aki kifejezi a nemzet egységét és örökdi az államszervezet demokratikus működése felett.”³⁸

Az új Abtv. ebben ha markáns visszalépést nem is tartalmaz, mindenféleképp a korábbi nem igazolható gyakorlathoz konvergál. Abban ugyanis az 1998. évi I. tv. hatálybalépése előtti gyakorlatot eleveníti fel, kimondva, hogy a betérjesztő, a Kormány, illetve az Országgyűlés elnöke kezdeményezhet előzetes normakontrollt.³⁹ Az ilyen irányú kezdeményezések célja véleményem szerint a jövőben az lehetne, hogy a Kormány, illetve a politikai szempontból hozzá lojális személyek (így a betérjesztő és a házelnök) által betérjesztett indítványok mintegy (ál)önigazolásul szolgáljanak az alkotmányosság iránti elkötelezettségükre.

IV.3. Absztrakt utólagos normakontroll

Az új Abtv. alapján megszűnik az a lehetőség, hogy utólagos normakontroll eljárás keretében bárki bármilyen jogi normát bizonyított érdek nélkül alkotmányos felülvizsgálat tárgyává tegyen (*actio popularis*). Az ilyen jellegű utólagos normakontroll az Alkotmánybíróság legjelentősebb hatáskörének volt tekinthető.⁴⁰ Működésének bő húsz éves története alatt az *actio popularis* biztosított lehetőséget a testület történelmi döntéseinek meghozatalára: így a halálbüntetés eltörlése, a közigazgatási bíráskodás teljes körűvé tétele, a véleménynyilvánítás határainak megvonása, a nemzetközi jog és a belső jog viszonyának értelmezése, s a sort hosszan lehetne folytatni. Tény az, ahogy már azt a korábbiakban is jeleztem, hogy ez a hatáskör az alkotmánybíróságokat sokszor a szükséges mértéknél közelebb tolja a napi politika szférájához. További érv lehet az *actio popularis* ellen, hogy indokolatlan mértékben terheli meg a testületet, s a beérkező indítványok nagy része bagatell jellegű. Azt is el lehet mondani, hogy a történelmi jelentőségű, s a jogrendszer alapjaira a mai napig kihatással levő döntések alkotmányjogi panasz keretében is meghozhatóak lettek volna. Ezeket az érveket valóban nehéz megcáfolni. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy az ebben a formában létező utólagos absztrakt normakontroll egy olyan mértékű, a jogrendszer egésze felett gyakorolt általános kontrollnak tekinthető, mely a jogbiztonság szempontjából szinte pótolhatatlan védelmet biztosít, s különösen a tanulmány megírásának időpontjában esszenciálisnak tekinthető, így de lege ferenda ennek visszaállítása indokolt. „Közügy, hogy a közhatalom

³⁶ Régi Abtv. 21. § (1) bekezdés

³⁷ Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan I., 453. p.

³⁸ A Magyar Köztársaság Alkotmánya 29. § (1)

³⁹ Alaptörvény 6. cikk (2) bekezdés

⁴⁰ Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan I., 454. p.

betartsa az alkotmányos korlátokat,” így jogos, hogy annak védelmében bárki felléphet.⁴¹ Az alkotmánybíráskodás szelleméhez méltatlan indítványokra vonatkozó szűrési mechanizmus is igen egyszerűen kialakítható, melyre az eljárást kifejtő részben még visszatérek.

IV.4. Alkotmányjogi panasz

Ezen látszólag egyszerűen gyakorolható hatáskör is számos érdekes kérdést feszeget a jogi szakirodalomban, már az Alkotmánybíróság megalakulása óta. A legfontosabb probléma ezzel kapcsolatban az ún. valódi alkotmányjogi panasz intézménye.

Az, hogy az Abtv. lehetővé tette, hogy utólagos normakontrollt bárki kezdeményezhessen (*actio popularis*) azt eredményezte, hogy a (rég) alkotmányjogi panasz és az utólagos normakontroll, csak a személyes érintettség tényében tértek el egymástól.⁴²

Ebből a feltevésből két olyan megoldás vezethető le, mely változtatna a jelenlegi koncepción. Az egyik, hogy szüntessük meg az utólagos normakontroll *actio popularis* mivoltát, míg a másik lehetőség, hogy az alkotmányjogi panaszt indítványozó személy lehetőségeinek növelésével vezessünk be az ún. valódi alkotmányjogi panasz intézményét.

Az első lehetőség, az előző pontban kifejtettek alapján véleményem szerint nem javasolt.

A valódi alkotmányjogi panasz azt jelenti, hogy az egyedi döntés ellen alkotmányossági szempontú jogorvoslással lehet élni.⁴³ Ez hatékonyabb jogvédelmet biztosítana az állampolgároknak, s lehetővé tenné a jogszabályok egységes, alkotmánykonform értelmezését.

A koncepció mellett nyomós érvek sorakoztathatók fel, míg ellene igen kevés. A hatáskör bevezetése ellen érvelők szerint a kompetencia megítélése az Alkotmánybíróságnak azért lenne felesleges, mert az utólagos normakontroll *actio popularis* jellege miatt párhuzamosságok állnának be. Mellette az hozható fel, hogy a bírói döntések felülvizsgálatával hatékonyabb alapjogvédelmi szint lenne elérhető,⁴⁴ s hatékonysága miatt szinte az egész alkotmányjogász szakma a bevezetéséért állt ki.⁴⁵ Az előbbiekre reagálva számomra a valódi alkotmányjogi panaszt párhuzamba állítani az *actio popularis*-sal legalábbis blödségnek tűnik, mivel előbbi jogszabályra (vagy tágabb értelemben vett jogi normára) irányul, míg utóbbi egy bírói döntésre, tehát a párhuzamosságok kialakulásától való félelem alaptalan.

Ennek megfelelően a *de lege ferenda* javaslat céljával összhangban a kompetencia bevezethető, annak ellenére, hogy a mintának tekintett német Verfassungsbeschwerde-t a tapasztalatok alapján szokták eredménymentes eszköznek is nevezni. Az eredményesen elbírált panaszok száma a statisztikák szerint nem éri el az 1,45 %-ot.⁴⁶

A hatáskört az új Abtv. is bevezette,⁴⁷ s az Alkotmánybíróság jómaga is évek óta küzdött – végtére is eredményesen – eme kompetenciáért, mely véleményem szerint mindenképpen üdvözlendő eredménynek számít.

⁴¹ Balogh Zsolt: Módosításra szorul-e húsz év elteltével az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozás? Fórum, In: Fundamentum 2010. 1. szám, 59-74. pp.

⁴² U. o.: Bragyova András

⁴³ U.o.: Petrétei József

⁴⁴ U.o.: Petrétei József

⁴⁵ Paczolay Péter felszólalása az új Abtv. általános vitájában: <http://www.orszagaz.com/dr-paczolay-peter-felszolalalas/> 2011.12.05.

⁴⁶ Halmai Gábor: Az alkotmányjogi panasz – jelen és jövő? 46. p.

⁴⁷ Új Abtv. 27. §

IV.5. Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása

A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításának hatásköre egy különösen hasznos eszköz, elsősorban az alapjogvédelem területén, ahol az azok érvényesüléséhez több esetben is olyan eljárásjogi garanciák szükségesek, melyeket a jogalkotó igen gyakran nem épít ki.

Fontos kérdésként merül fel de lege ferenda, a szankció problematikája abban az esetben, ha a jogalkotó a kitűzött határidőre nem teljesíti jogalkotási kötelezettségét. Nemzetközi összehasonlításban is azt láthatjuk, hogy ilyen esetekre nincs kifejezett szankció előírva.⁴⁸ Véleményem szerint a szankció igenis szükséges. A hatalommegosztás elve pont ellentétes azon marxista gyakorlattal, mely az Országgyűlésnek kiemelt szupremáciát biztosít más hatalmi ágak rovására. A montesquieu-i modellben a törvényhozót ugyanúgy fékek és ellensúlyok korlátozzák hatalma gyakorlásában, s egy ilyen szankció véleményem szerint ezekbe a kategóriákba könnyedén szubszumálható.

A szankció mikéntjére nem igazán adottak a példák, így de lege ferenda gyakorlatilag bármi elképzelhető, noha vigyázni kell: a kellően szigorú szankciók alkalmazása valóban sérthetné is a törvényhozás szuverenitását.

Sajnos az új Abtv. nem ismer majd ilyen hatáskört, s ez véleményem szerint igen nagy visszalépést jelent majd az alkotmánybíráskodás szempontjából. Az eddigi gazdag alkotmánybírói gyakorlat is megmutatta, hogy alkotmányellenességet bizony nem csak alkotmányellenes jogszabály megalkotásával, hanem mulasztással is elő lehet idézni.

IV.6. Absztrakt alkotmányértelmezés

Ahogy már fentebb is említettem, az absztrakt alkotmányértelmezés az Alkotmánybíróság másik olyan hatásköre, amely a testületet igen közel tolja a napi politika szférájához. Logikusan következne tehát, hogy egy kevésbé átpolitizált de lege ferenda javaslatban a hatáskört egyszerűen meg kellene szüntetni, mondván ami absztrakt alkotmányértelmezés „fedőnév” alatt fut, az nem más, mint alkotmányozás, ami egy hatalommegosztásra épülő jogállamban elfogadhatatlan. Lehet, hogy ezzel elvágánk a gordiuszi csomót, de véleményem szerint hiba lenne arra a kényelmes álláspontra helyezkedni hogy bizonyos kérdésekben csak az alkotmányozó, illetve a törvényhozó hatalom dönthet. „Szükség lehet rá – mondja lakonikusan a miniszteri indokolás.”⁴⁹ És valóban. A versengő pártérdekek mentén szerveződő Országgyűlés gyakran képtelen megegyezni sokkal pitiánerebb kérdésekben is, mint például a köztársasági elnök szerepe a kinevezések kapcsán. Így lehet, hogy az Alkotmánybíróságnak gyakran kellemetlen egy ilyen helyzetben felvennie a királycsináló szerepét, de még mindig jobb, mint ha a problémára egyáltalán nem születik megoldás.

Az Alkotmánybíróság, a hatalommegosztás elvét figyelembe véve, eme hatáskörét egyébként is megszorítóan értelmezte. Ezen hatáskör gyakorlására csak akkor kerülhetett sor, ha (amellett, hogy az indítvány értelemszerűen az arra jogosulttól származik) konkrét alkotmányjogi problémán keresztül van feltéve az értelmezni kívánt rendelkezés, s a válasz közvetlenül levezethető az alkotmányból.⁵⁰ Ennek a konstrukciónak a törvényi szintre emelése legitimálná a hatáskör gyakorlását, s kicsit eltolná a testületet a napi pártpolitika szférájától, szem előtt tartva természetesen, hogy szükség lehet még az absztrakt alkotmányértelmezés gyakorlására.

⁴⁸ Tóth Judit – Legény Krisztián (szerk.): Összehasonlító alkotmányjog, 256 p.

⁴⁹ Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon, 308. p

⁵⁰ 31/1990 (XII. 18.) AB. határozat

Az új Abtv. eme hatáskör viszonylatában is előre mutat. Egyrészt csökkenti az indítványozói kört, másrészt alaptörvényi szinten garantálja annak szűk körben történő igénybevehetőségét. A vázolt alapkoncepció⁵¹ ebben a formában de lege ferenda is elfogadható az alábbiak szerint.

Az indítványozásra jogosultak körét azonban véleményem szerint mindenképpen ajánlatos volna csökkenteni, még az Alaptörvényben meghatározottakhoz képest is. Első körben ki kellene venni a jogosultak közül Országgyűlést vagy annak állandó bizottságát, illetve a Kormányt vagy annak tagját. A fentiek értelmében ez nem szorul különösebb magyarázatra. Még egy apró módosítás azonban még legitimebbé tenné az amúgy vitatott, és sokak által megszüntetendőnek tartott hatáskört.⁵² A köztársasági elnök kivételével minden indítványozásra jogosultnak csak saját alkotmányos jogállásával kapcsolatosan legyen indítványozási jogköre. Elég oda nem illő lenne például, ha (bár az indítvány megfelel az Alkotmánybíróság által támasztott követelményeknek) a testület a legfőbb ügyész indítványára értelmezné a Magyar Nemzeti Bank jogállásával kapcsolatos alkotmányos rendelkezéseket. A köztársasági elnök azonban, mint aki örökös az államszervezet demokratikus működése felett, a kialakult „alkotmányos joghézagok” megszüntetése érdekében bármely alkotmányos szerv jogállására kérdező indítványt terjeszthetne elő.

IV.7. Az Európai Unió jogi aktusai és az Alkotmánybíróság hatásköre

A XXI. század hajnalára egyre inkább előrehaladott európai integráció az alkotmánybíráskodásra is igen jelentős hatást gyakorol. Ebben természetesen semmi meglepő nincs, különösen akkor, ha figyelembe vesszük az uniós jog sajátos természetét, mely az integráció egyik kiemelkedő alappillérenek tekinthető. Az integráció mostanra az alkotmányjog területén is igen fejlett állapotban található, olyannyira, hogy 2004-ben már egy Alkotmányszerződést kívántak ratifikálni a tagállamok, melynek a végül hatályba is lépett Lisszaboni Szerződés csak kissé lett felpuhított változata.

Mivel az Európa-jogot mind a szakirodalom, mind az alkotmánybíróági gyakorlat önálló jogrendszernek tekinti, számos érdekes, és egyelőre megválaszolatlan kérdés merül fel a nemzeti és az uniós jogszabályok bármilyen kombinációjú ütközésénél. Ez annál is inkább szembeötlő, mert egyre több szerző emeli ki, hogy az uniós csatlakozás után az alkotmányjog hagyományos fogalmai nehezen tudják leírni a kialakult helyzetet.⁵³

Az első problémakör, hogy vizsgálhatja-e az Alkotmánybíróság az uniós jog és a tagállami jogszabály kollízióját, ebben az esetben értelemszerűen az uniós jog primátusának szem előtt tartásával. Elméletileg lehetséges lenne – ha a jogszabály pedig alapító szerződést sért, akár hivatalból vizsgált nemzetközi szerződésbe ütközés megállapításával is⁵⁴ –, de a gyakorlatban ezt a feladatot az Európai Bíróság végzi, a tagállami alkotmánybíróóságok nem veszik magukra ezt a feladatot.

A második fontos kérdés, hogy vajon mit tehet egy tagállami alkotmánybíróóság, ha egy uniós jogi aktus nem egyeztethető össze a nemzeti alkotmánnyal.⁵⁵ Ha az említett jogi aktus közvetlenül hatályosul, akkor az Alkotmánybíróság nem élhet a megszokott és kétségtelenül leghatásosabb szankcióval, a megsemmisítéssel. Tehát elméletileg az is elképzelhető, hogy el kellene tűrni alkotmányellenes normák érvényesülését a jogrendszerben. A belső jogba

⁵¹ Új Abtv. 38. §

⁵² Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon, 307. p

⁵³ Paczolay Péter: A magyar alkotmány jövője és az uniós csatlakozás, in: Politikatudományi Szemle, 2004, I. szám, 31. p.

⁵⁴ Az ex officio felülvizsgálat lehetőségét az új Abtv. is meghagyta: új Abtv. 32. § (2) bekezdés

⁵⁵ Chronowski Nóra: „Integrálódó” alkotmányjog, Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2005, 261. p.

átültetendő irányelvek esetében azonban minden további nélkül elképzelhető a megsemmisítés.

A fent felvetett kérdések is jelzik a probléma nagyságrendjét, s egyben indikálják, hogy ez (is) egy olyan területe az alkotmánybíráskodásnak, mely jogilag nem feltétlenül szabályozható megfelelően. Itt ugyanis a legalapvetőbb probléma az, hogy két esszenciális alapelv ütközik: az unió szempontjából az uniós jog primátusa, tagállami szempontból pedig a szuverenitás sérthetlensége. A két alapelv nem tud maradéktalanul érvényesülni, hiszen az egyik teljes végrehajtása a másik létét tenné elméletileg is lehetlenné. Éppen ezért véleményem szerint itt mind a tagállami alkotmánybíróágoktól, mind az Európai Bíróságtól egy visszafogott megközelítés meghonosodása szükséges. Vagyis hogy a nemzeti alkotmánybíróágok a saját szuverenitásuk védelme érdekében csak addig menjenek el, amíg az feltétlenül szükséges,⁵⁶ s az Európai Bíróság se avatkozzon be a tagállami alkotmányosság kérdésébe, például azzal, hogy kimondja egy nemzeti alaptörvény uniós jogba ütközését.

Megoldást jelenthet több tagállamhoz hasonlóan, hogy maga az Alkotmány rendelkezzen az Európai Unióról, kiemelve annak sajátos, s jogrendszerének sajátos természetét⁵⁷, így biztosabb elméleti fogódzót kínálna az Alkotmánybíróágnak akár egy új gyakorlat kialakításában is.

V. Szervezet

V.1. A testület létszáma

Első pillantásra ez a kérdés talán nem is igényelne különösebb vizsgálódást, mivel logikusnak tűnhet az az érvelés, mely szerint a megválasztási mechanizmus határozza meg az Alkotmánybíróág létszámát, s ne a létszámra kelljen szabni a megválasztás módját. Korábban jómagam is erre az álláspontra helyezkedtem, azonban Sólyom László ráirányította a figyelmemet egy eddig kevésbé hangoztatott nézetre, melyet az alábbiakban szó szerint idéznék.

„Ha visszagondolok az én időmre, tizenegy is sok volt, és isten bocsássa meg, amikor ketten hiányoztak és csak kilencen voltunk, sokkal könnyebb volt teljes ülést tartani. Ez ugyanis nem egy országgyűlés, ahol szavazás előtt bekiabálják, hogy igen vagy nem, hanem van kilenc, tizenegy – vagy ezek után tizenöt – öntudatos, becsvágyó ember, aki mind felkészül a saját álláspontjából akár órákig tartó beszédekkel és érvelésekkel. Ezt egyben tartani nehéz lesz.”⁵⁸

Az Alkotmánybíróág első elnökének szavait is figyelembevéve tehát megállapítható, hogy a létszám megállapításánál két olyan szempontrendszer ütközik, melyek – véleményem szerint – felülírják a megválasztási mód prioritását, s előbb a létszám megállapítását teszik kívánatossá. Ezek pedig az ügymenet gyorsasága s a már említett lehetőleg kis létszám. Nemzetközi összehasonlításban megállapítható, hogy a létszám kilenc (a francia Alkotmánytanács) és tizenhat (a német Szövetségi Alkotmánybíróág) között mozog. Ezek közül tehát – Sólyom László eszmefuttatásával – érdemes lenne a legkisebb létszámot, azaz a kilenc tagú testület opcióját választani.

⁵⁶ V. ö.: A német Szövetségi Alkotmánybíróág „Solange” és „Maastricht” döntései.

⁵⁷ Ficsor Mihály: Megjegyzések az európai közösségi jog és a nemzeti alkotmány viszonyáról II. in: Magyar Jog, 1997, 9. szám, 526-536. pp.

⁵⁸ Interjú Sólyom Lászlóval: <http://www.origo.hu/itthon/20110729-interju-solyom-laszloval.html> 2011. augusztus 6.

V.2. A bírák megválasztása

Tanulmányom ezen részének különös aktualitást adtak a 2010 tavaszán, illetve nyarán történt események, melyek tökéletesen bebizonyították a jelenlegi rendszer radikális reformra szorulását. Mint ismeretes, a régi Abtv. 32/A. § (4) bekezdése az alábbiak szerint rendelkezett: „az Alkotmánybíróság tagjaira az Országgyűlésben képviselttel rendelkező pártok képviselő csoportjainak egy-egy tagjából álló jelölőbizottság tesz javaslatot.”⁵⁹ A 2010 tavaszán felálló új Országgyűlés azonban azzal a problémával találta szembe magát, ami egyébként már megtörtént 1994 és 1998 között. Vagyis, hogy bár hiába van meg a kormányoldalnak a bírák megválasztáshoz szükséges kétharmados többsége, a jelölőbizottságban viszont kisebbségben maradt. Mivel az alkotmánybírák megválasztásakor a politikai erők nem igazán büszkélkedhetnek kompromisszumkészséggel,⁶⁰ a kormánypárti frakciók a megegyezés helyett egyszerűen módosították az Alkotmányt úgy, hogy mostantól a jelölőbizottságban is többségben legyenek.

A módosítási javaslatot az akkori köztársasági elnök, Sólyom László megfontolásra visszaküldte az Országgyűlésnek (politikai vétó). Az én koncepcióm alapjaiban megegyezik Sólyom által írtakkal, azaz én is egyetértek azzal, hogy a bírák választását „többszámúvá” kellene tenni, s meg kellene szüntetni az Országgyűlés monopóliumát a jelölés és választás terén.⁶¹ A hasonló (értsd: a törvényhozás dominanciája érvényesül) portugál modellben (a magyartól eltérően kicsit megtörve a totális egyszámúvává), például tíz tag három további bírót kooptál, míg a német alkotmánybírákat egyedül választó törvényhozás a magyarral ellentétben kétkamarás.⁶²

Egy új koncepcióban gyakorlatilag végtelen számú megoldás képzelhető el. Elképzelhető, hogy a kinevezés teljesen saját hatáskörben történik. Így áll fel például a francia Alkotmánytanács, bár három különböző személy nevezi ki a tagokat. Szélesebb körben terjedt el azonban az előterjesztésen alapuló választás. E megoldásban az előterjesztők száma is igen széles kört fed le. Ez lehet a köztársasági elnök (Szlovénia), vagy akár a több szerv együttese is, nevezetesen a kormány, a felsőbíróságok és a parlament (Lettország).⁶³

A számomra legszimpatikusabb megoldás az olasz, részben a spanyol, illetve a kooptáció miatt a portugál módszer. Az olasz modellben a bírák egyharmadát a köztársasági elnök, további harmadát a törvényhozás két háza közösen, harmadik harmadát pedig a közigazgatási és rendes bíróságok vezetői jelölik, s választják. A spanyol modell szintén ezt a megoldást követi, azzal az eltéréssel, hogy ott a Cortez két háza külön-külön jelöl és választ, valamint tagokat delegál a bíróságok mellett a kormány is.⁶⁴

De lege ferenda javaslatomban a már fentebb említett okok alapján kilenc taggal számolok, de a bírák négy csatornán keresztül jutnának be az olasz és a portugál modell keverékét alkalmazva.

Az első fórumnak megmaradna az Országgyűlés. Gyakorlatilag a jelenleg hatályos formában zajlana le a jelölés és a megválasztás, értelemszerűen annyi különbséggel, hogy csak három alkotmánybírárt választanának a honatyák.

⁵⁹ Régi Abtv. 32/A. § (4) bekezdés

⁶⁰ Két alkotmánybírói hely 2008 és 2010 között betöltetlen volt, s a testület működött már a határozatképességhez épp csak elég nyolc fővel is.

⁶¹ Nézőpont Intézet: Sólyom László furcsa vétója, alkotmánybíró-választás az Európai Unióban, <http://www.nezopointintezet.hu/pdf/391.pdf?PHPSESSID=4be4acd90bda9cb3dc5a7220496b4d06>, 2010. szeptember 1.

⁶² Tóth Judit – Legény Krisztián (szerk.): Összehasonlító alkotmányjog, 280 p.

⁶³ U. o.: 232. p.

⁶⁴ Nézőpont Intézet: Sólyom László furcsa vétója, alkotmánybíró-választás az Európai Unióban

Koncepciómban a köztársasági elnök is szerepet kapna. Diszkrecionális jogában állna kettő bírát miniszteri ellenjegyzés és mindenféle egyeztetés nélkül kinevezni. Ez egy a politikai mértéktartást erényként felfogó köztársasági elnöknel garancia lehetne arra, hogy független személyek kerüljenek a testületbe, noha egy párttana attitűdöt felvevő köztársasági elnöknel kockázatot is jelenthet.

A folyamatba bevonnám a rendes bíróságokat is a következő módon. Kettő bírát a Kúria elnöke nevezne ki, komoly gyakorlati bírói tapasztalattal rendelkező ítészek közül.

Végül a maradék két bírót a már meglévő hét kooptálná, ennyiben tehát javaslatom a portugál megoldásból is kölcsönöz elemeket. Ez a konstrukció lehetővé tenné azt, hogy olyan szaktekintélyek kerüljenek a testületbe, melyek adott esetben valamilyen okból kifolyólag nem kerülnek sem az Országgyűlés, sem a köztársasági elnök, sem a bírák látómezejébe.

V.3. Megbízatási időtartam és újraszervezés

Az első tétel, amit a téma kapcsán le kell szögezni, az mindenféleképp az, hogy az újraszervezés lehetőségét meg kellett szüntetni. A régi Abtv. ugyanis gyakorlatilag afelé irányította a bírót, hogy lehetőleg tegyen meg mindent az újraszervezésért, feladva ezzel függetlenségét. Ez még akkor is így van, ha az Országgyűlés ritkán élt az újraszervezés lehetőségével.⁶⁵ Az új Abtv. az újraszervezés lehetőségét dicséretes módon megszüntette,⁶⁶ de ez véleményem szerint még mindig nem megfelelő garancia.

A megbízatási időtartam kérdését azonban már nem lehet ilyen frappánsan megoldani. A mandátum hosszának tekintetében is meg lehet különböztetni a hagyományos amerikai és az európai modellt. A Szövetségi Legfelsőbb Bíróság bíráit gyakorlatilag nyugdíjba vonulásukig, hivatalosan jó magaviseletig (*during good behaviour*) választják. Az európai modellben pedig határozott időtartamra szól a bírák megbízatása. A megbízatási idő mindenhol relatíve hosszabb. (Németország: 12 év, Olaszország: 9 év, Portugália: 9 év)⁶⁷ A nagyobb fokú függetlenséget értelemszerűen az első megoldás biztosítja. Az európai modellben még az újraszervezés meg nem léte esetén is hajlamos lehet a bíró arra, hogy fél szemével az őt delegáló szerv, vagy pártok érdekeire kacsintson. Az élethosszig tartó kinevezés viszont biztosítja a bíró számára a jogász pálya ilyen módon történő méltó megkoronázását.⁶⁸ Ezen okokból kifolyólag de lege ferenda javaslatomban is az amerikai megoldást kívánom alkalmazni, mely egyébként nem idegen az amerikai kontinensen kívül sem. (Izraelben a bírák hetven, Indiában pedig hatvanöt éves korukig szolgálnak)⁶⁹

V.4. Szakmai követelmények

Első körben leszögezhető, hogy az Abtv. által felállított szakmai követelmények gyakorlatilag az egyik legmagasabbnak számítanak a világ többi alkotmánybíróásával összehasonlítva.⁷⁰ Ezen véleményem szerint nem is szükséges változtatni, mondván, hogy máshol elég akár kevesebb szakmai tapasztalattal is bekerülni. Véleményem szerint az egyszer már elért magas szintet nem érdemes lejjebb eresztetni, annál is inkább mivel a testület tekintélyét nagyban növeli az, ha valóban a szakma legjobbjai ölthetik magukra a talárt. Ez a nagy társadalmi visszhangot kiváltó döntések esetén is adhat egyfajta biztos legitimitációt. Ugyanakkor ha a

⁶⁵ A dolgozat megírásának időpontjáig hivatalban lévő harmincöt alkotmánybíró közül eddig hármukat (Bihari Mihály, Holló András, illetve Kiss László) választották újra

⁶⁶ Új Abtv. 6. § (3) bekezdés

⁶⁷ Tóth Judit – Legény Krisztián (szerk.): Összehasonlító alkotmányjog, 280 p.

⁶⁸ Kilényi Géza – Hajas Barnabás (szerk.): Fejezetek az alkotmányjog köréből, 151 p.

⁶⁹ Tóth Judit – Legény Krisztián (szerk.): Összehasonlító alkotmányjog, 280 p.

⁷⁰ U.o.: 280 p.

szakmához méltatlan személyek kerülnek a testületbe, az ellenérzések kiváltására igencsak alkalmasnak tűnik.

Ugyanakkor szerintem érdemes lenne az igen homogén összetételű Alkotmánybíróságot többféle szakmai háttérből származó szakemberekkel feltölteni, aki közt több a gyakorlati jogász. Ezt szorgalmazza egyébként például Bagi István, volt alkotmánybíró is.⁷¹ A többféle szakmai háttérből való rekrutáció biztosítása inkább azért lenne kívánatos, mert így többféle látásmód is megjelenne a vita során, s a problémát több szemszögből is tudnák elemezni a bírák a döntés előtt.

Ennek megfelelően az Országgyűlés által választott három bíró közül legalább egyiküknek előírnám, a bírói szakma kivételével, a gyakorlati jogi pályáról történő érkezést, míg a Kúria elnöke által kinevezett tagoknak mindegyikének bírói gyakorlattal és legalább ítélőtáblai szintű tanácselnöki kinevezéssel kellene rendelkeznie. Ez megnyitná az útját annak is, hogy alkotmánybíróvá válhassanak olyan tekintélyes és nagy tudással rendelkező jogászok, akik előmenetelüket hagyományosabb módon képzelik el.

V.5. Összeférhetlenség

A tanulmány megírásának időpontjáig alkotmánybírói tisztséget betöltő személyekről megállapítható, hogy nagy részük nem mentes korábbi politikai kötődésektől, illetve párttagságtól. Önmagában ezzel nem is lenne probléma. Az viszont igen, hogy ez a rekrutáció szempontjából meghatározó tényező is lehet.⁷² Véleményem szerint nem képmutatás az összeférhetlenségi követelmények további szigorítása. Egy alkotmánybírónak ugyanis nemcsak függetlennek kell lennie, hanem annak is kell látszania. Ehhez még hozzávehetjük azt a tényt is, hogy az erős pártkötődésű bíró gyakran túlkompenzál.⁷³ Olyan bíróra sincsen szükség, akinek döntései kialakításában döntően az a meghatározó, hogy megmutassa: bizony ő nagyon független.

A jelenlegi szabályozás szerint az Alkotmánybíróság tagjának megbízatása összeegyeztethetetlen minden más állami vagy önkormányzati, társadalmi, politikai, gazdasági tisztséggel, illetve megbízatással, kivéve a tudományos és felsőoktatási tevékenységhez közvetlenül kapcsolódó tisztségeket, ha az az alkotmánybírói feladatok ellátását nem akadályozza. Az Alkotmánybíróság tagja a tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint a jogi oltalom alá eső szellemi tevékenységen kívül más kereső foglalkozást nem folytathat.⁷⁴ Ez sajnos véleményem szerint visszalépésnek tekinthető, mivel nem határoz meg az alkotmánybíró múltjára vonatkozó összeférhetlenségi elemeket. Ennél még a régi Abtv. is szigorúbb volt. „Az Alkotmánybíróságnak nem lehet tagja az, aki a választást megelőző négy évben a kormány tagja vagy valamely párt alkalmazottja volt, valamint az sem, aki vezető államigazgatási tisztséget töltött be.”⁷⁵

Én még ezen szabályokat is tovább szigorítanám. A négy évet én kívánatosnak találnám két kormányzati ciklusra, azaz nyolc évre felemelni, valamint az összeférhetlenséget generáló posztok közé az országgyűlési képviselőt is felvenném. Véleményem szerint az ugyanis tény, hogy ha valaki rögtön a törvényhozásból kerül át az Alkotmánybíróságra, az is túlzottan átpolitizálttá teszi a taláros testület működését, s a konkrét összeférhetlenség miatt az új bíró munkája több esetben feleslegessé is válhat.

⁷¹ Sereg András: Alkotmánybírák talár nélkül, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó, 2005, Budapest, 18. p.

⁷² Körösi András – Tóth Csaba – Török Gábor: A magyar politikai rendszer, Osiris Kiadó, 2007, Budapest, 189. p.

⁷³ Interjú Sólyom Lászlóval: <http://www.origo.hu/itthon/20110729-interju-solyom-laszloval.html> 2011. augusztus 6.

⁷⁴ Új Abtv. 10. § (1) bekezdés

⁷⁵ Régi Abtv. 5. § (3) bekezdés

VI. Eljárás

VI.1. Általános szabályok és az Ügyrend

A régi Abtv. szerint az Alkotmánybíróság szervezetére és eljárására vonatkozó részletes szabályokat az Alkotmánybíróság ügyrendje állapítja meg, amelyet az Országgyűlés – az Alkotmánybíróság javaslatára – törvényben határoz meg.⁷⁶ A koncepció alapvetően helyesnek tekinthető. Nagyfokú önállóságot biztosít az Alkotmánybíróságnak, ugyanakkor az Ügyrendet az Országgyűlés jogszabályi formába önti, vagyis a jogalkotó mondja ki a végső szót.

Ugyanakkor a jogalkotó húsz éve képtelen volt megalkotni egy olyan jogszabályt,⁷⁷ mely nem bír különösebb politikai felhanggal, s gyakorlatilag megegyezett az Alkotmánybíróság által előterjesztett javaslattal.⁷⁸ Ennek következtében a de lege ferenda javaslatban nyugodtan rá lehet bízni az Alkotmánybíróságra saját ügyrendje kidolgozását azzal, hogy az elnök és a helyettes elnök megválasztására vonatkozó szabályok az Abtv.-ben kellene, hogy helyet kapjanak, hiszen ez egy olyan szervezeti kérdés, amelyről – véleményem szerint – ugyanúgy a törvényhozó jogosult dönteni, mint adott esetben például a testület létszámáról, vagy a szervezeti alapkérdésekről. Az új Abtv. a javaslatomhoz hasonlóan és igen bölcsen a testület kezébe adja az Ügyrend megalkotását egy olyan időben, „mikor a magyar alkotmánybíráskodás a korábbiakhoz képest új modell szerint kezd el működni.”⁷⁹

VI.2. Az indítványok szűrése

Mivel a de lege ferenda javaslatom ismeri mind az actio popularis alapon működő utólagos normakontrollt, mind a valódi alkotmányjogi panaszt, szükségesnek mutatkozik egy hatékony szűrési mechanizmus kialakítása, megakadályozva nagy számú ügynek az Alkotmánybíróságra zúdulását. Ennek leghatékonyabb módja véleményem szerint az indítványok befogadhatóságáról való külön döntés, melyet az amerikai certiorari mintájára⁸⁰ képzelnek el.

Az indítvány befogadásához legalább három alkotmánybíró (vagy az elnök, illetve a helyettes elnök) szavazata lenne szükséges, akik az indítvány ismeretében el tudják dönteni, hogy az ügy érdemes-e az érdemi tárgyalásra. Ugyanis nem szabad megfeledkezni arról, hogy a fent említett két hatáskör mind kellő egyéni jogvédelmet, mind egyfajta általános állampolgári felügyeletet enged meg a jogrendszer egésze felett, ez nem jelenti azt, hogy mindenkinek „alapjoga” van indítványának elbírálásához is.

VI.3. A teljes ülés és a háromtagú tanácsok által elbírált ügyek

A régi Abtv. alapján hatályos ügyrend szerint az Alkotmánybíróság teljes ülésen és háromtagú tanácsban jár el. A tapasztalatok alapján az ítékezés súlya a teljes ülésre esik, mivel minden esetben a plénumnak kell eljárnia, ha a felülvizsgálni kívánt jogszabály – bármely hatáskörrel is legyen szó – törvény. Véleményem szerint ezen változtatni kell. Az elbírált ügyeket tekintve nem lehet teljes megalapozottsággal arra a következtetésre jutni, hogy bármely

⁷⁶ Régi Abtv. 29. §

⁷⁷ Balogh Elemér – Trócsányi László (szerk.): A magyar alkotmánybíráskodás sarkalatos normái., Pólay Elemér Alapítvány, 2009, Szeged, 18. p

⁷⁸ Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2 /2009 (I. 12.) Tü. Határozat (Ügyrend) preambuluma

⁷⁹ Paczolay Péter felszólalása az új Abtv. általános vitájában: <http://www.orszaghaz.com/dr-paczolay-peter-felszolalalas/> 2011.12.05.

⁸⁰ Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan I., 442. p.

törvényi rendelkezés alkotmányos szempontú vizsgálata igényli a teljes ülés részvételét. De lege ferenda megfontolandó, hogy alapesetben minden ügyet (kivéve a köztársasági elnök előzetes normakontroll indítványát) háromtagú tanács elé utalna a törvény és az Ügyrend azzal, hogy – kilences alkotmánybírói létszámot feltételezve – elég lenne három alkotmánybíró, valamint az elnök, illetve a helyettes elnök igénye ahhoz, hogy az ügy teljes ülés elé kerüljön. Eme igényt azonban, ha az ügy jelentősége az indítványi szakaszban látszik, már ezen a pontos teljes ülés elé lehetne utalni.

Az új Abtv. tizenöttagú alkotmánybíróssággal számolva nagyobb kompetenciát ad magának a testületnek a kezébe a tanácsok kialakítása kapcsán,⁸¹ de egy de lege ferenda kilencfős testületnél ennél nagyobb tanácsok nem igen vehetők igénybe, míg a törvény által bevezetett bizonyos esetekben egyesbíróként eljáró alkotmánybíró bevezető lehetőséggel⁸² kapcsolatban némileg kritikus vagyok.

Mivel ezzel az ügyelosztási, illetve szűrési mechanizmussal ellátott Alkotmánybíróóság az ügyteher oroslánrésze alól érdemben mentesül, már nincs akadálya annak, hogy mind az actio popularis-sal, mind a valódi alkotmányjogi panaszok elbírálásával kapcsolatban eljárhasson.

VI.4. Az eljárás felfüggesztése

A hatályos szabályozás lehetővé teszi, hogy amennyiben egy bíró az alkalmazandó jogszabály alkotmányellenességének gyanúját észleli, az eljárás felfüggesztése mellett, az Alkotmánybírósághoz forduljon.⁸³ A megoldás azért megfelelő, mivel egyrészt halasztó hatályú, így nem történhet meg az, hogy egy magánfél kárt szenved (akár büntetőügyben elítélik) egy alkotmányellenes jogszabály alapján, majd később, miután bebizonyosodott a jogi norma alkotmányellenessége, kártalanítani kell az illetőt. Ezzel párhuzamosan ugyanakkor a bíró dönti el, hogy megindítja-e az eljárást, így a felek ezt az eszközt nem tudják igénybe venni a per indokolatlan késleltetésére. A bíró jogosítványát azonban ki lehetne terjeszteni a közhatalmat gyakorló más szervekre is. Így a tágabb értelemben vett közigazgatás minden szereplője jogosult lenne arra, hogy amennyiben alkotmányossági aggályai vannak, akkor saját eljárása során – felfüggesztő hatállyal – az Alkotmánybírósághoz forduljon.

VII. Konklúziók

Tanulmányom elején az alkotmánybíráskodás alapkérdéseit igyekeztem a terjedelmi korlátok között megfelelően vázolni annak érdekében, hogy egy komplexebb képet tudjak festeni a magyar Alkotmánybíróság helyzetéről. Váztam, hogy az alkotmánybíráskodás elkerülhetetlenül egyfajta politikai tevékenységet jelent. Ugyanakkor a magyar Alkotmánybíróság helyzetét elemezve megmutattam, hogy az már túlzott mértékben átpolitizált, de elsősorban nem ezen kívánok változtatni, hanem a jelentősebb demokratikus fék nélkül működő kormánytöbbség hatékony ellensúlyaként kívánom beállítani a testületet a hatalommegosztás klasszikus elvének tükrében.

Minden apró részletre kitérni persze egy ilyen tanulmány terjedelmi keretei közt nem lehet, erre könyvtárnyi irodalom sem lenne elég. Éppen ezért itt és most csak a legfontosabb kérdéseket emeltem ki.

⁸¹ Új Abtv. 49-50. §

⁸² U. o.: 47. § (1) bekezdés

⁸³ Abtv. 38. § (1) bekezdés

Ugyanakkor nem lehet szó nélkül elmenni annak hangsúlyozása mellett, hogy a társadalom legtöbb problémáját – akár tetszik akár nem – nem feltétlenül lehet jogi eszközökkel megoldani. Ez, bár első látásra talán abszurdnak tűnik, így van az Alkotmánybíróság esetében is. A legfontosabb probléma ezen a téren, melyet jogon kívüli eszközökkel kellene kezelni az az, hogy a jogásztársadalom többsége még mindig nem tudja, hogy egész pontosan mi is a taláros testület funkciója. Az Alkotmánybíróság jogértelmezése nem került be az illetékesek köztudatába, eme alkotmányos szerv tevékenysége is csak elenyésző részt foglal el a jogi oktatás keretein belül. Egy ilyen irányú szemléletváltás is szükséges lenne az Alkotmánybíróság nagyobb tekintélyének kivívása érdekében.

Természetesen nem gondolom, hogy spontán kialakul majd egy tendencia, mely alapján a jogalkotó ilyen megfontolásokból a bölcs önkorlátozás jegyében hasonló javaslatokkal áll majd elő, mint ez a de lege ferenda javaslat. Az Alkotmánybíróság bizony ki van téve a napi politika szélviharainak. Különösen igaz ez a tanulmányom megírásának időpontjában, amikor az alkotmánymódosító többséggel felruházott törvényhozás – egy neki nem tetsző alkotmánybíróági döntést követően – egy egyszerű alkotmánymódosítással elméletben ha nem is szüntetheti meg, de mindenképp el tudja lehetetleníteni ezt a fiatal, ám annál történelmibb szervet.

Talán középtávon felnő egy olyan politikusi generáció, s kialakul egy olyan politikai kultúra, s vele együtt egy olyan politikai közeg, mely felismeri, hogy hosszabb távon a saját érdekeit is az szolgálja, ha az Alkotmánybíróságot – annak politikai és jogi sajátosságait nem szem elől tévesztve – eltávolítja a mindennapi politikai csatározások közvetlen közeléből.

Nem kell azonban a demokráciát temetni. Számos országban – így az igen nagy demokratikus hagyományokkal rendelkező Nagy-Britanniában, illetve a skandináv államokban és Hollandiában – még hasonló jellegű intézmény sincs. Ahol a demokrácia töretlen volt, nem látszott szükségesnek egy ilyen szerv felállítása.⁸⁴ Magyarországról ez persze a legkevésbé sem mondható el. Egy ország demokratikus fejlettségét nem önmagában az alkotmánybíróság léte, vagy nemléte, az általa felülvizsgálható jogszabályok köre, vagy akár a hatáskör-szervezet-eljárás triász bármely konstrukciója határozza meg, hanem számos más tényező is, melyek közül példának csak a politikai kultúra szintjét emelném ki. Ugyanakkor az utóbbihoz szorosan hozzátartozik az Alkotmány érvényesülését biztosítani hivatott szervek iránt érzett tisztelet, ami sajnos jelenleg hazánkban hiányzik. Ennek pótlására tett halvány kísérlet ez a tanulmány megírása is, hiszen az állam működésével foglalkozni sohasem szabad hogy öncél legyen, hanem a leó strauss-i értelemben vett politikai és alkotmányjogi tudást kell hogy keressük, különben az ezzel való foglalkozás valóban semmitmondássá degradálódik.

⁸⁴ Szente Zoltán: Európai alkotmány- és parlamentarizmus-történet, Osiris Kiadó, 2006, Budapest, 675. p.

Felhasznált irodalom

Badó Attila – Bencze Mátyás (szerk.): *Betekintés a jogrendszer világába*, Studio Batiq, Budapest, 2007

Balogh Elemér – Trócsányi László (szerk.): *A magyar alkotmánybíráskodás sarkalatos normái*, Pólay Elemér Alapítvány, 2009, Szeged

Bayer József: *A politikatudomány alapjai*, Napvilág Kiadó, 2000, Budapest

Bihari Mihály – Pokol Béla: *Politológia*, Nemzeti Tankönyvkiadó, 2009, Budapest

Bragyova András: *Az alkotmánybíráskodás elmélete*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1994

Bragyova András: *Az új alkotmány egy koncepciója*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995

Chronowski Nóra: *„Integrálódó” alkotmányjog*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2005

Dworkin, Ronald: *Justice in Robes*, The Belknap Press of Harvard University Press, London, 2006

Ficsor Mihály: *Megjegyzések az európai közösségi jog és a nemzeti alkotmány viszonyáról II.* in: Magyar Jog, 1997, 9. szám, 526-536. pp.

Fundamentum 2010. 1. szám, *Fórum: Módosításra szorul-e húsz év elteltével az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozás; Megkérdezettek: Bragyova András, Balogh Zsolt, Petrétei József*

Gadó Gábor: *Az alkotmányjogi panasszal és a jogegységi határozattal összefüggő szabályozási kérdések*, in: Magyar Jog, 2000, 9. szám

Gallai Sándor – Török Gábor (szerk.): *Politika és politikatudomány*, Aula Kiadó, 2005, Budapest,

Györfi Tamás: *Az alkotmánybíráskodás politikai karaktere*, INDOK kiadó, Budapest, 2001

Hargitai József: *A diplomáciai és konzuli kapcsolatok joga*, AULA Kiadó, Budapest, 2005

Halmai Gábor: *Az alkotmányjogi panasz – jelen és jövő?* In: *Bírák lapja*, 1994, 4. évfolyam, 2. szám

Kilényi Géza (szerk.): *Alkotmánybíráskodás*, UNIÓ Lap- és Könyvkiadó, 1993, Budapest

Kilényi Géza – Hajas Barnabás (szerk.): *Fejezetek az alkotmányjog köréből*, Rejtjel Kiadó, 2005, Budapest

Kovács István: *Az Alkotmányjogi Tanácstól az Alkotmánybíróságig*, in: Magyar Jog, 1989, 7-8. szám

De inisprudentia et iure publico

48

Körösényi András – Tóth Csaba – Török Gábor: *A magyar politikai rendszer*, Osiris Kiadó, 2007, Budapest

Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan I.*, Osiris Kiadó, 2007, Budapest

Nézőpont Intézet: *Sólyom László furcsa vétője, alkotmánybíró-választás az Európai Unióban*, <http://www.nezopontintezet.hu>

Paczolay Péter (szerk.): *Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés*, Rejtjel Kiadó, 2003, Budapest

Paczolay Péter: *A magyar alkotmány jövője és az uniós csatlakozás*, in: *Politikatudományi Szemle*, 2004, I. szám

Pernthaler, Peter: *Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre*, Springer-Verlag, Wien, 1986, 280

Romsics Ignác: *Magyarország története a XX. században*, Osiris Kiadó, Budapest, 2005

Ruszoly József: *Európa alkotmánytörténete*, Püski, 2005, Budapest

Sári János – Somody Bernadette: *Alapjogok*, Osiris Kiadó, 2008

Sereg András: *Alkotmánybírák talár nélkül*, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó, 2005, Budapest

Sólyom László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Osiris Kiadó, 2001, Budapest

Sólyom László: *Az alkotmányosság esélyei*, in *Heti Világgazdaság*, 34. évfolyam, 1. szám, 24. p.

Szente Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmus-történet*, Osiris Kiadó, 2006, Budapest

Tilk Péter: *Az egyes eljárásokra vonatkozó változtatási elképzelések az új alkotmánybíróválasztási törvény tervezetében*, in: *Magyar Jog*, 2005, 10. szám

Tóth Judit – Legény Krisztián (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog*, Complex Kiadó, 2006, Budapest

Trócsányi László (szerk.): *A mi alkotmányunk*, Complex Kiadó, 2006, Budapest

W, Giles, Michael. – Blackstone, Bethany –. Wining, Richard L Jr.: *The Supreme Court in American Democracy: Unraveling the Linkages between Public Opinion and Judicial Decision Making*, in: *Jornal of Politics*, 2008, Volume 2

alkotmany.postr.hu

www.hvg.hu

De inisprudencia et iure publico

JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT
VII. évfolyam, 2013/1. szám

www.law.cornell.edu

www.nol.hu

www.origo.hu

www.orszagaz.com

Jogsabályok és alkotmánybíróági határozatok jegyzéke

Alaptörvény

1949. évi XX. tv. A Magyar Köztársaság Alkotmánya

1989. évi XXXII. tv. Az Alkotmánybíróaságról

1998. évi I. tv. Az Alkotmánybíróaságról szóló 1989. évi XXXII. törvény módosításáról

2011. évi CLI. tv. Az Alkotmánybíróaságról

8/1990 (IV. 23.) AB. határozat

23/1990. (X. 31.) AB. határozat

31/1990 (XII. 18.) AB. határozat

32/1990 (XII. 22.) AB. határozat

64/1991 (XII. 17.) AB. határozat

36/1992 (V. 10.) AB. határozat

4/1997 (I. 22.) AB. határozat

54/2004 (XII. 23.) AB. határozat

154/2008 (XII. 17.) AB. határozat

37/2011 (V. 10.) AB.határozat

Erdős, Csaba PhD student,
Széchenyi István University
Doctoral School of Law and Political Sciences*

A Problematic Part of the Renewed Hungarian Parliamentary Law: The Parliamentary Representation of Nationalities**

I. Introduction

The new Hungarian constitution – called Basic Law – came into force on the 1 January 2012. It declares that the nationalities shall participate in the Parliament’s operation. A new act on the election of the members of parliament contains the detailed rules of this kind of participation. The point of the regulation is the positive discrimination of the candidates of the nationalities: they need fewer votes for a mandate than the regular candidates.

Till 2012 nationalities did not come in for an affirmative action on this field, but the new constitutional system changed this regulation. Although the preferential mandate is a really new institution in the Hungarian legal system, there was a huge debate on this topic since the change of regime in 1989. The new regulation – as the prior one, too – bursts experts and politicians into two groups: either supports this type of representation and the other one is absolutely against that.

This paper tries to highlight the basic issues of the nationalities’ representation and the main pro and contra arguments and it also would like to share the questions concerning the new rules.

II. Sources of law concerning to nationalities’ parliamentary representation

The relevant sources of law concerning to nationalities’ parliamentary representation are found on the top of the legal system¹: we have to examine the constitution, the level of the statutes/acts and a special source, the Standing Orders².

* e-mail: dr.erdos.csaba@gmail.com

** A kutatás a TÁMOP 4.2.4.A/2-11-1-2012-0001 azonosító számú *Nemzeti Kiválóság Program – Hazai hallgatói, illetve kutatói személyi támogatást biztosító rendszer kidolgozása és működtetése konvergencia program* című kiemelt projekt keretében zajlott. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

¹ Article I. subparagraph (3) of the Basic Law says, that „rules related to fundamental rights and obligations shall be defined by statutes”. The active and passive suffrage and right to equal treatment – included the affirmative actions and the prohibition of discrimination on the ground of belonging to a nationality – are declared by the Basic Law, so they are “fundamental rights”.

² The legal form of the Standing Orders is a resolution of the National Assembly. This normative resolution is situated on a very low level of the hierarchy of the legal sources. Despite of it, Standing Orders are held as a source standing between the Basic Law and the statutes, because it regulates the statute-creating process.

Constitution mentions the nationalities in several aspect, and also deals with the operation of the Parliament as well as with the legal statutes of the representatives:

- The nationalities living with us form part of the Hungarian political community and are constituent entities of the State. (National Avowal)
- We undertake to preserve and safeguard [...] the languages and cultures of nationalities living in Hungary [...]. (National Avowal)
- Nationalities living in the territory of Hungary shall be constituent parts of the State. Every citizen belonging to a nationality shall have the right to freely declare and preserve his or her identity. [...] (Article XXIX., subparagraph (1))
- Nationalities in Hungary shall have the right to form local and national self-governments. (Article XXIX., subparagraph (2))
- The detailed regulation concerning the nationalities living in Hungary, as well as the regulations concerning the election of their local and national self-governments, shall be defined by cardinal statute. (Article XXIX., subparagraph (3))
- Members of Parliament shall be elected by universal and equal suffrage and by direct and secret ballot ensuring the free expression of the voter's will, in a manner defined by cardinal statute. (Article 2. subparagraph (1))
- The participation in the Parliament's operation of the nationalities living in Hungary shall be defined by cardinal statute. (Article 2. subparagraph (2))
- Rights and obligations of the Members of Parliament shall be equal; they shall perform their activities in the interest of the public, and they shall not be instructed in this respect. (Article 4. subparagraph (1))
- The deputies [of the Commissioner of the Fundamental Rights³] shall ensure the protection of the future generations and the rights of nationalities living in Hungary. (Article 30. subparagraph (3))

In accordance with the Basic Law the following cardinal statutes⁴ define the participation of the nationalities in the Parliament's operation:

- Act CLXXIX of 2011 on the Rights of the Nationalities⁵
- Act CCIII of 2011 on the elections of the Members of Parliament⁶
- Act XXXVI of 2012 on the operation of the Parliament⁷

Last but not least the Resolution of the Parliament 46/1994 (IX. 30.) on certain rules of the Standing Orders⁸ must be also mentioned.

Although all the legal sources listed above are effective, no MP of nationalities is working in the National Assembly, because the first elections based on the new regulation will be held after the end of the present Parliament's mandate. Accordingly we do not have experience of these rules, so we can study only the rules: in a Weberian approach just the "Sollen", not the "Sein".

III. Pre-question: What are the nationalities and who belongs to them?

As we could see above, the Basic Law deals a lot with nationalities but it does not define it. The Nationalities' Act ensures the meaning of this expression. The Nationalities' Act

³ The Commissioner of the Fundamental Rights is the Hungarian name of the ombudsman.

⁴ Cardinal statutes shall be statutes of the Parliament, whose adoption and amendment require a two-third majority of the votes of the Members of the Parliament present. Basic Law Article T. subparagraph (4)

⁵ hereinafter: Nationalities' Act

⁶ hereinafter: Electoral Act

⁷ hereinafter: Parliament Act

⁸ hereinafter: Standing Orders

appoints “nationality” in two ways: on the one hand it lays down the criteria of being a nationality and the Appendix No. 1. lists the nationalities, which meet these criteria. There are 13 nationalities according to Appendix No. 1.: Bulgarian, Greek, Croatian, Polish, German, Armenian, Roma, Romania, Ruthenian, Serbian, Slovak, Slovene and Ukrainian. Criteria qualifying a minority are the following:

- (a) all ethnic groups⁹
- (b) resident in Hungary for at least one century
- (c) which are in a numerical minority amongst the population of the State,
- (d) are distinguished from the rest of the population by their own language, culture and traditions
- (e) and manifest a sense of collective affiliation that is aimed at the preservation of these and at the expression and protection of the interests of their historically established communities.¹⁰

Due to the Nationalities’ Act’s listing of nationalities, an ethnic group which suits the criteria above, become nationality only in that case, if the Parliament modifies the act. This is a political decision because there is no constitutional obligation for the Parliament for admitting a group as a new kind of nationalities.

The second question is about the affiliation with a nationality. The 11 § of the Act says that declaring affiliation with a minority is the individual’s exclusive and inalienable right. This is called in the jurisprudence “free choice of identity”.¹¹ Based on this right everyone can decide on his or her affiliation with a minority and about which minority he or she wants to affiliate with. Neither the state nor the minority chosen by the citizen can forbid or refuse the affiliation of the citizen. The affiliation with a minority is in the territory of a human’s identity, which has no objective criteria (e. g. command of the language of the chosen minority).

IV. The place of the preferential mandates of nationalities in the electoral system

It is recommended to know the basic rules of the elections of the MPs if we want to depict why the mandates of the nationalities are preferential. The new electoral system is still a mixed one, where is 199 mandates at all. 106 mandates can be obtained in single constituencies and 93 mandates on national list. There are two types of national lists: party list and nationality list.

A candidate in any single member constituency may run for election as the candidate of any political party or an independent candidate. In both cases a person belonging to any nationalities¹² can run but he/she does not meet any preferential rules.

⁹ I must note that the phrasing of the Basic Law is quite false because of two reasons. On the one hand I would like to mark that “nationality” has a quite similar meaning with “citizenship”, although the first signs a group of persons – and its synonym is “minority” – and the second one means a special relationship between a person and a state. On the other hand it can be highlighted that minority has a broader content than the nationality. Nationality used to mean such minority which has an own state different from the one the given nationality living in. According this widespread and general approach, the Roma minority does not belong to the nationalities, it is an ethnic minority.

¹⁰ Nationalities’ Act I. § (1)

¹¹ Eiler, Ferenc – Kovács, Nóra: *Minority Self-Governments in Hungary*. in: Gál, Kinga (ed.): *Minority Governance in Europe*, LGI Books, Budapest, 2002. p. 175

¹² A person who belongs to a given nationality has the right to run as an independent candidate. It is on his/her decision to declare his/her affiliation with any nationality or keep it quiet. It is also possible to establish a party for the representation of the interests of a nationality, and this „nationality-party” can also run a candidate in single constituencies.

Since there is no prohibition to establish a party for the representation of a nationality's interest, it is imaginable that a party obtains mandate(s) on a party list. But we need to note that in a case like this the "nationality-party" shall struggle for the mandates as a regular party.

The only way to gain a mandate preferentially is to draw up a nationality list. The "differentia specifica" between the regular party list and the nationality list is the entity which draws up the list: nationality list shall be drawn up by national nationality self-government.¹³ Each nationality has national-level self-government, but only one. The nationality self-government is a legal, state entity, and it has public power. Members of national nationality self-government may have different political orientation, so it is similar to the Parliament. I find really strange that a politically divided body shall draw up a unified list. I think that the list will not be able to represent the will of the members of the nationality, just the will of the national nationality self-government. This is why the nationality MP's cannot represent the whole population of the given nationality. Another problem arises, too: each nationality has only one national-level self-government, and only the national-level nationality self-government shall draw up list. So the result: one nationality – one list. But if there is only one list can be voted to, the whole election becomes redundant: it means that the elective kind of elections' nationality part will decrease and its delegation-like kind will be increased.

V. The preferential quota

The distribution of the mandates in a single member constituency follows the rules of plurality electoral model, so that candidate will obtain the mandate, who received the majority of the valid votes.

The mandates on the party list shall be distributed by the so called d'Hondt-method. Distinctly the distribution method of the mandates on nationality lists is the following:

$$\frac{\text{votes on the party lists} + \text{votes on the compensation lists} + \text{votes on the nationality lists}}{93 \times 4}$$

The base of this way of mandate-distribution is the Hare-formula, the simplest mandate-distribution method, wherein the quota is the following:

$$\frac{\text{total votes}}{\text{number of mandates}}$$

So the preferential quota means the quarter of a regular quota. The comparing is quite difficult, because of the different base of the two types of mandate-distribution. However, it is also difficult to determine the absolute number of votes which is enough for gaining a preferential mandate. The difficulty is caused by the compensation list, because the number of the votes getting onto this type of lists cannot be counted.¹⁴ Just for an example, we can count with 8 million voters and an average – 60% – participation rate¹⁵, that means 4,8 million votes

¹³ Nationality self-governments have three levels: local, regional and national. Nationality Act regulates their elections and competence.

¹⁴ Compensation votes in any single member constituency shall include:

- a) votes for any candidate who failed to win a mandate and
- b) the number of votes remaining after deducting the number of votes for the runner-up candidate plus one from the number of votes for the candidate who won a mandate.

¹⁵ source: National Office for Elections www.valasztas.hu (12 October 2012)

A Problematic Part of the Renewed Hungarian Parliamentary Law: The Parliamentary Representation of Nationalities

without votes on compensation list. We can count, that the 70% of the votes given in single constituencies gets on the compensation list, which means 3,36 million votes. Summing up all the votes come to the national list we get 8,16 million votes. This number must be divided with 372, so the preferential quota means about 22 thousand votes. This is a really high number regarding to the population of the nationalities. The following chart shows the data of the 2001 census¹⁶:

Nationality	Population
Bulgarian	1.358
Roma	190.046
Greek	2.509
Croatian	15.620
Polish	2.962
German	62.233
Armenian	620
Romanian	7.995
Serbian	3.816
Slovakian	17.692
Slovenian	3.040
Russian	1.098
Ukrainian	5.070

The chart shows the total population of each nationality, so the number of the persons who belong to a nationality and have the right to vote must be lower. Comparing the 22 thousand votes demanded for the preferential mandate and the population of nationalities it can be declared that only two nationalities – the Roma and the German – have the mathematical chance to gain a mandate. If less votes will get to the compensation list, maybe two more nationalities will have parliamentary representation: Slovakian and Croatian. The conclusion: the preferential mandate is not preferential enough for ensuring the general parliamentary representation of nationalities.

VI. Legal status of a nationality MP and its political risks

Here I need to quote the Basic Law: *“Rights and obligations of the Members of Parliament shall be equal; they shall perform their activities in the interest of the public, and they shall not be instructed in this respect.”*¹⁷ Regarding to the constitution we can declare two basic theory of an MP’s status:

- a) MPs are equal in the legal sense
- b) their mandate is “free”.

ad a)

There should not be any discrimination between the MPs in legal aspect. This anti-discriminative regulation covers the way of the mandate’s gaining (from party list or in a single member constituency and the number of the votes needed for the mandate).¹⁸ Following

¹⁶ The last census in Hungary was organized in 2011 but its data is still not available. Source of the chart: National Statistics Office: http://www.nepszamlalas2001.hu/hun/kotetek/04/04_modsz.pdf

¹⁷ Basic Law Article 4. subparagraph (1)

¹⁸ see also the decision of the Constitutional Court No. 27/1998. (VI. 16.)

this logic I have to lay down that nationality MP is absolutely equal with other “regular” MPs. What is more there are no “nationality” or “regular” MPs, there are only “MPs”.

ad b)

The freedom of the mandate was rendered from the text of the Constitution by the Constitutional Court. There are several decisions of the Constitutional Court concerning this principle, now I would like to show its very essence. The free mandate is the base of the MP’s legal status. It means that the representative becomes independent from his/her voters after his/her return; the MP should act and vote according to his/her conscience – morality – and the MP shall not be displaceable.¹⁹

Accordingly the MP – without regard to his/her way of return (national or regular one) – has to support those proposals which are good for the whole society not only for his/her nationality. It may cause a moral crisis for the MP who was returned from the national list: he or she is in the parliament for supporting his/her nationality’s interest but – if he/she thinks that is wrong for the whole society – he/she has to vote against his/her nationality. I have to admit that there are not too many situations like this but it cannot be questioned that there could be a situation within the “nationality” MP has to choose between the two issues. Nationality MP cannot decide right: if he/she supports his/her nationality’s interest he/she breaks his/her oath on the service of common good. If the nationality MP follows his/her duty as an MP, his/her nationality would be easily disappointed.

The theory of the free mandate contains that an MP represents the whole society. It follows from the prohibition of the displacing. If it is true, we have to admit that “regular” MPs represent not only the “regular” persons, but also those ones who belong to any nationality. It means, that the nationality-affiliated persons have doubled representation which cannot be explained by the need for positive discrimination.²⁰

The free mandate covers the freedom of the vote, too. It can cause another problem: put the case that there is a parliament wherein the difference between the number of the governmental and oppositional party or fractions is extreme small, e. g. one or two votes. In a situation like this, a “national” MP’s can decide on the success of the proposal. There cannot be an “appropriate” vote, because the public opinion shall identify the “nationality” MP’s vote to the whole nationality’s political direction. If a “nationality” MP votes against the governmental side the whole nationality condemned as an oppositional nationality. This system cannot show the political fragmentation of the nationality.

VII. How should we do – theories for the parliamentary representation of minorities

There are three ways of ensuring the minorities parliamentary representation:

- a) through a second chamber of the parliament
- b) through a one-chamber parliament, within:
 - ba) minority parties and candidate can gain mandate by the general rules of elections
 - bb) candidates of a non-minority party which has official relationship with minority institutions can gain mandate by the general rules of elections
 - bc) by preferential rules or quota ensured for minorities

¹⁹ decision of the Constitutional Court 27/1998. (VI. 16.)

²⁰ See also: Szente, Zoltán: *Egy- vagy kétkamarás Országgyűlést? [Uni- or Bicameral National Assembly?]* In: Téglási, András (ed.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új alkotmányban? [Is a Second Chamber Needed in the New Constitution?]* Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága, Budapest, 2011. pp 87-89.

c) through special institutions of legislation.²¹

ad a)

Several country has bicameral legislation, e. g. just in Europe we can find 17 states which has two chambers.²² Accordingly we can lay down that the bicameralism is really widespread and the Hungarian national assembly was also bicameral till 1946. Through more than three hundred years the Hungarian parliament had two chambers. After the change of regime the question of the second chamber arose again – but the National Assembly stayed on the basis of legislation's unity. Since twenty-three years the problem is still often discussed. The question of bicameralism was connected with the minorities' parliamentary representation: a second chamber should be an ideal forum for the representatives of the minorities. This point of view is still quite popular in the legal and state science. Professor István Kukorelli also supports this solution: he emphasizes that the pasting the minority MPs into the parliament – which operates according to the party-pluralism – will cause an alien, illogical institution of the parliament. But these representatives can be integrated into the parliament's work through the second chamber without any problem.²³

On the other hand, the existing of the second chamber let arise several other questions, especially concerning their creation. So the basic challenge is to create a second chamber which is come into being by another way than the first chamber but it saves the principle of people's sovereignty. The first condition is needed for prevention of the first chamber's duplication: it has no point to create a second chamber which is similar to the first one. The second condition comes from the definition of the National Assembly laid down by the basic Law: "Hungary's supreme body for popular representation is the Parliament."²⁴ If the Parliament has to represent the people no other way of creation shall be accepted than the election by people. Accordingly the corporative method of creation of a second chamber should be closed off.

ad ba)

From a normative point of view the simplest mode of the nationalities' parliamentary representation is that when a national party gains mandate(s) via the general electoral rules – without any preferential quota. It can be pasted into the logic of the political party-central functioning of the parliaments. There is only one criterion which must be completed: the freedom of the party-establishment. There are several countries which prohibit the existence – and establishment – of ethnical party. So in these countries no party shall be based on ethnical affiliation. Since Hungarians shall establish even ethnical parties, there is no legal shackle to represent a nationality in the parliament via this kind of parties. Although a party like this can gain mandate in a legal sense, from the political point of view, it will not be able to do it. It

²¹ This type of classification is used by András László Pap. In: Pap, András László: *Identitás és reprezentáció.* [Identity and Representation.] Gondolat, Budapest, 2007. pp 171-172.

²² Following European states have bicameral parliaments: Austria, Belarus, Belgium, Bosnia Herzegovina, Czech Republic, France, Germany, Ireland, Italy, the Netherlands, Poland, Romania, Russia, Slovenia, Spain, Switzerland, the United Kingdom source: Szentpéteri Nagy, Richard: *A második kamarák típusai a világban.* [Types of second chambers in the world.] In: Téglási, András (ed.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új alkotmányban?* [Is a Second Chamber Needed in the New Constitution?] Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága, Budapest, 2011. pp. 108-110.

²³ Kukorelli, István: *A második kamara mint nemzeti intézmény.* [The Second Chamber as a National Institution.] In: Téglási, András (ed.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új alkotmányban?* [Is a Second Chamber Needed in the New Constitution?] Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága, Budapest, 2011. p. 72.

²⁴ Basic Law Article 1. subparagraph (1)

should be proved easily: since the change of regime there was no ethnical party or MP who was a candidate of an ethnical party in the Hungarian parliament.

ad bb)

The other non-preferential way of ensuring the minority-representation in the parliament is the co-operation between a minority organization and a “regular” – non-minority or ethnical – party. This co-operation shall be positive for the minority organization and also for the political party, because the minority can canalize its issues into the highest political decision-making process; the political party can win extra votes from those voters who affiliated with the minority and just their minority’s interest can incite them for voting. Despite this win-win situation the last 23 years of the Hungarian political history was not rich in this type of co-operation. Maybe Flórián Farkas was the most known Hungarian politician who gains his mandate by this manner. He is a Roma politician and his organization, the Lungo Drom contracted with the members of the governmental right-wing coalition, Fidesz²⁵ and MDF²⁶ in 2002.²⁷ But the Fidesz-MDF-Lungo Drom alliance lost the 2002 parliamentary elections, Flórián Farkas won a mandate on the joint party list.²⁸ This co-operation was not long-lived: after a few months the vice-president of Lungo Drom declared that the Roma organization shall co-operate with the biggest left-wing party, MSZP^{29, 30}.

ad bc)

Ensuring a preferential quota for the minority party is the point of the new electoral regulation and this paper dealt with it and its question above.

ad c)

Special institutions of legislation contain several methods which aim the canalization of the minorities’ interests. András László Pap listed in his book such special institutions: ensuring the right to initiate a bill – or a parliamentary debate – for minority self-governments or other minority institutions, ombudsman specialized for the minority affairs, or an informal agreement between the parliamentary parties on the quotes maintained for minority MP’s.³¹

The renewed Hungarian parliamentary law also knows an institution which belongs here: the national spokesperson. According to section 18 of the Act CCIII of 2011 “Any nationality which drew up a nationality list but failed to win a mandate by such list shall be represented by its nationality spokesperson in Parliament. The nationality spokesperson shall be the candidate who ranked first on the nationality list.” So the act on parliamentary elections creates this institution but it does not lay down the nationality spokesperson’s rights and obligations. These questions are regulated in the XXXVI Act of 2012. Section 29 of the Parliament Act deals with the legal status of the national spokespersons: they shall have the floor in such debates concerning the nationalities’ rights or interests. The House-committee decides whether the topic concerns the nationalities or not. Regardless the initiative debated

²⁵ Fiala Demokraták Szövetsége (Alliance of Young Democrats)

²⁶ Magyar Demokrata Fórum (Hungarian Democratic Forum)

²⁷ The contract is available at the website of Fidesz: <http://www.fidesz.hu/index.php?Cikk=54> (3 November 2012)

²⁸ source: official website of the National Assembly

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_kpv_kepv_adat?p_azon=f015&p_ckl=39 (3 November 2012)

²⁹ Magyar Szocialista Párt: Hungarian Socialist Party

³⁰ source: <http://www.origo.hu/itthon/200211132006ban.html> (3 November 2012)

³¹ Pap, András László: *Identitás és reprezentáció.* [Identity and representation.] Gondolat, Budapest, 2007. pp. 172-173.

by the Parliament concerns the nationalities or not, nationality spokespersons shall not have the right to vote.³²

Spokesperson has the right to vote only at the sitting of the nationality-representing committee.³³ Nationality-representing committee is a special committee of the Parliament: it must be created, so it belongs to the compulsory committees and its composition is also special: only the nationality spokespersons and those MPs who won their mandates on the nationality list are its members. This committee plays initiative, proposer, opinant and controlling role in questions concerning the nationalities.³⁴

Another cornerstone of the nationality spokesperson's legal status is the immunity. This is the same right that MPs have. It shows – due the very essence of the immunity³⁵ – that the Parliament cannot operate well without the contribution of the nationality spokespersons. What is more, nationality spokespersons are professional politicians³⁶ because they exercise politics as a profession: they get payment for their work. The amount of this payment is regulated by the rules concerning the MPs. The same incompatibility rules are concerned to the nationality spokespersons as to the MPs. According to the MPs' legal status, these institutions – immunity, payment, incompatibility – serve for the ensuring of the MP's independence. And the independence is the point of the legal status of the MP: he/she should act and vote according to his/her conscience – morality – and the MP shall not be displaceable. As we could see above, this is the meaning of the free mandate. I tried to point out, that the classic theory of the free mandate can cause a moral crisis for a “nationality” MP. Parliament Act prevents this discrepancy: it declares that “nationality spokespersons' rights and obligations shall be equal; they shall perform their activity in *the interest of public and their nationality* and they shall not be instructed in this respect.”³⁷

VII. Summary

The Basic Law and other statutes concerning to the parliamentary law created a new way for the minorities' parliamentary representation. I tried to depict the “classic” way of representation accomplished via one or more MP's who gain their mandates from nationality lists. Since the legislation recognized that the general rules cannot ensure the minorities' parliamentary representation, it created a model within the leader candidates of the minorities can gain mandate preferentially. This paper does not want to deal with the necessity of the minorities' parliamentary representation; it just wanted to point out the discrepancies of the chosen regulation. In this sense I pointed out that the representation of nationalities is questionable, because:

- we cannot identify the subjects of the preferential rules;

³² Parliamentary Act section 29, subparagraph (2)

³³ Parliamentary Act section 29, subparagraph (3)

³⁴ Parliamentary Act section 22, subparagraph (1)

³⁵ According to the Hungarian interpretation of the immunity, its role is to ensure the unperturbed functioning of the Parliament. The executive power can intervene to the Parliament's operation via arresting. The freedom from arresting – called inviolability – tries to prevent such cases. The other branch of the immunity is the liability (MP cannot be held accountable for any statements speeches or votes). source: Smuk, Peter: *Parliament*. In: Csink, Lóránt – Schanda Balázs – Varga, Zs. András (ed.): *The Basic Law of Hungary – A First Commentary*. Clarus Press, Dublin, 2012. p. 120.

³⁶ Max Weber distinguished two types of politicians: those, who live *for* politics and those, who live *off* politics. Hobby politicians belong to the first group because these politician must be economically independent of the income politics can bring him. On the other side there are the professional politicians whose earnings come from the politics. Source: Weber, Max: *Politika mint hivatás*. [Politics as a Vocation]

³⁷ Parliamentary Act section 29, subparagraph (1)

A Problematic Part of the Renewed Hungarian Parliamentary Law: The Parliamentary Representation of Nationalities

-
- the politically divided nationality self government shall draw up a unified list for the MP-elections;
 - the system of the mandate-distribution creates a rather delegation-like than elective model;
 - the preferential quota is not preferential enough: only 2-4 nationalities have mathematical - and only 2 nationalities have real political – chance to win a mandate;
 - the free mandate may cause moral crisis for the nationality MP;
 - the free mandate may cause moral crisis for the whole nationality if the majority of the society labels it as a right- or left-wing society due to its MP's vote in the parliament.

Although the parliamentary autonomy contains the parliament's right to determine itself (number of MPs, electoral rules, system of the parliamentary organs, rules of the Standing Orders, etc.), it seems that this freedom has immanent boundaries: there are several ways to regulate the parliament's operation but they can collide. This collision should lead as significant problems which are better to be prevented. The best prevention should be the considered legislation creating a coherent regulation by the application of legal issues and principles that harmonize with each other. As we have seen above, this aim was not achieved by the Hungarian parliament in the regulation concerning the nationalities' parliamentary representation. Fortunately the new regulation has positive parts in this aspect, too: it creates the institution of the nationality spokesperson. Due to the consultative – not decisional – rights the spokesperson's status is much more favourable to the logic and system of the parliamentary law, and the Parliament fulfills its constitutional obligation, too: defining the participation in the Parliament's operation of the nationalities living in Hungary.³⁸

³⁸ Péter Smuk agrees with my opinion: via nationality spokespersons the nationalities' appropriate participation in the Parliament's operation shall be ensured. source: Smuk, Péter: A Tisztelt Ház szabályai, 2012. Új törvény az Országgyűlésről. [Rules of the Parliament, 2012. New act on the National Assembly] p. 9. In: Kodifikáció és Közigazgatás, Vol. 1, No. 1, 2012.

References

Dezső, Márta – Kukorelli, István: *Az Országgyűlés. [The National Assembly.]* In: Kukorelli, István: *Alkotmánytan. [Precept of Constitution.]* Osiris, Budapest, 2007.

Eiler, Ferenc – Kovács, Nóra: *Minority Self-Governments in Hungary.* In: Gál, Kinga (ed.): *Minority Governance in Europe.* Budapest, LGI Books, 2002.

Kukorelli, István: *A második kamara mint nemzeti intézmény. [The Second Chamber as a National Institution.]* In: Téglási, András (ed.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új alkotmányban? [Is a Second Chamber Needed in the New Constitution?]* Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága, Budapest, 2011.

Pap, András László: *Identitás és reprezentáció. [Identity and Representation.]* Gondolat, Budapest, 2007.

Smuk, Péter: *Parliament.* In: Csink, Lóránt Schanda Balázs – Varga, Zs. András (ed): *The Basic Law of Hungary – A First Commentary.* Clarus Press, Dublin, 2012.

Smuk, Péter: *A Tisztelt Ház szabályai, 2012. Új törvény az Országgyűlésről. [Rules of the Parliament, 2012 – New act on the National Assembly]* in: *Kodifikáció és Közigazgatás, Vol. 1, No. 1, 2012.*

Szente, Zoltán: *Egy- vagy kétkamarás Országgyűlést? [Uni- or Bicameral National Assembly?]* in: Téglási, András (ed.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új alkotmányban? [Is a Second Chamber Needed in the New Constitution?]* Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága, Budapest, 2011.

Szentpéteri Nagy, Richard: *A második kamarák típusai a világban. [Types of Second Chambers in the World]* in: Téglási, András (ed.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új alkotmányban? [Is a Second Chamber Needed in the New Constitution?]* Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága, Budapest, 2011.

Weber, Max: *Politika mint hivatás. [Politics as Vocation.]*

*Józsa Zoltán tanszékvezető egyetemi docens,
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Közigazgatási Jogi és Pénzügyi Jogi Tanszék*

Az egyablakos ügyintézés: európai gyakorlat, hazai távlatok¹

I. Bevezetés

Az egyablakos ügyintézés a modern közigazgatás egyre szélesebb körben alkalmazott szervezeti újítása.² A mai közigazgatás számos feladatot lát el: a klasszikus funkciókon túl (rend és közbiztonság) szerepet vállal az egészségügyben, az oktatásban, a kultúrában, a gazdaságfejlesztésben, a környezetvédelemben és még sorolhatnánk tovább. A történelmi fejlődés során³ az állami feladatok gyarapodása nemcsak a közigazgatási szervek egyre specializáltabb rendszerét hozta létre, de a közfeladatok ellátásba fokozatosan bekapcsolódtak a piaci és non-profit szervezetek is.

A folyamat eredményeképpen napjainkban a közszektor erősen **fragmentált** szervezeti képet mutat, mely nincs összhangban a fogyasztók igényeivel, akik azt várják, vagy legalább is azt szeretnék, hogy az ügyeiket, illetőleg a különböző szolgáltatásokat egy helyen, vagy legfeljebb csak néhány szolgáltatási ponton keresztül tudják elintézni, illetőleg a közjavakat birtokba venni.

Kívánatos volna tehát egy olyan **új szervezeti forma** létrehozása, amely a fogyasztók, az állampolgárok, vállalkozások elvárásainak megfelelően biztosítaná a közszolgáltatásokat a lehető legkisebb idő és költségárfordítással.

A mai modern gazdaságban az emberek sokféle szolgáltatást vesznek igénybe. A szupermarketek többféle étel és italkínálatot nyújtanak, az utazási irodák komplett csomagokat kínálnak, a bankok a számlavezetéstől kezdve a beruházások finanszírozásáig többféle szolgáltatást biztosítanak.

A kormánytól, a közigazgatástól, viszont például a nyugdíjba vonuló, azt várja, hogy az összes igénye lehetőleg egy eljárás során, egy szervezet által nyerjen kielégítést. Ugyanez a várakozása az üzletembernek is, aki raktárakkal akarja bővíteni üzlethelyiségeit, új partnerekkel szeretne együttműködni és további piacokat meghódítani.

A funkcionális differenciálódásnak köszönhetően azonban a hatósági ügyekben és a szolgáltatások biztosításában a legtöbb országban különböző szervezetek illetékesek, s eltérő szabályokat is alkalmaznak. Ráadásul a különböző szintű és hatáskörű szervezetek miatt az

¹ A Magyar Jog- és Államtudományi Társaság által rendezett „Az államreform és a helyi önkormányzatok” című konferencián elhangzott előadás szerkesztett változata. (Kecskemét, 2012. december 7.)

² Például: eGOV (grant IST-2000-28471) is a two year EC funded RTD project (www.egovproject.org)

³ A jóléti állam kialakulása a II. világháborút követően egészen a nyolcvanas évekig a közszervezetek számának látványos gyarapodásához vezetett. A konzervatív, neoliberais államfilozófia a gazdasági, pénzügyi kapacitások korlátozottsága miatt, valamint a hatékonyság növelése érdekében az állam szerepvállalás csökkentése mellett más szektorok differenciált részvételét is kívánatosnak tartotta a közszolgáltatások biztosítása terén.

emberek és a vállalkozások nem is igazán tudják, hogy ki is a valódi felelős, így nem csoda, hogy a hivatalos szervekkel való kapcsolat sokszor frusztrációhoz vezet.

Az **egyablakos ügyintézés** megoldás lehet erre a problémára. Nem véletlen, hogy a közigazgatási szakértők támogatják az integrációt, melynek alkalmazásával az ügyfélközpontú, ügyfélbarát közigazgatás ideája⁴ megvalósítható.

Az integráció azonban csak egy aspektusa a fogyasztói orientációnak. Az ügyfelek a lehető legkisebb erőfeszítéssel szeretnék a szolgáltatásokat megkapni, elkerülve a nehezen érthető, bonyolult szabályokat, eljárásokat. Gyors kiszolgálást akarnak, sorban állás, várakozás nélkül, könnyen elérhető, a munkahelyhez, a lakóhelyhez közel fekvő szolgáltatási pontok révén.

Jóllehet a közszolgáltatásokkal kapcsolatos elvárások, igények viszonylag jól ismertek, a pontos **preferenciákat** azonban nehéz meghatározni, mivel az szolgáltatásról-szolgáltatásra változik.

Németországban Hagen város⁵ lakói az alábbi fontossági sorrendet állították fel: a legfontosabb a barátságos, segítőkész hivatali ügyintéző, ezt követi a jól kezelhető nyomtatványok szükségessége, harmadik az átfogó tájékoztatás, míg a legkevésbé fontos a várakozóhely kialakítása, s végül zárja a sort a hivatali épület jellege.

A választói, ügyféli elvárások másik aspektusa, hogy a közigazgatási szolgáltatások online elérhetőek legyenek. Az európai felmérés⁶ szerint a tele-adminisztráció, a tele turizmus és a tele orvoslás végzett az első helyen, míg a virtuális média, az életbiztosítás és némileg meglepő módon az e-demokrácia végzett az utolsón. Mindez azt jelzi, hogy az emberek interakcióban szeretnének lenni a közigazgatással gyors, egyszerű és átfogó online szolgáltatások révén.

Nemcsak az ügyfelek, de a széles értelemben vett közigazgatás is profitálhat az egyablakos ügyintézésből. Az ügyfél központúság⁷ a legtöbb közigazgatási reform központi eleme. Gyakran akkor is hivatkoznak rá, amikor egyéb célokat kívánnak megvalósítani. Az egyablakos rendszer **több célt** is szolgálhat:

- javíthatja a közigazgatás társadalmi megítélését,
- a hatékony interakciók költségmegtakarítást eredményezhetnek az ügyfél és a hatóság oldalán egyaránt,
- a vállalkozások támogatása és munkanélküliek reaktiválása nemcsak a személyes érdekeket szolgálja, de a társadalmi kiadásokat is csökkenti.

Jóllehet az előnyök nyilvánvalóak, a gyakorlatban igen nehéz a szolgáltatások integrálása. Átfogó strukturális változás szükséges, a párhuzamosságok megszüntetése, az eljárások egyszerűsítése. A politikai problémák⁸ miatt a reformok gyakran nehézkesek, vagy el sem indulnak. Az információs technológia potenciális esélyt kínál a kihívás megoldására, a változások elindítására.

⁴ Az e-közigazgatás elkötelezett hívei – a gyakorlati nehézségekkel kevéssé számolva – nemcsak a kormányzati hatékonyság és szolgáltatásszervezés látványos erősödését vizionálják, de utalnak a kormányok információs és szolgáltatási monopóliumának a megszűnésére is, és végső soron az elektronikus demokrácia eljövételét jósolják.

⁵ H. Kubicek, M. Hagen: One-stop Government in Europe: An Overview. p. 2. <http://www.egov.au/pdfc/OneStop.pdf>. Letöltve: 2013. V. 3.

⁶ Lásd előző mű p. 3.

⁷ Európa országaiban, de a tengerentúlon is alig van olyan olyan közigazgatás-fejlesztési program, amely ne hangsúlyozná az ügyfélközpontúság követelményét. Mindez világosan mutatja a közigazgatás társadalmi szerepének változását.

⁸ A versengő célok között nem szükségszerűen a közigazgatás-fejlesztési javaslatok kapnak prioritást a gazdasági, társadalmi, szociális stb. programok között.

II. Összehasonlító adatok

Az egyablakos ügyintézés iránti érdeklődés fokozatosan növekszik, ennek ellenére kevés megbízható információ áll rendelkezésre a sikeres megvalósítás feltételeiről, az akadályokról. Néhány összehasonlító vizsgálat azonban elérhető Észak-Amerikában,⁹ Hollandiában, az Egyesült Királyságban. A kilencvenes évek elején elvégzett felmérésben 11 ország vett részt, Ausztria, Belgium, Dánia, Anglia és Wales, Finnország, Franciaország, Németország, Írország, Olaszország, Hollandia, és Spanyolország.

A fő kérdések az alábbiak voltak:

- mi a célja az integrált közszolgáltatások bevezetésének, s milyen jövőt szánnak neki?
- milyen technológiát használnak, milyen szinten, milyen célcsoportok tekintetében?
- milyen akadályai vannak az egyablakos ügyintézés elterjedésének?
- milyen tanulságok adódnak a sikeres és a sikertelen programokból, hogyan alkalmazhatók azok az egyes országokban, a különböző szakterületeken.

Az egyablakos ügyintézés az új „Leitbild” a közigazgatási reformok és kutatások rendszerében. A felhasználók nézőpontjából integrált szolgáltatások igénybevételét jelenti egy pontban. Az egyablakos rendszer kényelmes, elérhető és személyes. Jóllehet ezek a sajátosságok már korábban is jelen voltak a közigazgatás-fejlesztési programokban, az új információs és kommunikációs rendszerek elterjedése új távlatokat nyitott.

A célok és az alkalmazott szervezeti forma alapján az egyablakos rendszer három változatát lehet megkülönböztetni, melyek a fejlődés egyes állomásait is szimbolizálják.

A **First stop**, vagy első állomás jellegű struktúra információs pontként funkcionál, akár fizikai vagy virtuális értelemben. A tájékoztatás révén elvezeti az ügyfelet a valódi szolgáltatóhoz. Szoros értelemben itt nem beszélhetünk egyablakos megoldásról, mivel legalább még egy második lépés hiányzik.

Az ún. **Convenience store**, vagy kényelmi pont már több szolgáltatás igénybevételét is lehetővé teszi egy ablak vagy web-site révén, jóllehet ez a rendszer komplex szolgáltatásokra még nem képes.

A valódi **egyablakos rendszer**, éppúgy, mint egy modern járműszalon integrált szolgáltatásokat nyújt, akár több illetékességi területre kiterjedően is. További sajátossága, hogy rendszerint egy hivatalnok szolgál ki valamennyi ügyfelet.

Az integrált ügyintézéssel kapcsolatos nemzeti stratégiák nagy változatosságot mutatnak. Ha kategóriákban gondolkodunk explicit, implicit elképzelésekről, illetőleg azok hiányáról lehet beszélni.

Kifejezett stratégia három ország esetében található. Hollandiában a kilencvenes évek eleje óta a kormány aktívan támogatja az integrált szolgáltatási pontok kialakítását. 1992-ben négy kísérleti programot indítottak el, majd 1996-ban tovább bővítették azokat. Finnországban 1993 óta a kormányzati fejlesztések szerves eleme az integrált közszolgáltatás biztosítása. Olaszországban a helyi önkormányzatok kapták meg az üzleti vállalkozások engedélyeinek az egyablakos ügyintézését. E tárgykörben az egyablakos rendszer használata kötelező.

Implicit stratégia érvényesül Ausztriában, Dániában, Írországban és az Egyesült Királyságban. Ausztriában például kísérleti programok révén tesztelik az egyablakos ügyintézés bevezetésnek lehetőségeit. Az implicit jelleg abban érhető tetten, hogy az integrált szolgáltatás, mint cél, mindenütt prioritással bír, ugyanakkor koncentrált erőfeszítéseket még nem tettek a széles körben történő alkalmazás érdekében.

Belgium, Franciaország, Németország azon államok sorát gyarapítja Spanyolországgal együtt, ahol nem szerepel a kifejezett modernizációs célok között az integrált hivatali

⁹ Például: D. F. Norris, and C. G. Reddick: Local E-Government in the United States: Transformation or Incremental Change? Public Administration Review, January/February 2013, Vol. 73. No.1.

ügyintézés rendszerének kiépítése. A helyzet azonban napról-napra változik. A német szövetségi kormány az információtechnológiai fejlesztések keretében már kitér az egyablakos rendszer bevezetésének a lehetőségére. Ezen államok tekintetében fontos tényező, hogy Franciaország kivételével, szövetségi államok, ahol a tartományi, regionális önállóság jelentős. Mivel a központi szervezeteknek nincs közvetlen közszolgáltatási kötelezettsége, a központi stratégia rendszerint hiányzik, a feladat a tagállamokra, illetőleg azok szubnacionális szintjeire vár.

A nemzetközi gyakorlat szerint az integrált ügyintézés leginkább a **regisztrációs aktusok, cselekmények** (születés, házasság, halál) **tovább az engedélyezéssel kapcsolatos eljárások** területén terjedt el. Közel hasonló szintű az alkalmazás a **gépjármű nyilvántartás** területén is.

Az építési engedélyezéssel, az üzleti vállalkozásokkal kapcsolatos eljárások szintén gyakran szerepelnek az integrált ügyfélszolgálatok palettáján. Az adózással, jövedelem bevallással kapcsolatos eljárások és tevékenységek mivel szorosan kapcsolódnak a pénzügyi és társadalombiztosítási hatóságok profiljához szintén gyakran intézhetők az egyablakos rendszerben.

Az álláskeresők egy további célcsoportot jelentenek az integrált rendszer szempontjából, jóllehet viszonylag kevés kezdeményezés történt ezen a területen. A társadalombiztosítási, jóléti és egészségügyi szolgáltatások többfajta mechanizmuson keresztül érhetők el, s viszonylag magas az egyablakos megoldások száma is.

Az egyablakos rendszer elterjedtsége mérsékelt Európában. Az egyes országokban eltérő kritériumok alapján definiálják az intézmény lényegi sajátosságait. A széles körű bevezetés és alkalmazás az akadályok összetett jellegével magyarázható. Az idézett nemzetközi vizsgálat az alábbi tényezőket nevesítette **akadályként**:

Szervezeti kooperáció hiánya: míg a közigazgatás vertikális és horizontális tagoltsága egyfelől az egyablakos rendszer bevezetésének a szükségességét alapozza meg, addig ugyanez a sajátosság nehézségeket okoz. Különösen a föderális berendezkedésű államokban érzékelhető ez a probléma.

További akadály jelent a szervezetek közötti horizontális együttműködés nem megfelelő szintje. A kooperációs kultúra még nem kellően fejlett. A félelem az erőforrások feletti kontroll elvesztése miatt a kooperációtól való távolmaradást eredményezheti. Szintén kezdeti szakaszban van a különböző szektorok (köz, magán non-profit) eredményes együttműködése is.

Hiányzó jogi szabályozás: mint például digitális aláírás, a magánszféra megfelelő jogi védelmének biztosítása. A nemzetközi tapasztalatok szerint az elektronikus aláírás hitelességének, jogi garanciáinak a megteremtése elengedhetetlen az egyablakos rendszer kiépítése során, különösen, ha a rendszer elektronikus úton nyújtja a szolgáltatásait. Szintén fontos az adatvédelemmel kapcsolatos jogi garanciák kidolgozása. S végezetül a tradicionális bürokrácia lassúsága, ellenállása új jogszabályok elfogadásával és végrehajtásával is csökkenthető.

Technikai és humán erőforrás infrastruktúra: az egyablakos ügyintézés talán legfontosabb feltétele a megfelelő technikai, információtechnológiai háttér megteremtése. Ez lehet közös terminál, integrált ügyfélközpont, call-center stb. A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy a technikai feltételekkel egyenrangú követelmény a megfelelő humán infrastruktúra kiépítése. Ez nemcsak IT képességeket takar. Az egyablakos rendszer új kognitív, kommunikatív és fizikai képességeket igényel mind a felhasználók, mind a köztisztviselők oldalán. Ezért a rendszer működtetőinek a képzése, továbbképzése elengedhetetlen.

Megfelelő finanszírozás: az egyablakos rendszer további kulcseleme a **finanszírozás**. Ez nem pusztán a szokásos szektorális feladatok menedzselését jelenti, hanem jóval túlmutat a

szervezeti határokon. Az állami támogatás mellett a magánszektor érdekeltsége is megteremthető a kellő pénzügyi háttér biztosítása végett.

Kellő politikai támogatás: a politika támogatása és elkötelezettsége nélkül nem lehetséges az egyablakos rendszer intézményesítése. A jövő feladata a közigazgatási reformok összekapcsolása az információ- technológiai kezdeményezésekkel, melynek nyomán az ügyfélközponú, egyablakos rendszer kialakítható.

III. Az egyablakos ügyintézés elméleti kérdései

Portfólió:

Az ellátandó feladatok köre és mélysége is változó. A terjedelem a **szakterületeket** jelzi. A portfólió része lehet csupán a foglalkoztatás, vagy kiterjedhet a nyugdíjakra, társadalombiztosításra, több jóléti szolgáltatásra, szociális ellátásra stb.

A portfólió mélysége az **eljárás sajátosságaira** utal. Az egyablakos rendszer csupán információs pont vagy több ennél, az ügyek végső elintézését is lehetővé teszi. Ha igen, egyszerű vagy bonyolult lépéseken keresztül. Néhány egyablakos megoldás eredményt produkál, ami azt jelenti, hogy nincs szükség további lépésekre az ügyfél részéről. Ha igen, akkor az első fázis rendszerint a szükséges információk összegyűjtése majd továbbítása.

Résztevői struktúra:

A részttevői struktúra lehet egyszerű vagy komplex, egy vagy több partner kooperációja. A résztvevők számát döntően két tényező befolyásolja az **ellátandó feladatok köre**, másfelől pedig a **földrajzi terület** nagysága. Minél nagyobb a lefedett földrajzi terület annál több önkormányzat, illetőleg szervezet lehet részese az együttműködésnek.

Az egyablakos rendszer **több szubnacionális szint** összekapcsolását jelentheti: helyi, területi, regionális, nemzeti szintet. A többszintű egyablakos rendszer ritka, de előfordul. Eltérő típusú szervezetek is közreműködhetnek, azaz köz-és magánszervezetek kollaborációja is előfordulhat. Ez például jellemző az Egyesült Királyságban.

Autonómia:

Az egyablakos rendszer horizontális hálózata gyakran, ha nem is szükségszerűen, központi ellenőrzésnek van kitéve. Ennek mértéke változó. Az autonómia és az ellenőrzés dilemmája annak függvénye, hogy a résztvevők önként vagy kötelezően vesznek részt a kooperációban.

A nemzetközi tapasztalatok a szerint a 70-es évek óta ok a szubnacionális szervezetek formalizált együttműködése a jellemző, központi irányítással, kötelező jelleggel. Az államigazgatás különböző **módszerekkel** ösztönözhet: autoritás révén, információs eszközökkel vagy egyéb módszerek alkalmazásával. Az autoritás alapú ösztönzés kötelezővé teszi a részvételt és a felelősség is megoszlik a partnerek között. Az információs jellegű támogatás inkább tanácsadás jellegű.

Állampolgári közelség:

Az egyablakos rendszert az **ügyfél köré** kell szervezni, nem a folyamat és a cél a meghatározó. Az egyik rendszer közelebb van, mint a másik, a legközelebb a virtuális ablakok vannak, mivel ez esetben az ügyfél az otthonában a számítógépével lép be a rendszerbe.

Eszközök:

Számtalan mechanizmus létezik az egyablakos rendszer működésének az elősegítésére. Vertikális és horizontális mechanizmusok között lehetséges különbséget tenni. A horizontális eszközök olyan instrumentumok, melyek a koordinációt javítják a szervezetek között és a

szervezeteken belül is. Ezek jellegét meghatározza az az elérendő szolgáltatások mélysége, kiterjedtsége.

IV. Nemzetközi példák

Dánia: munkaügyi központok

2002-ben a jobboldali dán kormány kiemelt célként deklarálta egy olyan **foglalkoztatási rendszer** kialakítását, mely csak egy belépési pontot kíván az ügyfelektől. Az állampolgári igények jobb kiszolgálása jegyében megvalósított fejlesztés egyike volt azon központi politikai célkitűzéseknek, melyek 2007-ben strukturális reformokhoz vezettek.

A szerkezeti átalakítások nyomán kétféle egyablakos rendszer került kiépítésre. Az első modell, melyet 77 településen hoztak létre **többszintű kormányablakként** (shared job centres) funkcionált, melyet „közös munkaügyi központnak” neveztek. A konstrukció inkább egyfajta együttműködést, mintsem valódi funkcionális integrációt képviselt. A városok ugyanis megkapták a munkanélküliek ellátását, míg az állam felelt a biztosítottak munkaügyi igazgatásáért és pénzügyeiért. A munkaügyi központok belső szervezetét közösen alakították ki, így az irányítás is megoszlott a központi és a helyi szint között. Az alkalmazottak – részben állami, részben városi kötelékben – közösen végezték mind az állami, mind pedig az önkormányzati feladatokat.

A második modell, mely 14 településen jött létre már **egyszintű kormányablak** volt, melyet „kísérleti központnak” tekintettek. Ez tisztán városi modellt jelentett, mivel mind a munkanélküliek, mind pedig a biztosítottak ügyei egy szervezethez tartoztak.

A kétféle megoldás valójában egy kompromisszum eredménye volt a kormány és a munkaadók, illetőleg a szakszervezetek között. Az előbbi ugyanis az egyszintű városi modellt preferálta, míg az utóbbiak élesen ellenezték a hatáskörök teljes átadását a településeknek. A kétféle rendszer nem bizonyult tartósnak.

2009-ben a költségvetési tárgyalások nyomán a kormány úgy döntött, hogy a városoknak át kell venniük a biztosítottak ügyeit, valamint a munkanélküli ellátások, támogatások kifizetését is. A foglalkoztatással kapcsolatos valamennyi ügy városi szolgáltatás lett, jóllehet a működésre vonatkozó szabályozás központi döntés maradt. A megvalósítás helyi autonómiáját a komplex gazdasági szabályozás jelentősen befolyásolja.

A feladatok összevonása azzal az eredménnyel járt, hogy érvényesült az „alacsonyan függő gyümölcs” (law hanging fruit) metaforája, azaz a hivatalok nagyobb figyelmet fordítottak azokra a munkavállalókra, akik viszonylag egyszerűen és kis költséggel újra integrálhatók voltak a munkaerőpiacon. Ezzel szemben kevesebb figyelem és forrás jutott azoknak, akik az állásvesztésen kívül még további szociális problémákkal is küszködtek. A metafora jól kifejezi a **szervezeti reakció** lényegét: míg a biztosítottak készek a munkára, addig a munkanélkülieknek csak 33 %-a alkalmas és képes rövid úton visszakerülni a munka világába. Igazolódott tehát, hogy a városi önkormányzatok – különösen pénzügyi válság idején – csak nehezen tudják a munkaerőpiac strukturális ingadozásait követni, ahhoz adekvát módon igazodni.

Norvégia: foglalkoztatási és jóléti hivatalok

2001-ben a norvég parlament arra kérte a kormányt, hogy vizsgálja meg három meghatározó jóléti szolgáltatás a **társadalombiztosítás**, a **foglalkoztatás** és a városi **szociális ellátás** összevonásának, integrációjának lehetőségét.

A cél az ügyfélközpontúság erősítése, a hatékonyság javítása, a holisztikus szemlélet alkalmazása volt. 2005-ben a parlament egy új szervezetet hozott létre **Foglalkoztatási és Jóléti Ügynökség** (New Employment and Welfare Administration) néven. A szervezet

integrálta a biztosítással és a foglalkoztatással kapcsolatos ügyeket, de a szociális szolgáltatások továbbra is helyi hatáskörében maradtak.

Az Ügynökség minden városban kialakított egy egyablakos ügyintézési pontot a három szolgáltatás közös biztosítására. Az egyablakos szervezetek Foglalkoztatási és Jóléti Hivatalként működtek. A rendszer lényegében egy kooperáció volt, a kormányzati hatáskörbe tartozó biztosítási és a foglalkoztatási és az önkormányzati kompetenciát képező szociális szolgáltatások végrehajtása céljából. A városok részvétele kötelező volt, mivel a szociális ellátásokat csak az egyablakos rendszeren keresztül lehetett igénybe venni.

A partneri együttműködés koránt sem bizonyult zökkenőmentesnek. A kezdetektől fogva ugyanis ellentmondás feszült a kormányzati szolgáltatások standardizálása valamint a helyi szociális ellátások rugalmas, adaptív gyakorlata között. Az ügynökség kötelező, egységes menedzsment modellben és portfólióban gondolkodott, míg az önkormányzatok elvetették azt.

A programot 2006-2010 között hajtották végre. Tíz önkormányzattól kilenc szerepeltette a nem kötelező feladatokat is a portfóliójában. Volt olyan helyhatóság, mely nemcsak a drogfüggők ügyeit, de a lakásproblémákat is az egyablakos rendszer keretei közé illesztette. Elfogadták a kötelező menedzsment elveit is, mivel úgy vélték, hogy nemcsak a helyhatóságot, de az államot is képviselik az ügyfelek előtt.

A többszintű együttműködés a Foglalkoztatási és Jóléti Ügynökségek keretében jelentős szervezeti innovációt testesített meg a norvég közigazgatásban, mivel az egyablakos rendszer a **szolgáltatásokat** állította a középpontba nem pedig az azokat megvalósító szervezeteket.

Nagy Britannia: kiemelt munkaügyi központok

Nagy Britanniában a társadalombiztosítási szolgáltatásokat, mint végrehajtási ügynökségek a **Kiemelt Munkaügyi Központok** (Jobcentre Plus) biztosítják, melyek a Foglalkoztatási Szolgálat (Employment Service) és a Segélyezési Ügynökség (Benefits Agency) összevonása révén jöttek létre 2001-ben. Korábban a Foglalkoztatási Szolgálat segítette az álláskeresőket, valamint időszakos pénzügyi ellátást is biztosított a számukra. A Segélyezési Ügynökség társadalombiztosítási hivatalai a munkaerőpiacról kiszorultakat támogatták, így többek között a fogyatékkal élőket és az egyedül álló anyákat is.

A Kiemelt Munkaügyi Központ felállítása révén integrálták a szolgáltatásokat, s egy keretbe vonták a két ellátotti kört. Az ügynökség a központi kormány szerveként funkcionál, élén a hivatalvezetővel.

A helyi kiemelt munkaügyi központok a központi ügynökség végrehajtó szerveként foglalkoztatási és társadalombiztosítási szolgáltatásokat biztosítanak a munkaképes korú lakosság számára. A szervezetek függetlenek az önkormányzatoktól. Egy önálló szervezet, a Bevételi és Vámhivatal hatásköre a társadalombiztosítás és az azzal kapcsolatos juttatások, mint például a gyermekkedvezmény, anyasági segély stb. biztosítása. Az önkormányzatok a lakhatási támogatás területén illetékesek. A munkaügyi központok teljesítménymutatók alapján látják el feladataikat.

A munkaügyi központokat egyablakos rendszernek tekintik, melyek a munkaképes lakosság számára nyújtanak integrált szolgáltatásokat. A front line szolgáltatások elektronikus úton elérhetők, melynek nyomán minden releváns információ megkapható.

A központ működésével kapcsolatban eltérőek voltak a lakossági reakciók. Főként a beteg, fogyatékos, az angolt anyanyelvűként nem használók számára jelentett nehézséget az ügyintézés, ami arra utalt, hogy az egyéniesített, személyhez kötött eljárás még nem a rendszer erőssége.

A munkaügyi központok egy tíz éves fejlesztési program első állomását jelentik. A kormány egyfelől aktív szerepvállalással kívánja a munkaerő politikát befolyásolni, másfelől

hangsúlyt helyezett az **ún. közös kormányzással** (joined-up)¹⁰ kapcsolatos elképzelések megvalósítására. Ezen túl fontos volt a társadalombiztosítási szektor fragmentáltságának a csökkentése, a koordináció javítása is, mivel a nagyszámú, a társadalombiztosítás különböző szegmenseivel foglalkozó szervezet hajlamos volt saját céljait a rendszer egészének az érdekei elé helyezni.

V. Magyarország

Az e-közzolgáltatások végzésére vonatkozó Európai Unió ajánlás a „Common List of Basic Public Services” a tagállamok számára kötelezettségeket határoz meg az állampolgárok, illetve az üzleti élet szereplőinek elektronikusan nyújtható közzolgáltatások körére, és az interneten keresztül történő igénybevételük szintjeire vonatkozóan. Ennek alapján az e-közigazgatás négy szintje különböztethető meg:

1. szint: online információszolgáltatás,
2. szint: egyszerű interaktivitás: az ügyleíráson túlmenően az ügyintézéshez szükséges űrlapok, nyomtatványok letölthetősége,
3. szint: kétirányú interaktivitás: az űrlapok interneten is kitölthetőek és továbbíthatók,
4. szint: teljes körű elektronikus ügyintézés: űrlap online letöltése, hitelesítése, továbbítás, döntés, kézbesítés.

2007-ben jelent meg az az e-közigazgatás 5. szintje az ún. proaktivitás, (targetizáció) amely a sokat hangoztatott szolgáltató állam megjelenését teszi lehetővé. E szinten az állampolgárt előre értesítik, hogy ügyet kell intéznie és kezdeményezheti is az ügyintézés (pl. személyes okmányok lejárta).

Magyarországon a hivatalok többsége az 1 és a 2. szintet teljesíti. Az elmúlt évek pályázati lehetőségeinek és a központi rendszer szolgáltatásainak köszönhetően a nagyobb városok¹¹ közül többnek sikerült az e-közigazgatási rendszerét a 3. és a 4. szintre fejlesztenie.

Az EU a tagországok e-közigazgatásának fejlettségét 20 közzolgáltatás vizsgálatával méri le. A Listában 12 az állampolgároknak (személyes iratokkal kapcsolatos, gépjármű ügyintézés, jövedelemadó bevallás, álláskeresés segítése, építése engedély, könyvtárak, anyakönyvi ügyintézés, felsőoktatási jelentkezések, lakcímváltozás stb.) és 8 az üzleti partnereknek szóló (adóügyintézés, cégbejelentés, vámügyintézés, közbeszerzés, környezetvédelemmel kapcsolatos bejelentések stb.) szolgáltatás szerepel.

Az EU 20 szolgáltatás aggregált kidolgozottságának a mértéke 2005 decemberében már meghaladta a 80%-ot, így hazánk az európai összehasonlításban a tagországok rangsorában a középmezőnybe került.

Magyarország 2007 és a 2013 között 22,4 milliárd uniós támogatásban részesül, a fejlett országokhoz való felzárkózás céljából. A fejlesztési stratégiai programját az Új Magyarország fejlesztési terv tartalmazza, magába foglalva az Államreform Operatív Programot és az Elektronikus Közigazgatási Operatív Programot.

Az ÁROP prioritásai a következők: folyamatok megújítása és szervezetfejlesztés, az emberi erőforrások minőségének a fejlesztése, a kormányzási és megújulási képesség javítása.

Az EKOP prioritásai: a közigazgatás és a közigazgatás belső folyamatainak a szervezése, a közigazgatási szolgáltatásokhoz való hozzáférést támogató infrastrukturális fejlesztések.

¹⁰ Lásd erről bővebben: C. Pollitt: Joined-up Government: a Survey. Political Studies Review, 2003. Vol. 1.

¹¹ Miskolc, Győr, Szombathely, Szeged, Kecskemét stb.

A 2011-ben megjelent Magyary 11.0 program önálló alfejezetben foglalkozik az ügyintézés egyszerűsítésének, s a hatósági eljárások fejlesztésének a problémájával, az állampolgárok és a közigazgatási szervek kapcsolatának új alapokra helyezésével.

A célok között szerepel olyan kormányzati ügyfélszolgálati rendszerek kiépítése, melyek segítségével megvalósul az egyablakos ügyintézés, kulturált környezetben, felkészült munkatársak segítségével.

2011. január 3-án megnyílt az új típusú ügyfélszolgálati rendszer első 29 irodája. A tervek szerint néhány éven belül az egész országot behálózzák majd a kormányablakok, egyenlő hozzáférést biztosítva valamennyi ügyfél számára lakóhelytől függetlenül.

A 2012-ben megjelent Magyary 12.0 program kiemeli, hogy a 29 kormányablak kiépítése az első fázisa volt az egyablakos ügyintézés általánossá tételének. A fejlesztés második szakasza a kormányablak területi szintjen történő általános kiépítése, az egyablakos ügyintézési pontok közelebb hozása az állampolgárok lakó vagy munkahelyéhez.

A fejlesztés kiterjed az államigazgatási ügyek meghatározására, a szervezeti rendszerre, a földrajzi elhelyezésre, a fizikai megjelenésre, a működésre és a személyi állományra.

2012-től megindul a Nemzeti Közszolgálati Egyetem keretében a kormányablak ügyintézői képzés, közel 6000 főre kiterjedően.

2014-re a tervek szerint több mint 300 kormányablak fog működni, mintegy 3000 ügyintézési hellyel, ide értve az alkalmas vasúti pályaudvarokat is.

Az integrált ügyfélszolgálati rendszer jövőbeli pályáivét a Magyary 13.0 program fogja részletezni. A hazai adaptációt a 2012-ben az OECD-vel kötött keret megállapodás¹² is segíti, melynek 2. számú építőeleme a közigazgatási eljárás egyszerűsítése és az egyablakos ügyintézés bevezetése a Jó állam koncepciója részeként. Az OECD szakértői tanácsadói, elemzői munkával segítik a fejlesztések sikeres megvalósítását.

VI. Hazai jellemzők nemzetközi összevetésben

A kormányablakok nem jelentik az első és előzmény nélküli integrált ügyfélszolgálati rendszert a magyar közigazgatásban.

Már 2000 óta működik a Belügyminisztérium irányítása alatt a szervezetileg az önkormányzatokhoz tartozó Okmányirodák rendszere. Eredetileg 152 ilyen egység létezett az országban, majd számuk 2012-re 280-ra növekedett.

Az okmányirodák hatásköre is fokozatosan bővült, jelenleg az állampolgárok személyi okmányait állítják itt ki, vállalkozói igazolványokat, vezetői engedélyeket, útleveleket adnak ki és végzik a járművek regisztrációját. Fontos feladatot látnak el a választások technikai, informatikai hátterének biztosításában is. Az okmányirodák felállításának eredeti célja egységes, összekapcsolt integrációs hálózat létrehozása volt, melynek révén a regisztrációs eljárások és a dokumentumok kiállításának a költségei és időigénye minimalizálható. E mellett a különböző adatbázisok és jelentések integrált back-office rendszeren keresztül történő összekapcsolása segítséget nyújt a bűncselekmények megelőzésében és felderítésében.

Sajátos módon a kormányablakok az okmányirodáktól függetlenül jöttek létre mind jogi-szervezeti, mind pedig infrastrukturális szempontból. További jellemző, hogy a kormányhivatalok felállítása valamint az egyablakos rendszer kiépítése egy tipikus felülről lefelé kiépített (top-down) mechanizmus volt, mely valójában kettős célt szolgált. Egyfelől

¹² 62/2012. (IV. 2.) Korm. rendelet Magyarország Kormánya és a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) közötti közigazgatás-fejlesztési keret megállapodás kihirdetéséről.

lehetővé vált a dekoncentrált szervezeti rendszer integrációja,¹³ másfelől pedig transzparens, kiegyensúlyozott, színvonalas államigazgatási közszolgáltatások¹⁴ biztosítása.

A jelenlegi kormányablakok **feladat-és hatáskörét három nagy csoportba** sorolhatjuk:

- Az ügyfélkapu révén segítséget nyújtanak az állampolgároknak a különböző formanyomtatványok kitöltésében,
- Nyolc ügytípusban, többnyire szociális és egészségügyi kérdésekben tájékoztatást adnak a követendő eljárásról és a határidőkről, az ügyfelek jogairól és kötelezettségeiről, továbbá segítenek a nyomtatványok kitöltésben is,
- Az ügyfelek kérelmei és a csatolt dokumentumok továbbításra kerülnek a kormányzati hivatalokhoz. E körben időszakos átfedés van a kormányablakok és az elektronikus elérhetőséggel rendelkező hatóságok között, mely a jövőben vélhetően meg fog szűnni.

Ha a nemzetközi gyakorlatot tekintjük referenciának, akkor a jelenlegi magyar megoldással kapcsolatban az **alábbi megállapítások** tehetők:

1. A magyar kormányablakok portfóliója, szemben a nemzetközi gyakorlattal, kifejezetten széles. (hivatalosan 61, nem hivatalosan 70-80 ügytípus). Több tucat, homlokegyenest eltérő ügycsoportot tartalmaz, a regisztrációs aktusoktól kezdve a szociális, egészségügyi, családi ügyeken keresztül egészen az építési ügyekig, vállalkozásokig.
2. A feladatcsoportok mélysége változó, legtöbb esetben a kormányablak információs központként funkcionál, front-officeként, az érdemi ügyintézés a back-office okra vár, azaz a kormányablak csak fogadja és továbbítja a megkereséseket.
3. Ami a részvételi struktúrát illeti a magyar megoldás e tekintetben is unikum, mivel a konstrukció közel 30, jellegében is különböző egység integrációját jelenti, szemben a nyugat-európai gyakorlattal, ahol 1-3 között mozog az együttműködő szervezetek száma.
4. Végül a résztvevők autonómiája is érdekes képet mutat, mert a részvétel kötelező a nevesített szervezeteknek, továbbá számos funkció, mint például az emberi erőforrás gazdálkodás, a finanszírozás, támogató szolgáltatások központi ellenőrzés alatt állnak, minimális önállóságot biztosítva.
5. Jelen pillanatban nem ismert a kormányhivatalok és a járási hivatalok mellett létesítendő kormányablakok közötti munkamegosztás választóvonalát, tovább nincsenek pontos információk a szervezeti átalakítások valós költségeiről sem.

Összességben tehát a kormányablakokkal kapcsolatos kormányzati politika **központosított, széles szakterületeket ölel fel, egységes, és felülről lefelé irányított.**

VII. Következtetések

Az egyablakos ügyintézés, mint az integrált ügyfélszolgálat korszerű, hatékony, költségtakarékos formája valódi értelmét csak a széles körű igénybevétel révén nyeri el. Ez ad valódi, társadalmi legitimitációt mindenfajta szervezeti vagy funkcionális átalakításnak a közigazgatásban. Ehhez az szükséges, hogy a lakosok, állampolgárok a hagyományos ügyintézési szokásai megváltozzanak, s adott esetben ne munkaidőben, hanem akár 18.00 után intézzék hivatalos ügyeiket. Jelenleg még nem ez a helyzet.

¹³ A dekoncentrált szervek reformja a kilencvenes évek óta napirenden volt, mivel az ágazati érdekek mentén létrejövő, s a feladat-és hatásköröket illetően gyakran átfedésben levő szervezetek sem költségtakarékosnak, sem pedig kellően hatékonyak nem bizonyultak.

¹⁴ A kistélepülések korlátozott szakmai és személyi kapacitásainak köszönhetően nem voltak képesek minden esetben jó színvonalon ellátni hatósági feladataikat.

Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy a kialakult, rögzült szokásokat csak fokozatosan, több generáció eltérő gyakorlata és szemlélete révén lehet megváltoztatni.

Az érdemi ügyfélforgalom, s a kormányablakok hatékonysága jelentősen növelhető, ha a nemzetközi tapasztalatok alapján a jelenlegi portfólió, az elintézhető ügyek köre felülvizsgálatra kerül és az **egymáshoz közel álló vagy kapcsolatban** levő ügycsoportok elintézésére nyílik majd mód, ily módon is kihasználva a szervezeti szinergiából fakadó előnyöket. Ennek fontos feltétele az interoperabilitás,¹⁵ azaz az eljárásban érintett szervek közötti közvetlen, kiszámíthatóan működő technikai kapcsolat.

A fejlesztések további megalapozása céljából indokolt teljesítménymutatók kidolgozása, a folyamatos monitoring alkalmazása mellett. Politikai és szakmai döntés nyomán a rendszer még meglévő redundanciáit a jövőbeli korszerűsítések során meg kell szüntetni, már csak a költségtakarékosság meghatározó követelménye miatt is.

A hazai fejlesztési elképzelések kidolgozása során nem hagyhatók figyelmen kívül azok az új, innovatív, a közigazgatás legitimitását és megbecsültségét, társadalmi hasznosságát elősegítő programok, melyek óvatos és koncepciózus adaptációja jól szolgálja a nemzeti érdekeket.

Ugyanakkor a nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy a fejlődés jelen fázisában kevés bizonyíték van arra vonatkozóan, hogy az elektronikus kormányzás gyökeresen¹⁶ átalakította volna az információs rendszereket, s a szolgáltatási gyakorlatot, valamint a közigazgatás és a társadalom kapcsolatát. Az e-közigazgatás adaptációja szorosan összefügg a várható előnyök és a rendelkezésre álló erőforrások egyensúlyától, azon túl, hogy a kormány, az önkormányzatok széles körű tájékoztatási programmal segíthetik a felhasználók „cyber térrel” kapcsolatos ismereteit.

¹⁵ Az interoperabilitás három szintje különböztethető meg: technikai, szemantikai és szervezeti. Lásd erről részletesen: Majzikné Bausz Ágota: Az e-kormányzat, e-közigazgatás problémái és terminológiai vonatkozásai Magyarországon. Magyar Terminológia 1 (2008) 1, 59-76.

¹⁶ Inkább fokozatos, lépésről-lépésre haladó fejlődésről lehet megalapozottan beszélni, mely folyamatnak szükségszerűen vannak megtorpanásai és a gyorsabb szakaszai.

Irodalomjegyzék

Askim, Jostein, Fimreite, Anne Lise, Moseley, Alice and Pedersen, Lene Holm: *One-Stop Shops for Social Welfare: The Adaptation of an Organisational Form in Three Countries*. Public Administration, Vol. 89. No. 4. 2011. pp. 1451-1468.

Felber Zsófia: *Az elektronikus közigazgatás szabályozása hazánkban az európai uniós stratégiák tükrében*. Pro Publico Bono, 1. évf. 2. szám, 2011/2.

Fülöp Péter: *A magyar elektronikus közigazgatás helyzete, kitekintés a felsőoktatás elektronikus rendszereire*. Glossa Iuridica-II. évfolyam 1. szám pp. 6-9.

Hajnal, György and Kovács, Éva: *Analyzing the Motives of Reforming Central Government Coordination in Hungary: A Case Study of One-Stop-Government Reforms*. Manuscript, 2013.

Kubicek, Herbert and Hagen, Martin: *One-Stop-Government in Europe: An Overview*, Bremen: University of Bremen, 2001.

Magyary Zoltán *Közigazgatás-Fejlesztési Program (MP 11.0) A Haza Üdvére és a Köz Szolgálatában* KIM, 2011. Június 10.

Magyary Zoltán *Közigazgatás-Fejlesztési Program (MP. 12.0) A Haza Üdvére és a Köz Szolgálatában* KIM, 2012. Augusztus 31.

Pollitt, Christopher: *Joined-up Government: a Survey*. Political Studies Review, 2003. Vol.1. pp. 34-49.

The Case for E- Government: *Excerpts from the OECD Report „The E-Government Imperative”* OECD E-Government Task Force, 2003.

Winner, Maria A.: *A European Perspective Towards Online One-Stop Government: the eGOV project*. ELSEVIER, Electronic Commerce Research and Application 1 (2002) pp. 92-103.

*Komár Béla PhD-hallgató,
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Budapest Főváros Kormányhivatala XIV. Kerületi Hivatala, hatósági ügyintéző*

Az SPS magyarországi bevezetéséről

Kék alapon, sárga körben tizenkét csillagok. Mondjátok milyen jövőt, hozhattok? A hazai mezőgazdaság számára az elmúlt 22 év az állandó alkalmazkodás és a mélyrepülés korszaka volt. A rendszerváltás kezdetén elhibázottan részleges kárpótlást hajtottak végre. A piacot megnyitották a külföldi tőke szabad áramlásának, kialakultak a vitatott, optimálisnak nem mondható üzemgazdasági struktúrák, rendszeresen ismétlődő vitákkal (egyéni gazdaság, családi gazdaságok, társas vállalkozás), végezetül pedig a 2004-es EU csatlakozás borzolta a kedélyeket. Cuius regio., akié a föld. Szándékosan nem idéztem tovább a régi latin és németalföldi vallásháborúk vezérmondatának első tagmondatát, amely napjainkban már talán máshogy folytatódik a gazdák szemszögéből: „azé a támogatás? Avagy bevezessük, vagy ne alkalmazzuk az SPS-t?” Válaszút elé érkeztünk. A fenti két nem magyar mozaik szó talán sokak emlékeiben úgy rögzül, hogy az egy olyan komplex jelentést hordoz, amely egyrészt kihívást jelent a jogalkotónak és a jogalkalmazónak, másrészt felkelti a nyilvánosság és a tudomány érdeklődését. Mások úgy emlékeznek, hogy csak a kárpótlás körüli viták bírtak olyan hevességgel, mint az SPS és a SAPS támogatási rendszer körüli viták. Az agrárjogban, mind az agrárpolitikában a kárpótlás, és a külföldiek földvásárlási moratóriumának kérdése után a harmadik megoldandó kérdésként sorolhatjuk. Vannak azok, akik úgy gondolják, hogy e tanulmány témája körüli vita lezárult a 142/2010 AB határozattal. E tanulmány alapján igyekszem bebizonyítani, hogy ők tévednek. A kérdés ugyanis, mind a mai napig, az EU 2013-ban megváltozó agrárpolitikájának köszönhetően jelenleg nemzetstratégiaileg nincs lezárva, átfogó és azonnali hatáselemzést kíván, és az agrárpolitika részéről egy egységes határozott fellépést és állásfoglalást a megosztódás helyett. Ugyanakkor az a lehetőség is felmerült, hogy a két rendszer, mint emberi agy szüleménye, egyáltalán vajon illeszkedik változó világunkhoz? A támogatási rendszerek célja és érdeke vajon egyezik-e a magyar emberek, a magyar jogalkotó érdekeivel? Amikor a két támogatási rendszert kitalálták és megalkották, akkor milyen, melyik haszonélvező rétegnek próbáltak kedvezni? Felmerül a támogatási rendszerek felülvizsgálatának gondolata is: Mi van akkor, ha ezek a rendszerek már esetleg meghaladtak egy bizonyos időszakot a mezőgazdaságban és nincsenek már hasznára az agrárpiaconak, azon belül a földpiacnak. A földtulajdonosok, és nem földtulajdonosok körében a földárakra gyakorolt hatás sem egyértelmű. Közgazdaságilag a támogatási rendszerek bevezetésének kérdése felveti annak a kérdését is, hogy vajon előreviszik vagy hátráltatják-e a mezőgazdasági termelést, növelik vagy csökkentik a mezőgazdasági termékek hozamát?

A fenti kérdések megválaszolása többoldalú elemzést kívánnak meg, melyekre e tanulmányban sor kerül. Ahhoz, hogy megértsük a jogalkotók tényleges szándékát és magatartását először meg kell vizsgálnunk, hogy vajon milyen érdekek húzódnak meg az SPS rendszerrel kapcsolatos vita mögött, mi volt a véleménye az SPS-ről a Köztársasági Elnök úrnak, ezzel kapcsolatban milyen álláspontot képviselt a földművelésügyi és vidékfejlesztési

miniszter, az idő múlása és a közösségi jogban bekövetkezett időközi változások mennyiben teremtettek új helyzetet.

I. Az SPS bevezetésének háttere

Az EU új költségvetési időszaka 2007-ben kezdődött és 2013-ig tart. Ezen időszak alatt Magyarországon a mezőgazdaság – az optimista felfogás szerint – soha nem látott összegű támogatásokhoz juthat, ha alkalmazkodik mind intézményi, mind az eljárási kérdésekben az EU által megkövetelt feltételekhez. Az EU által megkövetelt feltételek a 2003-as agrárreform időszakában gyökereznek, ott pedig fontos megvizsgálni, hogy kik, azaz, mely tagállamok, érdekérvényesítő képessége alakítja a szabályokat, valamint, milyen célok vezérelték a közös szabályozást. Ezért szükséges e tanulmányban egy rövid tömör nemzetközi kitekintés a szakirodalmi álláspontok alapján.

I.1. A 2002-es októberi megállapodás a hosszú távú finanszírozási plafonról előre vetítette a Közös Agrárpolitika reformját. A KAP nettó fő befizetői – különösen Németország – egyre gyakrabban hangoztatták, hogy meg kell fontolni az uniós költségvetés kizárólagos finanszírozó szerepének újragondolását. Ezt a javaslatot a KAP fő-haszonélvezői, így pl. Franciaország elutasították. Az érdekérvényesítő tagállamok egyben kompromisszumra jutottak: a közös agrárpolitika hosszú távú finanszírozhatóságának fenntarthatóságának kulcsa a támogatások és a termelés lehető legerőteljesebb szétválasztása lett. A 2002 közepén kezdődő egy évig elhúzódó agrárreform-tárgyalások tárgya során a célkitűzés lett a támogatások és a termelés szétválasztása, szabályozás egyszerűsítése, fenntartható mezőgazdasági termelés és a fogyasztók igényeinek fokozottabb érvényesítése, ezen belül a minőségi termelés, élelmiszerbiztonság, környezetvédelem szempontjainak erősítése, vidékfejlesztés szerepének növekedése, mezőgazdasági termelés versenyképességének erősítése, WTO követelmények kielégítése, az agrár költségvetési- fegyelem betartása. A fenti célkitűzések mentén 2003 júniusában végül sikerült megállapodásra jutni olyan agrárreformról, amely 4 prioritást kapott.

I.2. Kimunkáltak egy összevont gazdasági támogatási rendszert, amely a termelés és a támogatás részleges elválasztására épült. Ez az ún. SFP. (Single Farm payment). Itt a lényeg, hogy a korábban különböző jogcímenek nyújtott közvetlen támogatásokat, gazdaságonként egy összegben fizetik ki, amelyet 2000-2002 között folyósított összegek átalányként számítottak ki. A közvetlen kifizetéseket elválasztották (decoupling) a termeléstől, azaz a termelőt és nem a terméket támogatják. A gyakorlatban azonban csak részleges elválasztás történt, miután a tagállamok különböző rugalmas mérlegelési lehetőségeket kaptak arra, hogy az elválasztást egyes termékekre vonatkozóan milyen mértékben alkalmazzák.

I.3. Moduláció, avagy a közvetlen kifizetések csökkentése. Lényege, hogy 5000 euró feletti rész összegét gazdaságonként 2005-ben 3%-kal, 2006-ban 4 %-kal, 2007-től 5%-kal csökkentették a közvetlen kifizetések során. Habár a Bizottság javasolta, hogy vezessenek be éves támogatási maximumot a nagygazdaságok túlzott támogatására (ez gazdaságonként 300.000 euro lett volna), a javaslatot mégsem fogadták el.

I.4. A kifizetéseket összekötötték környezetvédelmi, élelmiszerbiztonsági, állat és növényegészségügyi, állatjóléti és egyéb előírásoknak való megfeleltetési követelményekkel. (angolul: cross-compliance).

I.5. Növekvő forrásokat biztosítottak vidékfejlesztésre, így különösen, élelmiszerbiztonsági, állat, növény, állatjóléti követelmények teljesítése érdekében. Az új reform megvalósítása, a közvetlen kifizetések termeléstől való függetlenítése, valójában csak 2005. január 1-jén kezdődött el az SFP koncepciójából kiindulva. A tagországok lehetőséget kaptak arra, hogy 2006. december 30-ig a régi rendszerben fizessék a támogatásokat. A modellválasztás során a tagállamoknak a korlátozott nemzeti mozgástér keretében lehetőségük nyílt, hogy megválasszák a támogatások kiszámításának és működtetésének rendszerét.

1.6. A támogatások kiszámításának és működtetésének rendszere

A régi tagállamok a közvetlen kifizetéshez a) történeti bázisú, b) tisztán regionális, és c) vegyes, hibrid modell között választhattak. A változatok közötti alapvető eltérést a támogatási jogosultság viszonyítási alapja jelenti: vagy a termelők korábbi teljesítményei alapján, vagy a regionális átlagérték alapján folyósítják a támogatásokat. Az SPS támogatási rendszer modelljei vonatkozásában a három modell jellegzetességeit az alábbiakban összegezhetjük:

I.6.1. A történelmi SPS modell jellemzői, hogy a támogatottsági jogosultság a referencia időszakban megművelt átlagos terület méretétől függ. A jogosultság értékét a támogatási referencia összeg határozza meg, amit a termelők által a referencia időszak alatt megszerzett támogatások összege és ugyanezen időszak alatt megművelt és támogatásra is jogosult terület szorzata ad. Jogosult terület az összes mezőgazdasági terület, kivéve az ültetvényeket és a nem mezőgazdasági területeket. Az egységnyi jogosultság úgy számítható ki, hogy az egyedi összeget el kell osztani a referencia időszaki jogosult terület nagyságával. A jogosultság aktiválása az adott évben úgy történik, hogy a jogosultsággal megegyező nagyságú területtel kell rendelkezni. A gazdálkodó minden terményt termelhet beleértve a korábban nem támogatott növényeket, így zöldséget is és étkezési burgonyát.

I.6.2. A területalapú vagy regionális (flat rate) SPS modell főbb jellegzetességei közül kiemelendő, hogy a jogosultság mértékét nem az egyes termelők, hanem a régió összes termelője eredményeinek átlaga alapján határozza meg. A régiós szinten kumuláltan megjelenő támogatási összeget elosztják az SPS bevezetésének évében jogosult földterület nagyságával. Az eredmény adja az egységnyi jogosultság értékét. Ez a modell nincsen tekintettel arra, hogy az üzem milyen mezőgazdasági tevékenységet folytat, milyen támogatásokat kapott vagy milyen a termeléshez köthető költségei vannak. Ennek eredményeként régió szinten az összes jogosultság egységes összegű. A referencia összeg, tehát a referencia időszak alapján régió szintű átlány összegekből jön ki. A jogosultság aktiválásának feltétele, hogy az SPS bevezetésénél aktív termelő legyen. A jogosult terület ugyanaz, mint a történelmi modellnél azzal a különbséggel, hogy hagyományos zöldség-gyümölcs vagy étkezési burgonya termőterületre is adható speciális támogatási jogosultság.

Egységnyi jogosultság úgy számítható ki, hogy a regionális összeget osztják az SPS alkalmazásnak első évében meglévő jogosult terület nagyságával, minden termelő jogosultságait az első év alapján kapja meg. A jogosultság aktiválása ugyanúgy történik, mint a történelmi modellben. A gazdálkodó minden terményt, zöldséget, gyümölcsöt, étkezési burgonyát a jogosultság nagyságáig termelhet. A regionális modellben az átlánytámogatás miatt nem élezi a gazdaságok közötti jövedelemhelyzetet, hiszen a szélsőségesen jól és rosszul teljesítők is ugyanakkora támogatásban részesülnek. Egyúttal az átlánytámogatás miatt kevesebb adminisztrációval is jár. A rendszerben a szétterítési hatás miatt megjelenő egységnyi prémiumok mérséklék a versenyképtelen termelők lemorzsolódását.

I.6.3. Az úgynevezett **hibrid** modellben a referencia összeg az egyes szektorok esetén regionális átlány összeg más esetekben a történelmi alapú egyedi összegek. A jogosultság

aktiválásának feltétele minden az SPS bevezetésénél aktív termelő. A hibrid modell alapvetően a két alapmodell kombinációjából indul ki. Az előnyök ötvözése és a hátrányok mérséklése révén a tagállamok (indokolt esetben) a történelmi és a területalapú jogosultságok elegyesítésével határozhatják meg a jogosultság összegét. A hibrid modellnek több változata is kialakítható. Két csoportba sorolható, horizontális hibrid, vertikális hibrid. Mindkét esetben az adott régióban termelő valamennyi gazdálkodó számára átalány támogatási jogosultságot biztosítanak a regionális felső határérték adott százalékában. A hibrid modell felkínálja azt a lehetőséget, hogy a területalapú és történelmi elemekre épülő támogatási allokációs arány idővel változhat. A hibrideken belül megkülönböztetnek még statikus és dinamikus hibrideket, aszerint, hogy a rendszer változatlan vagy eleve változó elemeket foglal magába.

1.6.3.1. A horizontális hibrid esetében a támogatási jogosultság egységértékéhez hozzáadódik az az összeg, amit a gazdálkodó a történelmi modell alkalmazása alapján kapna meg. Ez a hozzáadott érték azonban csak a regionális határérték fennmaradó részének arányában teljesül. A vertikális hibrid esetében az egységnyi jogosultság mértéke adott esetben megemelkedik az összeg 100%-ával, amelyre a gazdálkodók jogosultak a történelmi modellben a létező támogatás alapján. Az SPS működési alapjának részletes bemutatása után megjegyzendő, hogy a szakirodalom még részletesebben elemzi.¹ Az SPS három fő modelljét tekintve a szakirodalom álláspontja az, hogy a jogosultságok kiosztási módja befolyásolja a jogosultságok hektáronkénti értékét, mivel eltérő a referencia összeg és eltérő az egységnyi jogosultság mértéke is. Az SPS, Egységes támogatási rendszer, mint a termeléstől teljesen elválasztott átalánytámogatás, egy meghatározó eleme lett a KAP szabályozó rendszerének.²

I.7. Az SPS jellemzői

A részleges szétválasztáson keresztül biztosított lett egy derogációs lehetőség is, amelyet a nemzeti, regionális érdekek védelme érdekében érvényesítettek az egyes tagállamok. A növénytermesztési szektorban a derogáció lehetőségével lehet élni a GOFR³ gabonanövények területalapú támogatásának legfeljebb 25%-a erejéig vagy a durumbúza esetén a tradicionális termelő körzetekben fizetett területalapú kiegészítő támogatás legfeljebb 40%-a, vetőmagok közvetlen támogatásának 100%-a, 2006-tól 2010-ig dohányprémium legfeljebb 100%-a, komlótermelés támogatásának legfeljebb 25%-a. Az állattenyésztési szektorban a borjú vágási támogatás 100%-ra emelkedett, a húshasznú tehén-prémium 100%-ra és a felnőtt állat vágási prémiuma 40%-ra, a speciális vágómarha-prémium 75%-ra emelkedtek. A juh és kecske után járó közvetlen támogatások legfeljebb 50%-a kérhető a kedvezőtlen adottságú területen nyújtott kiegészítő transzferekkel együtt. Az Unió korlátozta valamely tagállamnak azt a lehetőséget, hogy az SPS (egységes gazdaságtámogatási rendszer) keretében teljes körűen alkalmazza, mivel azokat is az alábbi szabályozáshoz kötötte.

Egyrészt az érintett szektorra pénzügyi keretet határozott meg. Ezt a rendelkezésre álló pénzügyi keretet az Uniós bürokrata nyelvben a szakirodalom által elfogadottan „borítéknak” nevezték el. A pénzügyi boríték tartalmát, magyarul a rendelkezésre álló összeg nagyságát a Bizottság állapítja meg. A pénzügyi keretből csak az előírásoknak megfelelő közvetlen

¹ Popp.J-Udovecz G. (2007) Hungarian Agriculture and EU Accession, Paper prepared for presentation at the joint IAAE-104th EAAE Seminar, Agricultura Economics and Transition: What was expected, what we observed, the lessons learned, Corvinus University of Budapest (CUB) Budapest, Hungary. September 6-8, 2007, p. 10

² Tanka Endre. (2008) Előadás: Az Egységes Támogatási Rendszer tervezett bevezetése (Az Országgyűlés Mezőgazdasági Bizottsága) 2008.

³ *gabonafélék, olaj-, fehérje-, és rostonövények összefoglaló neve, melyekre az Unióban hasonló piaci szabályozás vonatkozik.*

kifizetések folyósíthatók, annyiban szabadsága van a tagállamnak, hogy a komponensek alkalmazásáról a tagállam dönthet. A pénzügyi boríték tartalmát, magyarul a rendelkezésre álló összeg nagyságát a Bizottság állapítja meg. Másrészt az alábbi közösségi „játék” szabályoknak is eleget kell tennie a tagállamnak. A tagállamnak el kell fogadnia, hogy a támogatási jogosultság csak az ugyanazon tagállamban letelepedett másik mezőgazdasági termelő javára ruházható át. A tényleges vagy várható öröklés címén való átszállás esetében ugyan átruházható más tagállamban tevékenykedő termelőre, viszont az adott jogosultság csak abban a tagállamban tevékenykedő termelőre használható fel. Az SPS működésének alapjait részletezve áttérhetünk az SPS fő elemeinek és kapcsolatuk elemzésébe. A régi tagállamoknak 2007. január 1-étől kellett alkalmaznia az új rendszert. Az új támogatási rendszer alkalmazására tíz tagállam tért át már 2005-ben: (Ausztria, Belgium, Dánia, Egyesült Királyság, Írország, Luxemburg, Németország, Olaszország, Portugália, Svédország) majd további öt régi tagállam (Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Spanyolország) 2006-ban. A régi tagállamok a közvetlen kifizetéshez történeti bázisú, tisztán regionális és hibrid modellt választhattak. A regionális modell alkalmazása nem volt kötelező számukra. Így az alkalmazott támogatási rendszerben a közvetlen kifizetés megszerzéséhez a tagállambeli mezőgazdasági termelőknek támogatási jogosultságokra és támogatható területre is szüksége lett. SPS fő elemeinek és kapcsolatuk vonatkozásában a szakirodalom megállapítja, hogy a támogatási jogosultságok megszerzése, annak fogalma korlátozottá vált. A támogatható területet a jogosultságok száma és a kölcsönös megfeleltetés szabályainak betartása korlátozza. A tagállami támogatáspolitikát érvényesítésére csak jelentéktelen mértékű nemzeti tartalék működik. A közvetlen kifizetésnél érvényesül egy alsó és felső korlát is, és a kifizetést ráadásul modulálhatják. A közvetlen kifizetéseket a nemzeti felső határ korlátozza. A termeléstől való leválasztás pedig csak részlegesen gyakorolható a gyakorlatban a tagállami érdekek megfelelően. A teljes összegű kifizetéshez a kölcsönös megfeleltetés szabályait kell alkalmazni, és aszerint kell gazdálkodni.

A fentiekhez annyi megjegyzés még hozzá fűzendő, hogy az SPS adminisztratív alkalmazását a gyakorlatban az integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer (IIER) keretei keltik életre. A szakirodalom megjegyzi, hogy az (IIER) rendszer nyilvántartásai alapján nem készült az SPS bevezetéséről nyilvános hatásvizsgálat a tagállamokban. A fentiekből látni lehet, hogy ahogy a szakirodalombeli egybehangzó álláspontok is megállapítják, hogy az Európai Unió a támogatási jogosultságok bevezetésével és fogalmának szabályozásával új piacot nyitott. A piac szegmentált és a piaci szereplők köre gyakorlatilag kizárólag a földhasználókra korlátozott. A támogatások koncentrációja tekintetében a szakirodalom megállapította, hogy a támogatástömegtől függő elvonások közül az alsó korlát bevezetése ösztönzi, a felső korlátként funkcionáló moduláció pedig akadályozza a támogatások koncentrációját. A támogatási jogosultságok névértéke a tagállamok között és az SPS modell fentiekben ismertetett típusától függően jelentősen eltérhet. A végrehajtási modell változtatása tagállami lehetőség, a támogatási jogosultságok fajlagos értékének közelítését, illetve részleges újraosztását is eredményezhet, mivel a termeléstől elválasztott támogatások integrálása is tagállami döntéstől függ.

I.8. Az SPS és az új tagállamok viszonya.

Az Európai Unió az újonnan csatlakozó országok számára lehetővé tette, hogy a közvetlen agrártámogatásokat az SPS helyett egy egyszerűsített rendszerben fizessék ki a termelők számára. A SAPS rendszert azért találták ki a csatlakozási tárgyalásokon, hogy megkönnyítsék a beilleszkedést a KAP bonyolult működésébe. A (SAPS) **Simplified Area Payment Scheme**, SAPS használatát az EU- többszöri hosszabbítás után- 2013-ig engedélyezte az új tagállamok számára. A rendszert 2009-ig 10 tagország vezette be, Málta és Szlovénia pedig a régi tagállamok által alkalmazott SPS mellett döntött. Az új tagállamok

De inisprudencia et iure publico

78

számára bevezetett SAPS célja, hogy az új tagállamoknak egyszerűsített közvetlen kifizetési lehetőségeket kínáljanak, és ezáltal megkönnyítsék a csatlakozás előtt és a tagság első éve alatt folytatott előkészületi munkát, valamint csökkentsék annak költségét. A SAPS értelmében nincs területpihentetési kötelezettség, és a kifizetés nem állatonként vagy a termelés tonnában megadott mennyiségét alapul véve történik, hanem kizárólag mezőgazdasági földterület hektáronként. A rendszer szerint egységes támogatás jár a támogatható mezőgazdasági földterületek hektárja után, a csatlakozási megállapodásokban meghatározott nemzeti felső határok erejéig. A SAPS lényegében egy elkülönített támogatási rendszer, amelyben nincs termelési kötelezettség. A kifizetés alapja a Bizottság által megállapítandó nemzeti pénzügyi csomag. A hektáronkénti SAPS-összegeket úgy számolják ki, hogy az érintett tagállam nemzeti pénzügyi csomagját elosztják a tagállam mezőgazdasági területével. Szlovénián és Máltán kívül az összes új tagállam 2004-ben a csatlakozáskor a SAPS támogatási formáját választotta.

II. Az SPS és az Országgyűlés

Az egységes mezőgazdasági támogatási rendszer bevezetéséről és működtetéséről szóló törvényjavaslattal kapcsolatban éles vita alakult ki az Országgyűlésben. Az eltérő álláspontok alapvetően abból adódtak, hogy helyesen állapították meg, hogy a történeti bázis év 2006 év legyen. A parlamenti vita során, a történelmi bázissal kapcsolatos ellenérvek között felmerült az olyan álláspont is, hogy az SPS bevezetésével sérülhet a tulajdonhoz való alkotmányos alapjog, továbbá a visszamenőleges hatályú jogalkotással sérül (2006-os bázis) a jogbiztonság. A vita után az Országgyűlés a 2008. október 20-i ülésnapján 205 igen szavazattal, 163 nem szavazat ellenében, 5 tartózkodás mellett elfogadta az egységes mezőgazdasági támogatási rendszer bevezetéséről és működtetéséről szóló, T/5883. számú törvényjavaslatot (a továbbiakban: SPS törvény). Az Országgyűlés elnöke az SPS törvényt 2008. október 28-án küldte át a köztársasági elnök hivatalába kihirdetésre. Az SPS törvénnyel szemben a köztársasági elnök alkotmányos aggályokat fogalmazott meg, ezért azt nem írta alá, hanem a 2008. november 12-én kelt indítványában – az Alkotmány 26. § (4) bekezdésében biztosított jogkörénél fogva – az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. §-ának a) pontja, 21. § (1) bekezdésének b) pontja és a 35. §-a alapján az SPS törvény előzetes alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezte. A köztársasági indítványban a köztársasági elnök világosan kifejtette, hogy az SPS törvény 15. § (3) bekezdés a) pontja alkotmányellenes, sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvéből következő jogbiztonság elvét. Az indítvány leszögezte, hogy az alkotmánybírósági gyakorlat abszolút korlátként kezeli a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát: A jogszabály a kihirdetését megelőző időre nézve nem állapíthat meg kötelezettséget, illetőleg valamely jogszerű magatartást nem minősíthet visszamenőleges érvénnyel jogellenessé. A Köztársasági Elnök álláspontja szerint a jogbiztonság a jogszabályok változásával kapcsolatban végeredményben nem más, mint bizalomvédelem, a jog állandóságába vetett bizakodás védelme, mivel a bizakodásra az érintett jogalanyok jelentős döntése alapult vagy alapulhatott. Az indítványban megfogalmazottak szerint a Törvény 15.§ (3) bekezdésének a) pontja ellentétes az Alkotmány 2.§ (1) bekezdésével, mert kellő közérdek hiányában hátrányosabb jogi helyzetet teremt azon mezőgazdasági termelők számára, akik 2006 után kezdték meg a tevékenységüket, vagy növelték adásvétellel vagy haszonbérlettel az általuk megművelt, támogatásra jogosító területet. Az indítvány a közérdek megalapozását az idő múlásához kötötte, ami szerint, ha több időt biztosított volna a jogalkotó az SPS bevezetésére, akkor a földtulajdonosok, mint jogalanyok, kellő átmeneti idő biztosításával átértékelhetik, átgondolhatják szerződéses viszonyaikat, és azokat a megváltozott körülményekhez igazíthatják, például a módosítják a haszonbérleti szerződések

időtartamát. Az átmeneti felkészülési idő biztosítása, a köztársasági indítvány szerint alkotmányosan a jogbiztonság és bizalomvédelem elvéből fakad, amely a földtulajdonosok és haszonbélrlők érdekeit szolgálja.

II.1. A FVM Miniszter ellenvéleménye

A Köztársasági Elnök indítványával szemben az akkori földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter részletes ellenvéleményt fogalmazott meg, összesen három levélben, amelyeket az Alkotmánybíróságnak küldött meg.

Az ellenvélemény tömören az alábbi megállapításokra épült: Egyrészt megkérdőjelezte, azt, hogy az SPS törvény bevezetése és azon belül a történelmi bázis kérdése kapcsán fennáll –e az alkotmánybírósági hatáskör. Másrészt feltételelesen kimondta, hogy amennyiben az Alkotmánybíróság úgy ítélné meg, hogy a hatásköre fennáll, akkor jogi álláspontját alapvetően a közösségi jogi összefüggésekre alapozva hozza meg. Rákérdezett, hogy egy esetleges késedelmes alkotmánybírósági döntés nem jelenti-e a közösségi jogból eredő jogalkotói hatáskör gyakorlásának korlátozását-e. Ehhez felvetéshez kapcsolódik, hogy a közösségi jogszabályok értelmében a támogatási kérelmeket adott évben legkésőbb május 15-ig kell benyújtani, az ennek alapjául szolgáló jogszabályokat pedig május 15-e előtti korábbi időpontban kell hatályba léptetni. 2009 március közepén, a miniszter levelében arról tájékoztatta az Alkotmánybíróságot, hogy elfogadásra került egy olyan bizottsági rendelet módosítás, amely az új tagállamok esetében egyértelműen lehetővé teszi a történelmi bázis alapú SPS bevezetését azzal a kikötéssel, hogy a bázis csak egy múltbeli időpont lehet. A bázis időszakról a tagállam dönthet, amely lehet egy vagy több év. Az Alkotmánybíróság a 2009. november 3-i teljes ülésen meghallgatta Gráf József földművelésügyi és vidékfejlesztési minisztert. A miniszter az alábbiakat adta elő az Alkotmánybíróságnak: Az Európai Unió politikái közül az agrár és vidékfejlesztési politika egyik sajátossága, hogy teljes körűen az EU kontrollja alatt áll. Hivatkozott a Eusz. 38.cikk (1) bekezdésére is, amelynek értelmében az Unió közös mezőgazdasági és halászati politikát hajt végre. Utalt az Eusz. 39. cikkelyére is, amely lefekteti a KAP céljait, hivatkozott a 40. cikkelyre is, amely a KAP eszközrendszerét taglalja. A központosított Uniós szabályozás alapján kizárólag a Tanácsnak és a Bizottságnak van hatásköre a Közös Agrárpolitika cél és eszközrendszerének meghatározására, illetve jóváhagyására, beleértve mind a nemzeti, mind pedig a közösségi forrásokból biztosított agrártámogatások meghatározására és jóváhagyására. Az anyagi jogi szabályozás a fenti tárgykörben döntően rendeleti szintű, és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban. A jogszabályok esetén a tagállamot nem a közösségi jogközelítés kötelezi, hanem a közösségi jogi aktusban foglaltak végrehajtása. A tagállam szabályozási szuverenitása tehát vagy a közösségi anyagi jogi aktus kifejezett felhatalmazásán alapul, vagy pedig a végrehajtással összefüggő szervezeti illetve eljárási kérdésekre irányulhat. Álláspontja szerint nem abszolút a nemzeti szabályozási önállóság, mert a közösségi jogi aktusban meghatározott alapelveket, elérendő feltételeket mindenképp figyelembe kell venni. Előadta, hogy véleménye szerint a közösségi jogszabályok alapján ha egy tagállam saját agrárpolitikai elképzelését kívánja megvalósítani a nemzeti költségvetésforrás segítségével, azt csak szintén a közösségi jogi keretek között teheti. Példaként hozta fel. az ún. csoportmentesség vagy de minimis hatálya alá tartozó eseteket, amelyekkel igazolni akarta, hogy az adott tagállam az agrárpolitikai intézkedését csak megfelelő előzetes bejelentés, vagy jóváhagyás után teheti meg. Valamint a bejelentés után a mind a Bizottság vagy bármely tagállam jelezheti kifogásait a tervezett tagállami intézkedéssel szemben. Tájékoztatta az Alkotmánybíróságot-, hogy amennyiben a tagállam bejelentési kötelezettség alól külön nem mentesített agrárpolitikai intézkedésre tart igényt, azt csak speciális, több hónapig tartó ún. notifikációs eljárás keretén belül teheti meg. A tagállami javaslat elfogadásáról a Bizottság egyedi határozatot hoz. A miniszter felhívta az Alkotmánybíróság figyelmét a kötelezettségszegési

De inisprudencia et iure publico

80

eljárás indításának veszélyeire. Azaz abban az esetben, ha egy közösségi jogi aktus a tagállam számára szabályozási kötelezettséget, illetve államigazgatási aktus megtételét írja elő, de azt a tagállam elmulasztja, a támogatásmegvonás formájában kirótt pénzügyi szankciók mellett az EU a tagállammal szemben elindítja a fenti eljárást. A kötelezettségszegési eljárásban nem releváns az, hogy mulasztásra milyen ok miatt került sor.

A miniszter indítványában levezette, hogy csak a 2006. évi történelmi bázissal rendelkező SPS lehet alkotmányos. Álláspontja szerint a köztársasági elnök indítványa nem támaszkodott kellően arra a tényre, hogy a közösségi jog alapján az EU tizenhét országában már múltbéli bázisok alapján működik az SPS rendszer, annak megállapítása tehát kizárólag a közösségi jogból ered. Felhívta a figyelmet egy vélelemre: Abban az esetben ha az EU illetékes szerve hivatalosan, jogkörét gyakorolva úgy nyilatkozik, hogy az adott intézkedés megfelel a közösségi jognak és előírásoknak, akkor azt az alkotmányossági vizsgálat idején úgy kell tekinteni, hogy a tagállam által kezdeményezett intézkedés is a közösségi jogból ered. A vélelmet példával is alátámasztotta: a top up (nemzeti kiegészítés) által jóváhagyott határozatok esete. Álláspontja szerint az SPS törvénynek a köztársasági elnök által aggályosnak tartott 15.§ 3 bek. a) pontja összhangban van 1782/2003/EK tanácsi rendelet 71. d cikk (3) bekezdésében meghatározott objektív ismérvekkel, és azok nem eredményezik a piac és versenyhelyzet torzulását. A miniszteri álláspont szerint a köztársasági elnöki indítvány nem vette figyelembe a történelmi bázis korrekciójáról rendelkező agrárpolitikáért felelős miniszternek adott SPS törvényi felhatalmazását, (21.§ 2. (bek.) p) és a kiegészítő történelmi bázis jogosultságról szóló 160/2008 (XII.18) FVM rendeletet, amely rendezte volna a 2006-os történelmi báziséből eredő hátrányokat.

III. Alkotmánybíróság és az SPS törvény relációja

III.1. A Testület többségi tagjainak határozata

A jogbiztonság kérdésében testület határozatában hangsúlyozta, hogy nem önmagában a történelmi bázis alkalmazása ellentétes a jogbiztonságból eredő jogos elvárások védelmének elvével. Nem is az, hogy a bázisév a múltra tekint, és az sem sérti önmagában a jogbiztonságot, hogy ez a múlt a 2006. naptári év. A jogi környezet változatlanágához fűződő gazdasági érdek sem kap önmagában feltétlen alkotmánybírósági védelmet. A vagyoni értékű jog önállósítása nem sérti a termő-földtulajdonosok jogait. A határozatban részletesen kifejtettek szerint az a hiányosság ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében garantált jogállamiság elvével, hogy az érintett jogalanyok – azok a termelők, akik már a történelmi bázis jogosultság kialakítását követően szereztek vagy növeltek SAPS területet például azzal, hogy 2007-ben, 2008-ban új legelőterületeket jelentettek be. Hangsúlyozta a taláros testület, hogy Az SPS törvény lehetséges bevezetésének hatásaként a SAPS-ban szerzett múltbéli támogatási jogosultságuk egységértékének egy részét elvileg akár jelentős mértékben is elveszithetik azok akik, akik már a történelmi bázis jogosultság kialakítását követően szereztek vagy növeltek SAPS területet . Az alkotmányellenesség a testület szerint többféleképpen kiküszöbölhető. A törvényhozó a korábbi rendszerben támogatást szerzett termelők jogos elvárásai mérlegelésével meghatározhatja azokat a kereteket, amelyek között az agrárpolitikáért felelős miniszter döntést hoz, de az SPS törvényben foglaltaktól eltérő (2006) történelmi bázis is alkalmazható.

III.2. Holló András alkotmánybíró különvéleménye, amelyhez Bragyova András és Lévay Miklós csatlakoztak

A többségi határozat rendelkező részével és indokolásával nem értett egyet. Álláspontja szerint az egységes mezőgazdasági támogatási rendszer bevezetéséről és működtetéséről az Országgyűlés 2008. október 20-i ülésnapján elfogadott törvény 15. § (3) bekezdés a) pontjának alkotmányellenessége a határozatban foglalt indokok alapján nem állapítható meg. Álláspontja szerint az Alkotmánybíróság a bizalomvédelem alkotmányos követelményének kiterjesztő értelmezésével túlterjeszkedett alkotmányvédelmi funkcióján és gazdaságpolitikai viszonyokba avatkozhat bele. Álláspontja szerint a jogbiztonság követelményéből bizalomvédelem kiterjesztő értelmezése az SPS törvényből nem vezethető le. Véleménye szerint nem következik a jogbiztonság követelményéből a miniszternek adott felhatalmazás alkotmányellenessége sem. A mezőgazdasági támogatások rendszerének szabályozása az Alkotmány rendelkezései alapján nem tekinthető kizárólagos törvényhozási tárgynak. A törvényhozó szabad döntésének tárgya, hogy mely szabályokat állapít meg törvényben és mely szabályok megállapítására ad felhatalmazást a Kormánynak, illetőleg a miniszternek. A miniszternek a törvény 1. § (5) bekezdésében adott felhatalmazás nem tekinthető korlátlanul, a miniszter döntési lehetőségét jelentősen behatárolják az Európai Uniónak a közös agrárpolitikáról rendelkező jogi aktusai (így pl. a törvény alapjául szolgáló SPS rendeletnek és a helyébe lépő 73/2009/EK rendeletnek a nemzeti felső határra, a nemzeti tartalék kialakítására és felhasználására vonatkozó szabályai).

III.3. Kiss László különvéleménye

Kiss László alkotmánybíró különvéleményében-amelyhez részben Lévay Miklós alkotmánybíró is csatlakozott kifejtette, hogy az Alkotmánybíróság a bizalomvédelem elvét addigi gyakorlatában kizárólag vagy az azonnali vagy rövid felkészülési idővel, jövőben korlátozandó vagy megvonandó jogosultságokra alkalmazta. Felhívta a figyelmet, hogy az Unió SPS Rendelet az Alkotmánybíróság által 2010/ 142 határozatban értelmezett közösségi jog szerint is eleve visszaható hatályú szabályozást valósít meg anélkül, hogy az alkotmányértéket sértené. Álláspontja az alábbiakban összegezhető: Álláspontja szerint az alapjogi védelmet nem élvező bizalomvédelem feltételezésekre nem alapítható. A bizalomvédelmet a többségi határozat még egy megválasztott gazdaságpolitikai döntésre is rávetíti: „az arány meghatározása alapvetően gazdaságpolitikai, mezőgazdasági, vidékfejlesztési kérdés. Álláspontja szerint a 2006-os esztendőben meghatározott bázis év fogalmilag csak a tiltott, in malam partem visszaható hatályú szabályozás kérdését vethetné fel. Tekintettel arra, hogy az indítvány nem hivatkozott az in malam partem visszaható hatályú szabályozás fennálltára, az indítványt érdemi alkotmányjogi összefüggés hiánya okán el lehetett volna utasítani.

IV. Nemzetközi megítélés

Az empirikus tanulmányok szerint bár eddigi leghatékonyabb csomagnak bizonyult 2003-as reformcsomag, az elfogadáskor megkötött kompromisszumok mégis számos ponton gyengítették. A leginkább vitatható eleme a nemzetközi szakértők szerint, hogy a tagállamok bizonyos esetekben, -például a gabona, marhahús, tejszektor esetében- lehetőséget kaptak a termeléshez kötődő támogatások jelentős hányadában történő fenntartásához. Ami legfájóbb volt, hogy nem sikerült felső határt szabni a nagygazdaságok támogatásának. Mindezek veszélyeztették az agrár költségvetés 2002-ben elhatározott felső plafonját. A tagállamok jóval nagyobb mozgásteret kaptak különböző finanszírozási formák fenntartására, amelyek a

De inisprudencia et iure publico

82

versenyt torzították. Az SPS földpiacra gyakorolt hatásainak általános megítélése az, hogy a rendszert bevezető tagállamok földpiaci fejlettségében, a földbérllet arányában eleve jelentősek a különbségek. A földárak és a földbérlleti díjak igen eltérőek. Az SPS bevezetése és a jövedelmek újraelosztása a földtulajdonosok és a földhasználók között, a földárak és a földbérlleti díjak változásán keresztül kihat a földpiaci tranzakciókra. Az SPS rendszer 2005-2007 között bevezető tagállamok tapasztalatai szerint a támogatások termeléstől történő leválasztása a legkevésbé termékeny földek árát növelte. A támogatási jogosultságokkal együtt újonnan bérlbe adott területek bérlleti díja jelentősen emelkedett. A különböző hibrid modelleket alkalmazó tagállamokban a földbérlleti díj alsó határa a kölcsönös megfeleltetés (cross compliance) költségével csökkentett támogatási jogosultság névértéke lett. Az SPS bevezetése a régi tagállamok földpiacán nem érte el a kívánt hatást, mivel a földhasználók alkupozícióját nem sikerült megerősíteni. Ennek legfőbb oka, hogy a támogatási jogosultságokat a földbérlők helyett jelentős részben földtulajdonosok szerezték meg, ami a földárakat és a földbérlleti díjakat egyaránt növelte. A gazdálkodást újonnan kezdők belépését nehezíti és a működő gazdaságok területének növelését korlátozza, hogy a támogatási jogosultságok megvásárlásakor a lehívható támogatás megosztásra kerül a régi és az új tulajdonos között.

V. Kinek az érdeke?

A gazdálkodást újonnan kezdők, belépését nehezíti és a működő gazdaságok területének növelését korlátozza, hogy a támogatási jogosultságok megvásárlásakor a lehívható támogatás megosztásra kerül a régi és az új tulajdonosok között. Az SPS az új belépőktől és méretüket növelő üzemektől hatékonyabb működést követel abból adódóan, hogy a termelés racionalizálása önmagában magasabb jövedelmet eredményez. A jövedelem növekedésével a föld ára is nő. A spekuláció az alacsony névértékű támogatási jogosultságok emelkedésében bízik. A támogatási jogosultságok szabad értékesítésével az SPS támogatás nem tőkésedik a földárban⁴ A forgalmazás jogosultsága visszaveti támogatási jogosultságok piacát, ami a földárak emelkedéséhez vezethet. A támogatási jogosultságok névértéke a tagállamok között és az alkalmazott SPS modelltől függően egy-egy tagállamon belül is jelentősen eltér. Az elemzők szerint jelentős spekulációs hatások az alacsony földárak és földbérlleti díjak, elkülönült földtulajdon és földhasználat, valamint a termelésben kiaknázatlan hatékonysági tartalékok esetén jelentkezhetnek. Az SPS bevezetésével a birtokpolitika eszköztára új elemekkel bővült. A regionális modell bevezetése a termelők közötti alkupozíciót módosítja, új versenyhelyzetet teremt, mivel a kedvező adottságaikból eredően a történelmi előnyüket élvezők vagyonukat pótolni igyekeznek, míg a kedvező adottságaikból eredően történelmi hátrányokkal rendelkezők a megszerzett többletvagyon gyarapításában érdekeltek. A támogatási jogosultságok és a birtokok koncentrációját az is elősegíti, hogy a tagállamok a mezőgazdasági tevékenységet gazdasági tevékenységükben csak elenyésző mértékben vagy nem elsődleges tevékenységként végzők számára a kifizetést megtagadhatják. Az SPS működésére az EU hatályos jogszabályai alapján egyelőre 2013-ig van garancia, ezért a Közös Agrárpolitika és az SPS jövőjével kapcsolatos bizonytalanságból eredő kockázatok miatt a jogosultságok ára többnyire viszonylag alacsony, az érdeklődés visszafogott. Magyarországon nagyfokú a földhasználat koncentrációja. A gazdálkodás alapja bérlleti rendszer, de az egyéni gazdaságokban a saját tulajdon részaránya a döntő. (a bérlleti földek mindössze 26,5%-ot képviselnek. A birtokkoncentráció az egyéni gazdaságokban zajlik. Az 5

⁴ Swinnen J.-Ciaian, P-Kancs A (2009) Study on the Functioning of Land Markets in the EU Member States under the Influence of Measures Applied under the Common Agricultural Policy, Final Report, Centre for European Policy Studies, Brussels p. 318

ezer eurót meghaladó közvetlen támogatási összegben részesülő hazai és EU üzemek átlagos támogatottsága megegyezik (22,5 ezer euro/üzem) ám az ekkora kifizetésben részesülő gazdaságok aránya Magyarországon csupán 6,9% míg a részesedésük az összes közvetlen támogatásból 69,7%. A földhasználati nyilvántartás alapján a földtulajdon tagolt és szétaprózott: a természetes személyek földhasználati nyilvántartásba bejelentett 9,4 hektárnyi átlagterülete 4,4 darab 2,1 hektáros földrészletből, míg a jogi személyek 259,5 hektárnyi átlagterülete 35,8 db, 7,2 hektáros földrészletből állt 2008-ban. A tervezett hazai SPS modell a kialakult földpiaci erőviszonyokhoz igazodik, elsősorban a nagyméretű üzemek és egyéni gazdaságok érdekét szolgálja, azok fejlődését segítené. A támogatási jogosultságok kiosztásával adómentesen jelentős potenciális vagyont jutatna, ami beépülne az üzemek árába. Magyarországon az SPS bevezetése rövidtávon a földhasználóknak kedvezne, mivel a támogatás nem a földárban tőkésedne. Az SPS tulajdonképpen arról szól, hogy az agrárnépeség csak 10 százaléka, milyen feltételek mellett juthat garantált vagyoni értékű, alanyi jogi támogatáshoz. A hazai birtokpolitika hiányossága, hogy az EU csatlakozást követően nem tekintette fontos célnak a kisgazdaságok életképességét. Az SPS fő dilemmája a szakma szempontjából, hogy a történelmi és a hibrid modellben az agrárpolitikai célok érvényesítése hosszú távon hátráltatja a szerkezeti átalakulást és a támogatások elkerülhetetlenül, beépülnek a földárakba, ami a földhasználóknak kedvez. A regionális SPS modellben viszont hosszú távon csak a szerkezeti átalakulást lehet elősegíteni, más agrárpolitikai célok nem érvényesíthetők. A jelenleg alkalmazott egyszerűsített kifizetésrendszerben (SAPS) társadalmilag igazságosabban javítható a földhasználat szerkezete, a gazdálkodók helyzete.

VI. Az SPS hatásmechanizmusa Magyarországon a szakirodalom álláspontja alapján

A szakirodalmi álláspontok alapján az SPS intézménye nem más, mint egy erős katalizátor, amely az eredeti tőkefelhalmozást befejezi, és lehetővé teszi, hogy a földalap kétharmadát, mintegy 1,8 millió földtulajdonos terhére jelképes áron az érték töredékéért elsősorban a nagyüzemi agrárreteg, a kül és belföldi tőketársaságok, földtulajdoni monopóliumba vehessék. Országos viszonylatban a földalap 62 százaléka haszonbérletben áll-ez az arány a szántóknál, 69 százalék, az 1,8 millió bérbeadó zöme részben politikai- gazdasági kényszerből részarány-tulajdonos, aki az állam alkotmányos mulasztása miatt (részleges kárpótlás a teljes kárpótlás helyett) több mint húsz éve meg van attól fosztva, hogy természetben visszakapja a földjét. Az SPS bevezetésének a gondolata felfedi, hogy több mint húsz éve miért kellett befagyasztani a szövetkezeti részaránytulajdont és annak döntő részét papíron, visszaadni a tulajdonosának. (Tanka 2008) Az SPS negatív hatásai egy egymást erősítve összegződnek: foglalkoztatás beszűkülése, kis gazdaságok megsemmisülése (torzítja a versenyt), birtokszerkezet végleges torzulása, nagyüzem túlsúlya, falvak pusztulása, vidéki életminőség romlása. Az SPS megszilárdítja tehát az elsajátítási monopóliumot, mert aki megszerzi a 2020-as Európai Bizottság Konceptiója alapján 2018-ig az alanyi jogú támogatást, mint haszonbérlet vagy földhasználó, a földet, az üzemet, az egész ágazatot uralhatja, a mai termelőnépeség milliós tömegét pedig kiszoríthatja a mezőgazdaságból. Az SPS tehát egy szűk haszonélvező rétegnek kedvez, amit szakirodalmi statisztikák támasztanak alá.

A támogatási jogosultság nem jár azon gazdálkodóknak, akik az életképességi méretküszöböt nem lépik át, így nem sikerül magukat regisztráltatni. Mindebből pedig az következik, hogy az SPS rendszer bevezetése az EU 15 -ök tőkegazdag, nagyüzemi földhasználóinak kedvez, és nem az Unió Közös Piacán a kisméretű családi gazdaságok életképességét erősíti. Az Európai Számvevői Szék pedig a Európai Unió 5/2011 állásfoglalása alapján nem véletlenül ismerte el, hogy az SPS az agrárgazdaságban a nagybirtokszerkezetnek kedvez.

De inisprudencia et iure publico

VII. Összegzés

Magyarország az eredeti tervek szerint 2009-ben tért volna át a SAPS-ról az SPS alkalmazására, de az intézkedést bevezető magyar törvényt a köztársasági elnök az Alkotmánybíróság elé utalta. Az SPS bevezetése legkorábban 2010-ben lehetséges lett volna. Az Alkotmánybíróság elnöke 2009-ben nem hozott döntést, ennek ellenére a kormányzat 2009 augusztusában hivatalosan jelezte a Bizottságnak, hogy 2010-től át kíván térni az SPS rendszer alkalmazására (FVM 2009) de a bevezetés a normakontroll hiányából eredően is elmaradt.

Felhasznált irodalom

Alvincz J - Mészáros S -Popp,J – Spítálszky - M-Szücs I: *A magyar mezőgazdaság helyzete, feladatai és esélyei az EU bővítés tükrében*, Integrációs Stratégiai Munkacsoport, Budapest p. 127.

Alvincz János: *Az Európai Unió agrártámogatási rendszere és a hazai földpiac*, Gazdálkodás 52. évfolyam 2. szám, pp.158-171

Ángyán József: *A rendszerváltó reménységektől a falurombolásig* In Szöcs G. (szerk.) In: *Elárvult szabadság*, Harmadik Évezred sorozat, Kecskeméti Lapok Kiadó, Kecskemét pp.332.

Cianian P.-Swinen J: *Land Market perfections and Agricultural Policy Impacts in the New EU members states, A Partial Equilibrium Analysis*, American Journal of Agricultural Economics, vol 88 no 4 , pp 799-815.

Csáki Cs,-Lerman, Z-Sotnikov S (2001) *Farm Debt in the CIS*, World Bank Discussion Paper No. 424, Washington, USA, pp. 140

Czauner Pál.: *Védett földek, bezárt kiskapu a földpiacon*, Népszabadság 2009. okt12.

Deininger K: *Land Policies For Growth and Poverty Reduction*, World Bank and Oxford University Press pp 292

Európai Bizottság: *Jelentés a Tanácsnak a 2003. évi csatlakozási szerződésben a mezőgazdasági földingatlanok szerzésére*, Brüsszel, 2008.07.16., COM (2008) 461 végleges p.5

Fertő I, Bakucs Z: *Az agrárpolitika hatása a föld árára Competitio*, V évf. 2. szám, DATE, pp. 69-82.

FVM (2009) *Jelentés az agrárgazdaság 2008. évi helyzetéről*, Budapest p. 134.

FVM (2008) *Jelentés az agrárgazdaság 2007. évi helyzetéről*, Budapest p. 122.

Gráf József: *Pénzügyi reformok a magyar agrárgazdaságban*, Pénzügyi Szemle 2008. 2. szám. Pp.235-248.

Hamza E: *A mezőgazdasági jövedelmek kiegészítési lehetőségei*, Agrárgazdasági tanulmányok, AKI Budapest, 2008.5.szám. p.114.

Ihrig Károly: *A földár és a földérték a kapitalizmusban Budapest*, MTA Közgazdasági Intézetek Kiadványai 2.,p.191

KSH jelentés: *A mezőgazdaság fejlettségének regionális különbségei, változások a rendszerváltástól napjainkig*, Szeged p. 203.

Marton, B-Malatinszkyné, F.M.- Kamarás K. (2003) : *Tőkemozgás az Európai Unióban és Magyarországon*, Európai Füzetek 19. Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati Stratégiai Elemző Központ és Külügyminisztérium közös kiadványa p.36

Popp J.-Potori, N-Udovecz G. (2007): *Az SPS alkalmazása Magyarországon*, Vetőmag 2007/4

Popp.J-Udovecz G. (2007) *Hungarian Agriculture and EU Accession*, Paper prepared for presentation at the joint IAAE-104th EAAE Seminar, Agricultura Economics and Transition: *What was expected, what we observed, the lessons learned*, Corvinus University of Budapest (CUB) Budapest, Hungary. September 6-8, 2007, p. 10

Popp. J (2003) *Agrártámogatás, jövedelemtranszfer, multifunkcionális termelés. A Falu*, XVIII. évf. 1 sz. pp 67-68.

Swinbank A-Daugbjerg C. (2006) *The 2003 CAP Reform: Accommodating, WTO Pressures* Comaparative European Poltics vol. 4 No. 1 pp.47-64.

Swinnen J-Vranken , L (2008) *Review of the Transitional Restricions Maintained by New Member States of the Acquisition of Agricultural Real estate*, Centre for European Policy Stiudies Brussels, p. 85.

Swinnen J.-Ciaian, P-Kancs A (2009) *Study on the Functioning of Land Markets in the EU Member States under the Influence of Measures Applied under the Common Agricultural Policy*, Final Report, Centre for European Policy Studies, Brussels p. 318

Tanka Endre: *A földügy nemzetstratégiája a KAP reformok keretében*, in Dömsödi J. (szerk) *Az I. ingatlanvagyon-gazdálkodási és ingatlan-forgalmazási országos konferencia (2009. június 8-9) előadásainak összefoglalója* pp. 77-82.

Tanka Endre: *Magyar birtokpolitika az Európai Egyesült Államokban. Földviszonyaink útja Moszkvától Brüsszelig*. Alterra Kiadó, Budapest p. 367.

Tanka Endre: *Agrárfinanszírozás a fejlett piacgazdaságokban*, Agrárgazdasági tanulmányok 15. szám AKII p. 52

Tanka Endre: *Előadás: Az Egységes Támogatási Rendszer tervezett bevezetése (Az Országgyűlés Mezőgazdasági Bizottsága) 2008.*

Kapcsolódó fontosabb jogszabályok

A Tanács 73/2009 EK rendelete

A Tanács 1782/ 2003 EK rendelete

A Tanács 1689/2005 EK rendelete:

A Bizottság 1857/2006 / EK rendelete

1994. évi LV. törvény a termőföldről

1993. évi II. törvény a földrendező és a földkiadó bizottságokról.

142/2010. AB határozat

De inisprudencia et iure publico

JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT
VII. évfolyam, 2013/1. szám

FVM rendelet tervezet az egységes mezőgazdasági támogatási rendszer bevezetéséről és működtetéséről szóló 2009. évi törvény végrehajtásával összefüggő egyes rendelkezések megállapításáról, 2009.02.27

http://www.fvm.gov.hu/doc/upload/200902/SPS_tervezet_3.pdf

*Kovács Judit Nóra PhD hallgató,
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Agrárjogi és Környezetvédelmi Jogi Tanszék*

Információszabadság fontossága a GMO-k fényében

I. Bevezetés

Az információs alapjogok körébe tartozik az adatvédelem és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog kérdése. E két terület kiemelkedő fontosságú napjaink „információs társadalmában”, ahol kialakult egy újszerű, sajátos adatkezelési és információ-szolgáltatási rendszer. Mindez a társadalomra, a politikára és a jogalkotásra egyaránt komoly hatást gyakorolt. Kialakult egy olyan társadalom, ahol a gazdasági fejlődést, a társadalomban zajló változásokat egyre nagyobb mértékben befolyásolja az információ és annak felhasználása.

Ami a jogalkotás területét illeti, a jelenleg hatályos magyar szabályozás értelmében, ezen jogok - adatvédelem és közérdekű adatok megismeréséhez való jog - esetében alapjogról van szó, amelyről az Alaptörvény VI. cikke rendelkezik. A jogszabály kimondja, hogy „Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.”

Az alapjogok kiemelt fontosságú jogok, nélkülözhetetlenek a jogállam polgárainak jogbiztonsága szempontjából. Az alapjogok európai (kontinentális) fejlődése tekintetében jelentős lépésnek számított a francia Nemzetgyűlés által 1789-ben elfogadott Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata (La Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen). A nyilatkozat az ember természetes, elidegeníthetetlen és megszentelt jogait fogalmazza meg, célja a polgárok jogait egyértelmű és megdönthetetlen elvekre alapozni a közjólét érdekében. Mindenkit megillető, sőt a magánszférát védő jogok biztosításáról rendelkezik.¹ Az alapjogok alkotmányokban való megjelenése óta az állam egyrészt címzettként, másrészt kötelezettként jelenik meg. Meg kell állapítani, hogy az alapjogok elsősorban „védelmi jogok”, amelyek a polgárok érdekeinek védelmét hivatottak biztosítani alkotmányos szinten.²

Az alapjogok „új generációjához” tartoznak az információs jogok. A XX. század második felében jelentek meg Európában, amely a technika (számítástechnika) rohamos fejlődésének volt köszönhető. Napjainkban ezt a területet az Európai Unió jogi standardok kialakítására vonatkozó törekvései jellemzik. Mindez nemzetközi, közösségi és nemzeti szinten is érzékelhető jogszabályváltozásokat eredményez.

Fontos megjegyezni, hogy az információs alapjogok szorosan kapcsolódnak más alapjogokhoz. „Az információs szabadságjogok bizonyos alapjogoknak egy-egy speciális tartalmaként is felfoghatók, más alapvető jogok biztosítékaként is értelmezhetők és értelmezendők, és fordítva, egyes nevesített alapjogok viselkedhetnek az információs szabadságjogokból is levezethető, nevesített érvényesülési formaként is.”³ Az információs társadalomban az információs jogok az egész alapjogi rendszer egy speciális rétegét képezik.

¹ Sziklay Júlia: Az információs jogok, mint alkotmányos alapjogok. In.: Jogelméleti szemle, 2013/1. szám, <http://jesz.ajk.elte.hu/sziklay41.html> (2013. január 10.)

² Az alapjogok feladatait, funkcióit a jogelméletben Georg Jellinek fogalmazta meg a XX. század elején.

³ Szabó Máté Dániel: Az alapjogok információs jogi rétege.

Tanulmányomban az információs alapjogok területén belül a közérdekű adatok nyilvánosságának néhány kérdésével foglalkozom. Kutatási témámból adódóan az információszabadságnak elsősorban a génmódosított élelmiszerekkel összefüggő fogyasztói és környezetvédelmi aspektusát vizsgálom.

II. Információszabadság és a fogyasztói egészség

Az információs önrendelkezés nem csupán a személyes adatok feletti rendelkezés jogát jelenti, hanem az önrendelkező személyét érintő információkhoz való hozzáférés jogát is. Pozitív értelemben véve ez a jog a megismerés szabadságát jelenti, azt, hogy az egyének joga van a megfelelő tájékoztatáshoz. Ez pedig nem más, mint az információszabadság, amely hosszú időn át csupán a sajtószabadság érvényesülésének biztosítója volt. Sőt, az Európai Emberi Jogi Bíróság gyakorlata értelmében, az információszabadság 2009-ben még mindig csak a szólásszabadság előfeltételeként jelent meg.⁴

Az információszabadság szabályozása kétoldalú. Egyrészt a közérdekű adatok megismerésének a jogát szabályozza, másrészt az információk közzétételére vonatkozó kötelezettséget. Mindez fontos szerepet kap a fogyasztóvédelemben, a fogyasztók megfelelő tájékoztatásának területén. A fogyasztóknak ugyanis kétségbevonhatatlan joga, hogy a boltok polcaira kerülő élelmiszerekkel kapcsolatos, hitelt érdemlő információkhoz hozzájuthassanak. Mivel kutatási témám a génmódosított élelmiszerek kérdésköre, ezért itt elsősorban az élelmiszerek előállításának módjával, összetételével kapcsolatos információkra gondolok.

Korábban említettem, hogy az információs alapjogok szoros kapcsolatban állnak más alapjogokkal, részben fedik, feltételezik, illetve kiegészítik azokat. Mindez nagyon jól látható a fogyasztóvédelem és a GMO-k vonatkozásában, mivel ebben az esetben hangsúlyozottan megjelenik az egészséghez való jog⁵ védelmének fontossága. Az egészség védelmének pedig, részét képezi az egészséges élelmiszerhez és az egészséges környezethez való jog.⁶ A fogyasztók egészségük védelme érdekében csak akkor tudnak megfelelő döntést hozni, ha a szükséges információk a rendelkezésükre állnak.

A piacvezérelt élelmiszeripar esetében fontos hangsúlyozni a fogyasztók védelmét szolgáló jogokat és az ide kapcsolódó információáramlást. A Fogyasztóvédelmi Szövetségek Nemzetközi Szervezete (Consumers International) nyolc alapjogban foglalta össze ezeket a jogokat⁷, amelyeket az ENSZ Fogyasztói Érdekvédelmi Alapokmánya (Consumer Protection Charter)⁸ is elismert 1985-ben. Az alapjogokat a génmódosított élelmiszerek – elsősorban a GM növények – szempontjából tekintem át.

http://szabomat.hu/tanulmany/Az_alapjogok_infos_jogi_retege.pdf (2013. január 13.)

⁴ Uo.

⁵ Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése értelmében: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.”

⁶ Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése értelmében: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”

Itt szeretném megemlíteni, hogy hazánk GMO mentességének igénye alaptörvényi szinten is megjelenik: XX. cikk (2) bekezdés: „Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.”

⁷ 1962-ben John F. Kennedy javaslatára fogadtak el négy alapvető fogyasztói jogot (a biztonsághoz, az információhoz, a választáshoz és a képviselőhöz való jogot). Később további négy alapjoggal egészült ki a fogyasztók érdekeinek minél teljesebb körű védelme érdekében (az oktatáshoz, a kárpótláshoz, az egészséges környezethez és az alapvető szükségletek kielégítéséhez való jog).

⁸ Az alapokmány deklarációja értelmében: „A kormányok fejlesszenek ki, szilárdítsanak meg és tartsanak fenn erős fogyasztóvédelmi politikát...a fogyasztóvédelmi rendelkezések kibocsátásához, végrehajtásához s ellenőrzéséhez megfelelő infrastruktúrát.”

II.1. Alapvető szükségletek kielégítéséhez való jog

Az alapvető és elegendő élelmiszerekhez illetve szolgáltatásokhoz való jogot jelenti. Az élelemhez való jog az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatával⁹ kapott nagyobb szerepet, szociális jogokkal foglalkozó 25. cikk (1) bekezdése kimondja: „Mindenkinek joga van a saját maga és családja egészségének és jólétének biztosítására alkalmas életszínvonalhoz, ideértve az élelmet,…” A 1974-es Első Világélelmezési Konferencia óta folyamatos törekvések figyelhetők meg az élelemhez való jog megerősítésére, gyakorlatban történő érvényesítésére. A mezőgazdaságot és az élelmiszeripart is érintő technológiai –géntechnológiai – fejlődés újabb kihívást jelent, mivel az élelmiszerek összetételét alapvetően megváltoztatja, veszélyt jelentve az emberi egészségre és környezetünkre egyaránt. Éppen ezért napjainkban az egyik legfontosabb kérdés az egészséges élelmiszerekhez való jog érvényesítése.

A 2008-ban Párizsban megrendezett „Az EU a világélelmezési kihívással szemben” című konferencia¹⁰ keretei között hangsúlyozták a mezőgazdasági piacok szabályozásának jelentőségét, a kizárólag piaci tendenciák által meghatározott mezőgazdasági és élelmiszeripari termelés elleni küzdelem fontosságát. A piac különösen meghatározó szerepet játszik a GM növények termesztésében. Mivel a kutatásokhoz nagyon sok pénz szükséges, a tőkével rendelkezők – elsősorban a biotechnológiai cégek – rövid időn belül profitra kívánnak szert tenni, ráadásul a gyorsabban fejlődő GM növények nagyobb hasznot ígérnek, mint a hagyományos módon termesztettek. A fogyasztók és környezetünk megóvása tehát, szorosan összekapcsolódik egymással.

Meg kell állapítanom, hogy az alapvető élelmiszerekhez való hozzájutást a GM növények egyre nagyobb ütemű térhódítása veszélyezteti. Ez különösen abban az értelemben igaz, ha az alapvető élelmiszerek alatt egészséges élelmiszereket értünk. A GM növények okozta egészségügyi kockázatokat ma már számos kutatási eredmény is alátámasztja.¹¹

A GM növények elterjedésében annak az álláspontnak volt és van nagy szerepe, amely értelmében ezek a növények nagyobb terméshozamot eredményeznek, kevésbé romlandóak és így a szállításuk is sokkal egyszerűbb. Azokkal a kutatókkal értek egyet, akik óvatosabban fogalmaznak. „Nagyon nehéz megbízható és független kutatási adatokat találni a szakirodalomban, hogy a GM-termékek termesztésével valóban sikerült-e megnövelni a terméshozamot. A legmegbízhatóbb, tényekkel alátámasztott kutatási adatok a GM-szója termesztésére vonatkoznak.”¹²

II.2. Veszélyes termékekkel és eljárásokkal szembeni védelemhez való jog – Biztonsághoz való jog

Az előzőekhez szorosan kapcsolódik a biztonsághoz való jog. A GM növények és ezek felhasználásával előállított élelmiszerek, különösen hosszútávon, jelentős veszélyt hordoznak. A biztonság érdekében az élelmiszeripari – illetve egyéb, fogyasztói – termékek előállításainak különféle előírásokat kell betartaniuk. Ezek az előírások azonban, az egyes államokban, nem egyformán szigorúak és következetesek. Gondoljunk itt az Egyesült Államokra, ahol a

⁹ 1948. december 10-én fogadta el és hirdette ki az ENSZ Közgyűlése.

¹⁰ <http://www.agroline.hu/hir/az-eu-vilagelelmezesi-kihivással-szemben-konferencia> (2012. november 12.)

¹¹ A brit kormány élelmiszerbiztonsági csoportja felhívta az amerikai Élelmiszer és Gyógyszerbiztonsági Bizottság figyelmét a GM növények pollenjei által okozott veszélyekre. Michael Antoniou angol egyetemi kutató megállapítása szerint, az élő szervezetbe bejutott módosított gén komoly változásokat idézhet elő, ennek következményei kiszámíthatatlanok.

Forrás: Bizonytalan a GMO-növények egészségügyi hatása.

<http://www.weborvos.hu/adat/magyarorvos/febr/26-27.pdf> (2012. április 2.)

¹² Pusztai Árpád – Bardócz Zsuzsa: A genetikailag módosított élelmiszerek biztonsága. Természetsen Alapítvány, Budapest, 2006. 69.o.

„United States Federal Food, Drug and Cosmetic Act”¹³ élelmiszer adalékanyagokkal foglalkozó része tartalmaz szabályozást a genetikailag módosított élelmiszerekre vonatkozóan. Ennek értelmében a genetikailag módosított élelmiszerek adalékanyagot tartalmazó élelmiszerek minősülnek, így forgalomba hozataluk az FDA¹⁴ engedélyéhez kötött. A jelenleg hatályos szabályok értelmében, az FDA nem végez a génmódosítás tényének megállapítására irányuló vizsgálatokat az élelmiszeripari termékek esetében, kivéve, ha az ismert allergént tartalmaz.

Az amerikai álláspont lényege, hogy a génmódosítás tényét nem tekintik olyan jelentőségűnek, amely szigorú szabályozást, ellenőrzést tenne szükségessé, mivel nem jelentenek nagyobb kockázatot ezek az élelmiszerek, mint a hagyományos módon előállítottak. Ezek alapján az Egyesült Államokban a lényegi azonosság elve (Substantial Equivalence) alapján engedélyezték a GM élelmiszerek nagy részét

Ezzel szemben az Európai Unióban, az élelmiszer-biztonság területén, kiemelt fontosságú a kötelező gondosság elve¹⁵, amely az élelmiszerlánc valamennyi szereplőjére vonatkozik. Ennek az elvnek az érvényesítését szolgálja az élelmiszerek ellenőrzésének szigorú rendszere, az élelmiszer-biztonsági követelmények betartásának fokozott ellenőrzése. Itt kell megemlíteni, hogy az Európai unióban a géntechnológiával módosított szervezetek és az azokat tartalmazó élelmiszerek illetve takarmányok forgalomba hozatala egy külön engedélyezési rendszeren alapul.

II.3. A megfontolt választáshoz szükséges tények ismeretének joga – Tájékoztatáshoz való jog

A fogyasztói termékeket érintő, hiteles információhoz való hozzájutás jogát jeleni, amely alapján a fogyasztóknak joga van megismerni az élelmiszerek összetevőit és előállításuk módját. A megfelelő ismeretek fényében juthat érvényre a fogyasztók választáshoz való joga. Az előbbiek alapján megállapítható, fontos a megtévesztő reklámok és élelmiszer címkék alkalmazását tiltó, szigorú szabályozás.

Az Egyesült Államok jó példa a megtévesztő címkék alkalmazására. Az USA-ban létezik egy egységes megjelölés a GMO mentes termékekre, ez az ún. „Non-GMO Project”¹⁶ logó. A problémát az jelenti, hogy e mellett létezik egy „Natural” megjelölés is, amely használatának pontos feltételeit nem szabályozzák. Véleményem szerint, a „Natural” megjelölés fő követelménye is a GMO mentesség kellene, hogy legyen, így elkerülhető volna az egyértelmű jelölés hiányára visszavezethető perek sora.¹⁷

¹³ Ez nem más, mint az USA szövetségi törvénye, amely az élelmiszerekre, a gyógyszerekre és a kozmetikumokra vonatkozó rendelkezéseket tartalmazza. A jogszabály rövidítései: FFDC, FDCA, FD&C

¹⁴ Food and Drug Administration – Élelmiszer és Gyógyszer Ellenőrzési Hivatal

¹⁵ Az élelmiszer feldolgozó illetve forgalmazó minden, tőle ésszerűen elvárható óvintézkedést megtenni a veszély megelőzése érdekében.

¹⁶ A Non-GMO Project Termékhitelítési Program (PTP) 2008-ben indult, az Egyesült Államokban és Kanadában ez segíti elő a fogyasztók azon jogának gyakorlását, hogy szabadon megválasszathassák akarnak-e génmódosítással érintett élelmiszert fogyasztani vagy nem. Az élelmiszeripar valamennyi területéről csatlakoztak cégek ehhez, a napjainkra egyre jelentősebbé váló projekthez, amennyiben termékeik összetétele megfelel az ide vonatkozó szabványnak, GMO mentesség követelményének, jogosultak csomagolásaiikon a logó használatára.

¹⁷ Példaként említeném a ConAgra pert. A ConAgra egy 1919 óta létező amerikai cég, amely csomagolt élelmiszerek széles körét gyártja. A perre azért került sor, mert a cég „100%-ban természetes” felirattal ellátott csomagolásban hozott forgalomba olyan repceolajat, amely valójában génmódosított repceből készült. 2011 júniusában a Kaliforniai Központi Kerületi Bírósághoz került az ügy. Nagy visszhangot váltott ki ez az eset, hiszen itt egyértelműen a fogyasztók megtévesztéséről van szó.

Forrás: <http://www.courthousenews.com/2011/06/29/Conagra.pdf> (2012. július 14.)

Az Európai Unióban, ezzel ellentétben, szigorú szabályozási rendszer létezik. A szabályozás célja, hogy a GMO-k – mind az emberi fogyasztásra szánt élelmiszer, mind a termesztésre szánt vetőmag – nyomon követhetőek legyenek a teljes élelmiszerláncban. Az előállító illetve a forgalomba hozó köteles feltüntetni a termék csomagolásán és a termék minősítését tanúsító dokumentumokon: ha az géntechnológiával módosított szervezetből készült; ha ilyen szervezetet határérték felett tartalmaz; ha a terméket géntechnológiával módosított szervezetből állították elő, de az géntechnológiával módosított szervezetet nem tartalmaz.¹⁸

A megkülönböztető címke alkalmazása egyrészt a fogyasztó számára lehetőséget ad, hogy szabadon választhasson, másrészt „biztonsági hálót” jelent, a génmódosított termékek környezetünkre és egészségünkre gyakorolt esetleges káros hatásainak figyelemmel kísérését. Az előírások egyaránt vonatkoznak a takarmányokra, az élelmiszerként illetve takarmányként felhasználásra kerülő termékekre és az ipari feldolgozásra szánt termékekre.

II.4. Különböző termékek és szolgáltatások közötti választáshoz való jog

A fogyasztók megfelelő információval való ellátása, tájékoztatása a választáshoz való jog előfeltételeként értelmezhető. A fogyasztók kellően részletes és hiteles információk birtokában tudnak döntést hozni. Éppen ezért van nagy jelentősége a különböző módon – hagyományos, bio illetve genetikai módosítással – termesztett növények továbbá ezek felhasználásával előállított élelmiszeripari termékek egyértelmű megkülönböztetésének.

II.5. A fogyasztói érdekek érvényesítéséhez való jog a kormányzati politika tervezésében és végrehajtásában – Képviselőihez való jog

A kormányoknak lehetővé kell tenni, hogy a fogyasztók az őket érintő döntések meghozatalában részt vehessenek, véleményt nyilváníthassanak. A fogyasztók döntéshozatali folyamatokba való bevonásában nagy szerepe van a civil szervezeteknek, amelyek szerepvállalása az Egyesült Államokban a legnagyobb mértékű. Ebből következően jelentős nyomást képesek gyakorolni a kormányzatra, annak érdekében, hogy az eddig alkalmazott, GMO-kra vonatkozó szövetségi állásponton változtassanak. Ezek a civil szervezetek, GMO kérdésben, a fogyasztóvédelem és a környezetvédelem célkitűzéseit szorosan összekapcsolják egymással. A szűkebb értelemben vett fogyasztói körön kívül a környezetvédőket és gazdálkodókat is tömörítő szervezetek, amelyek a hatékony döntések meghozatala érdekében széles körű együttműködést segítenek elő.¹⁹

II.6. Tájékoztatáshoz és tudatos fogyasztóvá váláshoz szükséges ismeretek és tudás elsajátításához való jog – A fogyasztók oktatáshoz való joga

Az alapvető fogyasztói jogok és azok érvényesítésének lehetőségeire vonatkozó ismeretek megszerzéséhez való jog ennek legfontosabb eleme. Elválaszthatatlanul összefügg a tájékoztatáshoz és képviselőihez való jogokkal. A gyakorlatban, minden törekvés ellenére, a fogyasztók oktatásának megvalósítása nehézkesen halad. Ennek legfőbb oka, hogy a fogyasztók alapvető információkkal való ellátottsága komoly hiányossággal küzd. A

¹⁸ A jelölés akkor kötelező, ha az engedélyezett GM szervezet 0,9 % feletti mennyiségben található az élelmiszerben. A GMO-k véletlenszerűen vagy elkerülhetetlen technikai okok miatt is jelen lehetnek a termékekben, így ha a termékben 0,9% alatt van a GMO előfordulás és elkerülhető lett volna a belekerülés, akkor ezen határérték alatt is jelölni kell.

¹⁹ Kiemelném az USA-ban a National Organic Coalition (NOC) nevű, gazdálkodókat, fogyasztókat és környezetvédőket tömörítő civil szervezetet. Célja a nyilvánosság számára hozzáférhető információk valamint ellenőrzött minőségű, nem GM növények biztosítása.

génmódosított élelmiszerek esetében pedig, speciálisnak tekinthető információkról beszélhetünk, mivel külön jogszabályi rendelkezésekkel és alapfogalmakkal kell tisztába vennie a fogyasztóknak. A fogyasztói társadalom jogaikkal történő megismertetése minden állam számára lényeges feladat. Az állami szervek mellett ebben kiemelt feladatot látnak el a civil fogyasztóvédelmi szervezetek.

II.7. A jogos panasz tisztességes rendezéséhez való jog – Kártérítéshez való jog

A fogyasztók kártérítéshez való joga esetében a GM élelmiszereknél elsősorban a félrevezető, megtévesztő megjelölésekből illetve az információk visszatartásából eredő kárra kell gondolnunk. Éppen ezért, a kifejezetten génmódosított élelmiszerekkel kapcsolatos perekre az Egyesült Államokban találunk példát.

II.8. Az egészséges környezethez való jog

Az egészséges élelemhez való jog gyakorlati érvényesítésének egyik alapvető eleme, az egészséges környezethez való jog. Ez utóbbi biztosításához környezetvédelmi intézkedések kellene, az élelmiszerellátásunk alapjául szolgáló termőföldek megóvása kiemelt feladat. Ennél az alapvető jognál emelhető ki leginkább a GM növények fokozatosan növekvő elterjedésében rejlő környezetvédelmi és fogyasztóvédelmi kockázatok.

A két terület védelme közötti kapcsolat egyértelmű, hiszen a fogyasztásra szánt élelmiszereink forrása a termőföld. Ha a termőföldjeink nagymértékben génszennyezetté válnak, mint ahogy az USA-ban már egyértelműen kimutatható, a fogyasztói egészséget is komoly veszély fenyegeti.

Az egészséges környezethez való jog a környezet fenntarthatóságával, fenntartató fejlődésével biztosítható. A környezet és a gazdálkodás (mezőgazdálkodás) fenntarthatósága elválaszthatatlanok. A fenntartható ipar (élelmiszeripar) legfontosabb eleme, hogy „a termék – itt elsősorban élelmiszeripari – ne tartalmazzon mérgező anyagot”. Véleményem szerint, ez szinte kivitelezhetetlen, ha a génszennyezés ilyen ütemben halad. Nem is beszélve a génszennyezett élelmiszerekből keletkező szintén génszennyezett hulladékról.

A fenntarthatóság hárompilléres megközelítése – a környezeti, a gazdasági és a szociális alap – értelmében a fenntartható fejlődés nem azonos a környezetvédelemmel.²⁰ Egy sokkal összetettebb követelményt képvisel. Ebből következik, hogy fenntarthatósági szempontból a modern gazdaság, mezőgazdálkodás, élelmiszeripar többet kell, hogy jelentsen, mint egyszerű árutermelés, továbbá nem nélkülözheti a környezetvédelmi szempontokat sem. A géntechnológia eredményeinek mezőgazdasági, élelmiszeripari alkalmazásában rejlő veszélyek miatt ezek a szempontok sokkal nagyobb szerepet kell, hogy kapjanak. A fenntartható fejlődés elsődleges feltétele a környezethez való alkalmazkodásunk.

III. Az aarhusi egyezményről röviden

Meg kell állapítani, hogy az információszabadság, a megismerés szabadsága nagy jelentőséggel bír a fogyasztóvédelem területén. A fogyasztói jogok sorában említettem a környezethez való jogot, ennek érvényesülését szolgáló részletszabályok nagy része is a megismerés szabadságát hangsúlyozza.

²⁰ Lisnyai Endréné Beke Judit: A fenntartható mezőgazdaság kritériumrendszere és eredménye Dániában és Magyarországon. Doktori értekezés, Szent István Egyetem, Gazdálkodás- és Társadalomtudományi Kar, Gazdálkodás és Szerveztudományok Doktori Iskola, Gödöllő, 2011. 11-12. o.
http://szie.hu/file/tti/archivum/Lisanyi_Endrene_Beke_Judit_disszertacio.pdf (2012. augusztus 10.)

A környezetünkre vonatkozó adatok közérdekű adatnak minősülnek. Ezek az adatok nyilvánosak, vagyis mindenkinek joga van hozzáférni a környezetünkkel kapcsolatos információkhoz. A környezethez való jog kapcsán a közérdekű adatok nyilvánossága alanyi jognak minősül.²¹ Az ide vonatkozó jogi szabályozást nemzetközi szinten az aarhusi egyezmény tartalmazza²², amely az 1992-ben Rio de Janeiro-ban elfogadott egyezmény 10. alapelvében foglaltak gyakorlati érvényesítését szolgálja.

A 10. alapelv értelmében: „A környezeti ügyeket - a megfelelő szinten - a legjobban az összes érdekelt állampolgár részvételével lehet megoldani. Nemzeti szinten minden egyének biztosítani kell a megfelelő hozzáférést a környezetre vonatkozó információkhoz, amelyekkel a közhivatalok és a hatóságok rendelkeznek, beleértve az egyes közösségeket érintő veszélyes anyagokra és tevékenységekre vonatkozó információt, továbbá lehetővé kell tenni a döntéshozatali folyamatban való részvételt. Az államok segítsék elő és bátorítsák a lakosság tudatosságát és részvételét azzal, hogy széles körben hozzáférhetővé teszik az információkat. Hatékony hozzáférést kell biztosítani a bírósági és igazgatási eljárásokhoz, beleértve a jóvátételt és a helyreállítást.”²³

Az aarhusi egyezmény, ennek fényében, a demokratikus társadalom és a környezetvédelem jelentős célkitűzéseit dolgozta ki részletesebben.²⁴ Összefoglalta a környezeti információhoz való hozzáférés alapelemeit. Az egyezménynek három pilléréről beszélhetünk úgy, mint: az információhoz való hozzájutás (aktív és passzív oldalával együtt); a nyilvánosság részvétele a döntéshozatali folyamatokban; az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés. Beszélhetünk egy összefoglaló, negyedik pillérről is, ez nem más, mint „a rendszer működtetését segíteni hivatott részvételre, képesítésre felkészítő rendelkezések.”²⁵

Az egyezmény elfogadása óta, a célkitűzéseivel összhangban, különböző testületek folytattak kiegészítő és továbbfejlesztő tevékenységet. Mindezt a kapcsolódó jegyzőkönyv valamint több határozat és egyéb dokumentum is alátámasztja.

Témám szempontjából az egyezmény genetikailag módosított élelmiszerekre vonatkozó részét emelném ki. Az egyezmény 6a. cikkéről van szó, amely értelmében a felek, olyan döntések meghozatala előtt, amelyek géntechnológiával módosított szervezetek szándékos környezetbe juttatásának és forgalomba hozatalának engedélyezésére vonatkoznak, az előírt (Ia. melléklet) feltételeknek megfelelően, kellő időn belül érdemi tájékoztatást nyújtanak, valamint biztosítják a nyilvánosság részvételét.²⁶

Fontos megjegyezni, hogy az aarhusi egyezményben meghatározott követelmények összhangban vannak a Cartagenai Biobiztonsági Jegyzőkönyv²⁷ előírásaival. Ezek alapján nem tekinthetők titkosnak az alábbi információk: 1. A szóban forgó géntechnológiával módosított szervezet vagy szervezetek általános leírása, a szándékos környezetbe juttatás

²¹ Szabó Máté Dániel: Az alapjogok információs jogi rétege.

http://szabomat.hu/tanulmany/Az_alapjogok_infos_jogi_retege.pdf (2013. január 13.)

²² Az egyezményt 1998. június 25-én írta alá 35 állam valamint az Európai Unió képviselője. 2001. október 30-án lépett hatályba. Hazánk 1998. december 18-án csatlakozott az egyezményhez és a 2001. évi LXXXI. törvénnyel hirdette ki.

²³ Riói Nyilatkozat a Környezetről és a Fejlődésről

http://www.nfft.hu/dynamic/Rio_Decl_m.pdf (Letöltés ideje: 2013. 1. 18.)

²⁴ Fülöp Sándor: Az Aarhusi Egyezmény eszméi. In.: Fundamentum, Budapest, 2008/1. szám. 103-108. o.

²⁵ Kalas György (szerk.): Az aarhusi egyezmény intézményrendszere és gyakorlata.

http://civilkontroll.gyor.hu/attachments/901_aarhus_uj.pdf (2013. január 10.)

²⁶ 2006/957/EK: A Tanács határozata (2006. december 18.) a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló egyezmény módosításának az Európai Közösség részéről történő megkötéséről

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006D0957:HU:HTML> (2013. január 18.)

²⁷ A mezőgazdasági biotechnológia környezetvédelmi vonatkozásainak részletes szabályait a Cartagena-Jegyzőkönyv tartalmazza nemzetközi szinten. Montreálban tartott nemzetközi konferencián dolgozták ki 1995 és 2000 között, 2003. szeptember 11. napján lépett hatályba, 2012 májusában már 163 állam a részese.

iránti engedély kérelmezőjének neve és címe, a szándékolt felhasználás, valamint az adott esetben megfelelően a környezetbe juttatás helye. 2. A szóban forgó géntechnológiával módosított szervezet vagy szervezetek figyelemmel kísérésére és a vészhelyzeti beavatkozásra vonatkozó eljárások és tervek. 3. A környezetvédelmi kockázatfelmérés.

Az egyezmény értelmében lehetővé kell tenni, hogy – meghatározott módon – bárki benyújthassa azokat az észrevételeit, véleményét, valamint azokat az információkat, amelyet a szándékos környezetbe juttatással vagy a forgalomba hozatallal kapcsolatban fontosnak tart.

A magyar szabályozás összhangban van az aarhusi követelményekkel. A közérdekű (környezeti) adatok nyilvánosságának területe (az egyezmény első pillére) a legjobban kidolgozott terület a hazai joggyakorlatban.²⁸ A 2012 januárjától hatályos 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról a közérdekű adatok hozzáféréseivel kapcsolatos főbb szabályokon nem változtatott.

A környezeti adatok nyilvánosságának megteremtésére vonatkozó törekvések nagy szerepet játszottak abban, hogy a nyilvánossággal kapcsolatos követelmények ne csak az állami szervekre vonatkozzanak, hanem minden szerve. Fontos kiemelni, hogy az információk szabad áramlásának két módja van. Az egyik módja az adatigénylés, másik pedig, a közzététel. Ki kell emelni, hogy a legfontosabb adatokat igénylés nélkül is közzé kell tenni, így a polgárok alanyi joga a környezeti információkhoz való hozzájutás.

„A közérdekű adatok nyilvánosságának alanyi jogi tartalma közvetve a környezethez való jognak is alanyi jogi tartalmat kölcsönöz. A környezethez való alkotmányos jognak ugyanis nincs alanyi jogi oldala, az csupán az állam számára teremt különböző alkotmányos kötelezettségeket, a környezethez való jog az állam környezetre vonatkozó kötelezettségeit emeli az alapjogok szintjére, anélkül, hogy bárkinek is alanyi jogként biztosítaná a környezet védelmének elért szintjét.”²⁹ Ilyen értelemben, az információszabadság a környezetvédelem fontos eszközének tekinthető.

IV. Fogyasztóvédelem és a GMO-k

Ez az információ szabadság kell, hogy érvényesüljön a fogyasztóvédelem esetében, amikor a boltok polcaira kerülő élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatásról beszélünk. Uniós szinten a polgárok, mint fogyasztók, meghatározó szerepet játszanak az egységes belső piac működésében. Védelmük érdekében egységes fogyasztóvédelmi szabályok kellene, mivel az egyes tagállamok esetében nem mindenhol érvényesül egyformán a fogyasztói érdekek „magas szintű” védelme. Az Európai Unió polgárai részére meg kell teremteni a feltételeit annak, hogy a közösségen belül bárhol hozzájuthassanak a legbiztonságosabb élelmiszerekhez, továbbá az ide kapcsolódó hiteles tájékoztatáshoz.³⁰

A GMO-k tekintetében az „uniós egység” nem érvényesül maradéktalanul, vannak „GMO liberális” és „GMO ellenes” tagállamok. A WTO (World Trade Organization) döntése alapján, a termékek szabad áramlásának biztosítása érdekében, 2004-ben az Európai Uniónak fel kellett oldania a moratóriumot.³¹ Ennek ellenére néhány államok területén továbbra is él a

²⁸ A Reflex Jogsegélyszolgálat dolgozta fel „Üvegsebkönyv” címmel.

Forrás: <http://www.civilkontroll.gyor.hu/> (2013. január 11.)

²⁹ Információhoz való hozzáférés szabályozása és annak érvényesülése a környezetvédelemben. Készült a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium megbízásából. 2008. szeptember 30.

http://civilkontroll.gyor.hu/attachments/838_AarhusEMLAE%C3%B6tv%C3%B6s.pdf (2013. január 15.)

³⁰ A fogyasztóvédelmi rendelkezéseket az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés 169. cikke tartalmazza. A belső piac működését közvetlenül érintő fogyasztóvédelmi irányelvek, pedig a Szerződés 114. cikkén alapulnak.

³¹ A moratórium feloldásában nagy szerepet játszott az Egyesült Államok. A GMO-k kereskedelméhez komoly gazdasági érdeke fűződik, mivel az USA a világ legnagyobb GM növény termesztője és GM élelmiszeripari

moratórium (pl.: Luxemburg, Görögország, Ausztria, Magyarország). Az Európai Unió tagállamai – bár vannak nézetkülönbségek – egyetértenek abban, hogy a génmódosított élelmiszerek esetében a fogyasztók védelme érdekében az alábbi négy követelménynek mindenképp érvényesülnie kell: 1. Ártalmatlan legyen a fogyasztóra és a környezetre. 2. A termesztők kezeljék külön a GM és nem GM szállítmányokat (itt elsősorban a vetőmagokról, zöldség és gyümölcs szállítmányokról van szó). 3. Világosan fel kell tüntetni a génmódosítás tényét az áru címkéjén. 4. A fogyasztó szabadon dönthessen, megvásárolja-e a génezelt terméket, vagy nem.

A GMO-k körüli fogyasztói, kereskedelmi viták kapcsán említeni kell az élelmiszer-önrendelkezést. Az élelmiszer-önrendelkezés egyik fontos eleme az élelmiszerek előállításának megváltoztatására irányuló törekvés, amely az élelmiszer-kultúra változatos, biztonságos és fenntartható formáit támogatja, éppen ezért, ellenzi a GM élelmiszereket. Az EU vonatkozásában is megállapítható, hogy az élelmezési rendszert vállalati érdekek vezérlik, szabadalmaztatott monokultúrákon és vegyszerek (rovarirtó szer, műtrágya) alkalmazásán alapul. Véleményem szerint mindez az ökológiai gazdálkodás ellenségének tekinthető. Fontos lenne az ökológiai élelmiszer ellátás ösztönzése a fogyasztói egészség és környezetünk védelme érdekében.

Az önrendelkezés másik lényeges eleme az élelmiszerek forgalmazási módjának átalakítására vonatkozó célkitűzés. Az élelmiszerek forgalmazása jelenleg erősen centralizált, így vele szemben a decentralizált, kistermelői élelmiszer-infrastruktúra támogatása volna szükséges. A piaci viszonyok megváltoztatásához továbbá elengedhetetlen – a fogyasztók mellett – a gazdálkodók oktatása.

A már említett címkézés és ellenőrzés rendszere a gazdák érdekeit is nagymértékben szolgálja. Aki közülük az ökológiai (illetve hagyományos) termesztési formát választja egyértelmű, hogy nem használhat génmódosított vetőmagot. A gazdákat azonban minden óvintézkedés ellenére folyamatosan fenyegeti a génszennyezés veszélye. A megfelelő szabályozás hiánya miatt – erre elsősorban az USA jó példa –, a génszennyezés már a vetőmag vásárlása esetén is felmerülhet, továbbá az ökológiai termőterület GM pollennel történő „megfertőződésére” is nagy esély van. Az fent említettek egyértelműen komoly veszélyt hordoznak az ökológiai mezőgazdasági rendszerekre és az ökológiai termékekre.

Az élelmiszer önrendelkezésre irányuló törekvések célja a jelenlegi kereskedelmi irányelvek (WTO és bilaterális megállapodások) által meghatározott nagyüzemi, ipari gazdasági modell megváltoztatása és a helyi gazdaságok támogatása. Mindez a jövő nehézségekkel teli feladata, amely az ökoszisztéma szolgáltatások és a fenntartható fejlődés érdekét szolgálja.

Unió szinten feltétlenül említeni kell a 2007-2013 közötti időszakra vonatkozó fogyasztóvédelmi stratégiát, amellyel az Unió célja, egy integráltabb belső piac kialakítása, főleg a kiskereskedelem területén. Fő célkitűzései között szerepel: az európai fogyasztók pozíciójának erősítése; az európai fogyasztók jólétének növelése az árak, a minőség és a biztonságosság tekintetében; a fogyasztók hatékony védelme olyan súlyos kockázatokkal és fenyegetésekkel szemben, amelyekkel egyénként nem tudnának megbirkózni.

Mindezek megvalósítása érdekében egyrészt, hatékonyabb fogyasztóvédelmi szabályozás, jogalkalmazás és jogorvoslat szükséges. Másrészt, alaposabban tájékozott valamint az uniós szakpolitikákba és a jogi szabályozásba bevont fogyasztók.³² Véleményem

termék exportőre. Gazdasági szempontból a génmódosított élelmiszerek nagyobb hasznot jelentenek számára, mint a hagyományosak, épp ezért egész monopólium épül az előállításukra és a kereskedelmükre. Bár egyre több kutatási eredmény támasztja alá a GM növények, élelmiszerek környezet és fogyasztóvédelmi kockázatait, az USA politikája csak nagyon lassú elmozdulást mutat. Napjainkban a világ két vezető kereskedelmi hatalma az Európai Unió és az USA. Ők egyben egymás első számú kereskedelmi partnerei is, ugyanakkor az Egyesült Államok Nyugat-Európa legfontosabb világkereskedelmi konkurense.

³² http://www.euvonal.hu/index.php?op=kozossegi_politikak&id=5 (2013. január 19.)

szerint, az élelmiszer-önrendelkezés és az egységesebb fogyasztóvédelmi politika hatékony megoldást jelenthetne a fogyasztók és környezetünk GMO-kkal szembeni védelmében. Azonban a GMO-kra vonatkozó egységes és célirányos szabályozás még, minden bizonnyal hosszabb ideig, vártni fog magára.

V. Összefoglalás

Tanulmányomban szerettem volna kiemelni az információs alapjogok fogyasztóvédelemmel és a környezetvédelemmel fennálló szoros kapcsolatrendszerét. Rendkívül összetett és sokrétű témáról van szó, ráadásul a GMO kérdés a fogyasztóvédelmen belül egy speciális területet képvisel. Itt egyértelműen kivehető a fogyasztói és környezeti egészség elválaszthatatlan egysége, ami az információszabadság, tájékoztatás fontosságát hangsúlyozza.

A környezetvédelemben nagymértékben hangsúlyozott fenntarthatóság a gyakorlatban nem érvényesíthető a hitelt érdemlő információk szabályozott áramlása nélkül. Az modern társadalom működésének egyik alapja ugyanis, a releváns információkra épülő szabályozási rendszer, mind nemzetközi, mind nemzeti szinten egyaránt. A társadalom tagjainak döntéshozatali folyamatokba történő bevonásának is ez képezi az alapját. A minél szélesebb körű társadalmi részvétel pedig, egyre fontosabb a fenntartható fejlődés érdekében.

Az általánosságban vett fenntarthatósághoz képest specifikumnak tekinthető a mezőgazdaság, élelmiszerellátás fenntarthatósága, ami már a fogyasztóvédelem egyik bázisának tekinthető. Az általam vizsgált géntechnológia – amely a biotechnológia önálló területének tekinthető – ezt nagymértékben érinti, sőt mi több, nyugodtan kijelenthető, hogy korlátozza. Napjaink gazdaságának és a gazdaság fejlesztési programjainak ugyanakkor szerves részét képezi az élő szervezetek genetikai programjának megváltoztatása kedvező genetikai tulajdonságok kialakítása érdekében. Mivel ennek a beavatkozásnak az eredménye a „fogyasztó asztalára kerül”, így a vonatkozó információk nem maradhatnak titokban, illetve semmiképpen nem lehetnek félrevezetőek.

*Kóhalmi, László Lehrstuhlinhaber,
Universität Pécs Juristische Fakultät
Lehrstuhl für Kriminologie und Strafvollzugrecht*

Der nicht enden wollende Kampf gegen die Korruption*

I. Grundrisse zur Naturkunde der Korruption

Die Korruptionsdelikte gefährden das Funktionieren einer Gesellschaft in ihren Grundfesten. Die Korruption stellt eine „immergrüne“ Kategorie dar, seit vielen Jahrzehnten verliert sie nicht an ihrer Aktualität und es gibt nur wenige Probleme in Ungarn, die über eine größere aktuelle politische Bedeutung verfügen.

Die umfassendste Analyse der Korruption ist in der ungarischen Fachliteratur von Mariann Kránitz¹ durchgeführt worden, die im Zuge ihrer Forschungen festgestellt hat, dass jede Gesellschaft „den Preis der Demokratie“² zu zahlen hat. In diesem Preis ist – unter anderem – der Zuwachs des Umgangs und der Änderung der Kriminalitätsqualität, weiterhin der ganz eigene Werdegang der Korruption inbegriffen.³

Der Systemwechsel vermochte es nicht, die Korruption zu beheben, sondern er formte und wandelte lediglich ihren Charakter und ihre Richtung um.

Das liegt auch daran, dass die Korruption mit dem wirtschaftlichen⁴ und politischen⁵ Milieu, in dem sie begangen wird, sehr eng verbunden ist.⁶ Darüber hinaus gilt, dass es

* Dieser Aufsatz war gefördert von dem János Bólyai Forschungsstipendium (Bólyai János Kutatási Ösztöndíj) im Rahmen des Forschungsprojekts „Die strafrechtliche und kriminologische Mittel des Kampfes gegen der Korruption“ (A korrupció elleni küzdelem büntetőjogi és kriminológiai eszközei).

¹ Kránitz, Mariann: A korrupció utolsó huszonöt éve Magyarországon. p.1. [Die letzten 25 Jahre der Korruption in Ungarn] Kiadatlan tanulmány [Unveröffentlichter Aufsatz]. p.1. 2005. pp.1-25.

² Pech, Brigit: Korruption und Demokratisierung. Rekonstruktion des Forschungsstandes an den Schnittstellen zu Institutionenökonomik und politischer Transformationsforschung. p. 7. In Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen. INEF-Report No.99. 2009, pp.1-38. „Befragt man die Forschungsliteratur nach den Zusammenhängen zwischen Korruption und Demokratisierung, so ergibt sich die Schwierigkeit, dass unterschiedliche Studien mit Korruption beziehungsweise Demokratisierung unterschiedliche Dinge verbinden und abweichenden Messkonzepten folgen. Differenzen und Kontroversen sollen im Folgenden erörtert werden; dies kann freilich nur in der gebotenen Kürze und für besonders relevant erscheinende Aspekte geschehen.“

³ Kránitz, Mariann: A korrupció utolsó huszonöt éve Magyarországon [Die letzten 25 Jahre der Korruption in Ungarn]. Posztumusz tanulmány [Posthumus Aufsatz]. pp.26-28. In *Ügyészek Lapja*, [Zeitschrift der Staatsanwälte], 2006, No.5, pp 25-40.

⁴ Lambsdorff, Johann Graf: Corruption in Empirical Research – A Review. p.5. In Transparency International Working Paper, 1999. 1-18. http://gwdu05.gwdg.de/~uwvw/downloads/contribution05_lambsdorff.pdf (2013.március.15.)

⁵ Rose-Ackerman, Susan: Corruption: Greed, Culture, and the State. pp. 128-132. In *The Yale Law Journal Online* 2010, Essay Volume 120. Tuesday, 09 November. 125-140. <http://yalelawjournal.org/images/pdfs/910.pdf> (2013.március.15.); Amundsen, Inge: Political Corruption: An Introduction to the Issues. pp.3-4. In Working Paper, 1999: 7. Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights. Bergen. pp. 1-32.

⁶ Rügemer, Werner: Global Corruption. p. 235. In *Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*. Heft 131, 2003, 33.Jg. Nr.2. pp. 235-256.: „In Politik und Medien erscheint Korruption als jeweils skandalöser Einzelfall. Das hängt mit der lobend oder kritisch gemeinten Auffassung zusammen, der gegenwärtige

wenige gesellschaftliche Phänomene gibt, die so sehr auf dem neusten Stand sind und mit einer so schnellen Reaktionszeit⁷ die in ihrem Existenzmedium stattfindenden Veränderungen verfolgt wie die Korruption⁸. Diese schnelle Anpassungsfähigkeit lässt sich sowohl in den Jahren der Wende, als auch in der darauf folgenden Zeit beobachten.

Bei der Erörterung der Korruption beabsichtige ich, mit einem prinzipiellen Nachdruck zu betonen – und meiner Meinung nach ist das die ewige, „vergifteter-Apfel Problematik“ dieser Erscheinung –, dass sie über einen äußerst effektiven problemorientierten und das eigene Interesse durchsetzenden Charakter verfügt und ständig den diskreten Charme der Verführung vor den Augen schweben hat.

Die Existenz einer korruptionsfreien Zivilisation⁹ ist in der einige Jahrtausende alten Geschichte der Menschheit nicht bekannt, aber man will selbstverständlich auf den Wunsch(Traum) über das Erreichen dieses idyllischen Zustands nicht verzichten. Uns stehen jedoch überzeugende Kenntnisse darüber zur Verfügung, dass in den Gemeinschaften, in denen der Kampf gegen die Korruption ernst genommen wurde, in der Tat auch die Intensität der Korruption wesentlich abnahm. Man muss sich jedoch darüber im Klaren sein, dass die Korruption äußerst sensibel auf die Änderungen in dem Regelungsumfeld reagiert – sie benimmt sich wie das Wasser oder das Licht –, sie findet sogleich einen Ausweg und aktiviert sich. Und sie vermag es, eine ganze Lawine korrupter Handlungen auszulösen.

Das Problem wird noch dadurch gesteigert, dass die Korruption nie eine besondere „Achtung“ vor Landes- und Kontinentalgrenzen gezeigt hat. Dieses Phänomen war mit Sicherheit unter den ersten – wenn nicht gar das allererste – das sich globalisiert hat.¹⁰

Der Kampf gegen ein unerwünschtes Phänomen kann erfolgreich aufgenommen werden, wenn einem seine Merkmale bekannt sind. Das Problem bei der Korruption hingegen ist gerade, dass man bei ihr weitgehend „im Dunkeln tappt“.

Allgemeinhin wendet man zwei Methoden an, mit denen man versucht das Phänomen Korruption gründlicher kennenzulernen und seinen Betätigungsmechanismus zu verdeutlichen. Zum einen bezieht man sich auf den von Transparency International ausgearbeiteten Korruptionsindex¹¹, den sog. Corruption Perceptions Index, zum anderen auf kriminalstatistische Daten.

Kapitalismus und dessen neoliberale Ausgestaltung stellen „die Herrschaft des Marktes“ dar. So harmlos ist die Sache jedoch keineswegs. Die „unsichtbare Hand“ des Marktes – die angeblich von selbst Angebot und Nachfrage regelt – war und ist organisch verbunden mit anderen Instrumenten, und zwar nicht nur mit der sichtbaren eingesetzt wird. Der „Markt“ funktioniert nirgends nach der Lehrbuchdoktrin vom „freien Spiel der Kräfte.“

⁷ Rohwer, Anja: Measuring Corruption: A Comparison between the Transparency International's Corruption Perceptions Index and the World Bank's Worldwide Governance Indicators. p. 42. In CESinfo DICE Report 2009, No.3. pp. 42-52.

⁸ Mauro, Paolo: Why Worry About Corruption? pp. 4-6. In Economic Issues 6. International Monetary Found. Washington. D. C. 1997, pp.1-13. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/issues6/issue6.pdf> (2013.március.15.)

⁹ Alemann, von Ulrich: Zu aller Zeit an jedem Ort – Kleine Geschichte der Korruption. p. 22. In Der Überblick – Zeitschrift für ökumenische Begegnung und internationale Zusammenarbeit 02/2006, pp. 22-23.: „Durch das ganze Alte Testament zieht sich die Unterscheidung des Guten, Gerechten, am Gemeinwohl Orientierten gegen das Böse, Verderbte, den Frevel, die Habgier, und eben das ist die Korruption. Im Zweiten Buch Mose 23,8 heißt es: "Du sollst dich nicht durch Geschenke bestechen lassen; denn Geschenke machen die Sehenden blind und verdrehen die Sache derer, die im Recht sind." Auch im Neuen Testament spielt der Kampf Jesu gegen die Korruption eine große Rolle. Korruption ist aber keinesfalls als ein typisches Phänomen des griechisch-römischen oder christlich-jüdischen Abendlandes anzusehen. Im alten China sollte nach der Lehre von Konfuzius der Herrscher als Vaterfigur Vorbild sittlicher Vollkommenheit sein, der Staat auf moralischen Prinzipien beruhen und die Beamten diese Vorbildfunktion nach unten weitertragen.“

¹⁰ Kránitz a.a.O. p.5.

¹¹ Pohl, Carsten: Die Entwicklung der Korruption in Mittel- und Osteuropa.p. 23.In Info Dresden berichtet, 2004, vol.11, issue 05. EconPapers. pp. 23-25. <http://www.cesifo-group.de/portal/pls/portal/docs/1/1196526.PDF> (2013.március.15.): „Daher hat Transparency International mit seinem „Corruption Perceptions Index“ einen Metaindex geschaffen. Um die subjektiven Einflüsse in der Ermittlung des Korruptionsausmaßes zu

Gemäß des Korruptionsindex von Transparency International¹², mit einer Rangliste von eins bis hundert zur Grundlage, waren zum Beispiel im Jahre 2012 Dänemark, Finnland und Neuseeland am wenigsten von der Korruption betroffen und nahmen punktgleich mit 90 Punkten die ersten drei Plätze ein, während am Schluss der Liste Afghanistan, Korea und Somalia mit 8 Punkten lagen.¹³ Ein völlig korruptionsloses Land könnte die maximale Punktzahl von 100 erreichen, ein solches hat es jedoch in der Geschichte des Corruption Perceptions Index (des Weiteren: CPI) bislang noch nicht gegeben (Ungarn stand das letzte Mal mit 4,7 Punkten auf Platz 50 der Korruptionsrangliste).

Der Corruption Perception Index ist jedoch, da er auf Empfindungen basiert und deswegen subjektiv ist, „lediglich“ dazu geeignet, eine erste Orientierung bezüglich der Korruptionsinfektion einzelner Länder darzustellen. Ein subjektiver Maßstab vermag aber nicht, eine objektive, an das Fragment der Wirtschaft¹⁴, der Bürokratie und die Staatsgewalt knüpfende Erscheinung wie die Korruption zu messen.

Der CPI leitet weiterhin einen „Etikettierungseffekt“ ein, er klebt eine positive oder negative Stempelmarke auf das jeweilige Land. Gleichzeitig wirkt auch diese Etikettierung selbst wie ein Genfaktor. Auf diese Weise wird aus einem durch Korruption nur wenig oder kaum belasteten Land ein noch saubereres Land, und aus dem durch Korruption verseuchten Land wird ein noch weit mehr gefährdetes Land.

Der CPI ist ein international anerkannter Standard, aber seine Ergebnisse sind bei der Beurteilung der Korruptionslage eines Landes immer auch zu hinterfragen.¹⁵

Anhand der kriminalstatistischen Daten lässt sich wiederum die Schlussfolgerung ziehen, dass die Korruptionskriminalität nur als „weißer Rabe“ in der ungarischen Kriminalität gilt.¹⁶ Das ist offensichtlich ein falscher Befund, da Korruption latent, aber eben im Verborgenen bleibt. Wegen der in Bezug auf den rechtswidrigen Vorteil bestehenden Interessensgleichheit der Beteiligten kommt es nur in wenigen Fällen zur Einleitung eines Strafverfahrens wegen eines Korruptionsdelikts.¹⁷

relativieren, werden bei diesem Index die Ergebnisse verschiedener Umfragen herangezogen und zu einem einzigen Wert aggregiert. Während für manche Länder eine Vielzahl an Quellen vorliegt und genutzt wird, sind für andere Länder nur wenige Daten erhältlich.“

¹² Delhey, Jan: Korruption in Bewerberländern zur Europäischen Union: Institutionenqualität und Korruption in vergleichender Perspektive. p. 28. In Veröffentlichungen der Abteilung Sozialstruktur und Sozialberichterstattung des Forschungsschwerpunktes Sozialer Wandel, Institutionen und Vermittlungsprozesse des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung. Working Paper. 2002. pp. 1-32.: „Der Corruption Perceptions Index (CPI) von Transparency International ist ein Versuch, einen validen Indikator für die Verbreitung von Korruption zu entwickeln (vgl. im folgenden Transparency International 2000). Auf einer Skala von 10 („äußerst sauber“) bis 0 („äußerst korrupt“) werden derzeit rund 90 Länder eingeordnet. Der Index-Wert steht für „the degree to which corruption is perceived to exist among public officials and politicians“ (ebd.). Er konzentriert sich also auf im weiteren Sinne politische Korruption und basiert auf der Wahrnehmung von Korruption in einem Land durch Auskunftspersonen.“

¹³ Transparency International <http://cpi.transparency.org/cpi2012/results/> (2013.március.15.)

¹⁴ Tóth, Mihály: Einführung in das ungarische Strafrecht. Schenk Verlag GmbH. Passau, 2006, p. 200.: „Die Anhänger der grundlosen Optimismus rechneten zudem überhaupt nicht mit einer entgegengesetzten Tendenz: den neuen Quellen der Korruption, der Ablösung früherer Seilschaften durch neue, dem Missbrauch im Zusammenhang mit der Privatisierung und der stärkeren Verflechtung politischer und individueller wirtschaftlicher Interessen.“

¹⁵ Kránitz: a.a.O. 5.

¹⁶ Tóth a.a.O. pp. 199-200.: „Die früheren Hoffnungen, nach denen man noch Anfang der 70er Jahre ausschließlich von der Anwendung strengerer strafrechtlicher Mittel oder der Zurückdrängung der latenten, nicht greifbaren Kriminalität sowie der Verbesserung der Aufdeckungsrate ein wirksames Auftreten gegen die Korruption erwartete, haben sich nicht erfüllt.“

¹⁷ Die ungarische Polizei kann den Fall als großen Erfolg ansehen, dass sie einen Abgeordneten bei der Übernahme von 20 Millionen Forint (= 69.000 Euro) Schmiergeld auf frischer Tat ertappte. Seine Immunität wurde vom Parlament aufgehoben und das ungarische Gericht verurteilte ihn rechtskräftig zu 6 Jahren Freiheitsstrafe und 9 Millionen Forint (= 31000 Euro) Geldnebenstrafe.

Die geringe Anzahl von Strafprozessen¹⁸ lässt sich damit erklären, dass die Mehrheit der Strafverfahren mit einer Privatanklage eingeleitet wird – wie es im Zuge seiner Dunkelfeldforschungen von László Korinek festgestellt wurde¹⁹: „Die Augen des Gesetzes sind die Staatsbürger und die Staatsbürgerinnen“ – und im Falle der Korruption ist das Maß der Anklagebereitschaft äußerst gering.²⁰

Es ist keine Übertreibung zu behaupten, dass die Indikatoren bezüglich des Umfangs der Korruptionskriminalität und ihres Anteils innerhalb der Gesamtkriminalität in Ungarn als tragikomisch bezeichnet werden können.²¹ (2011 wurden 451 371 Straftaten von den ungarischen Strafverfolgungsbehörden registriert, davon wurden lediglich 740 als Korruptionsdelikt bezeichnet.)²²

Auch wenn wir unsere aus dem Korruptionsindex sowie der Kriminalstatistik gewonnenen Informationen „addieren“, können wir noch lange nicht behaupten, dass uns der völlige Umfang der Korruption bekannt sei.

Ein kardinales Problem der ungarischen Korruption stammt aus der Fehlentwicklung des ungarischen Wirtschaftssystems²³. Während es früher, in der Epoche des Sozialismus der Mangel²⁴ an Produkten und Dienstleistungen zur Korruption führte, ist heute die Überproduktion schuld. Die Mehrheit der Akteure am Markt würde gerne eine Dienstleistung dem staatlichen und kommunalen Sektor verkaufen. In vielen Fällen wird die Entscheidung durch ein kleines, dem Bürgermeister oder einem Abgeordneten gegebenes Geschenk (z.B. ein Bonus-Urlaub) in diese oder jene Richtung erleichtert. Beide die Säuberung der Marktverhältnisse bezweckenden und bis dato verabschiedeten Gesetze zum öffentlichen

¹⁸ Korinek, László: A korrupció legfontosabb kriminológiai összefüggései [Die wichtigsten Zusammenhänge der Korruption]. p. 270. In Politika és korrupció – A törvényesség és a törvénytelenység határai [Politik und Korruption – An der Grenze der Gesetzlichkeit und der Gesetzeswidrigkeit]. Konferencia kötet [Konferenzband]. Szerk.: [Hrsg.] Csefkó, Ferenc – Horváth, Csaba). Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar, PTE ÁJK Politikatudományi és Társadalomelméleti Tanszék, Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület [Pécs-Baranya Verein der Intellektuelle], Pécs, 2010, pp. 263-283.

¹⁹ Korinek, László: A bűnözés visszatükröződése. Latens bűnözés, bűnözésábrázolás, félelem a bűnözéstől. [Die Widerspiegelung der Kriminalität. Das Dunkelfeld der Kriminalität, Kriminalitätsdarstellung, Furcht vor Kriminalität.]. p. 251. In Szerk.: [Hrsg.] Gönczöl Katalin – Kerezi Klára – Korinek László – Lévay Miklós: Kriminológia – Szakkriminológia [Kriminologie – Fachkriminologie]. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft. Budapest, 2006, pp.247-272.

²⁰ Gál, István László: Gazdasági büntetőjog közgazdászoknak [Wirtschaftsstrafrecht für Ökonomen]. Akadémiai Kiadó. Budapest, 2007, p. 78.

²¹ Kránitz: a.a.O.6.

²² Tájékoztató a 2011.évi bűnözésről. p. 27. Belügyminisztérium – Legfőbb Ügyészség, Budapest, 2011. pp. 1-132. <http://www.mklu.hu/repository/mkudok6952.pdf> (2013.március.15.)

²³ Thum, Marcel: Korruption und Schattenwirtschaft. p. 22. In Working Paper. Dresden discussion paper in economics, 2005, No. 09/05. pp. 1-29.: „Schattenwirtschaft nimmt in korrupten Ökonomien eine zentrale Rolle ein. Denn sie begrenzt die Macht korrupter Institutionen, indem sie Unternehmen eine Ausweichmöglichkeit schafft. Die größere Flexibilität der Unternehmen alleine reicht bereits aus, um die Bestechungsforderungen von Unternehmen in der offiziellen Wirtschaft abzumindern. Durch die Existenz der Schattenwirtschaft kann sogar die offizielle Wirtschaft wachsen. Es besteht also eine Komplementarität zwischen diesen beiden Sektoren.“

²⁴ Beckmann, Klaus – Gerrits, Carsten: Armutsbekämpfung durch Reduktion von Korruption: eine Rolle für Unternehmen? p. 4. In Diskussionspapier. Helmut-Schmidt-Universität Universität der Bundeswehr Hamburg, Fächergruppe Volkswirtschaftslehre, 2008, No. 83. pp. 1-31. : „Der erste Schritt besteht darin, einen kausalen (!) Zusammenhang zwischen Korruption und Armut herzustellen, so dass Maßnahmen von Unternehmen gegen aktive und passive Korruption im eigenen Hause auch Armut lindern können. Dabei wollen wir unter „Armut“ im Folgenden das Unterschreiten eines absoluten Wohlstandsniveaus verstehen. Relative Maße wie etwa der Prozentsatz der Bevölkerung, die weniger als einen bestimmten Prozentsatz des durchschnittlich verfügbaren Einkommens erhalten, und auch die Verteilung außerhalb des „Armutsbereichs“ sollen uns nicht interessieren.“

Auftragswesen endeten in einer Sackgasse.²⁵ Es mag als eine etwas kühne Bemerkung betrachtet werden, dass beim früher noch angewandten sog. „freihändigen Kauf“ das öffentliche Geld auf eine viel günstigere Weise als heutzutage ausgegeben wurde.

II. Die strafrechtliche Regelung der Korruption de lege lata in Ungarn

Das Gesetz aus dem Jahre 1978 über das Strafgesetzbuch (des Weiteren StGB) trat am ersten Juli 1979 in Kraft. Der ungarische Gesetzgeber fügte die Korruptionsdelikte in Kapitel XV StGB mit dem Titel „Straftaten gegen die staatliche Verwaltung, die Rechtspflege und die Reinheit des öffentlichen Lebens“ ein.²⁶

Diese Delikte verdienen sehr viel Aufmerksamkeit²⁷, es stellt ja für jede Gesellschaft eine grundlegende Frage dar, ob die amtlichen Personen, die Akteure des gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Lebens, bzw. die legitimen leitenden Personen einer Gemeinde ihre Aufgaben ohne Voreingenommenheit versehen. Das Vertrauen der Staatsangehörigen, letztendlich ihre über das politisch-gesellschaftliche System gebildete Meinung, in die verschiedenen staatlichen-kommunalen Organe werden von diesem Umstand entscheidend mitbestimmt.

Angesichts der hochgradigen demoralisierenden Wirkung von Korruptionsdelikten gibt es fünfzehn Paragraphen, die sich in dem Gesetz mit den Straftaten gegen die Reinheit der staatlichen Verwaltung, der Rechtspflege und des öffentlichen Lebens beschäftigen.

Die Straftaten gegen die Reinheit der staatlichen Verwaltung, der Rechtspflege und des öffentlichen Lebens sind die Folgenden:

- Bestechlichkeit und Bestechung, § 250-255/A StGB
- Versäumen der Anzeige von Bestechlichkeit und Bestechung, § 255/B StGB
- Geschäfte unter Einflussmissbrauch, § 256 StGB
- Kauf von Einfluss, § 256/A
- Verfolgung einer Person, die eine Anzeige von öffentlichem Interesse tätigt, § 257 StGB

Die Straftaten gegen die Reinheit des internationalen öffentlichen Lebens sind wie folgt:

- Bestechlichkeit und Bestechung in internationalen Beziehungen, § 258/B-258/D StGB
- Geschäfte unter Einflussmissbrauch und Kauf von Einfluss in internationalen Beziehungen, § 258/E StGB
- Versäumen der Anzeige von Bestechlichkeit und Bestechung in internationalen Beziehungen, § 258/F StGB

Der geltende Wortlaut von den zwei typischsten Straftaten gegen das öffentliche Leben, nämlich der Bestechlichkeit und Bestechung und der Geschäfte unter Einflussmissbrauch, ist der folgende:

²⁵ Beck, Lotte: Anticorruption in Public Procurement – A Qualitative Research Design. pp. 44-49. In Dissertation zur Erlangung des Grades eines doctor rerum politicarum (Dr.rer.pol.). Passau, Februar 2012. pp. 1-152.

²⁶ Erdösy, Emil – Földvári, József – Tóth, Mihály: Magyar Büntetőjog Különös Rész [Ungarisches Strafrecht Besonderer Teil]. Osiris Kiadó [Osiris Verlag], Budapest, 2007, p. 293.

²⁷ Küpper, Herbert: Ungarn: Auf dem Weg zum gläsernen Beamten. pp. 400-404. In Küpper, Herbert (Hrsg.): Korruptionsbekämpfung in Osteuropa. Berichte zu Ungarn, Kroatien, Bulgarien, der Slowakischen und der Tschechischen Republik, Polen und Rumänien. forost Arbeitspapier Nr. 46. Forschungsverbund Ost- und Südosteuropa. München, 2009, pp. 375-539.

Bestechlichkeit und Bestechung, § 250 StGB

„§ 250 (1) Der Amtsträger, der in Verbindung mit seiner Tätigkeit einen unberechtigten Vorteil fordert bzw. einen unberechtigten Vorteil oder dessen Versprechen annimmt bzw. sich mit der den unberechtigten Vorteil fordernden oder annehmenden Person einig ist, begeht ein Verbrechen und ist mit Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu fünf Jahren zu bestrafen. (2) Die Strafe ist eine Freiheitsstrafe von zwei Jahren bis zu acht Jahren, wenn die Straftat a) von einem Amtsträger in leitender Position oder einem Amtsträger, der zu Maßnahmen in wichtigeren Angelegenheiten befugt ist, b) von einem anderen Amtsträger in wichtigeren Angelegenheiten begangen wird. (3) Der in den Absätzen 1 und 2 festgehaltenen Unterscheidung entsprechend ist der Täter mit Freiheitsstrafe von zwei Jahren bis zu acht Jahren bzw. von fünf Jahren bis zu zehn Jahren zu bestrafen, wenn er für den unberechtigten Vorteil seine Amtspflicht verletzt, seine Kompetenz überschreitet oder seine Stellung im Amt auf andere Weise missbraucht bzw. wenn er die Tat in einer Bande oder gewerbsmäßig begeht.“

Geschäfte unter Einflussmissbrauch, § 256 StGB

„§ 256 (1) Wer unter Berufung darauf, dass er einen Amtsträger beeinflusst, für sich selbst oder für andere einen unberechtigten Vorteil fordert oder annimmt, begeht ein Verbrechen und ist mit Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu fünf Jahren zu bestrafen. (2) Die Strafe ist eine Freiheitsstrafe von zwei Jahren bis zu acht Jahren, wenn der Täter a) behauptet oder den Eindruck erweckt, dass er einen Amtsträger besticht, b) sich als Amtsträger ausgibt, c) die Straftat gewerbsmäßig begeht. (3) Wer die in Absatz 1 festgelegte Straftat a) in Verbindung mit dem Mitarbeiter bzw. Mitglied einer Wirtschaftsorganisation oder eines Vereins begeht, ist wegen eines Vergehens mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren, b) in Verbindung mit dem zu selbständigen Maßnahmen berechtigten Mitarbeiter bzw. Mitglied einer Wirtschaftsorganisation oder eines Vereins begeht, ist wegen eines Verbrechens mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren zu bestrafen. (4) Wer die in Absatz 3 festgelegte Straftat gewerbsmäßig begeht, ist wegen eines Verbrechens, entsprechend der dort vorgenommenen Differenzierung mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren bzw. von einem Jahr bis zu fünf Jahren zu bestrafen.“

Meines Erachtens sind im ungarischen StGB recht strenge Sanktionen (in bestimmten Fällen Freiheitsstrafen von bis zu 10 Jahren) gegenüber Tätern von Korruptionsdelikten vorgesehen. Und auch die Praxis der richterlichen Rechtsprechung ist davon geprägt, dass selbst Abnehmer eines Schmiergelds von nur einigen Zehntausend Forint zu einer Freiheitsstrafe verurteilt werden.

Hierbei ist das Argument von Mihály Tóth zu bedenken, wonach die übertriebenen und lebensfremden Verbote sogar eine entgegengesetzte Wirkung auslösen dürften. Denn falls ein Teil der Rechtsnormen nicht einzuhalten ist, kann das rechtmäßige Verhalten auch anderswo in Zweifel gezogen werden.²⁸

²⁸ Tóth, Mihály: Adalékok a kriminális korrupció megítélésének néhány újabb kérdéséhez [Glossen zu einigen neuen Fragen der kriminellen Korruption]. p. 286. In Politika és korrupció – A törvényesség és a törvénytelenység határai [Politik und Korruption – An der Grenze der Gesetzlichkeit und der Gesetzwidrigkeit]. Konferencia kötet [Konferenzband]. Szerk.: [Hrsg.] Csefkó, Ferenc – Horváth, Csaba). Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar, PTE ÁJK Politikatudományi és Társadalomelméleti Tanszék, Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület [Pécs-Baranya intellektueller Verein]. Pécs, 2010, pp. 284-293.

III. Strafrechtliche Mittel im Kampf gegen die Korruption in Ungarn

Der Kampf gegen die Korruption ist eine ziemlich heikle Angelegenheit, weil die Verfolger und die Verfolgten, die verantwortlich machenden und gemachten Beteiligten oft Mitglieder derselben Machtelite sind.²⁹ Die Machthabenden bestrafen die Machtmissbrauchenden, und so kann die Sache leicht zu einer „Familienangelegenheit“ werden, die sich auf die Effektivität des Kampfes gegen Korruption auswirkt.

Die Begegnung der Korruption wird von dem sich in Richtung dieser kriminellen Erscheinung zeigenden ambivalenten Verhältnis der Menschen erschwert: Einerseits betrachten sie die Korruption als einen organischen Teil des politischen Systems³⁰, andererseits erheben sie mit voller Kraft Protest gegen dieselbige.³¹

Die Erscheinungsformen der Korruption, aber auch ihre rechtliche Beurteilung, sind nicht eindeutig. Ist beispielsweise ein Parlamentsabgeordneter strafrechtlich verantwortlich, der im Rahmen einer Investition von mehreren Milliarden Forint die Interessen seines Wahlkreises denen des Landes vorzieht?

Der Kampf gegen die Korruption ist kontextabhängig: Es hängt von den Kräfteverhältnissen innerhalb der Elite³², beziehungsweise vom Verhältnis zwischen dem Großteil der Bevölkerung zu dieser Elite ab, ob die Strategien gegen die Korruption am Ende nur die öffentliche Meinung beruhigende Scheinstrategien oder effektive Maßnahmen sein werden.

Die der Korruption den Kampf ankündigenden Gesetzgeber (Politiker) brauchen außer dem System der rechtlichen Mittel auch eine moralische³³ Legitimierung³⁴, damit ihr Antikorruptionskampf von Erfolg gekrönt sein werde³⁵. Die eine Korruptionsfreiheit verkündenden Regierungen können jedoch leicht zu Gefangenen ihrer eigenen

²⁹ Alemann, von Ulrich: Studie zur Korruption des staatlichen Bereichs der EU-Mitgliedstaaten. p. 426. In Abschlussbericht. Europäische Kommission – Generaldirektion Justiz, Freiheit und Sicherheit, 2007, pp.1-573.

³⁰ Manow, Philip: Politische Korruption als Gegenstand der Politikwissenschaft. Eine Kritik des Forschungsstandes. p. 18. In http://www.gruene-link.de/themen/korruption/08_korruption-beitrag-manow_mpi.pdf (2013.március.15.) pp. 1-21.„*Im Vergleich zwischen präsidentiellen und parlamentarischen Systemen erweisen sich die präsidentiellen Systeme regelmäßig als korruptionsanfälliger. Eine hierfür angebotene Erklärung lautet, dass Parteien ein stärkeres Interesse am langfristigen Aufbau einer Reputation für Vertrauenswürdigkeit besitzen als Präsidenten, die in nahezu allen präsidentiellen Systemen term-limits Regeln unterworfen sind, also für gewöhnlich nur ein Mal wieder gewählt werden können...*“

³¹ Gulyás, Gyula: *A politikai korrupcióról* [Über die politische Korruption]. p. 40. In Politikai korrupció [Politik und Korruption]. Szerk.: [Hrsg.] Gulyás, Gyula. AULA Kiadó, Budapest, 2004, 7-43.

³² Gál, István László: *A gazdasági vesztegetés, mint a gazdasági büntetőjog része és a politikai korrupció egyik kísérőjelensége* [Die Wirtschaftskorruption als Teil des Wirtschaftsstrafrechts und ein Begleitphänomen der politischen Korruption]. p. 307. In Politika és korrupció – A törvényesség és a törvénytelenység határai [Politik und Korruption – An der Grenze der Gesetzlichkeit und der Gesetzwidrigkeit]. Konferencia kötet [Konferenzband]. Szerk.: [Hrsg.] Csefkó, Ferenc – Horváth, Csaba). Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar, PTE ÁJK Politikatudományi és Társadalomelméleti Tanszék, Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület [Pécs-Baranya intellektueller Verein], Pécs, 2010, pp. 306-312.

³³ Maravić, Patrick von – Reichard, Christoph: New Public Management and Corruption: IPMN Dialogues and Analysis. p.85. In International Public Management Review. Electronic Journal, 2003, Volume 4. Issue 1. pp. 84-130. (<http://www1.imp.unisg.ch/org/idt/ipmr.nsf/>) (2013.március.15.)

³⁴ Delhey: a.a. O. p. 25.: *„Korruption schwächt die Zufriedenheit der Mittel- und Osteuropäer mit dem neuen politischen und wirtschaftlichen System und damit auch indirekt die Befürwortung der Demokratie. Von einem normativen Gesichtspunkt aus betrachtet, läßt sich dieser Tatsache auch etwas Positives abgewinnen. Indirekt zeigt dies nämlich, daß den Bürgern Korruption in Wirtschaft und Staat nicht gleichgültig ist. Deshalb wird sich die Eindämmung von Korruption positiv auf die Systemzufriedenheit der Bürger und die Stabilität der Demokratie auswirken.“*

³⁵ Gulyás: a.a.O. p. 41.

Versprechungen werden und einen schnellen und nicht umkehrbaren Legitimierungsverlust³⁶ erleiden.

Falls wir die Genesis der Korruption in der moralischen Schwäche sehen, ist die Antikorruptionsstrategie mit einer richtigen Kombination von Straf- und Zahlungspolitik durchzuführen. Das kann zum einen in der Einführung eines äußerst strengen Sanktionssystems gegen Korruptionshandlungen zu finden sein. Zum anderen verlangt dies die Erhöhung der Durchschnittslöhne.

Man muss sich jedoch dabei im Klaren darüber sein, dass der Kampf gegen die Korruption auch ein ökonomisch begrenztes Optimum hat. Falls der Staat (z.B. Singapur) seine Politiker übermäßig gut bezahlt, können die auf diese Weise entstehenden Staatsausgaben den dem Staat infolge von Korruption herbeigeführten Schaden übersteigen. Dann lohnte es sich für den Staat eher – aufgrund der Rentabilitäts- und nicht moralischer Aspekte – den Korruptionsschaden hinzunehmen, als die den Politikern zu bezahlende Zusatzaufwendung zu übernehmen.

Im Zusammenhang mit der Zurückdrängung der Korruption haben die Vertreter verschiedener Disziplinen in Abhängigkeit von ihrem Tätigkeitsbereich und ihren Fachkenntnissen zahlreiche Gedanken vorgetragen³⁷. Als Vertreter der Strafrechtswissenschaften formuliere ich im Folgenden einige Vorschläge³⁸ und Ideen:

- Zum Erfolg des Kampfes gegen die Korruption braucht man zuerst ein einfacheres Rechtssystem. Die veralteten, aus der Mode gekommenen Rechtsnormen bedürfen einer Revision, die schlechten Rechtsnormen muss man aussieben. Die Rechtsetzung soll vereinfacht werden und soll keine *lex imperfecta* sein. Die Rechtsanwendung soll die Beteiligten in der Wirtschaft und auch die Staatsbürger nicht behindern, sondern fördern.³⁹
- Die *ultima ratio*-Rolle des Strafrechts muss gewahrt bleiben. Man darf die Rolle der strafrechtlichen Sanktionen gegenüber Korruption weder unter-, noch überschätzen. Die Lösung der Probleme des gesellschaftlichen und politischen Lebens ist keine Rolle und keine Aufgabe des Strafrechts. In Ungarn hat sich nach der Wende eine

³⁶ Lambsdorff, Johann Graf – Beck, Lotte: Korruption als Wachstumsbremse. p. 21. In APuZ Aus Politik und Zeitgeschichte, 2009, No.3-4. 19-25.: „Die öffentlichen Angestellten (Agenten) besitzen einem Informationsvorsprung gegenüber ihren öffentlichen Vorteil suchen sie zu ihrem persönlichen Vorteil auszunutzen, indem sie sich über die Regeln, die ihnen von ihrem wohlwollenden Prinzipal auferlegt wurden, hinwegsetzen. Sie nehmen Bestechungsgelder von Dritten für die Vergabe von Aufträgen, Lizenzen oder Genehmigungen an. Solche Korruptionsfälle führen nicht nur zu einem Vertrauensschwund unter der Bevölkerung in die Unparteilichkeit und Verlässigkeit der öffentlichen Amtsträger.“

³⁷ Eigen, Peter – Eigen-Zucchi, Christian: Korruption und globale öffentliche Güter. p. 279. In Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft. Heft 131, 2003, 33.Jg. Nr.2. pp. 257-281.: „Schließlich wir das globale öffentliche Gut der Korruptionskontrolle nur dann dauerhaft Bestand haben, wenn es von der Öffentlichkeit eingefordert, überwacht und gestärkt wird. Von zentraler Bedeutung für diesen Prozess sind attraktive und kaum umkehrbare Maßnahmen wie die Verbesserung der Bildung, die Stärkung der Demokratie und die Erhöhung der Transparenz und des Zugangs zu Informationen. Wo es gilt, Verbindlichkeit herzustellen und divergierende Interessen zu bündeln, ist die Zivilgesellschaft zu einem wirklichen Partner städtischer und privater Akteure geworden.“

³⁸ Alemann: a.a.O. p. 573.: „1. Verbesserung der Kenntnisstandes zur Korruption 1. Ein Berichtssystem ist einzuführen über die nationalen Regeln und Massnahmen der präventiven und repressiven Korruptionskontrolle. 2. Über die mitgeteilten Informationen sind von einer unabhängigen Expertenkommissionen Berichte zu erstellen...“

³⁹ Kóhalmi, László: Büntetőjogi eszközök a politikai korrupció elleni küzdelemben [Strafrechtliche Mittel im Kampf gegen die politische Korruption]. p. 302. In Politika és korrupció – A törvényesség és a törvénytelenesség határai [Politik und Korruption – An der Grenze der Gesetzlichkeit und der Gesetzeswidrigkeit]. Konferencia kötet [Konferenzband]. Szerk.: [Hrsg.] Csefkó, Ferenc – Horváth, Csaba). Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar, PTE ÁJK Politikatudományi és Társadalomelméleti Tanszék, Pécs-Baranyai Értelmisségi Egyesület [Pécs-Baranya intellektueller Verein]. Pécs, 2010, pp. 294-305.

Tradition etabliert, dass die jeweilige Macht die gesellschaftlichen Fehlentwicklungen mit strafrechtlichen Mitteln zu behandeln versucht. Auf dem Gebiet der Korruption sind die Fragen grundsätzlich nicht strafrechtlicher Natur, sondern betreffen den Bereich anderer Rechtszweige.⁴⁰

- Die Möglichkeiten des Zeugenschutzes müssen besser genutzt werden. In Korruptionsverfahren können gerade solche Personen (z.B. Sekretärin, Kraftfahrer) Kronzeugen sein, die über fast alle vorgeworfenen Sachverhalte eines Vorgesetzten (z.B. Bürgermeister, Unternehmungsdirektor) Informationen haben. Gleichzeitig steht häufig ihre gesamte Existenz auf dem Spiel. Wenn nun den Personen, die über Korruptionshandlungen Informationen geben können, ein effektiver Zeugenschutz zuteil würde, würde sich die „Zeugenaussagebereitschaft“ vermutlich erhöhen und auch die Erinnerungsfähigkeit der Zeugen würde sich erhöhen. Im Zusammenhang mit dem Zeugenschutz soll jedoch angemerkt werden, dass das gegenwärtige Regelungssystem einer Weiterentwicklung bedarf. Die vom Staat gewährleistete Einkommensebene des im gegebenen Fall einen neuen Wohnsitz und/oder eine neue Identität erhaltenden Zeugen ist nämlich nicht sehr erstrebenswert. Der Zeugenschutz hängt oft mit einer Absprache über eine geständige Einlassung zusammen, beziehungsweise damit, dass der Gesetzgeber bemüht ist, die Absicht- und Interessengleichheit der bei der Korruption Beteiligten durch eine „Selbstanzeige“ oder der Aussicht auf Straffreiheit [§ 255/A StGB] zu brechen.
- Die Welt der Korruption ist geprägt von einer tiefen Konspiration, vom Kontakt durch Vermittlungsketten, von „kodierte(n)“ (chiffrierte(n)) Sprach- und Nachrichtenwechsellern (z.B. „Lobbygeld“, „Schmiergeld“, „Gebäck“, „Klub der begünstigten Unternehmer“, „Rosine“ usw.). Um die Ermittlungsergebnisse zu erhöhen, darf man den Einsatz von verdeckten Ermittlungsbeamten beziehungsweise geheimdienstlichen Mitteln nicht scheuen.
- Von Fachleuten aus Theorie und Praxis wird immer wieder gefordert, dass sich die speziellen Normen zur Beweisführung im Falle von Korruptionsdelikte auf die vermuteten Täter beziehen sollen. Die Umkehrung der Beweislast als ein Novum im Strafrecht würde bedeuten, dass der Beschuldigte den legalen Ursprung des Korruptionsvermögens beweisen muss. Kann er das nicht, weil es z.B. es hinter dem Vermögen kein besteuertes Einkommen gibt, würde dies für ihn einen belastenden Umstand (belastende Tatsache) bedeuten. Meines Erachtens gäbe die Umkehrung der Beweislast den Strafverfolgungsbehörden ein Instrument in die Hand, das schwere Missbräuche ermöglichen würde – etwa die moralische Liquidierung des politischen Gegners. Und das wäre auf jeden Fall eine nicht wünschenswerte Erneuerung.
- Seitens der jeweiligen Regierung kommt der Vorschlag, dass eine selbstständige Behörde (z.B. ein Amt für den Schutz der öffentlichen Ordnung, ein Amt gegen die Korruption) für den Kampf gegen die Korruption gegründet werden sollte. Meiner Meinung nach ist das eine völlig falsche und fachlich unbegründete Vorstellung, weil das nur zur Verdoppelung der Strafverfolgungsbehörden, zum Kompetenzgerangel, zum Informationsverlust und zur Rivalität einzelner Behörden untereinander führen könnte.
- Es bedarf eines schnellen Beitritts zu internationalen und europäischen (politischen) Abkommen zur Korruptionsbekämpfung vom strafgerichtlichen Gegenstand

⁴⁰ Márki, Zoltán: Válasz a korrupciós kihívásokra [Antwort auf die Korruptionsherausforderungen]. pp. 37-38. In *Korrupció Magyarországon* [Korruption in Ungarn]. Szerk.: [Hrsg.] Csefkó, Ferenc – Horváth, Csaba. Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület, Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kara. Pécs, 2001. pp. 33-41.

beziehungsweise die Anpassung der ungarischen materiellen Rechtsnormen⁴¹ des Strafverfahrens und der Vollstreckung an die internationalen Standards⁴² (Harmonisierung).

Im Kampf gegen die Korruption kann – meines Erachtens – das Gesetz Nr. LXXXIX aus dem Jahre 2011 über die Änderung der einzelnen Gesetze des Verfahrens und der die Justiz betreffenden anderen Gesetze als negativer Meilenstein betrachtet werden, der das Gesetz Nr. XIX aus dem Jahre 1998 über das Strafverfahren änderte.

Diese Modifizierung der Rechtsnorm hat im Falle der sog. Strafsachen von hervorragender Bedeutung (schwere Straftaten) – wie die der Korruptionsverbrechen – zum Zweck der Verfahrensbeschleunigung spezielle Strafrechtsnormen festgesetzt.

In der Geschichte des ungarischen Strafprozessrechts kann es wohl als beispiellos bezeichnet werden, dass die Zeitdauer der vorübergehenden Festnahme bei schweren Straftaten statt der nach den allgemeinen Normen festgesetzten 72 Stunden 120 Stunden betragen kann und in den ersten 48 Stunden der Haft der Staatsanwalt (!) den Kontakt des Beschuldigten mit dessen Verteidiger verbieten darf.

Das – und andere im Gesetz beschriebene Änderungen – hat ein so ernstes fachliches Befremden hervorgerufen, dass der Präsident des Obersten Gerichts der Republik Ungarn die nachträgliche Feststellung der Verfassungswidrigkeit und die Prüfung der Vereinbarkeit mit internationalem Recht beim Verfassungsgericht der Republik Ungarn beantragte.

Das Verfassungsgericht hat mit seinem Beschluss 115/2011 (20. 12.) AB die Einschränkung der Rechte des Beschuldigten und des Verteidigers in vollem Umfang für verfassungswidrig erklärt. Man solle einsehen, dass die über Jahrhunderte bewährten Justizgrundrechte des verfassungsmäßigen (konstitutionellen) Strafrechts im Interesse einer erfolgreicherer Strafverfolgung nicht aufgegeben werden dürfen.

Insgesamt: Der Kampf gegen die Korruption scheint ein nicht enden wollender Krieg zu sein und man muss wissen, dass sich auch der (oft) minimale Erfolg erst nach einer sehr langen Zeit zeigt. Trotzdem dürfen wir auf ihre Verfolgung nicht verzichten, weil dies nichts anderes wäre als eine stille Einlassung auf den Handel mit der Schuld.

⁴¹ Végvári, Réka: Nemzetközi fellépés a korrupció ellen [Internationaler Auftritt gegen die Korruption]. pp. 99-100. Állam-és Jogtudomány [Staats-und Rechtswissenschaft] 2002, No.1-2. pp. 85-122.

⁴² Végvári, Réka (2008): Vesztegetés [Bestechung]. p. 468-469. In Az Európai Büntetőjog Kézikönyve [Handbuch des europäischen Strafrechts]. Szerk: [Hrsg.] Kondorosi, Ferenc – Ligeti, Katalin. Magyar Közlöny Lap-és Könyvkiadó, Budapest, 2008, pp. 459-475.

Mészáros Ádám Zoltán ügyészégi fogalmazó, PhD-hallgató,
Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar

Gondolatok az élethez való jog korlátozhatóságának kérdéséről

I. Alapvetés

A dolgozat célja azon kérdés vizsgálata, hogy mint, a mindegyik alapvető jog anyajogának tekintendő emberi méltósághoz és élethez való jog a jogellenességet kizáró okok tükrében korlátozható-e és ha igen milyen módon és mértékben. Mivel az élethez való jog érvényesítése nagyobb részt az élet elleni bűncselekmények szankcionálása révén a büntetőjog feladatkörébe tartozik, így szükséges ezen jogág védelmi funkciójának bemutatása. A büntetőjog alapvetően különbözik a többi jogágban megszokottnak tekinthető szabályozási módszerektől, ugyanis célja nem az életviszonyok normális működési mechanizmusainak a kidolgozása, hanem azok védelme, azaz ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen jogainak az oltalmazása. Fentiekre figyelemmel, védelmi mechanizmusa (az állam büntetőhatalma) akkor lép működésbe, amikor egy élethelyzetben diszfunkcionalitás érzékelhető. Előbbi esetben tanúsított magatartásokat a büntetőjog többek között akkor tekinti bűncselekménynek és fűz hozzá jogkövetkezményt, ha jogellenességet kizáró ok nem áll fent. Megfordítva, tehát ami nem jogellenes bár tényállásszerű, az korlátozhatja a Btk.-ban foglalt feltételek szerint az élethez való jogot? A választ az alábbiakban, három jogellenességet kizáró ok ez irányú elemzése révén kívánom megadni, ezek közül kettő (a jogos védelem és a végszükség) a Btk. Általános Részében kerültek szabályozásra, tekintettel az élet elleni bűncselekmények esetében való gyakori jelenlétük miatt¹, a sértett beleegyezése pedig a jogalkalmazói gyakorlat által kidolgozott jogellenességet kizáró ok, utóbbi esetben fordított irányban vizsgálom az élethez való jog érvényesülését. Mielőtt a dolgozatom részletes tárgyalásába kezdenék, megemlíteném, hogy a rendszerváltást követően² került igazán a jogirodalom homlokterébe az emberi méltóság és az élethez való jog fogalma és korlátozhatósága, majd a 90-es években az Alkotmánybíróság is jelentős elvi kérdésekben fejtette ki álláspontját. A problémakörrel íródott munkák többsége lényegében a halálbüntetés, az eutanázia és a méhmagzat élethez való jogának elemzése révén fejtik ki pro és kontra véleményüket, amelyek természetesen alapvető sarokpontok azok számára, akik a fenti témában kívánnak állást foglalni, bár nem egyedüli. Véleményem szerint az előbb említett „tesztek” nem képesek teljes körűen megvilágítani a kérdéskör esszenciáját, ugyanis ehhez az is szükséges, hogy olyan kizáró okokat is megvizsgáljunk, amik legitim módon korlátozzák az élethez való jogot. Mindezekre figyelemmel a dolgozatom kiinduló pontja az Alaptörvény Szabadság és Felelősség fejezetének II. cikkének azon része, miszerint *az emberi méltóság sérthetetlen.*

¹Horváth Tibor: Az élet, testi épség, egészség büntetőjogi védelme. KJK, Budapest, 1965. 330.o. fenti megállapítása a jogos védelem tekintetében helytállóbb, ugyanis a végszükség az eddigi bírói gyakorlatban inkább a vagyon védelme érdekében került alkalmazásra.

²A rendszerváltást megelőzően főként Jobbágyi Gábor kezdett az orvosi jogi kérdéseken keresztül foglalkozni a témával.

Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A továbbiakban tehát a fent említettekén túl kitérek az emberi méltóság és a jogellenességet kizáró okok fogalmának meghatározására is.

II. Az élethez való jog és az emberi méltóság fogalma, korlátozhatósága

Ahhoz, hogy az emberi méltóságról és ezen keresztül az élethez való jogról beszélni lehessen, előjáróban szükséges tisztázni az emberi személy fogalmát, ugyanis az ember személye képezi a hozzá kapcsolódó jogok forrását így azoktól elválaszthatatlan. Az emberi személy tehát nem pusztán biológiai fogalom, amelybe bármi beleilleszhető, hanem annak ontológiai tartalma van, amit emberi természetnek hívunk. Az emberi természetéről alkotott emberkép a természetjog által konkrétan meghatározott, ellentétben a posztmodern kor emberével, amely esendő és gyenge, így amíg előbbi esetben bizonyos értékek konkrétan meghatározottak és levezethetők, utóbbi esetben már ezen értékek kikezdehetőek, egymással szembe fordíthatóak így az emberi én kiszakadva a valóságból, a természetnek már nem része többé. Emiatt a jövőre nézve azt tartom fontosnak kiemelni, hogy az emberi természet leglényegesebb elemeit tényként kellene elfogadni, ugyanis e nélkül az ebből levezetett jogok védtelenek maradnak vagy tartalmuk kiüresedik, másrésről a természet rendjével szemben állást foglalni egyébként is hiába való küzdelem³.

Az emberi természetből származó emberi személyiség tehát ezen *személyi minőségéből fakadó azon joga, hogy egyáltalán emberi létét, identitását és kiteljesedését biztosító alapvető jogai, követelhető és biztosítandó jogosultságai legyenek*⁴. Így pusztán attól a tényről, hogy valaki emberi személy levezethető az emberi méltósághoz való jogosultsága is, bár helyesebb lenne úgy fogalmazni, hogy rendelkezik méltósággal, ugyanis utóbbi két fogalom egymástól elválaszthatatlan, külön-külön álló létük értelmezhetetlen. Jogi értelemben tehát jogalanyiságnak hívjuk ezt a relációt, amit a természetjogi gondolkodók nem a pozitív jog által adott és ugyanazon kézzel elvehető kegytárgynak tekintik, hanem az emberi személy mivolta alapján létező tényként ismernek el.

Ezen elméleti előfeltevések alapján mit is jelent tehát az emberi méltóság jogi szempontból? Előjáróban megjegyezném, hogy az emberi méltóság hibrid fogalom, mivel filozófiai értéktartalma mellett jelentős súlyt képvisel a jogtudomány területén is. Így jogirodalmi polémikák szólnak arról, hogy alapjogként vagy jog felett álló alapelveként tekintünk rá. Véleményem szerint⁵ az emberi méltóság minden demokratikus államszervezet kiindulópontja, amiből a többi alapvető jog források, tehát a legfőbb alaptétele a jogrendszernek, de emellett alapjogként is „viselkedik” konkrét helyzetekben, továbbá a többi alapjog lényeges tartalmi elemét is képezi. Mindezek alapján az emberi méltóság jogi fogalma az ember, személyi minőségének az elismerését jelenti, kapcsolata az élethez való joggal több problémát is felvet.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata⁶ és az Alaptörvény fenti rendelkezése egyértelműen amellettesnek hitet, hogy lélek és test elválaszthatatlan egymástól, az emberi méltóság

³különösen nagy gondokat okoz ez, az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának az értelmezésének és a gyakorlati alkalmazhatóságának szempontjából. Lásd Bővebben: Frivaldszky János: A jogalanyiság és a jog mint egyetemes elismerő viszony. *Iustum Aequum Salutare*, 2009/2. szám.

⁴Frivaldszky János: Az emberi személy alkotmányos fogalma felé In: Schanda Balázs– Varga Zs. András (szerk.): *Láttelel közjogunk elmúlt évtizedéről*. PPKE-JÁK, Budapest, 2010. o.

⁵Azonos állásponton Lábady Tamás és Tersztyánszky Ödön: 23/1990. (X.31.) AB határozat, ABH 1990, 88, 95.

⁶23/1990. (X.31.) AB határozat, ABH 1990, 88, 93.

⁷Azonos véleményen: Zakariás Kinga: Az élethez és az emberi méltósághoz való jog az alkotmánykonceptió tükrében. *Pázmány Law Working Papers*, 2011/11., 5. o.

⁸64/1991. (XII.17.) AB határozat

egyik megjelenési formájának tartják az élethez való jogot, így azok oszthatatlanok és korlátozhatatlanok is. Véleményem szerint főszabályként helyt álló következtetésnek tekintendő ez az álláspont, bár néhány gyakorlati eset kapcsán szükséges ez alól kivételeket is megállapítani, így nagyon szűk körben az élethez való jogot korlátozhatónak tartom⁷. Előljáróban megjegyezném, hogy azon okok, amik korlátozhatják az élethez való jogot, nem önkényesen, emberek által létrehozott formák, hanem a dolgok természetes rendje szerinti olyan méltányos szituációk, amelyek az emberi természettel összeegyeztethetőek. Az eddigi leggyakrabban említett problémakörök tükrében (eutanázia, halálbüntetés, abortusz) nem lehet az élethez való jog korlátozhatóságának kérdésében állást foglalni, mivel tartalmi sajátosságaik miatt önkényesek és az emberi természettel ellentétesek, így az élethez való jogot sem korlátozhatják.

Önkényes jellegüket leginkább az mutatja meg, hogy az életnek egy bizonyos létszakához kötődnek (abortusz és eutanázia) és biológiai tulajdonságok alapján próbálnak jogot formálni az élethez való jog korlátozására. Egyetértve az Alkotmány őreivel, *ha az ember, emberi minőségét kifejező jogállására, sem egyéni tulajdonságai, sem állapotával (pl: életkor) járó tipikus tulajdonságok nincsenek semmiféle hatással*, akkor mi alapján lehet törvényi szinten korlátozni a méhmagzat élethez való jogát. Az Alaptörvény e tekintetben egyértelműen amellet foglal állást (helyesen), hogy a magzat ember, a kérdés csupán az, hogy abszolút védelemben kívánja-e részesíteni a jövőben vagy továbbra is a relatív intézményvédelmi keretek között védené a magzati létszakhoz kötődő életet. A magzati élet védelméről szóló 1992. évi LXXIX. törvény szerint többek között a nő súlyos válsághelyzete alapján lehet a terhességet megszakítani, amelyre az esetek döntő többségében hivatkoznak. Mivel az anya élete ilyen esetekben nincs veszélyben csupán szociális alapon, egyedüli döntése alapján kerül sor az emberi élet korlátozásra, ezért véleményem szerint ezt nem lehet legitim restrikciónak tekinteni. Hasonló okok alapján az eutanázia meg nem engedett aktív formája is alkotmányellenes magatartás, bár az ennek ellenkezőjét való szerzők⁹ egy csodaszert vélték felfedezni a beteg önrendelkezési jogában ennek cáfolatára. Aki saját életét bizonyos egészségügyi okokból méltóságon alulinak találja, arról akképpen mondhat le, hogy az életének fenntartásához szükséges orvosi ellátást visszautasítja és így a természet rendje szerint elhunyt. Ám aktív tevőleges magatartás tanúsításával ez irányú felhatalmazást az állam nem adhat egy állampolgára kezébe sem, ugyanis a beteg méltányolható élethelyzete nem tekinthető olyan kényszerítő körülménynek, amely indokoltá tehetné az ez irányú magatartást, és egyebekben e jogról lemondani nem lehet, tekintettel a jogalanyiságról írtak alapján. Végül, rátérve a halálbüntetés kérdéskörére, megjegyezném, hogy lényegesen különbözik az előbb elemzett két esettől, ugyanis itt egy büntetőjogi szankcióról van szó, amely egy jogsértésre reagál. Tehát míg az előbbieken az önkényesség látható volt, utóbbinál viszont már nem¹⁰. Álláspontom szerint, habár élet elleni bűncselekmények esetében arányos büntetési nemnek tekinthető a halálbüntetés, azért sem korlátozhatja az élethez való jogot, mert nem szükséges alkalmazási módja a büntetés céljának eléréséhez, mivel más alternatív büntetési nemi is el lehet érni ugyanezen célt. Ezen túl azt is fontos megjegyezni, ha nem áll fent olyan sürgősségi helyzet (márpedig ha az államnak van ideje erről dönteni, akkor nem áll fent) ami az emberi természettel összeegyeztethető módon korlátozná az élethez való jogot, akkor az államnak nincs joga korlátozni azt, még ha nem önkényes, akkor sem, tekintettel az emberi méltóság transzcendens jellegére.

⁹Tóth J. Zoltán: „Oszthatatlan és korlátozhatatlan?” – Gondolatok az emberi élethez és méltósághoz való jogról az eutanáziahatározat kapcsán. Jogelméleti Szemle, 2005/1. szám. Osztom azonban a szerző azon véleményét, hogy az Ab. ezen logikája alapján a passzív eutanázia is alkotmányellenesnek tekintendő.

¹⁰Egyetértve Schmidt Péternek a 23/1990 számú Ab határozathoz fűzött különvéleményének ezen részével.

¹¹Nagy Ferenc: Gondolatok és kérdések a jogellenesség köréből. Büntetőjogi Kodifikáció, 2008/2. szám, 6. o.

¹²Például az Olasz Btk. öt darab kizáró okot sorol fel, szemben az Osztrák Btk.-val, ahol kizárólag a jogos védelem tekinthető annak.

Jól látható, tehát, hogy az eddigi tesztek természetüknél fogva nem korlátozhatják az élethez való jogot, a következőkben tehát azon okokra térek ki, amelyek véleményem szerint erre alkalmasak.

III. A jogellenességet kizáró okok jelentősége

A büntetőjogi jogellenesség a bűncselekmény fogalmi része, mind formai mind tartalmi szempontból egyaránt. Bár a tényállásszerűség magában hordoz egyfajta jogellenességet (jogszabály ellenességet), a vizsgálódásom kiindulópontját az ún. materiális jogellenesség képezi, ami a jogilag védett érdek elleni támadást jelenti, azaz az *érintett normát védő jogi tárgy csorbítására*¹¹ irányuló magatartást. Ha a cselekmény nem jogellenes, vagy ha ugyan jogellenes, de valamilyen kizáró ok állapítható meg akkor az implicite azt is jelenti, hogy az nem büntetőjog-ellenes. Így tekintettel arra, hogy a büntetőjog, mint ultima ratio védi az emberek elidegeníthetetlen és sérthetetlen alapvető jogait (aminek zászlóshajója az élethez való jog), ha egy cselekményt nem nyilvánít, egy meghatározott ok alapján büntetőjog-ellenesnek, akkor azt az egész jogrendszerre vonatkozólag teheti. Ami ezzel együtt azt is jelenti, hogy az társadalomra sem veszélyes, hanem arra hasznos magatartás.

A magyar jogrendszerben, ahogy az elején említettem a jogos védelem és a végszükség azok a jogellenességet kizáró okok, amik a Btk. Általános Részében szabályozás alá kerültek, érthető módon, hiszen az élethez való jog korlátozásának legtipikusabb eseteiről van szó. Az európai gyakorlat¹² nagyon eltérő a tekintetben, hogy milyen okokat szabályoz a törvénykönyvben és miket „bíz” a bírói gyakorlatra, de az előbb említett két kizáró ok szinte kivétel nélkül megtalálható bennük. Az egész jogrendszernek való megfelelésüket, és így jogszerűségeket az *ontológiai veszélyességük hiánya*¹³ alapozza meg, azaz az emberi természettel összeegyeztethető voltuk. Az élethez való jog korlátozásának lehetőségét, az állam nem létrehozza, hanem az emberi természet jellegéből fakadóan levezeti és kivételes engedélyként formába önti, azaz elismeri. Mindkét kizáró okra jellemző, hogy olyan különleges helyzetek ezek, ahol az értékek kollízióba kerülnek egymással, és sok esetben értékmérlegelés alapján igazolhatóak olyan cselekmények is, amelyek egyébként az élethez való jogot korlátozzák. Azonban az önkényesség nem lehet részük, hiszen a korlátozás kizárólag a helyzet természete szerinti szükséges szintig emelkedhet, ezen egyébként is „ultima ratio-s” helyzetekben.

IV. A jogos védelem és az élethez való jog

A jogos védelemhez való jog már a legkorábbi jogtörténeti források alapján megállapítható, hogy az emberiség egyik ősjogának tekinthető. Az élet megmentésének a lehetősége más jogtalan támadásával szemben az ember igazságos erkölcsi érzületének immanens részét képezi. Az állami büntetőhatalom hiányában is a jogos védelem, mint önszegély létezett, és nem tekintették az ilyen magatartásokat magánbosszúnak. Már az ó-indiai jog is úgy fogalmazott, hogy *olyan ember megölése, aki nyilvánosan vagy négy szemközt gyilkosságot kísérel meg, nem teszi bűnössé az emberöltőt*¹⁴. A neves jogtudós Paulus szerint erőszakot mindenkinek joga van erőszakkal visszaverni, akkor, ha a védekezésnek más módja nem kínálkozik¹⁵, amely elv azóta is a jogos védelem alapját képezi. A római jog ezen túl, kissé

¹³Tokaji Géza: A bűncselekménytan alapjai a magyar büntetőjogban. KJK. Budapest, 1984., 245. o.

¹⁴Székely János: A jogos védelem. Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 1983, 12-13. old.

¹⁵Paulus (D.9,2,45,4) mellett Gaius is hasonlóan vélekedik (D. 9,2,4 pr.) miszerint: naturalis ratio permittit se defendere

hasonló módon az új Btk.-hoz a XII táblás törvényben az éjjel tetten ért tolvaj megölésének lehetőségét teremtette meg, amit a *ius naturale*-ből azaz az ember természetes értelméből (*naturalis ratio*) vezettek le. A kánonjog, pontosabban a keresztény egyház értékrendszerének köszönhetően¹⁶ az önvédelemből lett igazán jogos védelem, ugyanis erkölcsi kötelességnek tekintették a más védelmében való fellépést, de kizárólag csak akkor, ha a megtámadott élete forgott veszélyben. Emellett az életet, mint a legfőbb értéket vagyoni javak elleni támadás alkalmával nem tartották korlátozhatónak az arányosság hiánya miatt (a *contrario* ebből az következik, hogy az élet elleni támadások alkalmával igen), ami manapság főként a birtokvédelem területén sokszor megkérdőjeleződik. Thomas Hobbes művében¹⁷, annak ellenére, hogy hitet tett az állam létének szükségessége mellett, elismerte, hogy az annyira nem erős, hogy az erőszakos halál veszélyének megelőzését biztosítani tudja, amit csak a jogos védelem igénybe vétele, mint legfőbb szükség garatál mindenki számára. Végére is a természeti állapotból megmaradt önsegély, még az állam megjelenésével sem tűnik el. Kissé a jogos védelem extrém változatát vallotta Jeremy Bentham, aki szerint a megtámadott arányossági korlátokra való tekintet nélkül védekezhet, mivel a támadó visel minden kockázatot, ugyanis a büntetőjognak nem kell tekintettel lennie a jogtalan magatartásából rá háramló következményekre, bármi is legyen az. Véleményem szerint, az arányosság teljes körű elvetése jogállami keretek közé nehezen illeszthető be, mivel e nélkül a cél szentesíti, az eszközt felfogásához jutunk el, ahol, ha már a védekező személy igazolja az elhárítás szükségességét, jogot formál arra, hogy aránytalan módon jogát érvényesítse. A természetjogi gondolkodó Feuerbach szerint az önvédelemhez való jog az államra nem ruházható át teljes mértékben, ugyanis a közhatalom nem nyújthat mindig oltalmat¹⁸, ezért azt nem az állam nevében, hanem a természetéből adódóan az állampolgárok „alanyi jogon” gyakorolják. Hegel¹⁹ a jogtalanság-jog szembeállításával szemlélteti ezt a kizáró okot, miszerint a jog nem köteles kitérni a jogtalanság elől, ezért a támadás elhárításakor az ember saját jogát gyakorolja, így nem tekinthető a magatartása jogellenesnek. A jogos védelem irodalmi megítélése egyöntetűnek tekinthető a tekintetben, hogy ezen jog mindenkit az emberi természetből adódóan megillet, de ezen túl menően más pozitív hatással is rendelkezik. Löffler szerint²⁰ egyebek mellett a jogos védelemnek generál preventív hatása van, a társadalom tagjainak ugyanis számolnia kell a megtámadott jogos védekezésével (ami akár életének kioltásában is testet ölthet). Tehát büntetőtani értelemben az egész társadalom számára hasznos magatartás.

Ami a hazai szabályozást illeti, elmondható, hogy a kezdeti kodifikációs javaslatok csak a jogos védelmi helyzet túllépéséről rendelkeztek, feltételezem azért, mert szokásjogi úton élő, elfogadott jogintézményként létezett, így magának a jogos védelmi helyzet kritériumainak pontos kidolgozására az 1843-44. évi javaslatról kezdődően került sor. Bár mindegyik büntető törvénykönyvünk jogellenességet kizáró okként szabályozta a jogos védelmet, annak jogi alapját azonban a hazai szerzők eltérő módon indokolták. Nem lehet elfogadni Finkey Ferenc²¹ azon véleményét, hogy a védekező személy tulajdonképpen önbíráskodást követ el, amit az állam engedélye tesz jogossá, tekintettel arra, hogy ezáltal elvitatja az emberi természetből fakadó védelmi jogosultságot, ami tehát nem az államtól származik. Érdekesnek tartom, hogy Edvi Illés Károly ezzel kapcsolatos elmélete²² hasonlít Sólyom Lászlóéhoz, aki csaknem száz évvel később egy Ab. határozatban szintén egy

¹⁶ Már a Hegyi beszédben megfogalmazott aranyszabályra utalok: *amit akartok, hogy veletek tegyenek az emberek, ti is tegyétek velük* (Mt 7,12).

¹⁷ Thomas Hobbes: *Leviatán* (ford. Vámosi Pál). Polis, Kolozsvár, 2001.

¹⁸ Degré Lajos: *A jogos védelem az anyagi büntetőjogban*. Pestvidéki Nyomda, Vác, 1910., 493.o.

¹⁹ Angyal Pál: *A magyar büntetőjog tankönyve*. Athenaum, Budapest, 1909., 428. o.

²⁰ Degré Lajos: *id. mű* 519. o.

²¹ Finkey Ferenc: *A magyar büntetőjog tankönyve*. Grill, Budapest, 1909., 174. o.

²² Edvi Illés Károly: *A Magyar Büntető Törvénykönyv magyarázata*. Révai, Budapest, 1894., 289.

különleges jog alapján véli igazolhatónak a kifejtett elhárító magatartást. Ahogy Edvi írja, a kényszer joga lép az általános jog helyébe, ami véleményem szerint azért sem helyt álló, mert sokkal inkább a dogmatika egységének kerülő úton való fenntartását célozza, az emberi természet negligálásával. Angyal Pál²³ a jogállamiság eszményéből vezeti le a jogos védelem megengedhetőségét, ami már közel áll egy természetjogi felfogáshoz.

Rátérve az Alaptörvény vizsgálatára, novumként értékelhető a korábbi szabályozáshoz viszonyítva, hogy a jogos védelem alapjogi szintre emelkedett, tekintettel az V. cikk rendelkezésére, *miszerint mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a személye, illetve tulajdona ellen intézett vagy ezeket közvetlenül fenyegető jogtalan támadás elhárításához*. Az Alaptörvény ennek fényében utat nyit annak irányába, hogy az élethez való jog élet elleni támadások esetén korlátozható legyen, ami egyébként már a halálbüntetés tárgyában születet 23/1990 Ab. határozat párhuzamos véleményeiben is lefektetésre került. Lábady Tamás és Tersztyánszky Ödön elismerték, hogy az ugyanolyan értékrendek egymással versenghetnek, ilyenkor önkényességről szó sincs, csupán helyzeteket rendez a törvényhozó, és a fókusz a támadás önkényességére szegeződik, így a védekezés nem lehet jogtalan. Sólyom László ahogy már fent említettem, párhuzamos véleményében kifejtette, hogy az élethez való jog korlátozhatatlan, jogos védelem, végszükség vagy az előljáró parancsa esetén egy jogon kívüli állapot jön létre, amit természeti állapotnak nevez. Az ilyenkor végbemenő életek közti választás alkalmával nem emberi jogról van szó, hanem az állatoknál is meglévő természeti törvények az irányadóak. Álláspontom szerint egyszerűbb lett volna annak elismerése, hogy az élethez való jog korlátozható annak természete szerint, ami nem önkényes. Másodsorban számomra értelmezhetetlen egy olyan jogrendszer logikája, amelyik egyik pillanatban becsukja a szemét és a természetre hárítja a felelősséget, a másik pillanatban visszaugorva a valóságba elismeri annak eredményét. Harmadrészt, egy jogállamban, ha egy helyzet jogosságát egy törvény biztosítja (jelen esetben a Btk.), akkor hogy lehet azt jogon kívülinek tekinteni. Végül pedig, megjegyezném, hogy az állam nem hátrálhat meg ilyen szituációk jogon belüli elismerésétől, mivel akkor nem a valóságot és az emberi természetet venné figyelembe, hanem inkább egy jogrendszer logikai koherenciát kívánná konzerválni.

Az élethez való jog e minőségű korlátozhatóságának alapját elismeri a nemzetközi jog is, így az Alaptörvény és a Btk. rendelkezéseinek alapjai nem csak az erkölcsi normákban, jogirodalmi munkákban, hanem más jogforrásokban is megtalálhatóak. Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 2. cikke rendelkezik az élethez való jog oltalmáról, és a cikk második bekezdése sorolja fel azokat az eseteket, amikor az élettől való megfosztást nem lehet a cikk megsértéseként elkövetettnek tekinteni. A második bekezdés a) pontja alapján a jogos védelmet ilyen helyzetnek tekinti (pontosabban a személyek jogtalan erőszakkal szembeni védelme érdekében tanúsított magatartást), ha a feltétlenül szükségesnél nem nagyobb erőszak alkalmazásával történik az élethez való jog korlátozása, azaz ha az elhárító magatartás arányos. Ez alapján kizárólag élet elleni támadások esetén lehet eredményesen hivatkozni az egyezményre, amely arányossági korlát egyébként a magyar joggyakorlatban is azonos, bár a Btk. *expressis verbis* nem tartalmazza, kizárólag a szükségességet. A McCann és társai Egyesült Királyság²⁴ elleni ügyben az egyezmény 2. cikke került vizsgálat alá, mely tényállás szerint 1988. március 16. napján a brit hadsereg tagjai Gibraltárban lelőttek három terrorista gyanús személyt. Habár a Bizottság igazolhatónak tartotta az élethez való jog korlátozását, azonban a Bíróság öt a négy arányban elutasította azt, mivel álláspontjuk szerint a cselekmény nem volt arányos. Érdekesnek tartom, hogy az Adronicou és Constantinou Ciprus elleni ügyében²⁵ egy túszejtés folyamán kialakult helyzetben, a túszejtés tévedéséből

²³ Angyal Pál: id. mű, 429. o.

²⁴ forrás: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57943> (2013. január 4.)

²⁵ forrás: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-62665> (2013. január 4.)

történő megölését ugyanilyen arányban az egyezményvel összeegyeztethetőnek találta a Bíróság. Ebből következőleg az arányosság kulcs tényezőnek tekinthető az élet kioltásával megvalósított jogos védelmi helyzetek elbírálásakor. Tekintettel arra, hogy a büntetőjogi kodifikáció eredményeként olyan új vagyónvédelmi rendelkezések jöttek létre, amelyek érintik az élethez való jog kérdését, így a továbbiakban erre térek ki. Vagyon elleni támadások esetén elvi tételként fogalmazható meg, hogy az élet kioltásával járó elhárító magatartás sérti az arányosság követelményét, fogalmi értelemben is, hiszen heterogén fogalmak. Létezik azonban a jogirodalomban olyan álláspont, amely a védelmi szándék relevanciája miatt megengedhetőnek tartja, azt, hogy *egy 'tisztán' vagyon ellen irányuló támadás, a jogos védelmi helyzetet megalapozó feltételek megléte esetén egy formálisan halált okozó testi sértésnek minősülő cselekménnyel (a halált szándékon túli eredményként előidéző magatartással) a Btk. 29.§. (1) bekezdése alapján a büntethetőség kizártsága mellett elhárítható* legyen²⁶. A védelmi szándék vizsgálata hasznos fogalom, ha egymással homogén jogi tárgyak ütköznek össze, és a védekező személy pozíciójának erősítése végett magam is vizsgálendő kérdésnek tartom. Azonban jelen esetben ahol heterogén fogalmakról beszélünk legalább ennyire fontos a támadó szándékának a számításba vétele is. Természetesen nem célja a törvénynek a jogtalan támadó kímélése, de ha szem előtt tartjuk azt az elvet, hogy a legfőbb érték az emberi élet, akkor könnyen beláthatjuk, hogy vagyon elleni támadás esetén, az arányosság szándékon kívüli túllépését a törvény méltányolja (mint bűnösséget kizáró okot), még ha a cselekmény jogellenes is marad. Egyetértve Ashworth-el²⁷, sokkal merevebben kellene ilyen esetekben az amúgy rugalmasnak tekintendő arányosság követelményét érvényesíteni, azaz inkább objektív módon értékelni a jogos védelmi helyzetet, és a megtámadott személy szándékát nem eszköznek tekinteni a cél érdekében. Ez alapján megkérdőjelezhetőnek tartom az új Btk. azon véelmét, amit a római jogból ismert *vim vi repellere* elvének neveznek²⁸. Ugyanis, a jogtalan támadás fogalmához egyfajta értelmező rendelkezést fűztek, ami többek között a lakásba éjjel jogtalanul behatoló személy magatartását élet elleni támadásnak vélelmezi, azaz a behatolás ténye megalapozza a behatoló életének kioltását. Álláspontom szerint a megtámadott pozíciójának erősítése követendő szempont, de a szabályozás egyrészt nincs tekintettel az eszköz arányosságra (ugyanis a behatoló életének korlátozása akkor is lehetővé válik, ha nem tart magánál élet kioltására alkalmas eszközt), másrészt a birtok védelmét parttalanná teszi, az élet dologias szemléletével. Véleményem az, hogy az egyedi mérlegelés szükséges az arányos védekezés megállapításához ilyen helyzetekben, amire a törvény nem ad lehetőséget, a vélelem megdöntésének esetét kivéve, amely a támadó életének kioltása után már kétséges kimenetelű.

V. A végszükség és az élethez való jog

A szükséghelyzetben elkövetett cselekmények megítélése eltérő utat járt be a jogos védelemhez képest mind büntetőjogi, mind erkölcsi értelemben is, főként az élethez való jog korlátozásának megengedhetőségének szemszögéből. A korábbi szabályok, így a római jog is kizárólag a vagyon védelme érdekében tették lehetővé az erre való hivatkozást, magánjogi

²⁶ Ujvári Ákos: Az élethez való jog és a jogos védelem összefüggései. *Iustum Aequum Salutare*, 2006/1-2. szám, 94. o.

²⁷ Andrew Ashworth: *Principles of criminal law*. Clarendon Press, Oxford, 1991., 122. p.

²⁸ A különbség mindösszesen annyi, hogy a *vim vi repellere* elv az éjjel tetten ért tolvaj életének kioltását tette lehetővé, az új Btk. pedig a jogtalan behatolás ténye miatt teszi lehetővé ugyanezt. Előbbi esetben jóval egyértelműbben jelenik meg a vagyon védelmének mindenhatósága, tekintettel arra, hogy a tolvajnak az idegen dolog eltulajdonítási szándékát helyezi a középpontba. Utóbbi esetben a vagyon védelme közvetett, mivel a behatoláskor még nem dönthető el, hogy a behatoló szándéka pontosan mire irányul.

oldalról megközelítve. A kánonjog elismerte ugyan mint az emberölés alóli enyhítő körülményt (*necessitas non habet legem* elve szerint), de nem tekintette büntetlen magatartásnak azt. Kant²⁹ már nem tekintette büntetendő magatartásnak a végszükségi cselekményt, de viszont jogellenesnek tartotta, mivel filozófiájának központi elemeként a jog kategorikus imperatívusza állt, így szerinte minden ember „önkényének” szabad gyakorlása csakis más ember szabadságával együtt állhat fent, azaz más életének, saját életének megmentése miatti elvétele nem feleltethető meg a jog fogalmának. Tehát azért marad büntetlen az amúgy jogszerűtlen cselekmény, mert az ellenállhatatlan kényszer miatt másként nem lehetett cselekedni, így az alanyi oldalon zárandó ki az elkövető felelőssége. Grotius³⁰ és Fichte is egyaránt az állam szemszögéből és a jogrend hiányából próbálták a végszükségi cselekményeket igazolhatóvá tenni, ami véleményem szerint mindkét esetben a probléma kerülő úton való megoldását célozza. E szerint az állam a végszükségben küzdőkkel szemben tehetetlen, így mint jogon kívüli magatartáshoz nem is fűzhető jogkövetkezmény. Hasonlóan az előbbiekhöz Angyal Pál is úgy vélte³¹, hogy jogilag közömbös magatartásnak tekinthető, tehát se nem jogos se nem jogtalan, úgymond jogilag semleges magatartás, de a büntetés alól mentesít. Ezen nézetek fogyatékoságát abban látom, hogy egy jogrendszer nem nevezhet közömbösnek egy olyan helyzetet ahol legalább egy ember jogalanyként szerepel, mindenképpen állást kell foglalni, hogy jogtalan-e egy ilyen magatartás vagy jogos. A legtöbb szerző az ilyen magatartást jogellenesnek tartotta, és egy olyan méltányolható pszichikai körülmény miatt nem tartotta büntethetőnek az elkövetőt, amely a bűnösségét zárja ki. Az ezzel ellentétes állásponton lévő szerzők jogellenességet kizáró oknak tekintik a végszükséget, arra az alaptételre hivatkozva, hogy a jog heroizmust senkitől sem várhat el.

Az élethez való jog korlátozhatósága szempontjából azért fontos kérdés ennek eldöntése, mert ha a cselekményt bűnösnek tartjuk, akkor azt is elismerjük, hogy az élethez való jogot nem korlátozhatja, csak a büntetőjogi jogkövetkezmény marad el. Álláspontom az, hogy a végszükség egy komplex fogalom, ezért bizonyos esetekben a jogellenességet, bizonyos esetekben a bűnösséget zárhatja ki, egységes módon való kezelésük helytelen. A német Btk.³² ennek megfelelően két végszükségi magatartást szabályoz, figyelemmel az arányosságra, kisebb sérelem okozása révén zárja csak ki a cselekmény jogellenességét, ezen kívül csak a bűnösséget. Ezzel kapcsolatban megjegyzem, hogy kizárólag az arányos elhárítási módra, mint előre kimért mértékegységre alapítani az élet korlátozhatóságát, eldologiasíthatja egy jogrendszer értékszemplétét. Szükséges tehát az arányosság mellett a végszükségi helyzetek elkülönítése, tipizálása, mivel ahogy fent említettem nem egységes erkölcsi szempontból a végszükségben cselekvő személy „önzésének” a foka. A veszélyközösség fenn álltakor, álláspontom szerint azonos sérelem okozása mellett korlátozható az élethez való jog, az alábbiakban néhány jogeset kapcsán ennek alátámasztására térek ki. A *The Queen v. Dudley and Stephens* ügyben³³ a jogtörténetben először került sor egy veszélyközösségi helyzet pro és kontra morális érveinek lefektetésére. A tényállás szerint négy hajótörött személy, a tengeren hetekig hanykolódva, arra a végső cselekedetre kényszerültek, hogy egyik társukat megegyék, annak érdekében, hogy az éhhaláltól megmeneküljenek. A bíróság előbb kötélt általi halálra ítélte őket, amit 6 hónapi szabadságvesztésre enyhítettek. A döntés indokai közt a bíróság kitért arra, hogy ilyen szituációkban az ember nem viselkedhet önző módon, kötelessége az életének feláldozása, példaként állítva Jézus Krisztust, aki az emberiség érdekében tette ugyanezt. Véleményem szerint a veszélyközösségi helyzet azért nem jogellenes, mivel az emberi természetből nem

²⁹ Immanuel Kant: Az erkölcsök metafizikájának alapvetése (ford: Berényi Gábor). Gondolat, Budapest, 1991. 331-332. o.

³⁰ Gárdus Ferenc: A végszükség a magyar büntetőjogban. Ludvig, Miskolc, 1938., 31. o.

³¹ Angyal Pál: id. mű, 440. o.

³² forrás: <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/StGB.htm#AIIiv> (2013. január 4.)

³³ Forrás: http://www.justis.com/titles/iclr_bqb14040.html (2013. január 4.)

vezethető le az életről való lemondás készsége, és nem is várható el, így az isteni természettel való összehasonlíthatósága csupán egy utópisztikus vágy. Az ezt tudomásul nem vevő állam kizárólag az öngyilkosságra adhat felhatalmazást, és ahogy az Alkotmánybíróság eutanáziáról szóló határozatában látható, az élet kioltásáról szóló engedélyt az állam nem adhat ki, ezért az élet védelme érdekében fel kell ismerni ezen cselekmény társadalmi hasznosságát. A klasszikus kor emberének természete és felfogása is csak arra irányult, hogy mindenki megadja a másoknak azt, ami jár (*ius suum cuique tribuere*), de egy veszélyközösségi helyzetben fogalmilag képtelenség megadnia ezt mindkét félnek (csak törekedni lehet), ugyanis az által, hogy az egyik személy ezt megteszi, azzal együtt a másik már nem tudja viszont, így egyensúlyi helyzetről nem beszélhetünk. A *Re A (Children)*³⁴ ügyben egy sziámi ikerpár szétválasztásának kérdésében megengedhetőnek tartotta a beavatkozást a bíróság, annak érdekében, hogy a természet akarata szerint fent álló veszélyközösségi helyzet megszűnjön és így legalább az egyik gyermek életben maradjon. Fontos megállapítása volt a bíróságnak, hogy az okozott hátrány nem lehet aránytalan az elhárított hátrányhoz képest, azaz arányosnak kell lennie, ez minden jogállamban érvényes megállapításnak tekintendő. Hasonlóképpen speciális veszélyközösségi helyzet az anya és a méhmagzat életének kollíziója alkalmával merül fel, amit az orvosi szabályok szerinti beavatkozás, az egyik személy életének megmentésével szüntethet meg.

Veszélyáthárítás alkalmával az élethez való jog korlátozhatósága kevésbé alátámasztható. Habár itt is igaz az a tétel, hogy az önfeláldozás senkitől sem várható el, de egyrészt akire áthárítják a veszélyt az korábban nem volt abban, így a két élet közti kényszeren alapuló választás csak az áthárítás következtében jön létre. Ennek fényében aki áthárítja a veszélyhelyzetet önkényességének és felelősségének foka magasabb, így az ilyen szituációk akkor tekinthetők álláspontom szerint büntetőjogilag nem jogellenes magatartásnak, ha kisebb sérelmet okoznak, mint amelynek elhárítására törekedtek. Csupán megjegyzem, hogy az új Btk. egységesen szabályozza a végszükséget, és az azonos sérelem okozás mindig kizárja a jogellenességet, az ezen túl nyúló elhárító magatartás a bűnösség körében értékelendő.

Azon alapelv, hogy a jog heroizmust senkitől sem várhat el, teljes mértékben nem igaz. A Btk. tartalmaz arra vonatkozó rendelkezést, hogy akinek a veszély vállalása hivatásánál fogva kötelessége, az végszükségre nem hivatkozhat. Természetesen saját élete érdekében nem hivatkozhat erre az ilyen hivatást vállaló személy, ami nem konkrétan meghatározott foglalkozásokat jelöl meg, hanem például olyan extrém sporttevékenységeket, amelynek a veszély tartalmi velejárója. Véleményem szerint az élethez való jog veszélyeztetésének vállalása és annak korlátozhatósága között időbeli különbözőség van, természetesen a közérdek megkívánhatja azt, hogy a társadalom bizonyos tagjai életüket veszélyeztessék, de, hogy életükért a végszükség szabályai szerint ne harcolhassanak azt már nem. Tekintettel arra is, hogy a köz érdeke (pl: rendvédelmi, honvédelmi szempontok) és az élet védelme heterogén fogalmak, így aránytalan elvárásnak tartom ezt a rendelkezést. Gustav Radbruch művében³⁵ idézi Dr. J. U. Schroeder főállamügyész egyik cikkét, aki Szászország Szövetségi Tartományából származó jogesetet említ. Eszerint 1943-ban egy a keleti fronton bevetett szász katona miután dezertált a szolgálati kötelékéből, menekülése közben az ebben őt megakadályozni kívánó őrmestert agyon lőtte. A későbbi felelősségre vonás alól végszükség címén mentesült, tekintettel arra, hogy az akkori jogot érvénytelennek tekintették. Álláspontom szerint, nem csak egy Hitleri típusú jogrendszer katonáit illeti meg a végszükség

³⁴Forrás:http://www.mentalhealthlaw.co.uk/images/Re_A_%28Conjoined_Twins%29_%282001%29_Fam_14_7_report.pdf (2013. január 4.)

³⁵ Varga Csaba: *Jog és Filozófia*. Szent István Társulat, Budapest, 2008., 233. oldalán idézi Gustav Radbruch *Törvényes jogtalanság és törvény feletti jog* című művét.

vagy jogos védelem gyakorolhatóságának joga, hazánkban mind a Htv. (2011. évi CXIII. törvény) mind az Rtv. (1994. évi XXXIV. törvény) biztosítja ezt a fegyverhasználat során a veszélyben lévő személynek.

VI. A sértett beleegyezése és az élethez való jog

A sértetti beleegyezés, mint jogellenességet kizáró ok a Btk.-ban nem került szabályozásra, a bírói gyakorlat alakította azt ki. A kérdés az, hogy bárki szabad akaratából beleegyezhet-e abba, hogy az élethez való jogát veszélyeztessék vagy korlátozassák. A cselekvés szabadsága, mint az emberi természetből fakadó jog, alapvető jogosultságnak tekintendő, de indokolt megvizsgálni ennek korlátait is. Az emberi méltóság joga az önrendelkezési jog forrása, így ha irányadónak vesszük az Alkotmánybíróságnak az emberi méltóság korlátozhatatlanságáról vallott álláspontját, akkor az önrendelkezési jogot is abszolút értelemben vett kizáró oknak tekinthetjük. Ha azonban a bevezető részben idézett Alaptörvényi rendelkezést szemügyre vesszük, miszerint mindenkinek joga van az élethez és emberi méltósághoz, akkor észrevehető, hogy az államnak nem csak deklarálni kell ezen jogosultságokat, hanem tevékeny, pozitív módon elősegíteni azok érvényesülését, így védeni is azokat. Angyal szerint ³⁶ az elidegeníthetetlen jogokra a volenti non fit iniuria elve nem alkalmazható, mivel e jogokról való lemondás semmis, tehát az életről való lemondás figyelembe nem vehető. Véleményem szerint az élet még a sértett saját beleegyezése esetén sem korlátozható, ugyanis az egyrészt a társadalom számára káros lenne, másrészt ellentétes az emberi természettel, ugyanis nincsen olyan igazolható cél, amellyel arányban az élet háttérbe helyezhető.

VII. Összegzés

Dolgozatom célja az volt, hogy egy természetjogi felfogásból kiindulva bemutassam, hogy az élethez való jog korlátozható a dolgok rendje szerint, azaz az emberi természettel összeegyeztethető, abból levezethető módon. Tehát nem egy természeti állapot (jogon kívüli) beállta miatt válik lehetővé e jogok gyakorlása, hanem egyrészt a pozitív jogból kiindulva, ugyanis mind az Alaptörvény, mind a Btk. biztosítja ezen védelmi módozatokat. A jogos védelem és a végszükség azonban nem pusztán pozitív jogi megfontolásból képezi részét a jogellenességet kizáró okoknak, ugyanis a jó Büntető Törvénykönyv csupán visszatükrözi az emberi természet immanens tulajdonságait, úgy mint a védelmi ösztönt is. A büntetőjog ebből szempontból tehát nem tekinthető a jog patológikus állapotának, mivel mind két esetben jogot biztosít az élet megóvásának érdekében, tehát pozitív módon lép fel és nem utólagos szankció kilátásba helyezésével.

A jogos védelem és a végszükség eltérő elméleti és erkölcsi megítélése szembevetendő, de a közös gyökérnek tekinthető szükséghelyzet mindkét kizáró ok esetén a jogellenességet negligálja, habár eltérő mértékben és módon. Míg előbbinél az élethez való jog korlátozhatósága alaptételnek tekinthető, utóbbinál korán sem. Habár a vagyoni javak védelme az utóbbi időszakban rendkívüli módon felértékelődtek, egy jogrendszer szerintem sohasem adhat engedélyt e tekintetben az élet kioltására, így az új Btk. fent tárgyalt rendelkezései jogállami problémákat vetnek fel. Összességében tehát elmondható, hogy az élethez való jog korlátozható, az emberi természettel összeegyeztethető módon, más életével való kollíziója alkalmával.

³⁶ Angyal Pál: A magyar büntetőjog kézikönyve. Athenaeum, Budapest, 1928., 56. o.

Violence Against Women and Due Diligence: Applying the Inter-American Court of Human Rights' Cotton Field Framework to the Case of Missing and Murdered Indigenous Women in Canada

„We're talking about so many layers of violence, so many generations of loss, and it's all covered up in layers of silence...In order for us to move ahead, we have to deal with all the things people don't want to talk about. We need to learn from the lives that have been lost. We need to turn things around.”¹

I. INTRODUCTION

For decades now, there have been accounts of missing and murdered Indigenous² women and girls in the Western provinces of Canada.³ The numbers themselves – well in the hundreds – are telling, and signal a serious, systemic problem that has largely gone unaddressed, or not adequately addressed, by Canadian federal and provincial law enforcement authorities, despite repeated calls for action by nongovernmental organizations and international treaty bodies.⁴

Recently, the Inter-American Commission on Human Rights has held a hearing on the murders and disappearances of Indigenous women in Canada,⁵ and the Commission has been invited to visit Canada to investigate the issue. In 2011, at the request of The Canadian

* E-mail: oradics@law.gwu.edu. I would like to thank Professor Dinah Shelton for being an inspiration, and my husband, for everything. All errors are mine.

¹ Jacobs, Beverley (President of the Native Women's Association of Canada (NWAC)), 2009. augusztus (quoted in Amnesty International): No More Stolen Sisters: The Need for a Comprehensive Response to Discrimination and Violence Against Indigenous Women in Canada. 2009. március. (hereinafter No More Stolen Sisters). NWAC was created as a nonprofit organization in 1974, comprising 13 native women's organization across Canada. NWAC: Missing or Murdered Aboriginal Women and Girls in British Columbia. Canada, Briefing Paper for Thematic Hearing before the Inter-American Commission on Human Rights, 144th Period of Sessions, 2012. március 28, p. 2.

² Amnesty International defines indigenous as “all descendants of the original inhabitants of the territories that now make up Canada”. This definition includes the First Nations, the Métis, and the Inuit. Amnesty International: Stolen Sisters: Discrimination and Violence Against Indigenous Women in Canada. 2004. február. (hereinafter Stolen Sisters).

³ *Id.*

⁴ Lawyers' Rights Watch Canada & the B.C. CEDAW Group: Missing and Murdered Aboriginal Women and Girls in British Columbia and Canada, pp. 11-12., Submission to the United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination on the occasion of its review of Canada's 19th and 20th Report, 2012. január (hereinafter Missing or Murdered Aboriginal Women and Girls).

⁵ Inter-American Commission on Human Rights, 144th Period of Sessions, 2012. március 28.

Feminist Alliance for International Action (FAFIA),⁶ the CEDAW Committee decided to initiate an inquiry into the disappearances and murders of Indigenous women under Article 8 of the Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women.⁷ Other treaty bodies have also expressed concern over the situation. In 2011, the Human Rights Council in its Universal Periodic Review of Canada addressed the issue of violence against Indigenous women.⁸ The Committee on Economic, Social and Cultural Rights also registered concern with regards to the situation of Indigenous women in 2006.⁹ In 2007, the Committee on the Elimination of Racial Discrimination expressed concern about “serious acts of violence against Aboriginal women, who constitute a disproportionate number of victims of violent death, rape and domestic violence.”¹⁰

The objective of this paper is to introduce the facts and background regarding the murders and disappearances of Indigenous women and girls in Canada; to identify Canada’s obligations under relevant human rights treaties – both at the global and regional level – with regards to this situation, with specific attention paid to the jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights and the Inter-American Commission; and to propose solutions.

II. MISSING AND MURDERED INDIGENOUS WOMEN IN CANADA

II.1. FACTUAL BACKGROUND

One of the primary obstacles of bringing the issue of murdered and disappeared Indigenous women into the forefront of attention – both nationally and internationally – has been the lack of reliable data regarding the incidents and the victims. This lack of information is also characteristic of the pervasive discrimination and general climate of indifference that is all too often the everyday reality of Indigenous women in Canada. Although both Statistics Canada and the General Social Survey have reported high rates of violence and sexual abuse with regards to Indigenous girls and women, these statistics tend to fail at drawing a full picture,

⁶ Request for onsite visit, NWAC & FAFIA, 8 February 2012, <http://fafia-afai.org/wp-content/uploads/2011/06/NWAC-and-FAFIA-FEB-8-2012-FINAL-3.pdf> (accessed November 22, 2012).

⁷ See <http://opcedaw.wordpress.com/inquiries/all-inquiries/> (2012. november 20). Under Article 8 of the Optional Protocol, the CEDAW Committee can initiate an inquiry if it has received “reliable information of grave and systematic violations by a State Party.” Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, A/RES/54/4, 1999. október 15. art. 8., <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/protocol/text.htm> (2012. november 22) (CEDAW Optional Protocol).

⁸ U.N. Human Rights Council, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Canada, A/HRC/11/17,2009. október 5. Conclusions and/or Recommendations 33-38, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/152/99/PDF/G0915299.pdf?OpenElement> (2012. november 21).

⁹ Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Canada, 36th Session, UN Doc. E/C.12/CAN/CO/4, E/C.12/CAN/CO/5 2006. május 1-19. [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/87793634eae60c00c12571ca00371262/\\$FILE/G0642783.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/87793634eae60c00c12571ca00371262/$FILE/G0642783.pdf) (2012. november 20).

¹⁰ Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Canada, UN Doc. CERD/C/CAN/CO/18 (2007. május 25), <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/cerds70.htm> (2012. november 21).

since the reports often do not register the Indigenous status of the victims, rendering the plight of Indigenous girls and women invisible, and thus nonexistent.¹¹

The most reliable source of information currently is the National Women's Association of Canada's (NWAC) database. NWAC started a project called *Sisters in Spirit* in 2004, which for the first time collected information specifically with regards to the murders and disappearances of Indigenous women.¹² Since 1980, according to the data collected by NWAC, 582 Indigenous women have been reported killed or missing.¹³ If projected to the general population, this would mean 19,000 murdered or disappeared women.¹⁴ Nongovernmental organizations, however, believe that the actual number of missing and murdered women might actually be much higher.¹⁵ Of the 582 cases compiled by NWAC, almost a third concerned missing or murdered girls and women in British Columbia and this province has the highest number of these cases.¹⁶ With regards to other forms of violence, in 2009 alone, according to official statistics, almost 67,000 Indigenous women, age 15 or older, claimed to have been the victims of violence within the preceding 12 months.¹⁷ This number represents 13% of the entire Indigenous women population.¹⁸ Furthermore, Indigenous women were three times more likely to report having been a victim of violent crimes,¹⁹ and Indigenous women between 25 and 44 are five times more likely to die as a result of violence than all other Canadian women in the same age group.²⁰ According to Amnesty International, this proportion may actually be higher.²¹ Violence with regards to Indigenous women has meant both intimate partner, and other forms of domestic violence, as well as violence at the hands of strangers.²² The age of the victims is also significant. The majority of the murders and disappearances involve young women or girls, especially women aged between 19 and

¹¹ NWAC: Missing or Murdered Aboriginal Women, *supra* note 1, pp. 8-9. At the same time, general statistical data – which gives a comprehensive picture on the economic, social and health status of Indigenous women – can be found on Statistics Canada. See O'Donnell, Vivian & Wallace, Susan: First Nations, Metis, and Inuit Women. 2011, július. <http://www.statcan.gc.ca/pub/89-503-x/2010001/article/11442-eng.htm> (2012. november 22).

¹² NWAC: Missing or Murdered Aboriginal Women, *supra* note 1, p. 9.

¹³ NWAC: Fact Sheet: Missing and Murdered Aboriginal Women and Girls in British Columbia, p. 1. http://www.nwac.ca/sites/default/files/imce/FACT%20SHEET_BC.pdf. (2012. november 19) (hereinafter Fact Sheet). NWAC's database is considered by many as one of the best sources for information on the murders and killings of Indigenous women. This data is as of March 31, 2012. See also Amnesty International: No More Stolen Sisters, *supra* note 2, p. 9.

¹⁴ NWAC: Missing or Murdered Aboriginal Women, *supra* note 1, p. 9.

¹⁵ Amnesty International: No More Stolen Sisters, *supra* note 1, p. 9.

¹⁶ NWAC: Fact Sheet, *supra* note 13, p. 1. 27% or 160 cases came from British Columbia. *Id.* Of the 160 cases, 63% are murder cases and 24% are cases of missing women and girls. *Id.* Most of the violent incidents occurred in urban areas, with the exception of some rural areas, such as near Highway 16 ("Highway of Tears") where almost 50 women have disappeared so far. *Id.* p. 4.; Nobel Women's Initiative, *The Missing Women on the Highway of Tears*, <http://nobelwomensinitiative.org/2012/10/the-missing-women-on-the-highway-of-tears/>; Lawyers' Rights Watch Canada & the B.C. CEDAW Group: Missing and Murdered Aboriginal Women and Girls, *supra* note 4, p. 7.

¹⁷ Brennan, Shannon: Violent Victimization of Aboriginal Women in the Canadian Provinces. 2009. május., Juristat (Cat. No. 85-002-X). Ottawa, ON: Statistics Canada, 2011. <http://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2011001/article/11439-eng.pdf> (2012. november 22).

¹⁸ *Id.*

¹⁹ *Id.* It is worth noting that most violent incidents against Indigenous women are not reported to the police. *Id.* p. 9.

²⁰ NWAC: Missing or Murdered Aboriginal Women, *supra* note 1, p. 8.

²¹ Amnesty International: No More Stolen Sisters, *supra* note 1, p. 1.

²² *Id.* p. 2.

30.²³ Children and young girls represent an especially vulnerable part of the population. Another important facet of the issue is that in those cases where there is information about motherhood, a significant majority of the victims were mothers.²⁴

With regards to perpetrators, NWAC's figures indicate that many of the violent incidents were committed by strangers or acquaintances (around 50% altogether of murder cases), whereas intimate partners or family members were involved in 10% of the cases.²⁵ The figures indicate that the mostly male perpetrators²⁶ of extreme violent acts specifically target Indigenous women, abusing their vulnerable situation, and the climate of impunity – which is to be furthered discussed below – that surrounds these crimes.²⁷ Perpetrators of murders of Indigenous women have a lower conviction rate than perpetrators of murders involving non-Indigenous women.²⁸

By the force of the sheer numbers alone, but even more so when evaluated in the specific context of racial and gender discrimination that Indigenous women face in Canada and that provides a stark backdrop, as well as the root cause of the violence that these women and girls endure, it can easily be concluded that Canada is facing – in fact, it has faced for three decades now – an as of yet unresolved human rights crisis.²⁹

II.2. THE HISTORIC, SOCIAL AND ECONOMIC CONTEXT

To fully understand and appreciate the reality in which the murders and disappearances of Indigenous women take place, one must recognize the importance of the historical, social, economic and cultural context of the issue. Colonization and a system of racial discrimination have significantly affected the status of the Indigenous population of Canada, often having a markedly more radical and severe impact on Indigenous women than on men, since in the women's case, systemic racial discrimination was further compounded by systemic sex discrimination.

Among the major losses that the Indigenous population of Canada has suffered was the continuous decrease of their ancestral land, and the loss or diminishment of their cultural, linguistic and religious practices.³⁰ As their right to self-determination diminished, Indigenous people have become more and more dependent on the welfare services and protection of the federal government.³¹ During the same period that the disenfranchisement of the entire Indigenous population was taking place, Indigenous children were forcibly removed from their families and were required to attend residential schools outside the reservations.³² This, together with the constant decrease of Indigenous lands, disenfranchisement, prohibition of Indigenous cultural and religious practices, and lack of a right to legal representation and access to legal aid,³³ have all lead to the intense marginalization of Indigenous communities.³⁴

²³ NWAC: Missing or Murdered Aboriginal Women, *supra* note 3, p. 2.

²⁴ From the 49 cases where such information was available, 88% were mothers. *Id.* p. 3.

²⁵ NWAC, *supra* note 3, p. 5.

²⁶ See Amnesty International: No More Stolen Sisters, *supra* note 1, p.10.

²⁷ *Id.* at 2.

²⁸ NWAC: Missing or Murdered Aboriginal Women, *supra* note 1, p. 10.

²⁹ Lawyers' Rights Watch Canada & the B.C. CEDAW Group: Missing and Murdered Aboriginal Women and Girls, *supra* note 4, p. 5.

³⁰ NWAC: Missing or Murdered Aboriginal Women, *supra* note 1, p. 18.

³¹ *Id.* p. 23.

³² *Id.*; Amnesty International: Stolen Sisters, *supra* note 2, p. 6.

³³ Lawyers' Rights Watch Canada & the B.C. CEDAW Group: Missing and Murdered Aboriginal Women and Girls, *supra* note 4, pp.7-8.

As Amnesty International notes: “The legacy of these policies have been the erosion of culture, the uprooting of generations of Indigenous women, the separation of children from their parents, and a cycle of impoverishment, despair and broken self-esteem (...).”³⁵

While the entire Indigenous population of Canada has been the victim of widespread discrimination and has been relegated to the peripheries of society, the plight of Indigenous women has been especially hard. For over a century, from the 1870s until the 1980s, Indigenous women would lose their Indigenous status and the protections of the Indian Act,³⁶ such as health benefits, the right to inherit family property or the right to live on the reserve, if they chose to marry a non-Indigenous man.³⁷ Overall, Indigenous women’s status was in general dependent on their husbands’ status, which had dire consequences for them, as they were often cast out of their community, and stripped of all protections that came with the Indian status.³⁸ The Indian Act was finally amended in 1985, not long after both the Canadian Human Rights Commission and the United Nations Human Rights Committee called these provisions a human rights abuse, but this only partially solved the problem.³⁹

The dismantling of the family unit by way of the forced removal of Indigenous children from their families, and by making women’s status entirely dependent on their husbands, had disastrous consequences for Indigenous women, who have been cast to the periphery of society. It is also important to note that Indigenous women’s status further deteriorated as a patriarchal societal structure was superimposed by the settlers over the matriarchal or semi-matriarchal society of the Indigenous population.⁴⁰ The women, who served a critical function within the community as the keepers of tradition and as mothers, were further pushed to the margins of their own community, and often outside it.⁴¹

This history serves as an important contextual background to the situation that many Indigenous women in Canada find themselves in today: marginalized, unemployed, often without adequate shelter, with diminished access to health services, clean water or sanitation, and at an increased risk of violence.⁴² Much of the Indigenous community now lives off-reservations, in non-Indigenous cities and towns.⁴³ Many women, uprooted and separated

³⁴ *Id.*

³⁵ *Id.*

³⁶ Indian Act, R.S.C. 1970, c.I-6, amended by R.S.C. 1970 (2d Supp.), c.10; S.C. 1974-75-76, c.48, Office Consolidation, <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/I-5/> (2012. november 21).

³⁷ Lawyers’ Rights Watch Canada & the B.C. CEDAW Group: Missing and Murdered Aboriginal Women and Girls, *supra* note 4, p. 6. The same rule did not apply to Indigenous males if they chose to marry a non-Indigenous woman. *Id.* For more on how the Indian Act of 1869 and the Indian Act of 1985 affected Indian women’s status, see Indian Lawyers’ Rights Watch Canada & the B. C. CEDAW Group, *supra* note 14, pp. 7-8. See also NWAC: Aboriginal Women’s Rights are Human Rights, pp. 3-4, <http://action.web.ca/home/narcc/attach/AboriginalWomensRightsAreHumanRights.pdf>. (2012. november 22).

³⁸ Lawyers’ Rights Watch Canada & the B.C. CEDAW Group, *supra* note 4, pp.7-8.

³⁹ NWAC: Aboriginal Women’s Rights are Human Rights, *supra* note 37, pp. 12-13. See also Parliament of Canada, Indian Status and Band Membership Issues, <http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/bp410-e.htm> (2012. november 22.).

⁴⁰ Amnesty International, *Stolen Sisters*, *supra* note 2, at 6-7; FAFIA: Women’s Inequality in Canada, Submission of the Canadian Feminist Alliance for International Action to the United Nations Committee on the Elimination of Discrimination Against Women on the Occasion of the Committee’s Review of Canada’s 6th & 7th Reports, 2008. szeptember, pp. 24-25, available at http://www.iwraw-ap.org/resources/pdf/42_shadow_reports/Canada_SR_FAFIA.pdf (2012. november 22.)(hereinafter Women’s Inequality in Canada).

⁴¹ *Id.*

⁴² Women’s Inequality in Canada, *supra* note 40, p. 5; NWAC: Missing or Murdered Aboriginal Women, *supra* note 1, p. 19.

⁴³ Amnesty International: *Stolen Sisters*, *supra* note 2, p. 5.

from their communities, lack the adequate means necessary for urban life, and end up homeless and unemployed, which contributes to their desperate and isolated status.⁴⁴ As a result of their economic marginalization, many Indigenous women have resorted to prostitution for a living, which further exacerbates their vulnerability with regards to violence.⁴⁵

The vulnerability of these women, especially the women and young girls who have disappeared or have been murdered, lies at the intersection of race, sex, age, social and economic status.⁴⁶ It is important to note that stereotypes against Indigenous women – often portraying them as promiscuous – have also been a significant factor in the continuous deterioration of the situation.⁴⁷ This vulnerability is compounded by a climate of indifference and impunity that has long been prevalent with regards to violent crimes committed against Indigenous women.⁴⁸ This is partly attributable to a general indifference,⁴⁹ and at times racism, on the part of the majority population vis-à-vis the Indigenous community in general, and the abundance of sexist stereotypes against Indigenous women in specific.⁵⁰ As NWAC notes: “Violence against Aboriginal women and girls and the State’s failure to respond appropriately to this problem are integrally linked to the fact that Aboriginal women and girls experience widespread discrimination and are among the most socially and economically disadvantaged groups in Canadian society – a reality which is deeply rooted in colonization and its impacts.”⁵¹ As NWAC notes, the discrimination that Indigenous women face operates on several levels: as women within their own communities, as women in mainstream Canadian society, and as Indigenous persons within the mainstream society.⁵² This discrimination is at the root cause of the violence manifested in the disproportionate rate of disappearances and murders of Indigenous women.

II.3. STATE RESPONSE: THE INVESTIGATION OF THE MURDERS AND DISAPPEARANCES OF INDIGENOUS WOMEN

By and large, Canadian authorities have been unable or unwilling to conduct serious investigation into the murders and disappearances of Indigenous women. This inability or unwillingness is part of a larger framework of discrimination that has long characterized the attitude of law enforcement authorities with regards to the Indigenous population.

First, it must be noted that Indigenous people face a wide range of discriminative practices within the criminal justice system. While the treatment they receive as victims is on many occasions subpar, they have higher incarceration rates than non-Indigenous people in

⁴⁴ *Id.*

⁴⁵ *Id.* p. 8.

⁴⁶ Amnesty International: *Stolen Sisters*, *supra* note 2, p. 2.

⁴⁷ *Id.* p.10.

⁴⁸ *Id.* p. 7.

⁴⁹ As one journalist who covered the trial of John Martin Crawford, who was convicted of murdering three Indigenous women in 1996, notes;” I don’t get the sense the general public care much about missing or murdered Aboriginal women. It’s all part of this indifference to the lives of Aboriginal people. They don’t seem to matter as much as white people.” Goulding, Warren quoted in Aleem, Rebecca: *Justice for Girls, International Human Rights Law and Aboriginal Girls in Canada: Never the twain shall meet?*, p 8, 2009, http://www.justiceforgirls.org/international_hr/International%20Human%20Rights%20of%20Indigenous%20Girls.pdf (2012. november 22); *see also* Amnesty International: *Stolen Sisters*, *supra* note 2, p. 2.

⁵⁰ *Id.*

⁵¹ NWAC: *Missing or Murdered Aboriginal Women*, *supra* note 1, p. 3.

⁵² *Id.* p. 5.

Canada.⁵³ As Amnesty International notes, Indigenous people in general are “over-policed and under-protected.”⁵⁴ Indigenous people, women included, face higher rates of arrest and criminal prosecutions.⁵⁵ Indigenous women, once in the criminal justice system, face discriminatory sentencing practices as well as abuse and mistreatment at the hands of the authorities.⁵⁶ An illustrative example of the kind of mistreatment Indigenous women and girls experience by the authorities is the case of David William Ramsay, a former British Columbia Provincial Court judge, who in 2004 pleaded guilty to buying sex and assaulting four Indigenous girls, aged 12-16, all of whom appeared before him in court.⁵⁷ Ramsay was allowed to stay in office for three years after the start of the investigations, during which period he continued the abuse of girls, and was eventually sentenced to seven years in prison, a sentence that many Native associations found abysmally inadequate considering the nature of the crime, the age and vulnerability of the victims, and the status of the perpetrator.⁵⁸

Against this backdrop, Canadian law enforcement – both at the national and the provincial level – has shown significant inability at investigating violent crimes committed against Indigenous women. One of the first issues is that law enforcement authorities have no specific database compiled of the cases of missing and murdered Indigenous women. Police forces do not have to report whether the victim of violence was Indigenous or not,⁵⁹ and there is even less information on disappearances, which are usually not registered on most surveys.⁶⁰ The lack of reliable and specific official data makes the plight of Indigenous women invisible, and diminishes the dimensions of the problem by making any pattern in the murders or killings almost indiscernible. The most reliable, Indigenous-specific information with regards to the murders and disappearances comes through the *Sisters in Spirit* project, which was launched by NWAC in 2004.⁶¹ Between 2005 and 2011, the Canadian Government pledged to provide \$5 million in funds to the project.⁶² It seems, however, that further funding would not be forthcoming for this initiative.⁶³ Lack of reliable information from state authorities, as Amnesty International notes, makes it very hard to estimate the true measure of violence against Indigenous women.⁶⁴ The absence of disaggregate data dissolves and dilutes the crimes committed against these women and leaves them unaddressed, while providing a convenient blindfold to mainstream society about the scope and scale of the problem. A

⁵³ *Id.* p. 20. As NWAC notes, Indigenous women represent 28% of women remanded and 37% of women sentenced to custody, despite the fact that they represent only 4 % of the population. *Id.* Similar figures can be found when looking at the Indigenous population – and not only women – at large. In British Columbia, almost half the youth in custody are Indigenous, despite the fact that they represent only 8% of the population. *Id.*

⁵⁴ Amnesty International: *Stolen Sisters*, *supra* note 2, p. 10; NWAC: *Missing or Murdered Aboriginal Women*, *supra* note 1, p. 20.

⁵⁵ NWAC: *Missing or Murdered Aboriginal Women*, *supra* note 1, p. 20.

⁵⁶ *Id.* p. 5, pp. 20-21.

⁵⁷ NWAC: *Missing or Murdered Aboriginal Women*, *supra* note 1, p. 21. And the case of Ramsay is not singular. As NWAC notes, other officials, including police officers, a lawyer, and a prison guard were accused at the same time of sexual abuse of Indigenous girls, but no action followed. *Id.*

⁵⁸ *Id.*; The Aboriginal Multi-Media Society: *Ramsay Sentence Disappoints Aboriginal Leaders*, 2004, Vol. 22. Issue 4, <http://www.ammsa.com/node/27275> (2012. november 22).

⁵⁹ Amnesty International: *Stolen Sisters*, *supra* note 2, p. 2.

⁶⁰ *Id.*; NWAC: *Missing or Murdered Aboriginal Women*, *supra* note 1, p. 9.

⁶¹ *Id.* p. 9.

⁶² See <http://www.sistersinspirit.ca/index.htm> (2012. november 25).

⁶³ NWAC: *Missing or Murdered Aboriginal Women*, *supra* note 1, p. 16; APTN, National News, *Moon Setting on Sisters in Spirit?*, 2010 november 4. <http://aptn.ca/pages/news/2010/11/04/moon-setting-on-sisters-in-spirit/> (2012. november 25).

⁶⁴ Amnesty International: *Stolen Sisters*, *supra* note 2, p. 4.

further problem with regards to the investigation of the murders and disappearances has been the division of jurisdiction and lack of cooperation and coordination between local police forces and the national law enforcement authorities (the Canadian Mounted Police).⁶⁵

With regards to the murders and disappearances of Indigenous women, police has often been reluctant to commence investigation upon reports of disappearances, referencing the women's lifestyle choices as a reason for failure to take action and undue delays in investigating.⁶⁶ When Indigenous women report abuse, they are often sent back to their abusers without further action.⁶⁷ Families have reported that police has been reluctant to give them information about the status of the investigation in the case of missing or murdered family members.⁶⁸ Amnesty International reported that few police forces have a specific protocol installed for missing cases of Indigenous women, which is a serious omission.⁶⁹ Police officers often fail to show the required sensitivity to these cases, and often lack training to address the specific needs of the Indigenous community in general, and Indigenous women specifically.⁷⁰ This, and the tendency on the part of law enforcement authorities to mistreat Indigenous people in the criminal justice system, has discouraged many victims and families from turning to the police.⁷¹ Another facet of the issue is that there are very few Indigenous officers on the police force, women especially.⁷²

In general, conviction rates for perpetrators of violent crimes against Indigenous women are much lower than the national average.⁷³ Many commentators and observers explain this with the ingrained discrimination – both racial and sex – present in Canadian law enforcement authorities, both at the federal and local level.⁷⁴ An illustrative example of the unwillingness and inability of the police to conduct serious and timely investigation into the murders and disappearances of Indigenous women is the case of serial killer Robert William Pickton. More than 60 women – most of them prostitutes, Indigenous and many struggling with drug addiction – disappeared from Vancouver's Downtown East Side starting in the early 1990s.⁷⁵ Police investigation into the disappearances was reluctant, and law enforcement authorities denied that the incidents had any discernible pattern to them.⁷⁶ Almost a decade later, Robert William Pickton was arrested and charged with the murder of 26 women, most of whom were Indigenous.⁷⁷ Eventually, Pickton was convicted of second-degree murder on six counts, and proceedings were stayed on the other counts.⁷⁸ It took Canadian law enforcement almost a decade to fully investigate the murders. The police – as long as it could – treated the murders

⁶⁵ NWAC: Missing or Murdered Aboriginal Women, *supra* note 1, p. 17. On the local level, there is a division among on-reserve, city and provincial forces too. *Id.* See also Aleem, *supra* note 49, p. 12.

⁶⁶ NWAC: Missing or Murdered Aboriginal Women, *supra* note 1, pp. 17, 19, 21.

⁶⁷ *Id.* p. 21.

⁶⁸ Amnesty International: Stolen Sisters, *supra* note 2, p. 10.

⁶⁹ *Id.* p. 12. The Royal Canadian Mounted Police requires that a special liaison officer be involved in cases involving a missing Indigenous person, but there are no similar protocols uniformly installed at the local level. *Id.*

⁷⁰ *Id.*, pp. 10-11.

⁷¹ Amnesty International: Stolen Sisters, *supra* note 2, p. 11.

⁷² *Id.*

⁷³ NWAC, *supra* note 1, p. 10.

⁷⁴ *Id.* p. 22.

⁷⁵ NWAC, *supra* note 1, p. 11.

⁷⁶ *Id.*

⁷⁷ *Id.*

⁷⁸ *Id.*

as isolated incidents, and had failed to discern any pattern in the killings that could point to the systemic nature of the act.⁷⁹

The Pickton case – or more importantly, the clear mishandling of the issue by the police – initiated an inquiry by the Government of British Columbia into the investigations. The Missing Women Commission of Inquiry was formed in 2010 with a mandate to inquire into the investigations of the Downtown Eastside disappearances between 1997 and 2000, the actions of the Criminal Justice Branch, which in 1998 failed to pursue charges against Pickton which could have led to an earlier arrest, and to recommend changes with regards to the initiation and conduct of investigations of the disappearances and murders of women in British Columbia.⁸⁰ The Commission is to submit a final report on the inquiry by November 30, 2012.⁸¹ The Commission's procedure and work has been heavily criticized from the start. The Commission failed to focus specifically on the case of Indigenous missing women, despite their disproportionate number among the victims.⁸² Much criticism surrounded the appointment of Wally Oppal, former British Columbia Attorney General as Commissioner, and the denial of funding to provide legal counsel to women's groups and human rights organizations, which were granted standing, despite the recommendations of the Commissioner.⁸³ Due to lack of funding, NWAC – the only NGO that had been granted full standing – was forced to withdraw from participation; the Commission currently has no participation from any Indigenous organizations.⁸⁴

The Pickton incidence, the practice of untimely, mistake-ridden investigations, the failure of the Commission of Inquiry to fulfill its mandate without controversy and with full participation by the Indigenous women community, are all symptoms of a larger climate of impunity and indifference within Canadian authorities, which is rooted in widespread and deeply-ingrained racial and sex discrimination. Indigenous women, who often find themselves marginalized by their race, sex, social and economic status, disproportionately bear the burden of this indifference.⁸⁵

III. THE LEGAL FRAMEWORK

III.1. POSSIBLE INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS VIOLATIONS BY CANADA IN THE CONTEXT OF MISSING AND MURDERED INDIGENOUS WOMEN

Canada has been a member of the U.N. since 1948. In 1976, Canada ratified the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) and its Optional Protocol, and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR).⁸⁶ Canada ratified

⁷⁹ Amnesty International: Stolen Sisters, *supra* note 2, p. 14.

⁸⁰ Amnesty International: Stolen Sisters, *supra* note 2, pp. 12-13. For more information on the Missing Women Commission of Inquiry, see <http://www.missingwomeninquiry.ca/> (2012. november 22).

⁸¹ See the website of the Missing Women Commission of Inquiry, *supra* note 80.

⁸² NWAC: Missing or Murdered Aboriginal Women, *supra* note 1, p. 13.

⁸³ *Id.* The practice in Canada is that once standing has been granted, funding for legal counsel is also provided. *Id.* p. 14.

⁸⁴ NWAC: Missing or Murdered Aboriginal Women, *supra* note 1, pp. 14-15.

⁸⁵ NWAC: Missing or Murdered Aboriginal Women, *supra* note 1, pp. 18-19.

⁸⁶ International Covenant on Civil and Political Rights, G.A. res.22A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp. No. 16. , p. 52, U.N. Doc. 6316 (1976. március 23.), <http://www2.ohchr.org/english/law/ccpr.htm> (2021. november 22.) Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, G.A. res. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR. Supp. No. 16, p. 49, U.N. Doc. A/6316 (1976. március 23.), <http://www2.ohchr.org/english/law/ccpr->

the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW) in 1981.⁸⁷ In 2002, Canada also ratified the Optional Protocol to CEDAW, adopted by the U.N. General Assembly in 1999.⁸⁸ Canada has also ratified the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination⁸⁹ (CERD) in 1970. In 2010, Canada also formally endorsed the U.N. Declaration on the Rights of Indigenous People.⁹⁰ In 1991, Canada ratified the U.N. Convention on the Rights of the Child.⁹¹

The murders and disappearances of Indigenous women, and the inaction of Canada with regards to this issue have implicated a number of rights. At the root of the problem lie the systematic racial discrimination against the Indigenous population in general, which is compounded by gender discrimination when it comes to Indigenous women. This raises the issue of the right to equality and to be free from discrimination, which is laid down in Article 8 of the U.N. Charter,⁹² Article 2 of the Universal Declaration of Human Rights,⁹³ Article 2 of ICCPR,⁹⁴ as well as in Articles 1, 2 and 5, among others, of CERD, and Article 2 of CEDAW, among others. Recently Canada also endorsed the U.N. Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, which also contains provisions regarding the right to be free from discrimination.⁹⁵ Also relevant in this context are two General Recommendations from the CERD Committee: General Recommendation No. 23 on Indigenous People, which reaffirms the applicability of CERD and its prohibition on discrimination to Indigenous peoples,⁹⁶ and even more importantly, General Recommendation No. 25, which discusses the gender-related dimensions of racial discrimination.⁹⁷ General Recommendation No. 25 discusses how certain forms of racial discrimination may affect women more than men, and may be directed towards women specifically because of their gender.⁹⁸ Moreover, the recommendation notes

one.htm (2012. november 22); International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, G. A. res. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp. No.16. at 49, U.N. Doc. A/6316 (1976. január 3.), <http://www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm> (2012. november 22).

⁸⁷ Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, G.A. res. 34/180, 34 U.N. GAOR Supp. 46 at 193, U.N. Doc. A/34/46 (1981. szeptember 3.) <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econvention.htm> (2012. november 22).

⁸⁸ CEDAW Optional Protocol, *supra* note 7.

⁸⁹ International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, G.A. res. 2106 (XX), Annex, 20 U.N. GAOR Supp. (No. 14) at 47, U.N. Doc. A/6014 (1966), <http://www2.ohchr.org/english/law/cerd.htm> (2012. november 22).

⁹⁰ Canada's Statement of Support on the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous People, 2012. november 12. <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1309374239861/1309374546142> (2012. november 22).

⁹¹ Convention on the Rights of the Child, GA res. 44/25, annex, 44 UN GAOR Supp. (No. 49), p.167, U.N. Doc. A/44/49 (1989) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b38f0.html> (2012. november 22).

⁹² United Nations, Charter of the United Nations, 1945. október 24. UNTS XVI, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3930.html> (2012. november 26.).

⁹³ UN General Assembly, Universal Declaration of Human Rights, 1948. december 10., 217 A (III), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3712c.html> (2012. november 26.)

⁹⁴ ICCPR, *supra* note 86, art. 2.

⁹⁵ UN General Assembly, United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, Resolution / adopted by the General Assembly, 2007. október 2. A/RES/61/295, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/471355a82.html> ((2012. november 28.)), art. 2, 15, 21, 24.

⁹⁶ UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), CERD General Recommendation XXIII on Indigenous People, 1997. augusztus 18. A/52/18, Annex V, <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/73984290dfea022b802565160056fe1c> ((2012. november 28.))

⁹⁷ UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), CERD General Recommendation XXV on Gender Related Dimensions of Racial Discrimination, 2000. március 20. A/55/18, Annex V, A/55/18, Annex V, <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/76a293e49a88bd23802568bd00538d83?OpenDocument> (2012. november 28.) (hereinafter CERD General Recommendation XXV).

⁹⁸ CERD General Recommendation, XXV, *supra* note 97, paras. 1-2.

that women may be hindered by a lack of access to remedies for racial discrimination because of gender-related impediments, such as gender bias in the legal system, or discrimination against women in the private sphere of life.⁹⁹ Both recommendations have relevance to the situation of Indigenous women in Canada, as these women often experience racial and sexual discrimination at the same time, both in the attitude of law enforcement authorities and in their treatment by mainstream society. These recommendations clarify the content of the protected right, as well as the scope and nature of the protection that the state needs to provide regarding that right.

Many of the treaty provisions relating to discrimination do more than just state the right to be protected, they also entail the undertaking of specific measures to eliminate discrimination, leading in the concept of *due diligence* and how it applies to acts of violence against women. Especially relevant in the current situation is Article 4 of the Declaration on the Elimination of Violence against Women, which talks of the obligation of states to take effective measures to protect the equal enjoyment of protected rights by women, and to specifically exercise “due diligence to prevent or investigate, and in accordance with national legislation, punish acts of violence against women, whether those acts are perpetrated by the State or by private person.”¹⁰⁰ The CEDAW Committee’s General Recommendation No. 19., which establishes that gender-based violence is a form of discrimination against women, also emphasizes the obligation of states to exercise due diligence in the prevention, investigation and punishment of acts of violence against women.¹⁰¹ The U.N. Special Rapporteur on Violence against Women also emphasized the due diligence obligation of states with regards to combating all forms of violence against women, stating: “In the context of norms recently established by the international community, a State that does not act against crimes of violence against women is as guilty as the perpetrators. States are under a positive duty to prevent, investigate and punish crimes associated with violence against women.”¹⁰²

The right to life is also implicated in the current situation in Canada, protected by virtually all important international and regional treaties.¹⁰³ Once the right to life is implicated, this means that a whole host of other rights have also been implicated, such as the right to personal integrity, access to justice, to name but a few. With regards to the right to life, the issue of due diligence and the duty to take effective measures to protect the right to life also arises, as will be discussed in more detail in the next section.

Overall, however, it can be stated that in the specific situation of murdered and missing Indigenous women in Canada, two main straits of violations can be recognized: violation of the right to equality and non-discrimination, which also relates to the context of violence against women and access to justice, and the right to life. While other rights are necessarily also implicated, these are the main points of concern.

⁹⁹ *Id.* para.2.

¹⁰⁰ UN General Assembly, Declaration on the Elimination of Violence against Women, 1993. December 20. A/RES/48/104, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f25d2c.html> (2012. november 28.), art.3, 4.

¹⁰¹ UN Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW), CEDAW General Recommendations Nos. 19 and 20, adopted at the Eleventh Session, 1992, A/47/38, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/453882a422.html> (2012. november 28.)

¹⁰² Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Ms. Radhika Coomaraswamy, submitted in accordance with Commission on Human Rights resolution 1995/85, E/CN.4/1996/53, 1996 február 25., <http://www1.umn.edu/humanrts/commission/thematic52/53-wom.htm> (2012. november 28.).

¹⁰³ See, e.g. Universal Declaration of Human Rights, *supra* note 87, art. 3., ICCPR, *supra* note, art.6.

III.2. SPECIFIC RESPONSES AND OBSERVATIONS BY INTERNATIONAL TREATY BODIES

Several treaty bodies have signaled to Canada over the course of the past decade that it needs to address the issue of discrimination and violence against Indigenous women. The Human Rights Council, the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, the Committee on the Elimination of Racial Discrimination and the Committee on Economic, Social and Cultural Rights have all issued recommendations with regards to both issues.

A. HUMAN RIGHTS COMMITTEE

The Human Rights Committee reviewed Canada's compliance with the International Covenant on Civil and Political Rights in 2006, and noted with concern the higher rates of violent death among Indigenous women.¹⁰⁴ The Committee also expressed concern that law enforcement authorities did not respond adequately to the specific threats these women faced, and accordingly recommended that Canada gathered statistical data on violence against women, addressed the causes of violence against women, including economic and social marginalization, and ensured effective access to the justice system for these women.¹⁰⁵

B. HUMAN RIGHTS COUNCIL – UNIVERSAL PERIODIC REVIEW

Canada had its Universal Period Report in 2009.¹⁰⁶ In its submission, Canada acknowledged the challenges Indigenous people in general have to face, and that violence against Indigenous women is a cause for concern.¹⁰⁷ The government also promised to continue funding the Sisters in Spirit Program.¹⁰⁸ In its conclusions and recommendations, Canada was called on to take measures to end racial discrimination against the Indigenous population,¹⁰⁹ and to ensure the effective implementation of CEDAW and to take measures to combat discrimination against Indigenous women.¹¹⁰ More specifically, Canada was called on to criminalize domestic violence, to ensure effective access to immediate means of protection, to ensure the prosecution of perpetrators, and to adequately investigate and sanction the perpetrators responsible for the murders and disappearances of Indigenous women.¹¹¹ Canada was also recommended to implement national legislation prohibiting and criminalizing all forms of violence against women and children, especially Indigenous women and children.¹¹² Canada was also called onto to take all necessary measures to end violence against women, including

¹⁰⁴ U.N. Human Rights Committee: Concluding Observations, Canada, CCPR/C/CAN/CO/5, 20 April 2006, para. 23., <http://www.unhcr.org/refworld/country,,,CONCOBSERVATIONS,CAN,,453777a50,0.html> (2012. november 22).

¹⁰⁵ *Id.*

¹⁰⁶ Human Rights Council: Report of Working Group on the Universal Periodic Review, *supra* note 8.

¹⁰⁷ Human Rights Council: Report of Working Group on the Universal Periodic Review, *supra* note 8, paras. 10-11.

¹⁰⁸ *Id.* In 2010, Canada has announced, however, that it would stop provide funding for Sisters in Spirit. NWAC: Missing or Murdered Aboriginal Women, *supra* note 1, p. 16.

¹⁰⁹ Human Rights Council: Report of Working Group on the Universal Periodic Review, *supra* note 8, para. 28.

¹¹⁰ *Id.*, para.27.

¹¹¹ *Id.* para.33.

¹¹² *Id.* para.34.

Indigenous women, and to implement the relevant recommendations of CEDAW and the Human Rights Committee.¹¹³

With regards to law enforcement authorities, Canada was called on to adopt measures that would ensure the accountability of the police “for their proper, sensitive and effective conduct in cases of violence against women,” and to provide better protection for Indigenous women against all forms of violence, also by addressing the larger context of socio-economic status and discrimination against these women.¹¹⁴ Furthermore, the Human Rights Council recommended that Canada systematically investigate and collect data on violence against women,¹¹⁵ that it installs comprehensive reporting regarding the scale and character of violence against Indigenous women as a foundation for a national strategy to combat the issue, with the participation of the representatives of the Indigenous community.¹¹⁶ In response, Canada has accepted these recommendations, and has accepted that the murders and disappearances of Indigenous women represents a pressing concern, and has noted that the Government is determined to investigate cold cases of murders of Indigenous women, has undertaken to identify the causes of violence against women, and to strengthen the criminal justice system’s response to violence against women in general, and Indigenous women specifically.¹¹⁷

C. THE COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS

The Committee on Economic, Social and Cultural Rights considered the fourth and fifth periodic reports of Canada on the implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in May 2006.¹¹⁸ The Committee in its Concluding Observations noted with concern that there are still significant disparities between Indigenous people and the rest of the Canadian population in the enjoyment of the Covenant rights, as well as poverty rates, employment rates, health, housing and education.¹¹⁹ The Committee recommended that Canada take measures to remedy this situation, and also to combat discrimination against Indigenous women, and to assess how much poverty is a discrimination issue in Canada.¹²⁰

D. CEDAW COMMITTEE

In its consideration of the combined sixth and seventh report of Canada in 2008, the CEDAW Committee noted concern over the situation of missing and murdered Indigenous women, and that hundreds of such cases, spreading over two decades, have not been fully investigated and the perpetrators remained unpunished.¹²¹ The CEDAW Committee urged Canada to examine

¹¹³ *Id.* para.35.

¹¹⁴ Human Rights Council: Report of Working Group on the Universal Periodic Review, *supra* note 8, para.36.

¹¹⁵ *Id.* para.37.

¹¹⁶ Human Rights Council: Report of Working Group on the Universal Periodic Review, *supra* note 8, para.38.

¹¹⁷ Universal Periodic Review: Working Group on the Universal Periodic Review, Canada, Addendum, Views on conclusions and/or recommendations, voluntary commitments and replies presented by the State under review, A/HRC/11/17/Add.1,45-50, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/139/49/PDF/G0913949.pdf?OpenElement> (2012. november 26.)

¹¹⁸ Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *supra* note 9.

¹¹⁹ *Id.*, para. 153.

¹²⁰ *Id.*, paras. 182-183.

¹²¹ Committee on the Elimination of Discrimination against Women, 42nd Session: Concluding Observations of the Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. 1008. október 22.

the causes of failure to investigate these cases and to urgently carry out a thorough investigation of them, urging also to carry out an analysis regarding whether there is a racialized pattern to the disappearances.¹²² The Committee also expressed concern over the marginalized situation of Indigenous women, and that they continue to suffer from multiple forms of discrimination, and called on Canada to take action to ameliorate the situation.¹²³ The Committee specifically encouraged Canada to take temporary special measures in line with Article 4.1 of the Convention and General Recommendation 25, to eliminate such discrimination.¹²⁴ The Committee also urged Canada to adopt a specific and integrated plan to address the particular conditions of Indigenous women, including housing, violence, social services, employment, education and health, among others.¹²⁵ The Committee also recommended that Canada should enact legislation criminalizing domestic violence against women.¹²⁶

The Committee also asked Canada to provide a follow-up report on the issue of investigating the cases of missing and murdered Indigenous women.¹²⁷ In the follow-up report, Canada admitted that Indigenous women are the most vulnerable members of Canadian society, and that they experience much higher rates of violence than non-Indigenous women.¹²⁸ With regards to specific actions, Canada has noted that it funds the Sisters in Spirit initiative, providing \$5 million between 2005-2010, to conduct research with regards to the underlying factors of gendered racism and violence against Indigenous women and that it continues to raise awareness regarding the problem of missing and murdered women.¹²⁹ With regards to the investigation of these cases, Canada has listed both national and provincial efforts to examine the cold cases, as well community awareness initiatives, and funding of national and provincial projects to provide adequate shelter and to strengthen services to victims of violence, both women and children.¹³⁰ The Committee in response noted the undertaking of these initiatives, but expressed concern that funding listed by Canada is not always exclusively directed to the situation of violence against Indigenous women, and that no substantive progress has been made with regards to the investigation of the unresolved disappearances and murders of Indigenous women.¹³¹

CEDAW/C/CAN/CO/7, at para. 31, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/602/42/PDF/N0860242.pdf?OpenElement> (2012. november 26.).

¹²² *Id.* para. 31.

¹²³ *Id.* para. 43.

¹²⁴ *Id.* para. 44; General recommendation No. 25, on article 4, paragraph 1, of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, on temporary special measures, [http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20\(English\).pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20(English).pdf) (2012. november 25.).

¹²⁵ *Id.* para.44.

¹²⁶ *Id.* para 30.

¹²⁷ *Id.* para 53.

¹²⁸ Response by Canada to the recommendations contained in the concluding observations of the Committee following the examination of the combined sixth and seventh periodic report of Canada. 2008. október 22., 2010 február 11. para. 37-38, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/followup/CEDAW.C.CAN.CO.7.Add.1.pdf> (2012. november 25.) (hereinafter Canada's Response to CEDAW Committee).

¹²⁹ Canada's Response to CEDAW Committee, *supra* note 128, para. 41.

¹³⁰ *Id.* paras. 44-77.

¹³¹ Response to the follow-up report, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/followup/Canada.pdf> (2012. november 25.). Several NGOs submitted reports to the Committee both in 2008, and in the aftermath of the follow-up report.

As previously noted, the CEDAW Committee decided to initiate an inquiry under Article 8 of the Optional Protocol to the Convention, in 2011, following a request by FAFIA.¹³² Such inquiry can take place if there is reliable information of grave and systematic violations in a country.¹³³ This procedure is rarely invoked, and has so far resulted in only one report, for the disappearances and murders of women in Juárez, Mexico.¹³⁴

E. COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF RACIAL DISCRIMINATION

The Committee on the Elimination of Racial Discrimination reviewed Canada's compliance with the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination in 2012.¹³⁵ In its Concluding Observations, the Committee noted that Canada had taken measures to combat violence against Indigenous women and girls both at the national and provincial level, but expressed concern that these women are still "disproportionately victims of life-threatening forms of violence, spousal homicides, and disappearances."¹³⁶ The Committee recommended that Canada strengthened its efforts to eliminate all forms of violence against Indigenous women by reinforcing prevention programs, facilitating access to justice for Indigenous victims of gender-based violence, by investigating, prosecuting and punishing the perpetrators of such acts of violence, and by raising awareness about the issue.¹³⁷ The Committee also recommended the implementation of a national plan of action on gender-based violence against Indigenous women, with the consultation of the women and their representatives.¹³⁸ The Committee also recommended the creation of a national database on murdered and disappeared Indigenous women.¹³⁹

In light of the above comments and recommendations by international treaty bodies, it is clear that the problem of missing and murdered Indigenous women in Canada represents a human rights violation that gives cause for serious concern. The above observations also reflect the fact that Canada so far has not been able to find an effective resolution to the problem, and has used a piecemeal approach to tackle the issue, without seriously addressing the root causes of violence against Indigenous women and girls.

III.2. POSSIBLE FURTHER HUMAN RIGHTS COMMITMENTS OF CANADA UNDER THE INTER-AMERICAN SYSTEM

Canada is a full member of the Organization of American States since 1990. Accordingly, the American Declaration of the Rights and Duties of Man applies to Canada.¹⁴⁰ Canada has not

¹³² See *supra* notes 6-7, and accompanying text.

¹³³ See *supra* notes 6-7, and accompanying text.

¹³⁴ NWAC: Missing or Murdered Aboriginal Women, *supra* note 1, p. 8.

¹³⁵ Committee on the Elimination of Racial Discrimination, 80th Session: Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, 2012. március 9., CERD/C/CAN/CO-19, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/CERD.C.CAN.CO.19-20.pdf> (2012. november 24.) (hereinafter CEDAW Concluding Observations).

¹³⁶ *Id.*, para.17.

¹³⁷ CEDAW Concluding Observations, *supra* note 135, para. 17 (a)(b)(c).

¹³⁸ *Id.* para 17(d)(e).

¹³⁹ *Id.* para 17.

¹⁴⁰ American Declaration of the Rights and Duties of Man, O.A.S. Res. XXX, reprinted in Basic Documents Pertaining to Human Rights in the Inter-American System, OAS/Ser.L/V/I.4 Rev. 9 (2003); 43 AJIL Supp. 133 (1949), <http://www.cidh.oas.org/Basicos/English/Basic2.American%20Declaration.htm> (2012. november 26.).

yet not ratified the American Convention on Human Rights,¹⁴¹ and it has not ratified the Inter-American Convention on the Prevention, Punishment, and Eradication of Violence against Women (Convention of Belém do Pará)¹⁴² either, another convention that would be relevant in the case of missing and murdered Indigenous women. Nevertheless, Canada still has obligations under the American Declaration, and a petition may be filed against it at the Inter-American Commission based on a violation of a right contained in the Declaration.¹⁴³ The issue of murdered and missing Indigenous women could raise obligations under the Declaration under Article 1 (the right to life), Article 2 (the right to equality), Article 7 (the rights of the child), Article 11 (the right to health and well-being), and Article 18 (right to access to justice).

Canada's commitments under the Inter-American system are especially important in light of the fact that the Inter-American Court has specifically addressed the issues of violence against women, discrimination and due diligence of state actors in a very similar context only recently, in *González et al. v. Mexico* ("Cotton Field")¹⁴⁴. While Canada has not ratified the Charter, the Court's jurisdiction is still an important reference point in the Inter-American Commission's procedure, and in case the Indigenous women of Canada or their representatives decide to file a petition at the Commission, the framework of the Cotton Field case would probably inform the Commission's procedure.

A. THE COTTON FIELD FRAMEWORK

The backdrop of Cotton Field is eerily similar to the Canadian Indigenous women's plight despite the fact that in many respects – economic development, safety, social welfare system, for instance – Canada and Mexico are light-years apart. Yet when looking at the background of the Cotton Field case, similar patterns emerge.

Cotton Field involved a petition regarding the investigation of the disappearance and then death of three young women, 15 to 20 years of age, in Ciudad Juárez, Mexico. The three girls' bodies were found weeks after their disappearance in a cotton field, with signs of sexual and other forms of abuse.¹⁴⁵ The representatives of the families argued that the state of Mexico failed to properly investigate the disappearances, and subsequently the murders of the women. The police did not take the disappearances seriously, failed to conduct a proper investigation, and blamed the victims' lifestyle for their fate.¹⁴⁶ These irregularities in the course of the police proceedings and the indifference and discriminatory attitude that law enforcement authorities showed towards the cases lead to the murders remaining unresolved.

¹⁴¹ Organization of American States, American Convention on Human Rights, "Pact of San José", Costa Rica, 1969. november 22., OAS Treaty Series No. 36, <http://www.cidh.oas.org/Basicos/English/Basic3.American%20Convention.htm> (2012. november 22.)

¹⁴² Organization of American States, Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence against Women ("Convention of Belém do Pará"), 1994. június 9., <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b38b1c.html> (2012. november 22.)

¹⁴³ Inter-Am. Ct. H.R., Advisory Opinion OC-10/89, 1989. július 14. (Ser. A.) No. 10 (1989), reprinted in Annual Report 1989, at 109, 100 O.A.S. Doc. OEA/Ser. L/V/III, Doc. 14 (1989), para. 45, http://www1.umn.edu/humanrts/iachr/b_11_4j.htm (2012. november 22.)

¹⁴⁴ *González et al. v. Mexico: Preliminary Objections, Merits, Reparations, and Costs, Judgment*, Inter-Am. Ct. H.R. (ser. C) No. 205 (2009. november 16.), http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_ing.pdf (2012. november 25.) (hereinafter Cotton Field).

¹⁴⁵ *Cotton Field*, *supra* note 144, paras. 165 – 221.

¹⁴⁶ *Cotton Field*, *supra* note 144, paras. 165 – 221.

As the Commission and the representatives alleged, the three murders were part of a larger pattern of disappearances and murders in Ciudad Juárez, starting from 1993 and ongoing, with more than three hundred confirmed cases of women having disappeared and being murdered since then (with the actual number probably being much higher), many of them having been subjected to rape or other forms of sexual violence, beatings, and mutilation prior to their death.¹⁴⁷ Most of the victims were between 15 to 25 years old, and most of them were students or worked at the maquila factories that cropped up in Mexico after the creation of NAFTA in 1994.¹⁴⁸ Many of the cases related to “gender violence that occurs in a context of systematic discrimination against women,”¹⁴⁹ mostly as a result of shifting societal roles of women and men as a result of new economic roles, and an underlying culture of machismo.¹⁵⁰ In most of the cases, investigation by law enforcement authorities was plagued with irregularities and slowness, and the family members of the victims alleged mistreatment and intimidation on the part of police.¹⁵¹ The majority of the cases remained unresolved as a consequence of these failed investigations.¹⁵²

The Court held Mexico responsible for several violations under the American Convention and also the Convention of Belém do Pará. Most notably, the State was found to have violated the rights to life, personal integrity, and personal liberty under Articles 4(1), 5(1), 5(2) and 7(1) of the American Convention, in connection with a general obligation to ensure such rights under Article 1(1).¹⁵³ Mexico was found to have failed its obligation to adopt domestic legal provisions under Article 2, and its obligations under Article 7(b) and 7(c) of the Convention of Belém do Pará, and to comply with a duty to investigate and thus guarantee the rights to life, personal integrity, and personal liberty, as well as the right to access to justice and to judicial protection (Articles 8(1) and 25(1) of the American Convention).¹⁵⁴ The state also failed to comply with its obligation not to discriminate under Article 1(1) of the American Convention.¹⁵⁵ Mexico was also found in violation of the rights of the child under Article 19 of the American Convention¹⁵⁶.

The legal framework of the Cotton Field decision rests on multiple legs. First of all, the Court reaffirmed the link established in the case of *Miguel Castro Castro Prison v. Peru*¹⁵⁷ between the Convention of Belém do Pará and the American Convention, using the definition of violence against women as defined under the former as a reference for interpretation under the American Convention.¹⁵⁸ The Convention of Belém do Pará defines violence against women as “any act or conduct, based on gender, which causes death or physical, sexual or

¹⁴⁷ *Id.*, paras. 115-121, 124-127.

¹⁴⁸ *Id.*

¹⁴⁹ *Id.*, para. 133.

¹⁵⁰ Red Mesa de Mujeres de Ciudad Juárez A.C. & Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer – CLADEM: Cotton Field: Proposals for Analysis and Monitoring of the “Cotton Field” Case Sentence, regarding Human Rights Violations Committed by the Mexican State, Mexico City, 2010. február, pp. 30-31, <http://mesademujeresjuarez.org/pdf/field.pdf> (2012. november 28.)

¹⁵¹ *Id.*, paras 146, 149-163.

¹⁵² *Id.*

¹⁵³ American Convention, *supra* note 141, art. 1(1)4(1), 5(1), 5(2), 7(1).

¹⁵⁴ American Convention, *supra* note 141, art.2, 8(1), 25(1). Convention of Belém do Pará, *supra* note 142, art. 7(b)(c).

¹⁵⁵ *Id.*, art. 1(1).

¹⁵⁶ *Id.*, art. 19.

¹⁵⁷ Case of the Miguel Castro Castro Prison v. Peru. Merits, Reparations and Costs. 2006. november 25.. Series C No. 160, para. 276.

¹⁵⁸ Cotton Field, *supra* note 144, paras. 224-225.

psychological harm or suffering to women, whether in the public or the private sphere.”¹⁵⁹ The Court found that the victims in Cotton Field were victims of violence against women under the American Convention and the Convention of Belém do Pará.

Second, the Court established that pursuant to Article 1(1) of the American Convention, states have to respect and ensure the human rights established therein.¹⁶⁰ More important in this case is the right to ensure, or to guarantee, which is to be fulfilled in different ways, depending on the specific right to be guaranteed.¹⁶¹ A state under this obligation would have to organize its government apparatus in a way to be able to ensure the free and full exercise of human rights.¹⁶² This entails the duty of the state to prevent human rights violations, and to “use its means at its disposal to carry out a serious investigation of violations committed within its jurisdiction, to identify those responsible, to impose appropriate punishments on them, and to ensure the victim adequate compensation.”¹⁶³ Consequently, the Court needs to establish whether a violation occurred with the support of the government, or whether the State did not act to prevent the act, or failed to punish the perpetrators.¹⁶⁴ This obligation thus entails more than just refraining from violating certain rights; it also means that the state has to take positive steps to provide protection to the rights in danger.¹⁶⁵ In Cotton Field, this meant a determination of whether there were adequate measures taken by the government to prevent the disappearance and death of the victims, and whether due diligence was shown in the investigation.¹⁶⁶

This is an obligation of means and measures, not ends, so that the fact that death or disappearance takes place does not necessarily mean that there is also a violation.¹⁶⁷ In cases of violence against women, due diligence needs to be shown in the prevention, punishment and elimination of such violence.¹⁶⁸ This means that the state must put in place an appropriate legal and institutional framework for prevention, especially for vulnerable groups.¹⁶⁹ This obligation to put in place preventive and protective measures for private individuals in their relationship with each other is conditioned on the awareness by the state of a “situation of real and imminent danger for a specific individual”, and the “reasonable possibility of preventing or avoiding that danger.”¹⁷⁰ But once that condition is satisfied, and a disappearance does happen, the state must act promptly, and follow adequate procedures in investigating these events, especially if there is a known pattern of disappearances and murders.¹⁷¹ Due diligence in such situations operates at an elevated level, as an “obligation of strict due diligence”.¹⁷² The state thus must adopt the necessary laws to investigate and punish violence against women in order to comply with the due diligence obligation under Article 7(b) of the Convention of Belém do Pará, to protect the right to life under Article 1 of the American

¹⁵⁹ Convention of Belém do Pará, *supra* note 142, art. 1.

¹⁶⁰ *Cotton Field*, *supra* note 144, para. 234.

¹⁶¹ *Id.*, para. 235.

¹⁶² *Id.*

¹⁶³ *Id.* para.236.

¹⁶⁴ *Cotton Field*, *supra* note 144, para 236.

¹⁶⁵ *Id.*, para. 243.

¹⁶⁶ *Id.*, para.248.

¹⁶⁷ *Cotton Field*, *supra* note 144, para. 252.

¹⁶⁸ *Id.* para.253.

¹⁶⁹ *Id.* paras. 258, 282.

¹⁷⁰ *Id.* para. 280.

¹⁷¹ *Id.* para. 282.

¹⁷² *Id.* para. 283.

Convention.¹⁷³ There is thus a substantive obligation under the American Convention that is to be fulfilled by compliance with Article 7(b) and 7(c) of the Convention of Belém do Pará, a more procedural requirement. Moreover, the Court takes its own standard and elevates it by stating that the obligation of effective investigation “has a wider scope when dealing with a case of a woman who is killed or, ill-treated, or whose personal liberty is affected within the framework of a general context of violence against women,”¹⁷⁴ such as here.

With regards to the obligation not to discriminate, the Commission argued that for the true scope of due diligence to be properly laid out in the case of the three murdered women, the “relationship between the violence against women and the discrimination that perpetuates it” must be examined. In this instance, the law enforcement authorities’ inadequacy in terms of investigating the disappearances and murders was influenced by discriminatory attitudes, as evidenced by discriminatory remarks officers made in the course of the investigation with regards to the victims, blaming the victims’ lifestyle for their disappearance.¹⁷⁵ Mexico itself made admissions that a “culture of discrimination” was the reason why initially the murders in Juárez were not perceived as a serious problem requiring immediate official response.¹⁷⁶ The preconceptions that the police investigating the disappearances has shown in terms of stereotypes and the proper role of women in society has influenced the effectiveness of the investigation, and by creating a climate of impunity, has contributed to the cause of the violence against these women.¹⁷⁷

The Cotton Field case put together a comprehensive scheme of due diligence, which operates on the one hand in prevention, requiring the installation of a legal and institutional framework that is capable of providing prevention from violations in case of imminent and real, known threat, and by emphasizing that the state has a “strict due diligence” standard to comply with in the course of investigations and persecutions of cases of violence against women once a pattern has been established. This comprehensive framework was also complemented by an innovative reparations scheme in Cotton Field, where the Court stated that the concept of “integral reparation” entails not merely the re-establishment of the previous situation and the elimination of the effects, but something more: it must also be aimed at eradicating the structural discrimination that is at the root cause of the problem; thus the objective is rectification, as well as reparation.¹⁷⁸ This reparations system in the specific case consisted of a number of elements, such as the investigation of the crimes, the punishment of the perpetrators, the public acknowledgment by the state of international responsibility, the installation of a comprehensive policy of prevention, investigation and punishment of such cases, the implementation of a program to look for and find missing women in the state of Chihuahua, the creation of a national database of disappeared girls and women, a prohibition on officials to discriminate based on gender, gender-sensitive training for public officials and the general public, as well as compensation and rehabilitation measures for the victims’ families.¹⁷⁹

Together with this integral reparations scheme, the Cotton Field framework is important because it clarifies the meaning of due diligence, and strict due diligence in the case of missing and murdered women. It also reaffirms the link between the Convention of Belém do

¹⁷³ *Id.* para.287.

¹⁷⁴ *Cotton Field*, *supra* note 144, para.293.

¹⁷⁵ *Id.* paras.390, 400.

¹⁷⁶ *Id.* para.398.

¹⁷⁷ *Id.* paras. 400-402.

¹⁷⁸ *Id.* para.450.

¹⁷⁹ *Cotton Field*, *supra* note 144, paras. 446-550.

Pará and the American Convention, and how the procedural requirements of the former complement the substantive rules of the latter, and how the two form part of the same *corpus juris*. The decision also highlights the intricate ways that discrimination and violence against women intersect, and how the state's responsibility to prevent, punish, eliminate violence, and practice due diligence is necessarily intertwined with the obligation to eradicate the root cause of the problem: discrimination against women.

B. APPLYING THE FRAMEWORK TO THE SITUATION OF MISSING AND MURDERED INDIGENOUS WOMEN IN CANADA

Applying this framework to the case of the missing and murdered Indigenous women in Canada, some similarities necessarily emerge, such as the failure of police to investigate, to take the disappearances seriously, the low conviction rate of perpetrators of violence against Indigenous women, the denial of a pattern in the disappearances and the murders, the lack of an official, national database of missing women, the irregularities in investigations, the pervasive discriminatory attitude of the police towards the victims and their families, to name but a few aspects. In the case of the Indigenous women in Canada, sexual discrimination is further compounded by racial discrimination, and their Indigenous status – and often, age, which is another similarity with Cotton Field – puts them in an even more vulnerable position, which states have to take into account when they adopt measures to combat all forms of violence.¹⁸⁰

Canada has acted to a certain extent to remedy the situation by providing more funding for the police training, and for the Sisters in Spirit Project, as well as for other preventive programs. It also set up the B.C. Commission of Inquiry into the disappearances and murders on Vancouver's Downtown Eastside.¹⁸¹ Clearly, many of these projects have only happened because of the attention the issue has received from various international treaty bodies. It is also clear that the issue is far from resolved: reparations have not been made, resolution has not been provided in many of the cases, and there is still no national action plan adopted that would enable the government to set in place a comprehensive scheme to deal with this issue. Moreover, the root cause of the problem, widespread racial and sex discrimination against Indigenous women, has not been addressed, and without that, there is very little chance for true resolution.

It also must be noted that the Court in *Cotton Field* applied the Convention of Belém do Pará and the American Convention, and Canada has not ratified either of these. The American Declaration would, of course, still set obligations for Canada, and provide protection for the right to life, liberty and personal security, as well as the right to equality.¹⁸² Moreover, petitions could be filed against Canada at the Commission, and the Commission's procedure would probably be influenced by the Court's jurisprudence. In this respect, the *Jessica Lenahan (González) v. United States*¹⁸³ case must be made note of. In *Lenahan*, the petitioner claimed that the U.S. violated her rights because the police repeatedly failed to enforce a restraining order against her husband, who subsequently killed her three children, and since the U.S. Supreme Court found that the police had no constitutional duty to enforce a

¹⁸⁰ *Jessica Lenahan (González) v. United States*, Case 12.626, Inter-American Comm'n. H. R. Report No. 80/11 (2011), para. 127 (hereinafter *Lenahan*).

¹⁸¹ NWAC: Missing or Murdered Aboriginal Women, *supra* note 1, pp. 16-18.

¹⁸² American Convention, *supra* note 141, art.1.,2.

¹⁸³ *Lenahan*, *supra* note 180.

restraining order,¹⁸⁴ she found herself without any form of domestic remedy. Lenahan alleged that the state had a duty to show due diligence in preventing violence against women, even with regards to private action.¹⁸⁵ The U.S. argued that the American Declaration is not a binding document, and that the content of due diligence was “substantively unclear.”¹⁸⁶ The Commission, however, found that the U.S. failed to act with due diligence to protect petitioner and her daughters, and this constituted a violation of the state’s obligation not to discriminate and to provide equal protection under Article 2 of the American Declaration,¹⁸⁷ two rights which are “fundamental principles of the Inter-American system of human rights.”¹⁸⁸ The Commission also held that member states do have an obligation to respect the rights established in the American Declaration, even if they are not a member to the American Convention.¹⁸⁹ The Commission also reaffirmed that the due diligence standard is the relevant standard with regards to state obligation to prevent, eliminate and punish violence against women, applicable to all OAS member states, and failure to act with due diligence on the state’s part, even in the context of domestic violence, is a form of discrimination.¹⁹⁰ The Lenahan decision is important in the context of Canada, because Canada – similarly to the U.S. – has not signed the American Convention, nor the Convention of Belém do Pará, but the Commission nevertheless found that in the context of violence against women, the due diligence standard is applicable through the American Declaration.

For now, no petition has been filed against Canada at the Court. As the most recent development, NWAC, together with FAFIA and the University of Miami Human Rights Clinic, prepared a submission and appeared before the Inter-American Commission on Human Rights on March 28, 2012, to ask the Commission to examine the murders and disappearances of Indigenous women.¹⁹¹ The Commission was also invited by NWAC to conduct an on-site visit to examine the situation more closely.¹⁹² In case a petition is to be launched, the first question is whether the fact that a process has already started under Article 8 of the CEDAW Optional Protocol is relevant in the context of duplication of procedures, since the Commission will not consider a petition if the subject matter has already been examined or is being examined by another international organization.¹⁹³ Although the CEDAW Committee has agreed to initiate an inquiry into the situation of missing and murdered Indigenous women in Canada, the procedure might not be considered a duplicate procedure, since it leads to no remedies, as opposed to the Commission’s procedure. Interestingly, the one time the Article 8 procedure has been initiated before was in the case of the Juárez murders.¹⁹⁴

¹⁸⁴ Town of Castle Rock, Colorado v. Gonzales, 545 U.S. 748 (2005).

¹⁸⁵ Lenahan, *supra* note 180, para.5.

¹⁸⁶ *Id.* para. 55, 106.

¹⁸⁷ Lenahan, *supra* note 180, para.199.

¹⁸⁸ *Id.*, para. 106.

¹⁸⁹ *Id.* para. 115-117.

¹⁹⁰ *Id.* para. 170.

¹⁹¹ NWAC: Missing and Murdered Aboriginal Women, *supra* note 1, p. 27.

¹⁹² *Id.* p. 29.

¹⁹³ Shelton, Dinah L.: The Inter-American Human Rights System. In Hannum, Hurst, Anaya, S. James & Shelton, Dinah L.: International Human Rights, Problems of Law, Policy, and Practice, 5th ed., 2011. p. 824. Rules of Procedure of the Inter-American Commission on Human Rights, Approved by the Commission at its 109^o special session, 2000. december 4-8., and amended at its 116th regular period of sessions, 2002. október 7-25., art. 33., http://www.oas.org/xxxivga/english/reference_docs/Reglamento_CIDH.pdf (2012. november 26.).

¹⁹⁴ *See supra* note 134.

There still remains the question of admissibility. In light of the long-term nature of the violations, and how the Commission has taken on the case of Lenahan, for instance, which was set against a background of a historic problem with the enforcement of domestic violence restraining orders,¹⁹⁵ there is a possibility that the Commission would deem the Indigenous women's case admissible. Whether there would be enough evidence to show that Canada has not fulfilled its due diligence obligations, is another question, and one that is best left to the Commission to decide, if a petition is to be filed, and if it is deemed admissible. What needs to be kept in mind though is that a decision by any court or body is rarely the clear end point of the legal process and nor should it be. Change must come on a more comprehensive scale.

IV. RECOMMENDATIONS

Canada's approach with regards to the problem of missing and murdered Indigenous women has been, as Amnesty International noted, "piecemeal at best."¹⁹⁶ *Ad hoc* measures will not be able to resolve the systematic racial and sex discrimination that lies at the root of the problem, and will do little to ameliorate the economic and social situation of Indigenous women, which is at the foundation of their vulnerable situation and that puts them at a heightened risk of violence of all forms. Moreover, such piecemeal approach is signaling a lack of veritable political will on the part of the government – and society at large – to change the situation. Any efforts to combat the problem of missing and murdered Indigenous women, and the disproportionate rates of violence against Indigenous women in general, have to move on two fronts: first, they have to address comprehensively the problem of violence against Indigenous women, and second, the root causes of such violence, such as discrimination and marginalization of the Indigenous population, and Indigenous women specifically, need to be addressed at the national level.

First and foremost, Canada should implement a national plan of action to combat violence against Indigenous women.¹⁹⁷ It should also create a national website specifically for missing Indigenous women. Police would have to report on the Indigenous status of murder victims and disappeared persons. Since Indigenous women are a vulnerable group within society due to their Indigenous status, their social and economic situation, their gender, and in some cases, their age, any measure addressing the situation has to take this into account. Accordingly, specific protocols should be implemented nationwide to handle cases of missing Indigenous women.¹⁹⁸ Police protocols would have to ensure prompt and serious response from the authorities in case of disappearances. Moreover, police should receive cultural sensitivity training to be able to gain the trust of Indigenous victims and their family members and there should be increased recruitment of Indigenous men and women into the police forces.¹⁹⁹ Raising awareness in mainstream society would also be necessary to combat entrenched stereotypes about Indigenous women. With regards to law enforcement authorities, enhanced cooperation must be ensured between the national and local authorities, to ensure effective investigation.

¹⁹⁵ Lenahan, *supra* note 180, paras. 92-100, 161.

¹⁹⁶ Amnesty International: No More Stolen Sisters, *supra* note 1, p. 4.

¹⁹⁷ NWAC: Missing or Murdered Aboriginal Women, *supra* note 1, p. 28.

¹⁹⁸ Amnesty International: Stolen Sisters, *supra* note 2, p. 14.

¹⁹⁹ *Id.* p. 15.

Consistent, long-term funding must be allocated by the government to shelters and community programs helping Indigenous women.²⁰⁰ Funding also needs to be provided for legal aid services,²⁰¹ and for legal counsel in case standing has been granted to Indigenous representatives, such as in the case of the B.C. Commission of Inquiry. Overall, the government needs to encourage the full participation of the Indigenous community in decision-making and must ensure enhanced cooperation between law enforcement authorities and Indigenous representatives and other civil society groups that work for the same goals.²⁰²

There must be serious efforts undertaken to address the underlying root causes of discrimination and inequality with regards to Indigenous people, and specifically women, in Canada. Reform efforts must be undertaken with regards in the economic, social, housing, education and health sectors to improve the lives of Indigenous people, in accordance with the relevant recommendations of international treaty bodies.

Most importantly, Canada has to take seriously its existing international human rights obligations and implement the recommendations of the Human Rights Council, the CEDAW Committee, the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, and CERD. Moreover, Canada should consider ratifying the American Convention as well as the Convention of Belém do Pará. The international community itself must monitor this situation closely through the relevant treaty bodies, and make sure that Canada undertakes a serious effort to remedy the current situation. While enforcement and change is to happen at the domestic level, the international community has a responsibility to ensure that the changes that need to happen do happen, and entail substantive reforms.

²⁰⁰ Amnesty International: Stolen Sisters, *supra* note 2, p. 15.

²⁰¹ NWAC: Missing or Murdered Aboriginal Women, *supra* note 1, p. 28.

²⁰² *Id.* p. 28.

Rixer Ádám,
Head of Department of Public Administration, Law Faculty of the University of the
Hungarian Reformed Church (Budapest)

Roma Civil Society in Hungary*

I. Introduction

Why do I tackle the Roma-question within the context of Hungarian civil society, why is it such an important issue? The answer is tragically simple: besides their low socio-economic status, the Roma in Hungary undoubtedly suffer from lack of resources and institutional means for to articulate their needs and to obtain recognition for their claims. We have to emphasize that the ability of Roma to participate in social and community life in an organized manner is a critical issue.¹ The situation of the Roma communities, the largest minority living in Hungary, differs from that of the other minorities in our country in many respects. In the case of the Roma, social, employment, vocational training and educational problems are apparent to a greater extent.² The major social and structural upheavals in Hungarian society since the collapse of communism, coupled with several types of discrimination, have had a disproportionately large and negative impact on the Roma, whose low social status, lack of access to education, and isolation make them relatively unable to defend themselves and their interests.³ Unfortunately, reforms initiated by Hungarian politicians have often been undertaken without considering their devastating impact on the country's Roma, as well. The Roma suffer nearly total marginalization within Hungarian society: they are almost entirely absent from the visible political, academic, commercial, and social life of the country.⁴ I must admit in advance that the governments in power, the majority of the society, the Roma minority and the civil organisations all share responsibility in this matter.

Within this chapter I try to make and present a manifold examination: Firstly, I am going to show all the relevant facts and data related to the Roma people and Roma society, also addressing and listing the crucial problems and current processes. Secondly – using a mainly theoretical approach – I introduce the significant reasons behind the facts that cause and conserve the weaknesses of the Roma civil society. Thirdly I present the current composition and main characteristics of the so called Hungarian Roma civil society. Fourthly, and finally, I make an attempt to collect the relevant plans, possible solutions and concerns regarding the development of that segment of the Hungarian civil society.

This chapter does not undertake a holistic, a totally general approach making an overview, a full review of the legal efforts and of the scope of duties of the current Hungarian government; rather it tends to manifest the relevant features, local colours and contour of the

* *This paper was supported by the János Bolyai Research Scholarship of the Hungarian Academy of Sciences.*

¹ Nagy Ádám - Székely Levente – Vajda Róza: Empowering Roma Youth - The Hungarian Civil Youth Sector, Highlighting Roma Organizations. Open Society Institute Youth Initiative, New York, 2010. pp. 1-2.

² Dr. Toso Doncsev, President of the Office for National and Ethnic Minorities (ed.): Measures taken by the state to promote the social integration of Roma living in Hungary. Published by: Dr. Rudolf Joó, Deputy state secretary at the Ministry of Foreign Affairs. Budapest, 2000. p. 1.

³ <http://www.unhcr.org/refworld/country,,HRW,,HUN,,3ae6a7e10,0.html> (2011.10. 20.)

⁴ Ibid.

Hungarian Roma civil society. Nevertheless, it demonstrates the most relevant, newly enacted legal instruments and governmental programs launched in accordance with those laws, as well. It tries to present its statements with the aim of providing a statistically accurate, realistic overview of the situation of the Roma in Hungary, as well as details of all the efforts made by all the actors mentioned above to promote the social integration of the Roma.

In point of the terminology used, we have to admit that the term “Roma” – within a European context – is used – similarly to other political documents of the European Parliament and the European Council – as an umbrella which includes groups of people who have more or less similar cultural characteristics, such as Gipsy, Sinti, Travellers, Kalé, Gens du voyage, etc. whether sedentary or not; around 80% of Roma are estimated to be sedentary (SEC(2010)400).⁵

II. Societal facts - Social indicators

II.1. Population

The Roma (also known as the Romany people or Gypsies) constitute one of the largest and poorest ethnic minority groups in Europe and are concentrated in the countries of Central and Eastern Europe. The size of the Roma population was about 4 million in Central and Eastern Europe in the early 1990s (Zoltan Bárány, 2002) and is 10-12 million nowadays in entire Europe. Due to a high birth rate, the Roma population continues to grow, resulting in increasing population shares. In Hungary, the Roma are estimated to comprise (...) 10 to 12 percent of the young adolescent population (István Kemény and Béla Janky, 2006). The Roma have resided in Central and Eastern Europe for centuries, but their history has been characterized by separation and exclusion.⁶ Looking at the estimated Roma populations of 38 European countries, Hungary stands in the fourth place behind Romania, Bulgaria and Spain.

The Roma represent the largest minority among all the minorities living in Hungary today (roughly 6 percent of the total population). The real number of the Roma people, known also as "gypsies", in Hungary is a disputed question. In the 1990 population census, slightly more than 142,000 Hungarian citizens declared they were of Roma nationality. A decade later, in the 2011 population census more than 190,000 Hungarian citizens declared they were of Roma nationality. The Hungarian Central Statistical Office (HCSO) conducted the 15th census of Hungary in October 2011, but – unfortunately – only preliminary data are available, which do not include data on national or ethnic minorities.⁷

However, the most authoritative estimates suggest that there are – at least – 400.000-600.000 Roma in Hungary, some minority organisations reckon the true figure is 700,000-800,000, and some even say the figure is close to one million. In a generally ageing and declining population the Roma population shows a significantly younger trend. Since World War II, the number of Roma people is increasing rapidly, septupling in the last century. Today every fifth or sixth newborn Hungarian child belongs to the Roma minority. Estimates based

⁵ EUROPEAN COMMISSION Brussels, 5.4.2011 COM(2011) 173 final. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS - An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020.

⁶ Gábor Kertesi – Gábor Kézdi: The Roma/non-Roma Test Score. Gap in Hungary. Budapest Working Papers on the Labour Market (BWP) 2010/10. Institute of Economics – Hungarian Academy of Sciences – Department of Human Resources, Corvinus University of Budapest, Budapest, 2010. p. 5.

⁷ Anasztázia Bojer et al. (eds.): Population Census 2011. Preliminary Data 1. HCSO, Budapest, 2012.

on current demographic trends claim that in 2050 15-20 percent of the population (1.2 million people) will be Roma.⁸

II.1.1. Regional distribution

The Roma live scattered across the entire country, but this distribution is not even. Roma live in some 2,000 of Hungary's 3,200 settlements. Looking at regional distribution, 120,000 – the largest single number – live in the three northern counties. Currently there are 100,000 Roma in the eastern part of the country, and 60,000 in the Great Plain region. At least 90,000 live in the Budapest area, and 115,000 in southern Transdanubia, while there are considerably fewer Roma living in the west of the country, around 15,000 persons. More than two-thirds of the country's population lives in urban settlements while 40% of Roma live in towns and cities. Compared to figures for 1970, the proportion of Roma living in urban settlements has increased dramatically, but Roma typically continue to live in provincial communities, and within these commonly in the most backward small settlements in the country.

II.2. Divisions within the Hungarian Roma population

From a cultural and linguistic point of view the Roma living in Hungary can be divided into three main groups:⁹

- The first and largest group is the so-called “Romungro” Hungarian Roma group that has Hungarian as its native language. In the period prior to World War II, these people supported themselves as musicians, clay-brick makers, plasterers and brick kiln workers, but primarily as agricultural day-labourers. They constitute more than 87% of all Roma in Hungary.
- The second largest group comprises the Romany-speaking “Oláh Roma” who between the two world wars made a living as travelling craftsmen, bell and cow-bell makers, copper-smiths, blacksmiths, traders, for instance as animal traders, and partly as day-labourers. They constitute approximately 8% of the Roma population.
- The third group is the Bea Roma who live primarily in the south-west of the country, speak an archaic form of the Romanian language, and who survived between the two world wars as trough makers and wood workers as well as day-labourers. They represent approximately 5% of the population.

One can observe a gradual decline in the use of the native language among the Oláh and Bea groups.¹⁰ In the past 33 years there have been three representative studies on the Hungarian Gypsy population: in 1971, at the end of 1993, and in the first quarter of 2003.¹¹ Those studies use slightly different terminology, pointing the Hungarian-speaking Hungarian Gypsies, the

⁸ http://encycl.opentopia.com/term/Hungary#The_Roma_minority (2011. 10. 20.)

⁹ Dr. Toso Doncsev, op. cit., p. 15.

¹⁰ Ibid.

¹¹ All three surveys included the total Gypsy population of Hungary. The 1971 study was coordinated by István Kemény; the 1993 one by István Kemény and Gábor Kertesi; and the 2003 one by István Kemény and Béla Janky. The 2003 sample selection plan and the questionnaire were prepared by István Kemény. The 1971 study and the 1993 study were carried out by the Institute of Sociology of the Hungarian Academy of Sciences; the 2003 study was part of the research programme entitled The situation of the Hungarian Gypsy Minority at the beginning of the 21st century (segregation, income, education, and self government, within the framework of the National Research and Developmental Projects (NKFP), at the Institute for the Study of Ethnic-National Minorities of the Hungarian Academy of Sciences. For the most important findings of the project, see: Kemény (1976), Kemény and Havas (1996), and Kemény and Janky (2003a, 2003b, 2003c, 2004). [Béla Janky: The Income Situation of Gypsy Families. TÁRKI Social Report Reprint Series No 22. TÁRKI, Budapest, 2005. p. 3.]

Hungarian- and Gypsy-speaking (bilingual) Olah Gypsies, and the Hungarian- and Romanian-speaking (bilingual) Beas Gypsies.¹²

II.3. Culture

The transition after the fall of the iron curtain had one single positive consequence for the Gypsies: they can freely practice their language and culture. If necessary they can require an interpreter at court hearings or at the police, they can speak the Gypsy language, take a language exam, etc.¹³

From language and cultural aspects the Roma population is a strongly divided minority, and thus care has to be taken to preserve the several languages and cultures. In essence, the existing Roma communities are the last groups in Hungarian society in which folk art represents an integral part of everyday life.

Written literature is new to the Roma culture. One problem faced by the Roma culture is that it does not have a mother country which could support, culturally and financially, the Roma living in Hungary. However, there has recently been something of a renaissance in discovering the many values of Roma culture.

II.4. Problems

The Roma are facing social and economic difficulties almost in all the European countries. On brief, the main (but not the only) problems faced by most of the Roma people are: their weak healthcare state, their low educational stock, their poor housing conditions and the high-rates of unemployment and, as a consequence, the lack of revenues, all these being combined with multiple forms of discrimination they are suffering from, all leading to social and economic marginalisation and exclusion.¹⁴ On brief, all these cumulated problems create a vicious circle which is very difficult to break (see more in ch. III. and ch. V.).¹⁵

¹² Béla Janky (2005) p. 5.

¹³ Anna Kende – Eszter Szilassy: Identity and Assimilation of Ethnic and National Minorities in Hungary. <http://www.osi.hu/ipf/publications/eszters-minority.html> (2011. 10. 20.)

¹⁴ Selected social indicators for the Roma and the non-Roma in Hungary

Roma	Non-Roma
Education - secondary or more (percent of all adults)	
16	74
Education - college or more (percent of all adults)	
0.3	18
Employment to population ratio, men (percent of all adults)	
32	57
Employment to population ratio, women (percent of all adults)	
17	44
Unemployment rate (percent)	
48	4
Live in rural area (percent)	
40	35
Number of children born to women, age 15 to 19	
0.19	0.04
Number of children born to women, age 40 to 44	
3.4	1.9
Infants born with low birth weight (percent)	
17	7
Percentage of children in single-parent families	
17	22

[Gábor Kertesi – Gábor Kézdi, op. cit., p. 6.]

¹⁵ The Decade of Roma Inclusion 2005-2015 - *One Year of Romanian Presidency (July 2005 - June 2006)*. The Government of Romania - National Agency for Roma, Bucharest, 2006. p. 6.

The social and economic development of the Roma minority group represents one of the most delicate and controversial challenges that the Central and Eastern European countries (where the overwhelming majority of the Roma people live) have to deal with these days. The poverty rate in these countries is ten times higher than the one measured in the case of the rest of the population. In the year 2000, World Bank statistics showed that 40% of the Roma living in Hungary were forced to subsist with less than 0.3 \$/day while in Romania and Bulgaria this percentage rose to 80%.¹⁶ According to these data, of the one million people on the lowest level of income, 280 thousand (i.e. 28 percent) probably belong to the Gypsy minority in Hungary. Among the poorest 300 thousand people the proportion of Gypsies is already 40 percent. According to the Gypsy Survey, probably 370 thousand (between 340 and 420 thousand) Gypsies belong to the poorest one million people. According to the latest data, two-thirds or four-fifths of the poorest 300 thousand people are Gypsies. That means 37 percent of Gypsies belong to the lowest income stratum.¹⁷

The situation of the Roma, or Gypsies has worsened tremendously over the past 20 years. As a result of stigmatization, discrimination, and government policies that have proved detrimental, Roma are far less integrated into society than other national and ethnic minorities. Although living in all areas of the country, Roma are concentrated in the economically most backward areas. Eighty percent of the Roma population suffers from severe poverty and is excluded from employment and proper education. Hungary's various governments have long failed to properly address their grave situation, and the Roma, themselves, have extremely weak representation in democratic institutions. In addition to deprivation and social exclusion, the lack of a homeland also leaves the Roma particularly vulnerable: they do not enjoy the same kind of protection and support other national minorities residing in Hungary can rely on. Besides the low socio-economic status, the Roma also suffer due to lack of resources and institutional means for articulating their needs and obtaining recognition for their claims.¹⁸

The disadvantageous situation of Hungary's Roma population is evident in all spheres of life, but it is especially visible among young people for whom the seemingly unsolvable problems of unemployment, lack of education, and poor housing are intertwined. Although the problems the Roma face are well known and widely discussed, very little reliable data exist on which to form policy.¹⁹

II.4.1. Health situation

Regarding the health condition in Eastern European Countries it is enough to mention that, in the case of Roma people the life expectancy is 10 - 15 years shorter than the one measured for the rest of the population.²⁰ The demographic composition of Gypsy families, which is rather different from the rest of the population, indicates that instead of income per person we should use income per consumption unit as a measure. Although we do use consumption units, our analysis is carried out on the sample of individuals. This way we gain a more exact picture of the relative positions.²¹

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Béla Janky (2005) p. 12.

¹⁸ Nagy – Székely – Vajda, op. cit., p. 1.

¹⁹ Ibid.

²⁰ The Decade of Roma Inclusion (...), op. cit., p. 6.

²¹ Béla Janky (2005) p. 12.

II.4.1.1. Fertility

Compared to the typical age of 25–26 years of 15 years ago, Hungarian women today have their first child at the age of 27–28.²² The situation is quite different among the Roma population. The average age for a Roma woman to have her first child is 20 years, and there has been no noticeable change in this respect for the past few decades. Three in ten Roma women become mothers before they reach the age of 18 and around two-thirds have their first child at the age of 20 at the latest.²³

The postponement of the age of child-bearing among all Hungarian women has been accompanied by a fall in the total fertility rate. From a rate of 1.8 in the early nineties, the value of the indicator in Hungary decreased to 1.3 by the turn of the millennium. The figure is significantly higher for Roma women. However – contrary to the expectations voiced by several authors – fertility has not increased since the change of regime (in 1989). In fact, the value of the TFR decreased somewhat in the years preceding the 2003 survey (from 3.3 to 3.0).²⁴

The study on the link between Roma women's fertility and their chances of integration challenges the notion that unfavourable labour market conditions have the effect of increasing the number of children, and draws a more subtle picture.²⁵ High fertility rates and child-bearing at a very early age are typical of the eastern region of Hungary. This makes it difficult, and indeed often impossible, for most Roma women to realistically consider continuing in education or getting a job, even if new education policies or better labour market opportunities make these options available.²⁶ Experience in Budapest shows that improved education opportunities can significantly reduce the rate of Roma women having children in their teens, and that better labour market chances result in a relatively rapid change in the demographic behaviour of adult Roma women.²⁷

„Durst (2001) carried out fieldwork in an especially disadvantaged settlement in the north of Hungary. One of the major findings of his work was that teenage Roma women today set greater store by family values and start families earlier than women of previous generations. Ladányi and Szélényi (2004) report similar demographic processes following their research in the northwest settlement of Csetény. Durst adopts Kelly's (1998) hypothesis concerning North American ethnic ghettos and argues that the reason for this process is that, in a hopeless labour market situation, early child-bearing is “the only path to adulthood, to earning the respect of others and to gaining self-esteem” (Durst, 2001: 81).”²⁸

II.4.2. Education

In some Central and South Eastern European countries, 90% of Roma children have fulfilled only the primary level of education while many of these children of Roma origin are frequently sent to schools for the mentally and physically disabled when they go to school at all.²⁹

²² Spéder Zsolt: Gyermekvállalás és a párkapcsolatok át-alakulása. p. 138. In Kolosi Tamás - Tóth István György - Vukovich György (Eds.): Társadalmi riport 2004. TÁRKI, Budapest, 2004. pp. 137–151.

²³ Béla Janky: The Social Position and Fertility of Roma Women. p. 137. In Ildikó Nagy - Marietta Pongrácz - István György Tóth (eds.): Changing Roles: Report on the Situation of Women and Men in Hungary 2005. TÁRKI Social Research Institute, Budapest, 2006. pp. 132-145.

²⁴ Béla Janky (2006) p. 138.

²⁵ Ibid., p. 133.

²⁶ Ibid.

²⁷ Béla Janky (2006) p. 142.

²⁸ Béla Janky (2006) p. 135.

²⁹ The Decade of Roma Inclusion (...), op. cit., p. 6.

Romas (called *cigányok* or *romák* in Hungarian) suffer particular problems in Hungary. In the past decades differences regarding education have grown between Gypsies and non-Gypsies in Hungary. On average 88 per cent of the Hungarian non-Gypsy population aged 3–5 go to kindergarten, whereas this figure is 42 per cent among Gypsies.³⁰ School segregation is also an especially burning problem, with many Roma children sent to classes for pupils with learning disabilities. Currently slightly more than 80% of Roma children complete primary education, but only one third continue studies into the intermediate (secondary) level. This is far lower than the more than 90% proportion of children of non-Roma families who continue studies at an intermediate level. Some 82 per cent of Gypsy youths aged 20–24 have completed primary school, but the majority of them completed it later than usual. On average, in 2000 five per cent of the population aged 16 did not complete primary school (Halász and Lannert eds. 2003), whereas in February 2003 36 per cent of the Gypsy population aged 17 did not complete it. Between 1993 and 2003 the number of children considered backward and sent to special schools or remedial classes increased: 20 per cent of primary school-aged Gypsy children go to such schools.³¹

The situation is made still worse by the fact that a large proportion of young Roma are qualified in subjects that provide them only limited chances for employment. Less than 1% of Roma hold certificates obtained in higher education. Their low status on the job market and higher unemployment rates cause poverty, widespread social problems and crime.³²

The test score gap between Roma and non-Roma 8th graders in Hungary in 2006 is approximately one standard deviation for both reading and mathematics, which is similar to the gap between African-American and white students of the same age group in the U.S. in the 1980s. After accounting for on health, parenting, school fixed effects and family background, the gap disappears in reading and drops to 0.15 standard deviation in mathematics. Health, parenting and schools explain most of the gap, but ethnic differences in those are almost entirely accounted for by differences in parental education and income.³³

II.4.3. Unemployment - Situation on the labour market

Educational (academic) achievement within the European Roma population is much lower than within the rest of the population, although the situation differs among Member States.³⁴

Related to Hungary employment studies conducted during the 1970s looking at the proportion of active to non-active persons show a similar situation among the Roma and non-Roma population. In 1989, 60-80% of male Roma were employed, and 35-40% of female Roma held jobs. Since the social and economic transformation they have been squeezed out of the labour market at a speed and to a level which has never been seen before. In short, the Roma have lost their previously established, low level bases for making a living. In the wake of the change of regime more than half (72%) of the Roma population previously employed and capable of working lost their jobs.³⁵ In the second half of the 1980s, following the change in the socio-economic system, the transformation of the Hungarian job market speeded up. There was a larger jump in unemployment among the Gypsy population at this time than among the non-Gypsy population. In addition, the large-scale job losses began earlier among Gypsies than in other groups.³⁶

³⁰ Béla Janky (2005) p. 12.

³¹ Béla Janky (2005) p. 5.

³² http://encycl.opentopia.com/term/Hungary#The_Roma_minority (2011. 10. 20.)

³³ Gábor Kertesi – Gábor Kézdi, op. cit., p. 3.

³⁴ EUROPEAN COMMISSION Brussels, 5.4.2011 COM(2011) 173 final.

³⁵ Dr. Toso Doncsev, op. cit., p. 17.

³⁶ Béla Janky (2005) p. 6.

The economic crisis did not bring anything new to the lives of 60 to 80% of Roma, who have been unemployed at different times in all Central and South Eastern Europe or of Romani women that have been invisible in national policies and programs, but it did manage to bring an increasing attention to their plight, by the recent extremist attacks against Roma in Czech Republic, Slovakia and Hungary.³⁷

According to the 2008 Youth Policy Review in Hungary compiled by the Council of Europe, the Roma are the most disadvantaged group in the labor market. The majority live in small, underdeveloped settlements with poor infrastructure; the overwhelming majority (80 percent in 2003) lives below the poverty line.³⁸ Moreover, according to studies carried out nationally, the proportion of long-term unemployed among young Roma school-leavers is more than 40% which is greater than that of the identically qualified non-Roma of the same age who are also starting out on a career. Young Roma just out of vocational training school are more than twice as likely to be unemployed for longer periods – indeed almost from the moment they leave school – than their non-Roma counterparts, a fact which speaks volumes about the significant restrictions the young Roma generation face in life.³⁹

II.4.4. Settlement segregation

The settlement segregation of Romas is significant and it has shown an increasing tendency in the past few decades. In 2003 six percent of registered Gypsy homes were situated in a Gypsy colony, two percent of them were far from a settlement, 42 percent were on the edge of a settlement, and 22 percent were inside a settlement, but exclusively, or overwhelmingly in a Gypsy environment. Thus, 72 percent of Gypsy families live in a segregated living environment.⁴⁰

II.4.5. Human Rights Situation in Europe related to Roma

Many of the estimated 10-12 million⁴¹ Roma in Europe face prejudice, intolerance, discrimination and social exclusion in their daily lives. „Both the economic and human rights situation of the Roma started to become more visible in the European Union enlargement process which enabled a climate for a new reality check. Through the work of the Roma and other human rights activists it became clear that even the old Member States have done little to integrate Roma communities and even in countries with a small Roma population, Roma still suffer from the same discrimination reflected in poor or non-existent access to employment, health and education. Fortunately, in the old Member States, housing is less of an issue. However, Roma representation in decision-making structures and Roma selforganization is very limited as compared with the new Member States.”⁴²

The protection of human rights in the accession process was downplayed to the cost of the social inclusion agenda and soon EU policy makers were confronted with the limited competence the Community has in addressing human rights violations such as forced

³⁷ Hard Times and Hardening Attitudes: The Economic Downturn and the Rise of Violence against Roma. Public briefing of the Commission on Security and Cooperation in Europe. Tuesday, June 9, 2009 from 2:00 p.m. to 4:00 p.m. Witness Isabela Mihalache, Open Society Institute p. 3. <http://www.romadecade.org/files/downloads/News/CSCE%20Testimony%20-%20Isabela%20Mihalache.pdf> (2011. 10. 20.)

³⁸ Nagy – Székely – Vajda, op. cit., p. 4.

³⁹ Kemény Gábor – Havas Gábor – Kertesi Gábor: To be a Roma... Hungarian Academy of Sciences Sociological Institute, Budapest, 1993. p. 19.

⁴⁰ Béla Janky (2005) p. 5.

⁴¹ EUROPEAN COMMISSION Brussels, 5.4.2011 COM(2011) 173 final.

⁴² Hard Times and Hardening Attitudes (...)

sterilization, institutionalized segregation and other violations against Roma. As a result, these violations continue to take place even after joining the EU. Moreover, the hopes of Roma from the newest EU Member States, Romania and Bulgaria, to a better life in the European Union allowed by the freedom of movement, have been crippled because of limitations on settlement imposed by countries like Italy, France and the UK. The unpopularity of Roma in Europe, alongside with racial hatred and anti-Roma sentiment was magnified and gained legitimacy also inside the European Union, and Member States adopted discriminatory legislation and policies against Roma.⁴³

II.4.5.1. Human Rights Situation in Hungary related to Roma

The major social and structural upheavals in Hungarian society since the fall of communism, coupled with increasingly open discrimination, have had a disproportionately large and negative impact on Roma, whose low social status, lack of access to education, and isolation make them relatively unable to defend themselves and their interests.⁴⁴ “Reforms initiated by Hungarian politicians have often been undertaken without considering their devastating impact on the country's Roma. Roma suffer nearly total marginalization within Hungarian society: they are almost entirely absent from the visible political, academic, commercial, and social life of the country. Many Roma feel that the promises of the democratic political reform, so strong in 1989, have amounted to very little for them. (...) Roma remain on the periphery isolated, despised, and denied effective participation in the process that is shaping the new Hungary and the role of minorities within it.”⁴⁵

III. Significant reasons that cause and conserve the position of the Roma civil society

Hungary achieved full membership in the European Union on May 1, 2004, yet this did not produce any immediate benefit for the majority or the minorities. The old problems, i.e. poverty, segregation and prejudice towards Roma remained⁴⁶ and it's not enough to modify here and there without touching the essence. So, what are the significant reasons that cause and conserve the position of the Roma civil society – beyond and behind the facts mentioned above in the previous sub-chapter?

1) Several medium-term packages of measures or programmes having an effect on the Roma in the short run have been passed by the governments in the last sixty years in Hungary. However, to find a solution to this complex problem of the social integration of the Roma, it's obvious that only complex and long-term packages of measures – concretized within the government's annual action plans – will be able to reach any goals concerning that issue. Unfortunately, the traditional way of execution of decisions of public policy tends to eliminate or omit the monitoring phase of those measures, which means that many processes begin but do not finish. That's why – for instance – decision have been made several times in the matter of the „mop-up” of Gypsy colonies (ghettos) in Hungary, but all these efforts have failed within a period of a few years... Consequently, any real changes need consistent and consequent intentions operating beyond budgetary periods and electioneering.

2) One of the most important shortages is the lack of those „advocacy groups” and civil entities that have risen up within the majority of the Hungarian society, attempting “to educate

⁴³ Ibid.

⁴⁴ <http://www.unhcr.org/refworld/country,,HRW,,HUN,,3ae6a7e10,0.html> (2011. 10. 20.)

⁴⁵ <http://www.unhcr.org/refworld/country,,HRW,,HUN,,3ae6a7e10,0.html> (2011. 10. 20.)

⁴⁶ Erika Törzsök: Foreword. In *A Roma's Life in Hungary* (Edited by Ernô Kállai and Erika Törzsök). Report 2004: Stagnation. Public Foundation for European Comparative Minority Research, Budapest, 2005. p. 7.

the general public as well as public policy makers about the nature of problems, (...) and the funding required to provide services or conduct research”.⁴⁷ The lack of these groups, entities and movements inside the majority of the Hungarian society is at least partly veiled by the efforts made by different governmental bodies, Roma self-governments and international entities dealing with discrimination of human rights, etc. The intrinsic “social integration of the Roma and the improvement of their living conditions are in the national interest and are tasks for the society as a whole”.⁴⁸

3) The crucial issue: formulation of a Roma middle class. The missing element. Soon after the regime change of 1989 the self-organizing of ethnic and cultural minorities and of civil society in general was made possible, and a great number of Roma organizations were formed, joining a few other established organizations that had a special concern for Roma. Nevertheless, given the small size and isolated position of a middle-class elite, the level of organizing in the Roma population at large remains very low.⁴⁹ The social activism by Roma is instrumental in community development as well as in improving interethnic relationships and social solidarity.⁵⁰ It provides a means to fight against existing social divisions and growing hostility between Roma and non-Roma as well as against the pervasive ethnic segregation of Roma (which is present in nearly all areas of social life, especially housing and education).⁵¹ The younger generation of Roma has a particularly crucial role in the formation of a politically self-conscious, effective, and powerful Roma elite that may become able to safeguard the interests of the Roma population as well as change the social majority’s perception of Roma.⁵² Thus, the organizational opportunities and patterns of Roma youth as well as their participation in majority youth organizations represent an important field of several studies published in the last few years in Hungary.⁵³

4) During the first decade after the fall of the iron curtain „both the authorities and the independent philanthropy thought that multiculturalism, and stabilization of a Roma elite are the major primary tools usable for the social emancipation of the disadvantaged (...) [but in] the 2000ies the multicultural approach as a central goal got more and more critical reflections and classical social policy consideration started to play a more straightforward role.”⁵⁴

Actually, multiculturalism has been a pillar of European ideology for decades, and thus in Hungary after the fall of the iron curtain, too. However, many statements within many European states have been made in the last few years declaring an end to the old concept of multiculturalism⁵⁵ and to “passive tolerance” of divided communities, and saying that members of all nationalities, minorities and faiths must integrate into the wider society and accept core values.⁵⁶ The debate over issues of assimilation and cultural tension generally, and specifically over the extent to which Roma can or should be integrated into a pluralistic society has been just started in Hungary.

⁴⁷ Dean G. Kilpatrick, Ph.D.: Definitions of Public Policy and the Law. National Violence Against Women Prevention Research Center Medical Univ. of South Carolina, <http://www.musc.edu/vawprevention/policy/definition.shtml/> (2012.02.13.)

⁴⁸ Dr. Toso Doncsev, op. cit., p. 1.

⁴⁹ Ádám Nagy - Levente Székely - Róza Vajda: Empowering Roma Youth - The Hungarian Civil Youth Sector, Highlighting Roma Organizations. Open Society Institute Youth Initiative, New York, 2010. pp. 1-2

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Ibid.

⁵² Ibid.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Pál Tamás (ed.): Final report: 6. Hungary. Inclusion and education in European countries. INTMEAS Report for contract –2007- 2094/001 TRA- TRSPO. DOCA Bureaus, Lepelstraat, 2009. 10. p.

⁵⁵ http://www.redstate.com/dan_mclaughlin/2010/10/18/merkel-multiculturalism-doesnt-work/

⁵⁶ <http://www.powerlineblog.com/archives/2011/02/028291.php>

„[...] while under state socialism the Gypsies mainly represented a deprived social stratum, in the new system they came to be defined as an ethnic group or a people. [...] Images about Gypsies are both changing and perennial, and still range between the two ideal typical poles of an ethnic/racial and a social definition.”⁵⁷

5) While their unique customs, traditions, and languages are valuable cultural assets to Hungary, cultural differences can hinder their inclusion into Hungarian society. In this respect, one particularly important area where such differences may become a hindrance is education.⁵⁸ For instance, Forray argues that „The bringing up and the education of children inside the family is a living part of Roma traditions today. On the other hand, the participation in public education does not generally belong to these”.⁵⁹

6) In accordance with the official standpoint in Hungary, there shan't be a twofold or doubled society: there is and must be only one. That statement also means that there can't be a „Roma crime” paralelly with the „Hungarian crime”, even if the everyday life's common speech frequently uses that notion. Moreover, the contemporary „politically correct” way of speaking requires the usage of notions like poor and rich, instead of Roma and Majoritarian Hungarian, etc. The problematic element of absolutization of such a way of thinking is that it interferes with the elementary claim for the knowledge of those situations and affairs in which words such as Gypsy (cigány) or Roma are to be used or are allowed to be used without any discriminative effect. Without such a consensus the usage of these terms easily leads to distrust or overreaction in everyday life.

7) The last two decades could be characterized by a fierce battle between competing ethnic political actors whose aim is to gain the votes of the Roma. Moreover, it happened not just within the Roma community, but major political parties of Hungary (among which there is no Roma party) also treated as a loot (quarry) that could be got during the electioneering but which is a 'phenomenon' of no interest before and after.

8) The notion of 'ethno-business'⁶⁰ refers to „any practice that seeks to take unfair advantage of the existing legal framework for the protection of national minorities in order to obtain material, financial or political gain”.⁶¹ Other terms used to describe the phenomenon include 'ethno-corruption', defined as 'the abuse of remedial measures for private gain in a manner contrary to the legislators' intentions',⁶² and 'minority business', emphasising the misuse of people's – sometimes only alleged – minority identity for the sake of political or economic ambitions.⁶³

Behind the increasing number of minority self-governments in Hungary (reaching a total of 2321 in 2010) many researchers suspect also manipulations connected to ethno-business.⁶⁴

⁵⁷ Binder Mátyás: Changes in the Image of 'Gypsies' in Slovakia and Hungary after the Post-Communist Transition. VLAAMS MARXISTISCH TIJDSCHRIFT . JAARGANG 45 NUMMER 2, ZOMER 2011. p. 21.

⁵⁸ Kiss Sándor Csaba: The Influence of the European Union on Domestic Roma policies in Hungary. Master Thesis. CEU, Budapest, 2007. p. 12.

⁵⁹ R. Katalin Forray: The Situation of the Roma/Gypsy Community in Central and Eastern Europe. Master Thesis. CEU, Budapest, 2006. p. 6.

⁶⁰ See also: Andrew Burton: Minority Self-governance: Minority Representation in Flux for the Hungarian Roma. In Ethnopolitics, Volume 6, Issue 1, 2007. pp. 67-88.

⁶¹ Andreea Carstocea: Ethno-business – the Manipulation of Minority Rights in Romania and Hungary. p. 1. http://discovery.ucl.ac.uk/1322708/1/Carstocea_Chapter%20Two.pdf (2012. 02. 17.)

⁶² Pap András László: Human Rights and Ethnic Data Collection in Hungary. In Human Rights Review, 2008/9: 109-22. p. 114.

⁶³ Hungarian Helsinki Committee, 1999. The Situation of Minorities in Hungary. http://www.minelres.lv/reports/hungary/hungary_NGO.htm. (2012. 01. 30.) p. 27.

⁶⁴ Cultural diversity and inclusion policies. <http://www.culturalpolicies.net/web/hungary.php?aid=424> (2012. 04. 21.)

9) The process of policy-making and formulating of politics was not primarily built on institutional forms of a participatory democracy, but exclusively on Parliament-centered means, i.e. political parties having seats within the Parliament. In addition, Roma are under-represented in the national assemblies of central and Eastern European states.⁶⁵

Referring to the law-making process in Hungary, we have to add that – under the provisions of the current Hungarian law – public negotiation is statutory only in those cases in which the bills are introduced by the Government; it's easy to avoid this obligation by bills formally introduced by MPs belonging to the governing party or parties. Unfortunately, this solution has become an ordinary, daily practice in Hungary which is a grievous obstacle for those natural persons and groups of citizens that do not have a strong ability to enforce their interests by lobbying.

Though both the former Constitution of the Republic of Hungary and the Fundamental Law (Basic Law) of Hungary that came into force on the 1st of January, state that the national and ethnic minorities living in Hungary, and thus the Roma minority too, “share in the power of the people and constitute part of the state”, Roma seem to be less important citizens in everyday and public life. Though both the previous Constitution and the new Basic Law guarantee the minorities – beyond elementary rights such as the right to nurture their own cultures, the use of their native languages, education in their native languages, the right to use their names in their own languages – the right of collective participation in public life, they are almost entirely absent from the visible political, academic, commercial, and social life of the country either as individuals or as a group.

The Roma living in Hungary are Hungarian citizens, the situation of the Roma is not aggravated by unsettled citizenship relations, and in the wake of state measures directed at the creation of equality of rights and equal opportunities, the system of legal regulation ensures the rights of all citizens, and within this the rights of minorities, without distinction.⁶⁶ Nonetheless, even though there's a well formed and stable system of legal institutions (e.g. Commissioner for Fundamental Rights; Deputy-Commissioner for Fundamental Rights, responsible for the Rights of Nationalities;⁶⁷ Equal Treatment Authority;⁶⁸ parts of the newly shaped Hungarian judicial system; Constitutional Court; Police) making the fundamental human rights enforceable, the formal existence of these guarantees does not ensure the factual usage of them by those who are deprived in many ways, lacking even the knowledge (awareness) of their own rights.

10) Discrimination against Roma in Hungary

One of the most significant human rights problems in Hungary is the prejudice and discrimination against the Roma people in numerous fields of life: education,⁶⁹ gender,⁷⁰

⁶⁵ Aidan McGarry: Ambiguous nationalism? Explaining the parliamentary under-representation of Roma in Hungary and Romania, In *Romani Studies*, December 2009, Vol. 19 Issue 2, p. 22.

⁶⁶ Dr. Toso Doncsev, op. cit., p. 30.

⁶⁷ Ernő Kállai, the Deputy Ombudsman responsible for the Protection of the Rights of Nationalities living in Hungary attempts to conduct comprehensive inquiries in the reorganised Ombudsman's Office. According to the plans, the Deputy Ombudsman will analyse the contradictions of legal regulations, the special circumstances relating to nationalities and the state of affairs regarding the cultural autonomy of the nationalities.

Starting from 1995, the annual report of the ombudsman for minority rights has appeared regularly. The so-called “White Paper” (published by the Legal Defence Bureau for National and Ethnic Minorities) presenting actual cases of discrimination against the Roma also appeared first in 1995. <http://www.obh.hu/allam/eng/index.html> (2011. 12. 01.)

⁶⁸ The Equal Treatment Authority (Egyenlő Bánásmód Hatóság) conducts proceedings if the principle of equal treatment might have been violated either at the request of the injured party or upon its own motion (ex officio) in cases set forth by law in order to establish whether any discrimination occurred.

⁶⁹ See more: Policy Paper: Roma Youth Participation in Higher Education, by Angela Kocze Open Society Institute, 2001, www.osi.hu/ipf/ (20102. 01. 08.)

employment,⁷¹ sports,⁷² culture⁷³ and so on. The measures taken by different governments in Hungary in the last two decades will be briefly listed and evaluated in the next sub-chapter.

In addition, we have to mention that the attention focused upon Roma populations by European institutions and organisations⁷⁴ appears to offer ways to address long standing inequalities for Roma. This process appears challenging and slow and is further complicated by broader pressures upon EU states as a result of the recent and ongoing financial turmoil.

IV. The composition of Roma civil society according to types of organisations

The transition process towards democracy in Eastern Europe implies a complete overturn of society. It is often referred to as a transformation process in which the society has to rearrange itself from below instead of organizing society from above by authorities. As it was referred to in the previous sub-chapter, one of the most important questions is whether different Roma leaders, groups and organisations are able to initiate and stimulate those transformation processes and to what extent. There are many aspects through which the elements and stages of this transition towards a healthier, even financially self-sustainable Roma civil society can be introduced; within this sub-chapter I would like to address that core issue by showing the composition of the Roma civil society according to visible and registered organisations (institutions) having an important role within the transition of the Hungarian Roma society in the last two decades in Hungary. The aim of this sub-chapter is to draw some lessons from the shape, extent and features of the so called Roma civil society and its entities in the last twenty-plus years.

Actually, those organisations that are to be shown are influencing each other in many ways also, many overlaps could be found in accordance with the founders, sponsors and volunteers: my task is just to reveal - without calculating and evaluating the real importance of - those associations, foundations, community houses or halls of residence, etc., that serve as agents of that inner transformation within Roma communities.

This analysis makes it clear that organisations dealing with Roma issues supporting those communities are still mainly and overwhelmingly international entities or quasi (non)governmental organ(isation)s.

IV.1. Building up Roma civil society from outside

„Civil society building is an endogenous development process. International donors can (and should) create a framework in which a domestic civil society could operate and develop, but cannot and should refrain from creating civil society themselves. This should be done by local citizens. The same holds true for authorities in these countries. Their role is to promote civil society development by creating a proper legal framework in which civil society can develop itself. States should guarantee the freedom of association for citizens, and create a free market where civil society could secure its own financial resources. This is a particularly sensitive

⁷⁰ See more: Kocze, Angela: Ethnicity and Gender in the Politics of Roma Identity in the Post-Communist Countries. In Sanja Bahun- Radunovic and V.G. Julie Rajan (eds.): *The Intimate and the Extimate: Violence and Gender in the Globalized World*. Ashgate Press, Farnham, 2008.

⁷¹ http://www.neki.hu/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=14&Itemid=91 (2012. 05. 01.)

⁷² <http://www.polgaralapitvany.hu/> (2012. 5. 12.)

⁷³ http://www.kethanodrom.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=2000:integration-of-roma-stalled-by-eu-financial-climate-study-finds&catid=101:koezrdek-levelek&Itemid=121 (2012. 05. 13.)

⁷⁴ http://eur-lex.europa.eu/en/dossier/dossier_54.htm (2012. 05. 1.)

issue since communist governments of Eastern Europe have a legacy of ‘engineering civil society by establishing so-called ‘GONGOs’ (governmentally organised nongovernmental organizations), which are not at all independent from the state.’⁷⁵

Many countries in the Eastern European region had had their pre-Communist institutional inheritances upon which to build democracy, and with which the desirable patterns of behavior and organizational forms could be established and nurtured. Notwithstanding the pressure of external – governmental and nongovernmental – actors was so intense, that those „ancient” examples and institutions were neglected or at least marginalized in most of the cases: the East European region was virtually 'invaded' by many NGOS, experts and consultants.⁷⁶

IV.1.1. International actors

Thousands of transnational NGOs⁷⁷ had been identified in Hungary and there are hundreds that tackle Roma issues with different types of support, mostly in the field of human rights and education. The most well-known is the SOROS Foundation (e.g. 'Roma 886 Programme of it).

The phenomenon has a twofold implication. A confluence of factors -- the lowering of political barriers after the end of the cold war, new information and communications technologies, lowered transportation costs, and the spread of democracy -- has created a fertile ground for nongovernmental groups to widen their reach and form multicountry links, networks, and coalitions:⁷⁸ on the one hand these opportunities created an environment in which financial support could be reached more easily, but on the other hand these donations debilitate inner mechanisms of solidarity, cooperation and initiation, though it's not impossible to take over the lead of those programmes that were backed by others, especially by international entities.

We have to admit that increasing international attention is focused on the situation of the Roma. International organizations are continually engaged in analysing the living conditions, the situation of human rights of the Roma living in Hungary, also giving support by organizing conferences, meetings and calling society's attention to the facts revealed.

IV.1.2. Quasi nongovernmental organisations

There are several 'Roma' civil organisations that are not totally independent from the state, from a certain governmental body. Some of these were founded by the state and financed via the state budget (e.g. public foundations), others were established by Roma citizens through an election process, though the institution (the legal form) was created and constantly supported in many ways by state organs (Roma self-government). Both can be characterized by performing public duties, which entitles them to use the financial sources of the Hungarian State (Hungary).

⁷⁵Thomas Carothers: Civil Society. <http://accurate.clemson.edu/becker//prtm320/Carothers.html> [Source: Thomas Carothers: Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve (Washington: Carnegie Endowment, 1999.)] (2012. 5. 11.)

⁷⁶Ibid.

⁷⁷NGOs based in one country that regularly carry out activities in others.

⁷⁸ Carothers, op.cit. p. 5.

IV.1.2.1. Self-Government

The National Gypsy Self-Government is one of the main advocacy bodies of the Roma people. Act LXXVII of 1993 on the Rights of National and Ethnic Minorities ensures – in a manner unique in European practice – the 13 minorities that are native to Hungary individual and collective minority rights, the right to personal autonomy and the right to establish self-government bodies. The act gives the minorities the right to form local and national self-governments. The minority self-government is a completely new legal entity, one of the latest elements of the Hungarian public law system.

As far as the minority self-governments are concerned, the achievement of cultural autonomy means the right – enshrined in the act – to independently decide in their own sphere of authority on the establishment, take-over and maintenance of institutions, in particular in the areas of local public education, the local press and electronic media, the nurturing of traditions and in culture.

The first minority self-government elections took place in 1994-95, at the same time as self-government elections. All the electorate in the given settlement are allowed to participate in the elections, and may vote for the given minority candidate. During the first parliamentary term a total of 738 minority self-governments were formed. Of these, 477 were Roma minority self-governments, giving nearly 1,500 Roma a role in public affairs.⁷⁹ The number of the Roma self-governments was 1117 in 2006 and 1252 in 2010.⁸⁰ The procedural rules and the tasks of these self-governments have been slightly changed by the simplification of the system [Act CLXXIX on National Minorities (2011)].

IV.1.2.2. Public Foundations and their successors

a) Public Foundation for Gypsies in Hungary

The Public Foundation for the Gypsies in Hungary was the most important distributor of funds in the Roma segment for many years from the nineties. The government established the foundation in order to support the preservation of the identity of the Roma living in Hungary, promote social integration, reduce Roma unemployment, increase the opportunities in education both inside and outside schools, and protect human rights, all in the interest of creating equality of opportunity. Its main areas of activity included supporting agricultural-type initiatives designed to provide a livelihood for Roma living in villages as well as the realistic business schemes of Roma small entrepreneurs, to finance such programmes which promote the advancement of the studies of Roma children, and to establish prejudice-free legislation and a minority-friendly social atmosphere.

b) Public Foundation for National and Ethnic Minorities in Hungary

The Public Foundation for National and Ethnic Minorities in Hungary provided the single largest amount for the cultural programmes of the national and ethnic minorities. Its operation was required because of the demands and the political and social significance of the state public task.⁸¹ Representatives from all 13 minorities in Hungary took part in the work of the board of trustees. The President of the Office for National and Ethnic Minorities also acted as the chair of the trustees of the Public Foundation.

⁷⁹ Doncsev, op. cit., p. 30.

⁸⁰ Source: National Election Office <http://www.valasztas.hu>. (2011. 11. 22.)

⁸¹ As an example the government provided the Foundation with HUF 395 million in 1997, HUF 474 million in 1998, and HUF 530 million in 1999 in order to realize its objectives.

c) The Gandhi Public Foundation

The aim of the Gandhi Public Foundation (established: 1995) is, through the foundation and maintenance of pre-schools, primary and secondary schools, to promote the training of open-minded young Roma who are responsive to the sciences and are attached to their people and native language. The Public Foundation operates the exemplary Gandhi High School and Halls of Residence in Pécs, which currently (2012) has 183 students.

The school functions as a six-class high school. 95% of the students are Roma, and thus the school receives supplementary minority funding from the state budget. The Gandhi High School aims to become a multicultural educational institution. It wants to bring up committed intellectuals interested in Roma affairs. Since in the school's specified catchment area the majority of residents speak the Beash language, Beash and Romany languages and cultures are taught in the school, and English and German as foreign languages.

In 2012 Wekerle Sándor Fundmanagement of the Ministry of Public Administration and Justice took over the tasks (public duties) earlier managed by the Public Foundation for Gypsies in Hungary and the Public Foundation for National and Ethnic Minorities in Hungary. The Gandhi Public Foundation has also been changed, the 27 founders transformed it into Gandhi Public Benefit Nonprofit Limited Company (Gandhi Közhasznú Nonprofit Korlátolt Felelősségű Gazdasági Társaság). The official aim of these reforms was to centralise financial sources, and make them more effective and reachable.

IV.2. The „real” Roma civil sector⁸²

The next step is to examine those „real” civil organisations within the Roma civil sector that came into existence by the intents of Roma people and communities.

IV.2.1. Human rights, community building

There are several human rights civil organizations and charitable associations in Hungary which undertake to represent the interests of the Roma minority. Among them it is worth mentioning the political, human rights and legal aid activities of Lungo Drom, the Roma Civil Rights Foundation,⁸³ the Roma Parliament,⁸⁴ the Phralipe Independent Roma Organization, and the Professional Association of Roma Leaders,⁸⁵ Másság (Being Different) Foundation⁸⁶.

⁸² Nagy Ádám – Székely Levente: The Youth Civil Sphere. p. 136. In Civil Review 2008/1–2. pp. 129-144.

⁸³ Roma Civil Rights Foundation (Roma Polgárjogi Alapítvány): Representation of and legal defense for Roma groups and individuals {regardless of age}, coordination of Roma communities, organization of cultural activities.

⁸⁴ Hungarian Roma Parliament maintains institutions; collects Roma artwork and literature; publishes a magazine, and organizes artistic and cultural programs to change the social situation of the Roma population in Hungary and preserve its cultural identity; provides representation and legal consultancy, informs and coordinates local Roma civil self-organizations.

⁸⁵ Also mentioned as Professional Union of Roma Leaders. The Union was formed in Debrecen in 1995, with the aim of organizing training for the Roma population resident in the region, and providing interest-protection and legal representation and services for conflict and crisis resolution programmes. Their training courses cover the public and professional work of the local Roma self-governments and civil organizations. An employment group – which, under the management of qualified employment organizers, has arranged training courses for young Roma – was established with the cooperation of the County Regional Labour Workforce Development Centre. The Union also operates the Roma Pedagogical Advisory Service. With the involvement of a media trainee in the organization, the Union takes part in the editing of regional radio programmes and the publishing of its own newspaper called ROMINFO. In the frame of the local crisis resolution and prevention programmes it provides regular legal aid services and legal advice also.

⁸⁶ The Foundation was launched in 1993, and has since examined thousands of complaints. It disposes of a network of lawyers and experts extending throughout the country. Its aim is to examine fully and objectively

The abovementioned social organizations play a major role in looking after the interests of the Roma minority, but most of them does not provide direct legal representation for the affected parties. Several entities serve as 'complex' service providers; e.g. „Bogdán János” Roma Community House in Nagykanizsa is a good example.⁸⁷

There are also several organizations that provide their services not only for gypsies, managing conflict and building consensus between Roma and majority groups in Hungary.⁸⁸ Moreover, Khetanipe Association for Roma Solidarity (Khetanipe Romano Centro), in cooperation with Roma and non-Roma civil organizations and state institutions, aims to treat societal and individual problems and address the disadvantages of Roma through programs based on voluntary work in several areas: child and youth education; reinforcement of Roma ethnic identity; the teaching of Beash language; preservation of Roma culture; promotion of communal life; improvement of living conditions of Roma people, defense of their rights; drug prevention; and education in healthy lifestyle.

IV.2.2. Youth and education

IV.2.2.1. Roma Youth Organizations

We have very little information about Roma youth organizations.⁸⁹ Such dearth is attributable, in part, to the lack of comprehensive research on youth organizations in general; and, in part, to the fluid nature of Roma youth.⁹⁰ Many young Roma drop out of school and quickly become categorized as adults. Therefore, we must rely on estimates. Studies carried out by the National Youth Research Institute (NYRI), based on unpublished data of the Central Statistical Office (CSO) for 2005, suggest that roughly 500–600 civil organizations operating in Hungary include Roma in their target population. A large number of these groups are not organizations of Roma youth, rather, they are majority organizations aimed at helping Roma young people.⁹¹ Roma youth organizations, in turn, have a large non-Roma membership. Every third young person attending the programs organised by Roma organisations comes

all the facts surrounding acts of discrimination perpetrated against Roma. A publication entitled the White Notebook is published every year detailing the work of the Foundation. It is available in Hungarian and English. The office's operational costs are covered from international and domestic tenders. It engages in close cooperation with government and civil organizations in the interest of creating a discrimination-free society. Both its efforts and its activities are in complete harmony with the anti-discriminatory tasks of the medium-term package of measures.

⁸⁷ The Community House was established on the initiative of the Nagykanizsa County Town Roma Self-government in 1997. Its purpose is to provide the Roma and non-Roma inhabitants of the area with a variety of different services. The activities of this multifunctional institute range from providing information on cultural, educational, employment and health matters, on home nursing programmes, and the provision of legal and other advice. The important charitable influence the Community House exerts extends not only throughout the local Roma community, but actually far beyond this to the wider community. It works to reduce prejudices, cultivate an understanding of the values of Roma culture, and its programmes have led to a variety of cooperative contacts.

Weekend classes in folk identity (organized in cooperation with the town's primary schools) were introduced at the day-care centre. Roma specialists teach in this educational programme.

⁸⁸ Partners Hungary Foundation is a good example.

⁸⁹ Typically, Roma youth organizations depend heavily on local self-governments and minority local self-governments.

⁹⁰ Civil youth organizations are unique because their constituency is “time limited.” One can be an environmental or human rights activist all of one's life; however, every individual will ultimately “age out” of a youth organization. Consequently, the world of civil youth organizations is ever-changing.

⁹¹ Network of Youth Experts Initiatives (Ifjúságügy Szakértőinek Társasága, ISZT): This network of cooperating professionals, engaged in research, publishing, preparation of course materials, collection of documents, and organization of events, is one of the most important civil initiatives in the youth segment.

from the majority society: this fact demonstrates the openness of Roma organizations.⁹² Programs designed to encourage intercultural dialogue and learning between Roma and non-Roma young people include leisure activities (e.g., sports programs, trips); cultural programs (e.g., cultural quiz competitions, media programs); and student exchange programs.

One of the most important findings of the researches related to that field is that the self-organization of Roma youth is rudimentary. Other findings include that the active members of Roma youth groups are older on average than those of youth organizations in general and that Roma organizations are directly involved in starting initiatives for young people only on the local level. European experts have concluded that the initiatives launched by governments and the majority society are not always successful because the Roma often “did not react in the expected way to these proposals; thus, majority representatives frequently (even personally) expressed their disappointment and withdrew the proposals citing the unwillingness of the Roma to cooperate as their justification.”⁹³

Beyond the organizational opportunities and patterns of Roma youth, their participation in majority youth organizations is to be an important field of research in the near future as well.

Key actors in the civil youth sector – among others - include the following groups:⁹⁴ Inner Fire Association (Belső Tűz Egyesület)⁹⁵ National Association of Young Roma (Fiatal Romák Országos Szövetsége, FIROSZ),⁹⁶ Association for the Protection of the Interests of the Elderly and Young Roma (Roma Idősek és Fiatalok Érdekeit Védő Egyesület), Foundation for Roma Children (Romagyermekéért Alapítvány).

IV.2.2.2. Education

Education is closely connected with younger generations: the strong interdependence is obvious. As it has been already mentioned above, those educational, pedagogical and training methods and institutions turn out a success that are able to provide a complex service and care, avoiding dropout which is the most dangerous and frequent symptom among Roma pupils. Let's briefly enumerate the most successful Hungarian examples!

While the **Gandhi Halls of Residence** are integrally linked to the **Gandhi High School**, there are halls of residence, which accommodate young Roma attending different secondary schools. Such an establishment is the **Collegium Martineum** (in Mánfa), founded in the summer of 1996 by the Alsószentmárton Roman Catholic Congregation, the Witten St. Marthin Charity, the Pécs Diocese Charity, the Amrita Student Circle and three private individuals in order to look after and provide an opportunity for disadvantaged children to pursue studies at the better secondary schools, and then later at universities or colleges. **Szent Márton Pre-school** also operates in Alsószentmárton; the school – maintained by the Pécs Diocesan Authority – implements a Catholic, Roma nationality pedagogical programme, which is person-centric and builds on the values of Roma families. The 74 children attend the pre-school study in two languages (Hungarian and Beash) which are continually used in everyday life. The head of the institution and the majority of the staff in the pre-school speak

⁹² Kiss Paszkál - Kovács Szilvia – Máder Miklós: Roma Youth Organizations in Hungary. GYISM Mobilitás, Budapest, 2004. p. 37.

⁹³ Nagy Ádám – Székely Levente – Vajda Róza, op. cit. p. 5.

⁹⁴ Information on some of these groups is extremely limited.

⁹⁵ Provides assistance to Roma students, youth, and the elderly in education, interest representation, and employment; also operates a specialized high school for Roma students.

⁹⁶ Aims to ensure secondary and college education of Roma youth by providing scholarships to talented students from disadvantaged backgrounds.

these two languages. The aim of the pedagogical programme is to strengthen the children's sense of identity and to prepare them for primary school.

Another type of residential hall is the one which serves to provide accommodation for pupils attending primary schools. The "**Kedves House**" next to the Nyírtelek Primary School is just such a tried and tested model. The local self-government maintains the school, but since the support thus available cannot cover all the institution's costs, the school resorts to finance available through tenders. It is an eight-class primary school with both Roma and non-Roma pupils. The institution brings up the children in a spirit of tolerance and coexistence with the aim of seeing ever more of its children win places in secondary education. The halls of residence are available to those children who come from severely disadvantaged backgrounds and who through their studies show particular promise. The school has a special Roma programme whereby children are brought up to a unified level in a separate class for the first two years, and then from the third year their studies are integrated with the other children.

The establishment of the **Roma Opportunity Alternative Foundation Vocational School (Szolnok)** is unique of its kind: it was the first time that the Roma took their future into their own hands and established an educational institution, which provides an opportunity not only for Roma but also for non-Roma young people in similarly difficult circumstances. At the end of 1996 a group of specialists brought together with the assistance of the National Roma Self-government started to formulate the concept of establishing a school which would offer an alternative to those children who drop out of school but are still in the age when they have to attend school. It provides the opportunity for Roma and non-Roma young people who have dropped out of secondary school training to improve their opportunities of finding work and making a livelihood through vocational skill training.

Türr István Institute of Training and Research was also established primarily on behalf of those Roma who are undereducated or disadvantaged in access to different training and educational sources. The Institute – governed by the ministry of Public Administration and Justice - provides several vocational trainings for Romas.

As it could be seen above most schools and halls of residence have been founded and maintained by non-Roma organisations (typically foundations, local governments or churches⁹⁷) or non-Roma persons. Nevertheless, these entities – in many ways – serve as initiators of Roma self-organizing and launch those programs that 'channel' different forms of self-expression and identity building, etc., with the help of which which the next generation will be able to take part in the continuation of those programs actively (as Roma teachers, lawyers, etc.).

Beyond Roma Opportunity Alternative Foundation Vocational School some other educational projects and institutions have been launched by Roma persons, one of which is renowned Hungarian jazz guitarist Ferenc Snetberger's music school for Roma kids (**Snetberger Music Talent Center** – Snetberger Zenei Tehetség Központ Alapítvány) that's coming to the end of its inaugural year, with around 60 students getting instruction not just in their instruments but also in subjects such as English and computer skills seen as a key to building a professional career.⁹⁸

Nearly all of the students at the Snetberger Music Talent Center in Felsősors, on the north side of Lake Balaton, come from underprivileged Roma families. The school chose its students mainly through auditions held around the country; most of the teachers are, like Snetberger, also Roma.

⁹⁷ See in ch. IV.5.

⁹⁸ <http://www.centredaily.com/2012/04/22/3171393/hungarian-jazz-great-guides-young.html#storylink=cpy>
(2012. 05. 22.)

"In regular music schools, their real talents and values often go unnoticed," Snetberger said. "That's why I wanted to have mostly Roma for teachers, because they are clear about this and recognize the students' skills. (...) My main aim is to build on and develop what they bring from home, to open their musical world to new styles they haven't yet known."

Fortunately, civil organizations dealing with Roma are present within the total cross-section of the educational system of Hungary: **Romaversitas Foundation** (Romaversitas Alapítvány) provides financial support, scholarships, and assistance in learning (consultancy, equipment) for Roma university students and students preparing for university studies. It organizes seminars, operates a library and a facility for renting video tapes, CD-s and it also participates in an international student exchange program. A unique initiative of **Semmelweis University and Avicenna International College**⁹⁹ was set up in 2010, introducing a special program for the education of the young Roma students who are ready and willing to study in one of the medically related fields.¹⁰⁰ Well-determined, talented students with a strong and proud identity (10 students) were invited to participate in the program in the very first year.

The program has 3 main characteristics:

- Scientific preparation of the students prior to their admission to the medical university in chemistry, biology, anatomy, ...
- Tutor/mentor support for students after their admission to the medical university. The Roma students enjoy the mentoring support of the volunteer university professors.
- The social/cultural education and support of the students. This is an important part of our education and starts during the preparation and continues in the university. Lectures, visits to museums, theaters, and psychological consultations have been provided by the most prominent experts of the field such the president of the Hungarian Academy of Sciences, Rector of the Music Art Academy and similar dignitaries.

This program has proven to be a historical and successful model. As in this case, those Roma students receive the medical education and the support of the program that are proud of their identity and will go back to their communities after having completed their education.

IV.3. Roma and Media

If we want to know what the most important „reference groups” or „targets” of social movements within political opportunity structures are – in general, we can mention the following ones:¹⁰¹

- a) The political-administrative system, including its executive bodies, which appear to be the most important target groups of socio-political movements;
- b) The agents of control, the courts in particular should be taken into account;
- c) Intermediaries in the realm of politics such as parties and interest groups are also key factors in a movement's environment;
- d) Reactions of the public;
- e) Mass media.

Accordingly, Roma organizations should aim at the interconnection with these spheres and institutions as well. Unfortunately, the reasons enumerated in the first and second sub-chapters make it almost impossible to do so. Thus, instruments and means letting Roma civil

⁹⁹ Avicenna International College with a long tradition in the provision of the medical preparatory courses supported the program by providing the infrastructure and undertook the education during the preparatory phase.

¹⁰⁰ They won a grant within the framework of the Semmelweis University (TÁMOP 2010-2012) which partially supports this program for two years.

¹⁰¹ Máté Szabó: Human Rights and Civil Society in Hungary (1988-2008). OBH, Budapest, 2009. pp. 207-208.

organizations take an active part in public and especially in cultural life are of enormously great importance:

1. From 1990 several Roma newspapers - both conventional and electronic ones - have been published (the majority with state support), such as Phralipe (Brotherhood), Lungo Drom (Long Road), Világunk (Our World), Amaro Drom (Our Road), Kethano Drom (Common Road) and Cigányfúró (Gypsy drill, nickname of the hand-drill) and ROMINFO. Publishers were earlier supported by the Public Foundation for National and Ethnic Minorities in Hungary.

2. The Roma Half-Hour minority programme is transmitted on the Hungarian Radio weekly, and Roma Magazine is broadcast on the Hungarian Television once a week.¹⁰² In addition, the Hungarian Roma community has its own radio channel, named Radio C (FM 88.8).¹⁰³

3. Translations to Beash have been made e.g. “Cigánybáró” (Baron of the Gypsies) – the novel of the famous Hungarian writer Mór Jókai has been published in the 'beás' language for the first time in Hungary. The translation was done by socialpedagogue Terézia Kalányos and the 1000 copies of the 160 pages long book were published by Publisher Czupi in Nagykanizsa. Gyula Czupi in an interview stated that “the purpose of this publication was far from being profit-oriented, the primary reason was to fulfill a cultural mission, to demonstrate how the Beásh language – the language most commonly used by the Roma of our region – could serve as a vehicle for literature.”¹⁰⁴

IV.4. Roma and sports

Sports can be a vehicle for a break-out from deprived situations and status. “SPIN – Sport for Social Inclusion and Elimination of Racism in Football” was a conference organised by the Mahatma Gandhi Human Rights Organisation and the Hungarian Football Association, held on February 20th, 2012 at the HFA headquarters. One of the speakers, the leader of the well-known Hungarian Roma Team, considered it important to emphasise the success story of the twenty year-old minority team (114 victories out of 116 matches). A plan of a Roma Football Academy has been proposed and discussed several times, but it hasn't been achieved yet.

Another initiative, the Halker-Kiraly Team Kick-Box Academy's 'Sportintegration' program has been dedicated for disadvantaged (mainly roma) young people.

We have to reveal that the majority of these sport organisations is a 'grassroot organisation', with a fairly dubious financial background.

IV.5. Roma and religious activities

There are several religious entities established and maintained by Roma people. The majority of those “churches” is officially registered as an association e.g. Élővíz Roma Baptista Gyülekezet in Rétközberencs (*Living Water Roma Baptist Congregation*); Budapesti Roma Gyülekezet (Roma Congregation of Budapest); Hodászi Görög Katolikus Cigány Egyházközség (Greek Catholic Gypsy Congregation in Hodász).

In 2011 the very first Roma order in history was established by well-known Roma musicians, football players and teachers in Mátraverebély. The order was named after Beatyfic Ceferino, who suffered martyrdom in the World War II. It aims at strengthening the spiritual life of Roma.

¹⁰² Dr. Toso Doncsev, op. cit., p. 35.

¹⁰³ <http://www.radioc.hu/> (2012. 04. 12.)

¹⁰⁴ Kállai – Törzsök, op. cit., p. 12.

We have to admit, that there are some Hungarian speaking Roma Congregations abroad, outside of Hungary also, such as New Life Christian Roma Church (Új Élet Keresztény Roma Egyház) in Ukraine, established by Hungarian speaking Roma.

In the period of the last few years several Hungarian Churches have established so called colleges for Roma pupils and students, providing accomodation, financial help, training and other programs (e.g. Miskolci Görögkatolikus Cigány Szakkollégium, Wáli István Református Cigány Szakkollégium, Hajdúdorogi Roma Evangélikus Szakkollégium).

IV.6. Roma and economic (civil) cooperation

Many types of self-help groups have evolved in the last few years in Hungary. One of these, the *social cooperative* is a relatively new phenomenon and legal form of economic cooperation in Hungary.

Within the context of the socio-ecological transition, the Social Economy model¹⁰⁵ represents a source of job and activity creation that should be promoted.¹⁰⁶

The social cooperative form – although it is fundamentally appropriate for combining social and economic activity – hampers the development of the organization in Hungary according to more than half of the respondents. The main problem is that the legal form is too new so its reputation and recognition is low. It is true among the public, among the business community, and even among public authorities. The lack of information retards and complicates the administration and office routine.¹⁰⁷

V. Summary and solutions

V.1. Introduction

At the end of this chapter I have to sum up the relevant findings and, in addition, introduce those solutions that are – at least partly - unavoidable and efficacy of which is feasible. As it has been proven one of the most oppressed ethnic groups in Europe, the Roma (Gypsies) in Hungary face many problems. Centuries of discrimination, the Twentieth Century experience,

¹⁰⁵ Social economy in Hungary – activities:

- Flexible (or fuzzy) definition: a mix of activities in non-profit sector, in civil organisation and in other sectors
- Limited role in areas as social inclusion, employment, social services and health care
- Encouraged civil society development through associations, voluntary organisations, foundations

Social economy in Hungary - organizations:

- Between state and market
- National legal framework for the operations
- Include: associations, foundations, charities, community cooperatives
- Mainly at the local level of government

Leonardo da Vinci Transfer of Innovation – 2010-1-FR1-LEO05-14505. Budapest Business School (BBS) ARIADNE,

http://www.bgf.hu/szervezetiegysegek_bgf/rektoratus/FELNOTTKEPZKOZP/PALYAZATIIRODA/dokumentumok/ARIADNE/ARIADNE_Disszemin%C3%A1ci%C3%B3s%20C3%A9s%20kommunik%C3%A1ci%C3%B3s%20terv_BGF.pdf^(2012. 05. 11.)

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ Dr. Pethe – Dr. Gyuri – Németh – Feké – Simon: A szociális szövetkezetek működési modelljének kidolgozása a foglalkoztatás elősegítése érdekében. Vállalkozásfejlesztési Kutató Intézet Nonprofit Kft., Budapest, 2010. p. 3.

and, from 1945 to the end of the former regime, party policies and programs have resulted in the isolation of Roma from mainstream Hungary. Areas that still need to be addressed are the Roma's unfair treatment under the law, ineffective governmental representation, social and economic discrimination, and lack of educational opportunities.

V.2. Directions and solutions

a) Every nation has to have a couple of political goals that can be communicated as main targets of the community as a whole. Since 2010 these official aims – among others - are the development of tourism based on natural resources, especially on geothermal energy and thermal water, and expansion of the extent of cultivated territory in Hungary. What does it mean concerning our topic? On the one hand a standardized and consensual Roma policy must become one of these main goals communicated towards the voters, and on the other hand, social cooperatives and other forms of the developing social economy can both contribute to the transformation of the Hungarian agriculture, and the enhancement of economic strengths of Roma population.

Moreover, resuscitation of traditional Roma handicraft professions is a real – although restricted – possibility. There are several professions that must be opened up in advance of Roma citizens; e.g. becoming a lawyer, a teacher,¹⁰⁸ a policeman with a Roma background in most of the cases requires positive discrimination (affirmative action).

b) According to Solymosi's thesis, any intervention into Roma community's life is effective, if the following interventions are implemented at the same time:¹⁰⁹

ba) Giving fish – Superficial intervention focusing on symptoms, neglecting reasons; e.g. rehabilitation of Roma ghettos

bb) Teaching to weave a fishing net – Operative intervention, neglecting why the reasons developed; e.g. Creating jobs, adult education, improvement of housing

bc) Fish-pond – Preventive intervention, influencing the development of reasons; e.g. fighting children's poverty.

bd) (Awaking) need for eating fish – Foundational intervention, without direct effect, but providing prerequisites and a framework; e.g. developing communities, Local health development programs improving health education.

c) In the last few years it has become obvious that projects should be for longer than one year periods. More time is ordinarily needed to establish and operate programs.

d) Project efforts should be located very close to Roma settlements and markets. Projects need to have – at least partially - independence from state and business sectors to build Roma self-reliance.

e) According to Nancy Fraser the “struggle for recognition” has been fast becoming the paradigmatic form of political conflict in the late twentieth century. Demands for “recognition of difference” - stated Fraser more than fifteen years ago - fuel struggles of groups mobilised under the banners of nationality, ethnicity, “race,” etc.¹¹⁰ In these “postsocialist” conflicts, group identity supplants class interest as the chief medium of political mobilisation. Cultural

¹⁰⁸ There are very few teachers of Roma origin. According a teachers' survey of 2002 in 898 elementary schools with a high rate of Romani pupils altogether only 45 teachers declared themselves Roma or of Roma origin [from 27730].

¹⁰⁹ Solymosi József Bonifác: Health Component of the National Roma Integration Strategy. [http://www.romadecade.org/files/downloads/Better%20Health%20Conference/Jozsef%20SOLYMOSY%20ONRIS%20Health%20component%20Hungary%20pdf\[1\].pdf](http://www.romadecade.org/files/downloads/Better%20Health%20Conference/Jozsef%20SOLYMOSY%20ONRIS%20Health%20component%20Hungary%20pdf[1].pdf) (2012. 4. 12.) pp. 22-23.

¹¹⁰ Nancy Fraser: Az újraelosztástól az elismerésig? Az igazságosság dilemmái a poszt-szocializmus korában. p. 337. In Kende Anna – Vajda Róza: Rasszizmus a tudományban. Napvilág kiadó, Budapest, 2008. pp. 321 – 346.

domination supplants exploitation as the fundamental injustice, and in addition, cultural recognition displaces socioeconomic redistribution as the remedy for injustice and the goal of political struggle.¹¹¹ Consequently, durable changes require involvement of both the prominent representatives of the majority of the society and the prominent representatives of the given minority. The previous ones can successfully accelerate and back several aspirations and activities, doing it without simulating or replacing self-reliance of the given group or strata which struggles for certain cultural goals.

Fortunately, concerning our topic new tendencies have arisen in the first decade of the twenty-first century: few opulent and well-known Hungarians offered huge amounts for education and training of talented Roma pupils. One of these was Sándor Demján, who made a pledge of 8 billion forints (approximately 40 million dollars that time) for a 5 year long period in July of 2006.

f) The legal situation surrounding the Roma must be addressed; the underlying facts and circumstances of the legal regulation are to be examined.

The issue of discrimination emerged on the visible national agenda in connection with the debates generated by the process leading to the adoption of a comprehensive anti-discrimination law in late 2003 [ETA- Equal Treatment Act]. The law which is related to the Article 13 EC created the Equal Treatment Authority – an organ responsible to combat all sorts and forms of discrimination - not only in education but in all other areas as well. The Authority started to operate on February 1 2005. Of course, Hungary has ratified almost all major international legal instruments combating discrimination, like the UNESCO convention against Discrimination in Education, ILO convention no.111, or the International Convention on the Elimination of All forms of Racial Discrimination. Hungary is also part of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and others.¹¹² Educational law and other sectoral laws used to contain separate and quite inconsistent anti-discrimination provisions,¹¹³ which have been amended to invoke the provisions of the ETA. The ETA distinguishes three types of exceptions [a] general objective justification, [b] special exceptions, [c] positive ^{action.}¹¹⁴

Here, the importance of embracing *group-specific rights* in the policies for Roma representation must be emphasized.¹¹⁵

Alternative institutions for securing Roma rights were discussed (e.g. heads of state and government, non-governmental organisations (NGOs), the judicial system, the parliament). The need to reform the Roma self-government system in Hungary in order to provide adequate representational rights for this marginalized ethnic minority was also addressed and several changes have happened already: a Framework Agreement has been signed by the National Roma Self-government (Országos Roma Önkormányzat – ORÖ) and the Government of Hungary. The main reason behind the Framework Agreement was that several problems of previous programs and strategic objectives became obvious:

1. They were not linked with a comprehensive monitoring, it was not possible to measure success.
2. The use of resources was doubtful in many ways.
3. It's not known how many people had been involved in the programs.

¹¹¹ Ibid.

¹¹² Pál Tamás, op. cit., p. 11.

¹¹³ E.g.: to decrease segregation, a few years ago even school district borders have been adjusted so that the disadvantaged population in each district does not exceed the average percentage of disadvantaged in the settlement as a whole by more than 15 percent.

¹¹⁴ Pál Tamás, op. cit., p. 11.

¹¹⁵ Andrew Burton: Minority Self-governance: Minority Representation in Flux for the Hungarian Roma. In Ethnopolitics Volume 6, Issue 1, 2007. pp. 67-88.

4. It's not known how many of those sources had been reached by Roma. The Government and ORÖ – among other measures – jointly undertook to create 100,000 new workplaces for Romas (especially for Roma women), vocational training for 80,000 Roma adults, and the education of 5000 Roma students in higher education. The Government undertook financial support, administrative support, and the enactment of those legal instruments that are needed for the implementation of the goals mentioned above. The National Roma Self Government undertook the „staff” for the preparation, organization and arrangement of processes by providing Roma coordinators who will be able to communicate and cooperate with the members of the Roma communities in a less bureaucratic way.

g) Programs – both on national and European level – are to be launched.

ga) Currently, most public funds designated to the Roma population relate to the strategic plan of the Decade of the Roma Integration Program.¹¹⁶ The main goals of this program are (as follows):

- Accelerate the social integration of Roma and improve their economic situation;
- Reduce the gap between the socioeconomic conditions of the Roma and non-Roma populations in the short term and eliminate the gap in the long term; and
- Strengthen social cohesion.

gb) Owing to the supporting role taken by the Hungarian EU Presidency, the need to devote attention to the issue of the Roma and the promotion of national efforts in this respect became a highly consensual issue. In response to the communication by the European Commission, the Hungarian Presidency proposed the draft Council conclusions of “An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020” which were adopted by the Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council on 19 May. The conclusions stress the Member States’ primary competence concerning the inclusion of marginalized and disadvantaged communities, such as Roma; in order to improve the situation of the Roma, Member States developed inclusion strategies or integrated sets of policy measures within their broader social inclusion policies by the end of 2011. The document calls on the Member States to make efforts for the effective use of EU funds and to consider increasingly taking into account the goal of the inclusion of the Roma when designing, implementing and monitoring their National Reform Programmes. By the spring of 2012, the Commission will assess the national strategies and will report back to the European Parliament and the Council.¹¹⁷

gc) Roma NGOs need support in building international relationships as well. Currently, with few exceptions like OSI’s cultural network programs, Roma lack connections with groups in other countries. Coordinators are needed to establish relations between the Roma and non-Roma organizations operating in different countries and to organize joint projects.¹¹⁸

h) The socialization experience of the relevant actors (of both sides) were still gained in the old authoritarian-bureaucratic system¹¹⁹ built on several prejudices and fears.^{That's why} the culture of protest, as a functional segment of political culture is still in the making in Hungary, and there are several problems which should be solved by processes of political learning.¹²⁰

¹¹⁶ Government measures were funded from the budget and the resources of the New Hungary Development Plan until 2010.

¹¹⁷ The most important achievements of the Hungarian presidency. pp. 11-12. <http://www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/AFA97CC8-53C6-4C2C-A6CF-1F5D7A527CFF/0/eredmenyekvEN.pdf> (2012. 4. 24.)

¹¹⁸ Empowering Roma Youth, p. 34.

¹¹⁹ Máté Szabó: Human Rights and Civil Society in Hungary (1988-2008). OBH, Budapest, 2009. p. 262.

¹²⁰ Ibid.

The majority of the Hungarian society tends to show racist tendencies in many ways; the most notable of which was the appearance of paramilitary groups and organizations, such as the Hungarian Guard (Magyar Gárda). Several enactments and legal decisions have been made against the frightening presence of those entities, but further measures of precaution are to be taken.

„The ethnicity- and race-based opinions expressed at the demonstrations and events organized by the Hungarian Guard against »gypsy crime«, in fact breached the basic principle of the right to human dignity. The Hungarian Guard has [...] turned discrimination into an agenda. In order to express this, the Hungarian Guard has held intimidating demonstrations on several occasions.” – the Supreme Court expressed in its verdict approving the dissolution of the Guard. In 2011, as one of the successors of the banned Hungarian Guard, the New Hungarian Guard hate group continues to organize such demonstrations.¹²¹

Moreover, social sciences draw attention to the confirmed fact that disadvantaged groups tend to generate multitudinous and violent actions after reaching a „critical mass”.¹²²

First, police training lies at the heart of preventing more racially-motivated violence. If racist violence is committed, police must benefit from good training to collect evidence, so that the prosecution can correctly define the nature of the crime committed. Indeed, if the investigation at the crime scene is incomplete and racial motives are not uncovered, the justice system cannot ensure full accountability.¹²³

But are local police adequately trained to cope with lower-level, day-to-day incidents of harassment and violence that may not hit the headlines as hard? Police need to adapt conflict resolution mechanisms to their local contexts.¹²⁴

Secondly, the Hungarian law enforcement authorities should consider making concerted efforts to include more Hungarians of Roma origin into police units, in order to break down the cognitive sentiment of "us against them" that feeds into social tensions.¹²⁵

We have to transform the deeply entrenched anti-Roma stereotypes that are stomached at many levels within Hungarian society - in private circles, in the political arena and in the media.¹²⁶ „We must try to understand what is happening, under what circumstances, who the main actors are, what their aims and motivations are, but we should be very cautious about judging the process and the results. Application of theories, comparison with developments in other parts of the world or in other periods of history will only be fertile if we are extremely careful with generalization and value judgments.”¹²⁷

"Gypsy crime", "Gypsy criminality" is a problematic notion the usage of which has been infiltrated into the public discourse as a mainstream concept. To handle the usage of these expressions (and of many others, similar to these) in public speech is one of the most enormous challenges in Hungary today: to make real society's knowledge on the distinction between „Gypsy crime” or "Gypsy criminality" („cigánybűnözés”) that are racist expressions, criminalizing all the Roma living in Hungary and *Gypsy criminality habits* („cigány

¹²¹ <http://www.athenainstitute.eu/en/map/olvas/42> (2012. 04. 11.)

¹²² Rixer Ádám: Egy új társadalmi szerződés körvonalai a roma kérdés ürügyén. p. 11. In *De iurisprudentia et iure publico* (DIEIP) 2009/3. (www.dieip.hu)

¹²³ Joelle Fiss: Roma Citizens Remain At Risk In Hungary, Reforms Needed. In *The Huffington Post*, February 23, 2010. <http://www.szema.hu/index.php/english/148-roma-citizens-remain-at-risk-in-hungary-reforms-needed> (2012. 02. 25.)

¹²⁴ Ibid.

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ Éva KUTI: Nonprofit Organizations as Social Players in the period of Transition: Roles and Challenges. In „Szelényi 60” (1998)., <http://hi.rutgers.edu> (2012. 04. 22.)

bűnelkövetési szokások”¹²⁸) that could be measured even statistically. The latter shows the typicality of the criminality within a specific strata of Hungarian society without criminalizing all the members of that group in general. Even these differences are to be taught nowadays.

Unfortunately, the consensus on the usage and meaning of these notions had been missing even among the representatives of Hungarian criminal sciences for many years; many had chosen the way of neglecting that problem at all, avoiding even mentioning of these words (gypsy, roma) at all.¹²⁹

i) Specifically, if we ask why Roma are under-represented in the national assemblies of central and Eastern European states, one of the realistic answers is the absence of a clearly defined conception of Roma nationalism at the national and transnational level.¹³⁰ This ambiguous nationalism stands in contrast to invocations of nationalism by other minorities in the region, notably the Turkish minority in Bulgaria and the Hungarian minority in Romania, whose electoral support is contiguous to their respective demographic weights. Both of these minorities link nationalism to specific cultural interests whereas the interests of Roma tend to relate to socio-economic and political factors. Whilst many factors conspire to impede the appropriate political representation of Roma across central and Eastern Europe, this article seeks to shed light on the oft-neglected impact of Roma nationalism.¹³¹

In point of fact, initiatives intended to create a Romani nation or, as it is sometimes described, "creating a conceptually and institutionally separate political entity", only resemble programmes for social integration and equality of opportunity because, in articulating their target group, they ethnicise all social and political issues. Ultimately, such initiatives are anachronistic, violent and futile.¹³²

j) Together with the Act No. CXXX of 2011 on Legislation another law on public reconciliation of norms with society entered into force in Hungary on 1 January 2011 to enable participation of individuals from natural persons to so called strategic partners in legislation.

In the field of dialogue between governmental bodies and different civil entities in Hungary more effective guarantees need to be forced because of the fact that all the existing legal regulations on obligatory involvement of civil actors are so called *lex imperfectas*. It means that the possibility of participation of NGOs in different areas of public life (for example the legislative process) exists as a mere consequence of momentary political etiquette. There are some newly created institutions [e.g. National Fund of Cooperation (Nemzeti Együttműködési Alap)].

k) Today's education policy in Hungary identifies integration as a political, social and pedagogical aim,¹³³ even though it was not a story of success in the last decade.^{134 135} It pays special attention to financing special needs education. There have been many attempts to invent integrated education adapted for the Hungarian – and also for the Hungarian Roma – situation. E.g. the National Educational Integration Network (OOIH) launched a program in 2003

¹²⁸ Póczik Szilveszter: Roma bűnelkövetők kriminológiai vizsgálata – 2002. <http://www.szochalo.hu/hireink/article/101090/3218/page/1/> (2012. 04. 22.)

¹²⁹ See as an example: Szabó Győző: A közrend és közbiztonság aktuális kérdései. In *A közbiztonság és közrend aktuális kérdései*. Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 1991. pp. 6-19.

¹³⁰ Aidan McGarry: Ambiguous nationalism? Explaining the parliamentary under-representation of Roma in Hungary and Romania. In *Romani Studies*; December 2009, Vol. 19 Issue 2, p. 22.

¹³¹ Ibid.

¹³² Aladár Horváth: Gadjó Nation – Roma Nation? <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=2655> (2012. 05. 11.)

¹³³ Kőpatakiné Mészáros Mária: Special Needs Education in Hungary - Supportive Education Policy. OFI, Budapest, 2009. <http://www.ofi.hu/tudastar/iii-resz-country-report/special-needs-education> (2012. 4. 22.)

¹³⁴ Kertesi – Kézdi: *Cigányok és iskola*. Educatio Kiadó, Budapest, 1996.

¹³⁵ Andl Helga: Egyszervolt iskola. Esettanulmány egy iskola megszűnéséről. p. 153. In: *Új Pedagógiai Szemle* 2008/11-12, 147-157.

that focused on the integrated education of primary school children (grades 1 through 8) in 45 schools in Hungary. The goal of the program was to compensate for the educational disadvantages of children from poor and/or minority families by providing quality education in an integrated environment.¹³⁶

However, the real task is still the creation of concord between the interests of different communities, education policy, legislative regulation and possibilities of institutions. That kind of harmonizing requires a comprehensive (wide range) social and professional conciliation which was the missing element in the past in Hungary.

1) Financial issues of Roma organisations

One of the main objectives is to fulfil the gap in communication between Roma citizens and the Hungarian state with civil institutions. In many cases their operation is limited in financial resources.¹³⁷

Central budgetary support in the form of invitations to tender is available for the professional further training and preparation for public activities of representatives of the local Roma minority self-governments, as well as members of Roma social organizations. The aim of programmes based on the particular demands of the locality is to strengthen cooperation between Roma minority self-governments and organizations and the settlement self-governments and public administrative organizations, and to reinforce dialogue between the different strata in public life.¹³⁸

Beyond the financial support of public foundations in the past and Wekerle Sándor Foundmanagement in the future, National Civil Fund and its successor, National Fund of Cooperation is to be mentioned, as an entity (re)distributing a huge amount towards (Roma) civil society.

Concerning **private funds** revenues originating from 1 percent of the personal income tax designation must be mentioned. The amount collected usually covers only related advertising and other administration expenses.

Among many other grants the Roma Inclusion Grant¹³⁹ – founded by George Soros – had supported nonprofit legal entities (non-governmental and public organizations, libraries, museums, cultural centers, associations, communities, registered charities, etc.) that work in the field of arts and culture and have the status of beneficiary, carrying out Projects that address one or more of the priorities of the program.¹⁴⁰

¹³⁶ Kézdi Gábor – Surányi Éva: Sampling and Methodology in the Evaluation of the National Education Integration Program, and the Conclusions of the Evaluation. Mintavétel és elemzési módszerek az oktatási integrációs program hatásvizsgálatában, és a hatásvizsgálatból levonható következtetések. Budapest Working Papers On The Labour Market / Budapest Munkagazdaságtani Füzetek BWP – 2010/2. Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 2010. p. 4.

¹³⁷ Lucia Sedlakova – Tatiana Tokolyova: Development of the Civil Society of the Visegrad Region. p. 37. In István Tarrósy (ed.): Social, Economic and Political Cohesion in the Danube Region in Light of EU Enlargement. CEP, Bratislava, 2007.

¹³⁸ Toso Doncsev, op. cit., p. 38.

¹³⁹ <http://www.soros.org/initiatives/arts/focus/roma/grants> (2011. 10. 20.)

¹⁴⁰ Priorities were:

1. Capacity building: Strengthening the capacity of individuals and organizations to implement and sustain good practices and effective ways of working.
2. Collaboration: Building alliances and networks with other projects and organizations to encourage knowledge sharing within the country of operation and beyond.
3. Diversity: Promoting greater equality and access to cultural goods and activities for the most marginalized beneficiaries.
4. Public Engagement with Critical Social Issues: Using the power of arts and culture to promote discussion, debate, and critical reflection on social issues of importance to target communities and beneficiaries.

The majority of companies do not donate to social programs, either because they do not have the funds or because the company does not have a culture of giving. Even among large companies, only very few have developed a corporate philosophy of social responsibility or a strategic plan for philanthropy. No detailed statistics on corporate giving are available because companies generally treat this information as confidential; we do know that approximately 80 percent of the donations are financial. In-kind service or volunteer work done by corporate personnel make up a smaller percentage.¹⁴¹

In conclusion, beyond financial „aid” donors should support Roma NGOs with training to make their organizations viable and effective.

m) The state’s youth system did not have a single organization that would have dealt specifically with Roma issues for many years, and no independent organizational unit existed within the Roma segment that would have dealt principally with young people. Representatives of Roma affairs earlier appeared in several ministries,¹⁴² but since 2010 the majority of Roma affairs belong to the Ministry of National Resources (State Secretariat for Social, Family and Youth Affairs, State Secretariat for Education, State Secretariat for Culture, etc.) and continuation of this centralization is suggested.

We must strengthen cooperation between Roma and non-Roma youth organizations with joint grants and intercultural programs. We know of only a few programs (for instance, those run by Artemission Foundation) that specifically deal with intercultural initiatives targeting Hungarian young people, and information about them is limited.

The establishment of scholarships for youth assistants who primarily or exclusively work with Roma young people. Launching such a scholarship program would greatly facilitate OSI’s professional positioning, since no such initiatives exist.¹⁴³

n) The importance of the role of churches, religious associations and other religious groups without a certain legal form can not be overestimated. As it was already pointed out in the third sub-chapter several entities providing a spiritual renewal for Roma have been launched in the last decades and, in addition, almost all the major Christian churches have begun their own Roma-mission – called Roma-pastoration – in Hungary. These processes should be supported by the authorities as well, by pronouncing that Roma-pastoration is a public duty that must be backed by state organs even financially in Hungary (even though it's obvious that the proper monitoring of the use of those amounts can not be done).

¹⁴¹ Empowering Roma Youth, p. 27.

¹⁴² Empowering Roma Youth, p. 10.

¹⁴³ Empowering Roma Youth, p. 33.

*Tárczy Edit Zsuzsanna önkormányzati referens,
Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal
Törvényességi Felügyeleti Főosztály*

A fogyasztók jogairól szóló irányelv implementálása az Unió egyes tagállamaiban

Bevezetés

A fogyasztók jogairól szóló 2011/83/EU irányelv¹ rendelkezéseit a tagállamoknak 2013. december 13-ig kell implementálniuk. Németország már eleget tett e kötelezettségének, az Egyesült Királyság a megalkotandó jogszabállyal kapcsolatos konzultáció eredményeit összegzi, Írország pedig jelenleg még csak az irányelv egyes részeire koncentrálnak. A cikk röviden bemutatja a három ország vonatkozó jogalkotását.

I. Németország

I.1. A fogyasztói jogok erősítése

2012 márciusában elfogadásra került az elektronikus kereskedelem területén előforduló, ún. „költésesapdákra” szóló törvényjavaslat. A törvény 2012. augusztus 1-jén hatályba lépett. A jogszabály megalkotásának fő célja a fogyasztói jogok megerősítése volt. Ennek érdekében a jogalkotó a rendelkezésekkel implementálta a 2011/83/EU irányelvet. Ezen belül a szóban forgó törvény átvette a 8. cikkben foglaltakat (is), azaz a távollévők között kötött szerződések – irányelvben rögzített - formai követelményeinek teljesítését írta elő a kereskedők számára – különös tekintettel az információszolgáltatásra.² Ugyanakkor hangsúlyozni kell, hogy a törvény által bevezetett új rendelkezések figyelmen kívül hagyhatóak, amennyiben az adott szerződést ajánlat (és annak elfogadása) alapján kötötték meg.

Mielőtt a fogyasztók számára elérhetővé válna a „rendelés” gomb, a kereskedő köteles számukra az alábbiakról információkat szolgáltatni:

- a termék lényeges tulajdonságairól,
- a szerződés minimális időtartamáról, amennyiben a szerződés tárgya állandó, vagy rendszeresen ismétlődő szerződéses magatartás/teljesítés,
- a teljes árról,
- a szállítási költségről.

¹ Az Európai Parlament és Tanács 2011/83/EU irányelve a fogyasztók jogairól, a 93/13/EGK tanácsi irányelv és az 1999/44/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról, valamint a 85/577/EGK tanácsi irányelv és a 97/7/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről
HL L 304/64 2011.11.22.

² Dr. Bensinger, Viola: German Parliament Adopts New Act on the Protection of Consumers against „Cost Traps” on. <http://www.olswang.com/articles/2012/03/new-act-on-the-protection-of-consumers-on-the-internet/> (2012. július 18.)

A törvény értelmében jelenleg a kereskedők már kötelesek biztosítani, hogy a fogyasztók egyértelmű és érthető módon ismerjék meg az információkat. Arról is gondoskodniuk kell, hogy - közvetlenül a szerződés megkötése előtt - a fogyasztók számára az információk láthatóak és hangsúlyozottak legyenek. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a szóban forgó információkat közvetlenül a „rendelés” gomb fölé kell helyezni, és rögzíteni kell, hogy a gomb alatt olvasható információk nem elegendők (a tájékozott üzleti döntés meghozatalához).

Ezen túl a gomb elnevezésének tükröznie kell, hogy a kattintással a fogyasztó fizetésre kötelezi magát. Olyan kifejezések, mint „folytassa”, „regisztráljon”, vagy „rendelje meg” nem tesznek eleget ennek a követelménynek.

Az online aukciós oldalak azonban kivételt képeznek a szabályok alól. Így ha a fogyasztó maga dönti el, hogy milyen áron kívánja megvásárolni az adott terméket, akkor a teljes árat nem kell feltüntetni, elegendő csupán a fogyasztó által megjelölt legmagasabb árat közzétenni.

A fent említett gomb kapcsán pedig – az online aukciós oldalak esetében – a „licitál” vagy „licit megerősítése” elnevezések használata is megfelelőnek minősül.

A gomb törvénynek megfelelő elnevezése meglehetősen fontos tényező, ugyanis a vonatkozó rendelkezések megszegése esetén a teljes szerződés érvénytelennek tekintendő.

Ugyanakkor ez a jogkövetkezmény ellentétes a 2011/83/EU irányelvvel, mivel az csak azt tartalmazza, hogy amennyiben a kereskedő nem látta el a gombot megfelelő, egyértelműen megfogalmazott felirattal – ami jelzi a fizetési kötelezettséget – akkor a szerződés – vagy a megrendelés – a fogyasztót nem köti.³

Mínt hogy az irányelvtől csak kifejezett felhatalmazás esetén lehet eltérni az implementálás során, így a német törvény szóban forgó rendelkezését módosítani kell majd, legkésőbb a 2011/83/EU irányelv átültetése miatt (aminek határideje: 2013. december 13.).⁴

I.2. A fogyasztói jogok erősítése – a Bíróság részéről

A 2011/83/EU irányelv – és annak német implementálása – kapcsán meg kell említeni, hogy a távollévők között kötött szerződésekről szóló 97/7/EK irányelv (melyet az előbbi irányelv hatályon kívül helyez) vonatkozásában az Unió Bírósága leszögezte, hogy az információk láthatósága és hangsúlyozott volta nem biztosított, ha az érintett vállalkozás csak a honlapjára mutató hiperlinken keresztül teszi hozzáférhetővé az előírt információkat.

Az alapul szolgáló ügyben tulajdonképpen az volt a központi kérdés, hogy hogyan kell értelmezni a 97/7/EK irányelv 5. cikke (1) bekezdéséből⁵ a „közölték” és a „meg kell kapnia” (pontosabban utóbbi kapcsán a „megkapta” kifejezést) kifejezéseket.

A Bíróság szerint – mivel a két említett kifejezést sem az irányelv, sem pedig a releváns dokumentumok nem határozzák meg – az általános nyelvhasználatban elfogadott szokásos jelentéseket kell alapul venni.

³ 2011/83/EU irányelv III. fejezet 8. cikk (2) bek.

⁴ Ewald, Konstantin: Strengthening of consumer rights – The „Button Solution” – Why e-commerce businesses should take a closer look. http://spielerecht.de/wp-content/uploads/2009/08/1024443_1.pdf (2013. január 26.)

⁵ „A fogyasztónak írásban vagy más, olyan tartós hordozófelületen (...) meg kell kapnia (...) információkat a szerződés végrehajtása során megfelelő időben, (...) amennyiben a szerződés megkötését megelőzően nem közölték már ezeket az információkat a fogyasztóval (...). Minden esetben meg kell adni a következőket (...).” Az Európai Parlament és Tanács 97/7/EK irányelve a távollévők között kötött szerződések esetén a fogyasztók védelméről 5. cikk (1) bek.

HL L 144/19 1997.6.4.

Így a „közlés” egy átadási eljárást jelent, amelyben a fogyasztónak semmilyen lépést nem kell tennie. Ugyanakkor, ha hiperlinkre kell kattintania, akkor viszont mégiscsak tennie kell valamit.

Így ez az informálási mód nem felel meg az uniós előírásoknak.⁶

I.3. A fogyasztói jogok erősítése – a Bizottság részéről

2012 júniusában a Bizottság felszólította Németországot, hogy módosítsa az üzlethelyiségen kívül kötött szerződésekről szóló rendelkezéseit, mivel azok nem felelnek meg sem az azonos témájú, 85/577/EGK, sem az ezt – az alkalmazás szempontjából 2014. június 13.-tól⁷ – felváltó 2011/83/EU irányelv előírásainak.

Az uniós előírások értelmében a fogyasztó számára nyitva áll egy legalább hét napos határidő, ami alatt elállhat a szerződéstől. A német szabályok azonban feltételként megkövetelik, hogy a fogyasztót a másik fél rábírja a szerződés megkötésére. Ez nem szerepel egyik említett irányelvben sem, és korlátozza az elállási jog gyakorlásának lehetőségét.⁸

A 2012 augusztusában hatályba lépő – fent említett – törvény már nem tartalmazza ezt a kikötést.⁹

II. Egyesült Királyság

Az Egyesült Királyság kormánya a 2011/83/EU irányelv átvételére vonatkozóan 2012 augusztusában konzultációt kezdeményezett, amit november elején zárt le. A konzultáció elindítói alapvetően azokra a területekre fókuszáltak, melyek esetében az irányelv – harmonizációs jellege ellenére – bizonyos fokú szabadságot biztosított a tagállamoknak az implementálás során.¹⁰

II.1. Az Office of Fair Trading véleménye 1. – a hatály kérdése

A 2011/83/EU irányelv alkotói úgy rendelkeztek, hogy az irányelvbeli előírások nem alkalmazandók több szerződésre nézve, köztük azokra, „amelyek szerencsejátékokkal – köztük sorsjátékokkal, kaszinós játékokkal és fogadási ügyletekkel – kapcsolatos, pénzügyi értékkel bíró fogadással járnak.”¹¹

A Tisztességes Kereskedelem Hivatala (Office of Fair Trading) (továbbiakban: a Hivatal) azonban úgy véli, hogy ha a megalkotandó jogszabályban is megtalálható majd ez a kivétel, akkor előfordulhat, hogy bizonyos szerződéseket a fenti kategóriába sorolnak, ugyanakkor azok nem felelnek majd meg a 2005. évi szerencsejátékról szóló törvény

⁶ A Bíróság ítélete a C-49/11. sz. ügyben - a Content Services Ltd és a Bundesarbeitskammer között folyamatban lévő eljárásban 31-33, 51.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62011CJ0049:HU:HTML> (2013. január 29.)

⁷ 2011/83/EU irányelv V. fejezet 28. cikk

⁸ Door-to-Door selling: Commission stands up for consumer rights.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/647&format=HTML&aged=0&language=en> (2012. július 18.)

⁹ General Terms and Conditions for Customers (GTC) and Customer Information 6.1. Right of Withdrawal.

<http://www.mybacknumber.com/terms-and-conditions> (2013. január 29.)

¹⁰ Consultation on the implementation of the Consumer Rights Directive 2011/83/EU. 4., 8. o.

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/32690/12-999-consultation-implementation-of-consumer-rights-directive.pdf (2013. január 30.)

¹¹ 2011/83/EU irányelv I. fejezet 3. cikk (3) bek. c) pont

fogalmának. Így pedig a fogyasztók nem részesülhetnek majd – az Őket egyébként eredetileg – megillető védelemben.

A Hivatal véleményében rámutat arra is, hogy az irányelv alkotói leszögezték, hogy „A szerencsejáték nem tartozhat ezen irányelv hatálya alá. (...) A tagállamok számára biztosítani kell annak lehetőségét, hogy egyéb rendelkezéseket, többek között szigorúbb fogyasztóvédelmi intézkedéseket fogadjanak el e tevékenységek vonatkozásában.”¹²

E szigorúbb intézkedések már léteznek az Egyesült Királyságban a fentebb említett 2005. évi törvény képében, így a Hivatal elengedhetetlennek tartja, hogy a szóban forgó kivételt a jogalkotó olyan mértékben tisztán határozza meg, hogy csak a 2005. évi törvény által felállított ellenőrzési rendszernek megfelelő szerencsejátékokkal kapcsolatos szerződések essenek majd e kivétel kategóriájába (és így kerüljenek majd ki az implementáló jogszabály hatálya alól).

Az irányelv szintén kiveszi a hatálya alól azokat a szerződéseket, melyek tárgya pénzügyi szolgáltatás.¹³ A Hivatal álláspontja szerint a pénzügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos járulékos szerződések sem tartozhatnak az irányelv (és így az implementáló jogszabály) hatálya alá.

Mivel azonban a konzultáció éppen ellentétes irányvonalat képvisel, és elindítói e járulékos szerződéseket is besorolják a hatály alá, így a Hivatal javasolja, hogy a jogalkotó mindenképpen rögzítse, hogy a hatállyal kapcsolatos kivételek egyike sem terjed ki a pénzügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos járulékos szerződésekre.

Az irányelv kiveszi hatálya alól azokat a szerződéseket is, melyek tárgya ingatlanok vagy ingatlanokkal kapcsolatos jogok megszerzése, illetve létrehozása vagy átruházása, illetve azokat, amelyek tárgya új épületek építése, meglévő épületek jelentős átalakítása, valamint lakóépületek lakáscélú bérbeadása.¹⁴ A Hivatal javasolja e kivétel pontos meghatározását, további részletezését.¹⁵

II.2. Az Office of Fair Trading véleménye 2. – a fogyasztók tájékoztatása és az elállási jog

Az irányelv értelmében – távollévők között vagy üzlethelyiségen kívül kötött szerződések esetében – a kereskedő nem tesz eleget a díjakra, költségekre, illetve az áruk visszaküldésének költségeire vonatkozó tájékoztatási követelménynek, a fogyasztó nem köteles megfizetni az említett díjakat és költségeket.¹⁶ A Hivatal kifogásolja, hogy ez a rendelkezés nem alkalmazható az üzlethelyiségben megkötött szerződésekre, mivel azok esetében a lehetséges kár ugyanaz, mint a távollévők között vagy üzlethelyiségen kívül kötött szerződések esetében.

A fogyasztó a kereskedőt az elállási szándékáról köteles tájékoztatni, vagy az irányelvbeli minta felhasználásával, vagy bármilyen más, egyértelmű nyilatkozatba is foglalhatja döntését. A fogyasztót terheli annak bizonyítása, hogy az elállási jogot a rendelkezéseknek megfelelően gyakorolja.¹⁷

A Hivatal – a fentiek ellenére – javasolja, hogy a jogalkotó kötelezze arra a fogyasztót, hogy elállási szándékát egy tartós adathordozó segítségével gyakorolja, így könnyen bizonyíthatja, hogy gyakorolta az elállás jogát és azt, hogy mikor tette ezt. Ezt különösen

¹² 2011/83/EU irányelv I. fejezet (31) preambulum-bekezdés

¹³ 2011/83/EU irányelv I. fejezet 3. cikk (3) bek. d) pont

¹⁴ 2011/83/EU irányelv I. fejezet 3. cikk (3) bek. e), f) pont

¹⁵ Consultation on the implementation of the Consumer Rights Directive 2011/83/EU – The OFT’s response to the Government’s consultation. 8., 9. o.

http://www.of.gov.uk/shared_of/reports/of_response_to_consultations/OFT1461resp.pdf (2013. január 30.)

¹⁶ 2011/83/EU irányelv III. fejezet 6. cikk (6) bek.

¹⁷ 2011/83/EU irányelv III. fejezet 11. cikk (1), (4) bek.

fontosnak tartja a kereskedő – elállás esetén felmerülő - visszatérítési kötelezettsége és a fogyasztó áru-visszaküldési kötelezettsége miatt.¹⁸

II.3. A Which?¹⁹ észrevételei

Az irányelv több alkalommal szól a fogyasztó „kifejezett hozzájárulásáról”, „kifejezett beleegyezéséről”, „kifejezett kérelméről”. A Which? szerint a kereskedők számára kifejezetten hasznos lenne – mivel a felsoroltakat feljűk kell kifejtteni – ha létezne útmutató e kifejtésre nézve.

A Which? úgy véli, mindenképpen pontosítani kellene az üzlethelyiség fogalmának azt a részét, hogy „bármely ingó kiskereskedelmi üzlethelyiség, ahol a kereskedő a tevékenységét rendszeres jelleggel folytatja”.²⁰

Így pl. abban a kérdésben, hogy az adott kereskedőnek milyen hosszú ideig kell tevékenységét folytatni ugyanabban a helyiségben ahhoz, hogy az üzlethelyiségnek minősülhessen.

A szervezet szükségesnek találja azt is, hogy a kereskedő az irányú köteleessége kapcsán, miszerint informálnia kell a fogyasztót a jótállás létezéséről, a jogalkotó határozza meg, hogy pontosan miben álljon ez a tájékoztatás (pl. a kereskedőnek el kell-e magyaráznia, hogy a jótállás pontosan mit is jelent – a Which? szerint mindenképpen).

Több, az irányelven használt, de nem definiált kifejezést mindenképpen meghatározná a Which? – a következő kérdések miatt:

- áruk, amik természetüknel fogva nem küldetők vissza postai úton – ez a meghatározás vajon kiterjed a törékeny árukra is?
- a fogyasztó által megadottak alapján elkészített, vagy a fogyasztó személyére szabott áruk – ez pl. magában foglalja azt az esetet is, amikor a kereskedőnek ki kell cserélnie az ablaküveget egy megfelelő méretre (noha az üvegek standard méretben kaphatóak)?
- pontosan milyen áruk nem küldhetők vissza egészségvédelmi okokból (az elállási jog alóli kivételekről szóló, 16. cikk vonatkozásában)?
- mit kell a „mindennapi élet ügyletei” kifejezés alatt érteni (az ezeket magukban foglaló szerződésekre a tagállamoknak nem kell alkalmazniuk az irányelvbeli tájékoztatási követelményeket²¹)?
- mit kell érteni meglévő épületek jelentős átalakításán (az irányelv nem alkalmazandó olyan szerződésekre – többek között – melyek tárgya ez²²)?

Ezeket túl a Which? szeretné tisztázni, hogy a rendelkezések milyen mértékben alkalmazhatóak online aukciókra.

Nyomatékosan javasolja a szervezet, hogy a kormány önálló konzultációt kezdeményezzen a 19. cikk vonatkozásában, melynek értelmében: „A tagállamok megtiltják a kereskedőknek, hogy az általuk az adott fizetési mód igénybevétele után fizetendő díjat meghaladó díjat terheljenek a fogyasztókra.”²³ A Which? szerint e cikk átvétele részletes útmutatást kíván.

¹⁸ Consultation on the implementation of the Consumer Rights Directive 2011/83/EU – The OFT’s response to the Government’s consultation. 9., 10. o.

2011/83/EU irányelv III. fejezet 13. cikk (1) bek., 14. cikk (1) bek.

¹⁹ A Which? egy londoni székhelyű szervezet, egyike a legnagyobb európai fogyasztói szervezeteknek.

<http://www.which.co.uk/about-which/contact-us/address/> (2013. február 13.)

²⁰ 2011/83/EU irányelv I. fejezet 2. cikk 9. b)

²¹ 2011/83/EU irányelv II. fejezet 5. cikk (3) bek.

²² 2011/83/EU irányelv I. fejezet 3. cikk (3) bek. f) pont

²³ 2011/83/EU irányelv IV. fejezet 19. cikk

A Which? támogatja, hogy egyértelműen meghatározott jogorvoslati jogokat kell beépíteni az implementáló jogszabálya, ugyanakkor önmagában ezt nem tartja elegendőnek ahhoz, hogy a fogyasztók megfelelő szintű védelemben részesülhessenek. A szervezet véleménye szerint elengedhetetlen, hogy mind a fogyasztókat, mind a kereskedőket tájékoztassák jogaikról, továbbá, hogy a jogorvoslati eljárás legyen gyors, egyszerű és használata ne legyen költséges.

A Which? ugyanakkor nem támogatja, hogy az adott szerződést érvénytelennek nyilvánítsák csak azért, mert a kereskedő nem tett eleget az általános tájékoztatási követelményeknek, hiszen ez a fogyasztók érdekeivel is ellentétes (pl. ha a fogyasztók szeretnék alkalmazni a szerződést – a hiányzó információk ellenére).

Azonban előfordulhat, hogy az információ hiánya kritikus pont és esetleg olyan ügyleti döntés meghozatalára készíti a fogyasztót, melyet egyébként nem hozna meg. Erre nézve a Which? úgy véli, hogy mindenképpen garantálni kell a jogorvoslati lehetőségeket.

Ezt a szervezet a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló, 2005/29/EK irányelvet (továbbiakban: UCP irányelv) implementáló jogszabályokban található jogorvoslatok alkalmazásán keresztül véli megvalósíthatónak.²⁴

III. Írország

A 2011/83/EU irányelvet ugyan 2013. december 13.-ig kell implementálni, de Írország munkaügyekért, vállalkozásokért és innovációért felelős minisztere úgy döntött, hogy két cikket hamarabb kell átültetni a nemzeti jogi rendelkezések közé.

Ez a kettő:

- a 19. cikk a fizetési eszköz használati díjairól,
- a 22. cikk a többlettösszegek fizetéséről. Az implementálás sikere érdekében 2012 szeptemberében a miniszter konzultációt indított, melyet október 12.-én zárt le.²⁵

III.1. A 19. cikkről

A cikk értelmében a tagállamok megtiltják a kereskedőknek, hogy az általuk az adott fizetési mód igénybevétele után fizetendő díjat meghaladó díjat terheljenek a fogyasztókra.²⁶

Létezik olyan álláspont, miszerint az ilyen jellegű terhelés megtévesztő kereskedelmi gyakorlatnak minősül. Ennek a UCP irányelv 6. cikke az alapja, ami szerint egy kereskedelmi gyakorlat megtévesztő tevékenységnek számít, ha hamis információt tartalmaz és ezáltal – valótlan vagy bármilyen módon - félrevezeti (vagy vezetheti) az átlagfogyasztót, még akkor is, ha az információ egyes elemek közül egy vagy több tekintetében tényszerűen helytálló és ténylegesen vagy valószínűsíthetően arra készíti a fogyasztót, hogy olyan ügyleti döntést hozzon, melyet egyébként nem hozott volna meg.

Az „egyes elemek” között szerepel az ár vagy az ár kiszámításának módja, vagy különleges árkedvezmény megléte²⁷ - így kapcsolódik a 19. cikkhez.

²⁴ Consultation Response – Implementing the Consumer Rights Directive. 1., 2., 7-10. o.

<http://www.which.co.uk/documents/pdf/which-response-implementing-the-consumer-rights-directive-301581.pdf> (2013. január 30.)

²⁵ Consultation on Article 19 (fees for the use of means of payment) and Article 22 (additional payments) of Directive 2011/83/EU on consumer rights. 3., 56. o.

<http://www.djei.ie/publications/commerce/2012/arts19&22crd.pdf> (2013. február 28.)

²⁶ 2011/83/EU irányelv IV. fejezet 19. cikk

²⁷ A belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól, valamint a 84/450/EGK tanácsi irányelv, a 97/7/EK, a 98/27/EK és a 2002/65/EK európai

Ugyanakkor a szóban forgó rendelkezést a megtévesztő mulasztásokhoz is kapcsolják, mivel azok akkor azonosíthatók, ha a kereskedelmi gyakorlat a tájékozott ügyleti döntéshez szükséges jelentős információt hagy ki, vagy ha azt a kereskedő elhallgatja, illetve homályos, érthetetlen, félreérthető, vagy időszerűtlen módon bocsátja rendelkezésre. Vásárlásra való felhívás esetére pedig a UCP irányelv meg is jelöl jelentős információként – többek között – egyes költségeket, az adóval növelt árat és az ár számítás módját.²⁸

Mind a megtévesztés, mind a mulasztás azonosítható a 2011/83/EU irányelv 19. cikke vonatkozásában, amennyiben a díjról való - a kereskedő részéről végzett - tájékoztatás alatt megvalósulnak a fent említettek.

Az irányelv – a szóban forgó cikkben - ugyan „fizetési módokról” szól, de nem nevesít meg egy konkrét formát sem. Így e cikk – elvileg - alkalmazható bármilyen fizetési módra, még a jövőben kialakítottakra is.

Írország szempontjából további problémát jelent, hogy a fizetendő díjakra ugyan alkalmazandók az általános fogyasztóvédelmi szabályok, de nem létezik olyan jogszabályi rendelkezés, ami konkrétan a fogyasztói ügyletekben alkalmazott díjakra vonatkozna.²⁹

Zárszó

Az Európai Unió fogyasztókat érintő, utóbbi években kibocsátott irányelvei erősen információ-központúak – ahogy az a fentiekből is kiderül – és ez igaz a 2011/83/EU irányelvre is.

Két féle információval találkozunk e jogforrásban:

- azok, melyek a távollevők között vagy üzlethelyiségen kívül kötött szerződésektől eltérő szerződésekkel kapcsolatosak,
- és azok, amik a távollevők között vagy üzlethelyiségen kívül kötött szerződésekkel kapcsolatosak.

A tájékoztatásra vonatkozó szabályok – meglehetősen – részletes volta két komoly aggodalomra ad okot **Marco F. Campagna**³⁰ szerint. Egyrészt tény, hogy a fogyasztók általában nem szívesen olvasnak - megfelelő alapossgággal – hosszú és részletes szövegeket, ami végül is a kereskedőknek kedvez, hiszen – kihasználva e tényt – megtehetik, hogy – az irányelvhez képest is – túlzó mértékben rögzítik az információkat (feltételezve, hogy a fogyasztók nem fogják elolvasni ezeket).

Másrészt az irányelv alkotóinak szándékait meghiúsíthatja, hogy a technológia és a piac változásai „elavulttá” teszik az információkra/tájékoztatásra vonatkozó szabályokat. Így pedig valószínű, hogy a nemzeti jogalkotók kénytelenek majd az említett szabályokat rendszeresen felülvizsgálni és módosítani.

Az irányelv egyik kritikus pontja, hogy nem szól a jogkövetkezményekről arra az esetre, amennyiben a tájékoztatás elmaradna.³¹ Vagyis az alkotók nem határozták meg,³² hogy pl. a

parlamenti és tanácsi irányelvek, valamint a 2006/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról szóló, 2005. május 11-i 2005/29/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv HL L 149/22 2005.6.11.

2. fejezet 1. szakasz 6. cikk (1) bek. d) pont

²⁸ 2005/29/EK irányelv 2. fejezet 1. szakasz 7. cikk (1), (2) bek., (4) bek. c) pont

²⁹ Consultation on Article 19 (fees for the use of means of payment) and Article 22 (additional payments) of Directive 2011/83/EU on consumer rights. 14., 15., 22. o.

³⁰ A Columbia Law School vendégelőadója, a Max Planck Institute for Comparative and International Private Law vendégkutatója, a Viterbo-i egyetem oktatója.

³¹ Az egyedüli kivétel ez alól a 10 cikk, mely értelmében, ha a kereskedő elmulasztja az elállási jogra vonatkozó tájékoztatást, az elállási időszak az eredeti elállási időszak lejártá után 12 hónappal jár le.

2011/83/EU irányelv IV. fejezet III. fejezet 10. cikk (1) bek.

fogyasztó felléphet-e (és milyen feltételek esetén) a (lehetséges) károk megtérítése érdekében. Ugyanakkor ez a hiány érthető, mivel jóformán lehetetlen olyan formában meghatározni jogorvoslati lehetőségeket, ami az Unió valamennyi tagállamának jogával konzisztens lenne.

Marco F. Campagna ugyanakkor rámutat, hogy a fentiekből az is következik, hogy a tagállamok az implementálás során majd – a jogorvoslatok vonatkozásában legalábbis – egymás nemzeti jogainak ellentmondó szabályokat állapítanak meg.³³

Az említett problémák már jelentkeztek a gyakorlatban, erre az ismertetett tagállami jogalkotói folyamatoknál több példa is fellelhető, melyek megismerése talán a magyar jogalkotót is segíti az implementálás során.

³² Figyelemre méltó, hogy bár egy információ-központú irányelvről van szó, az alkotók kifejezetten az áru elveszése, illetve sérülése, valamint le nem (vagy nem az irányelvnek megfelelő) szállítása esetére kívánnak garantálni jogorvoslatot a fogyasztók számára, pl. a kártérítés lehetőségét.
2011/83/EU irányelv (53), (55) preambulum-bekezdés

³³ Campagna, Marco F.: Transparent Consumer Information in Directive 2011/83/EU. 36., 39-41. o. In The Columbia Journal of European Law, 2012/36. szám,
<http://www.cjel.net/wp-content/uploads/2013/01/m.campagna.pdf> (2013. február 18.)

Torják, Norbert lawyer,
Government Office for Győr-Moson-Sopron County

Legislative process in establishing the administrative district system

I. Introduction

The Government has opened a new chapter in its strategy documents by devising the Zoltán Magyary Public Administration Development Program along with the Good Government concept. For the strategy framework to adequately reflect and fulfill the authors' intention, it is essential for the legal framework to evolve and be amended. The cornerstones of the amendment were laid in the opposite direction than that of the strategy framework because Ministry of Policing and Justice Decree No. 61/2009 (XII.14.) of 2009 on codification (hereinafter Jszer.) and (partly) as a result of a Constitutional Court decision¹ on legislation Act CXXX of 2010 redefined the requirements of legislation. The tip of the legislative iceberg was the implementation of the new Constitution on April 25th, 2011.

The first significant intersection of the parallel paths of the strategy and legal framework in the public administration area came about in January 1st, 2011, with the establishment of the metropolitan and county government offices by passing Act CXXVI of 2010 on the metropolitan and county government offices, the amendment of territorial integrity, and the establishment of the metropolitan and county government offices².

II. Roadmap to the “Agreement (template)”

The political decision to begin the legislative preparations to establish the administrative districts was made in the autumn of 2011. The fifteen principles governing the establishment of the districts were put down in Government Decree No. 1299/2011 (XI. 1)³. The guidelines declared by the Government include but are not limited to: the individual settlement structures shall be taken into account, districts shall align to county borders; the district seat shall have proper infrastructure; the district offices shall be the local branches of the metropolitan and county government offices.

The next step of the legislative process was to compose Act 2012 XCIII on the formation of the districts and on the necessary amendments of related acts (hereinafter Jártv.). The new act was published in the 86th issue of the Official Hungarian Journal (Magyar Közlöny) in July 5th, 2012, and according to the article the act was to come into effect gradually. The provisions of the act coming into effect on the following day of the publication

¹Constitutional Court decision No. 121/2009 effective from December 31st, 2010, annulled Act XI. of 1987 on legislation on the grounds that it was outdated, was not in accordance with the Constitution and that it contained provisions in need of constitutional regulation

²According to Article 17, paragraph 3, of the Constitution the metropolitan and county government offices are the local administrative organizations for the Government

³The declared aim of the Government with the establishment of the administrative district system is to create a more convenient, efficient and cost-effective public administration

included a takeover of certain functions⁴ and staff members and associated assets from the local governments beginning on January 1st, 2013. The right of use of the assets falls onto the State of Hungary (sharing the right of asset management with the metropolitan and local government office). The provisions of Jártv. settle the appointment of district officers along with the organization of the district offices⁵, and according to said provisions, office employees were employed by the metropolitan and local government offices. The Jártv. settles the terms and the employment status of the assignment; however, the details of the transfer should be agreed on by the government offices and the local governments⁶. The handover and acceptance agreement between the local government and the government office was to be concluded by October 31st, 2012. The transfer of the right of use was to go ahead regardless whether an agreement was reached or not. Had there been no decision between the parties concerned by the deadline or only a partial one, then a commissioner appointed by the government was to make a decision with an administrative decree by November 15th, 2012.⁷

Besides the aforementioned declarations, the Jártv. involves the amendment of 80 acts that settle roles and jurisdictions as well⁸.

Government Decree no. 174/2012 (VII. 26.) published in the 101st issue of the Official Hungarian Journal on the amendments of government decrees related to the establishment of the (metropolitan) district offices amends 92 (!) acts to meet the duties of Jártv.

Government Decree no. 218/2012 (VIII. 13.) (hereinafter Korm. rend.) published in the 107th issue of the Official Hungarian Journal wraps up the legislative process of the establishment of the district system⁹. This decree gives a detailed overview of the district office's department structure and jurisdiction as well as describes the rules of the handover and acceptance taking into account its second addendum. According to further provisions of the decree, once an agreement has been reached the transfer of assets shall take place on 1st January, 2013, with minutes recorded¹⁰.

III. The main provisions of the “Agreement Template”

The second addendum of the decree is an “agreement template¹¹” that contains the specific rights and obligations of the local governments as the benefactor and the government office as the beneficent, settles the transferring of assets and personnel and specifies further provisions related to the handover. As the name “agreement template” suggests and based on the legal situation set by the general practice, we may conclude that the wording of the agreement can be modified by both parties on a case by case basis. We should bear in mind Article 3, paragraph of Jszt. that states that “*the normative provisions of the statute can be found within*

⁴ It has not (yet) been specified by the lawmaker what competences will be transferred to the district offices; a section that reads “competences defined by the statute” allows for a later decision

⁵ According to Article 1, paragraph 3, of Act CXXXVI of 2010 on the amendment of related acts on the metropolitan and county government offices, the territorial integrity and establishment of the metropolitan and county government offices, beginning on January 1st, 2013, the district offices are part of the government office organization

⁶ Article 2, paragraph 2, of Jártv.

⁷ Article 5, paragraph 5, of Jártv.

⁸ BARTA, ATTILA: The development of the lower-mid level public administration in 2012. Main observations on the duties and organization of the district offices. in *Codification and Public Administration*, Issue 2012/2, pp. 32-35

⁹ The intention behind the Ministry of Public Administration and Justice Decree no. 50/2012 (XII. 4) is to amend decrees and thus create legal harmony around the establishment of the district offices

¹⁰ Article 11, paragraph 3 of Korm.rend.

¹¹ Article 11 paragraph 5 of Korm.rend.

the sections and addenda of the statute.” Consequently, the “agreement template” of the second addendum of Korm.rend. may no longer be considered a template, which means it cannot be modified on a case by case basis.¹²

Enlisting each and every provision of the “agreement template” would be beyond the scope of this study; nevertheless, highlighting a few essential provisions would be sufficient to illustrate my point.

The first regulation settles real estate affairs, more precisely the handing over of the exclusive right of use of some local government property; right after the transfer of property the right of mutual use is established. As part of the second step, the parties concerned settle the circumstances of the transfer of local government property rented or in any other way contracted. The third part of the template is dedicated solely to the transferring of local government property that has mortgage on it. In the followings, the legislator set down provisions concerning movable assets and employees, to establish the aforementioned property administration law that regulates property management conditions of a contract to be signed by July 30th, 2013. At the end of the “agreement template” are miscellaneous provisions concerning the handover and acceptance process such as the right of use shall be registered by the parties together (the registration permit must be declared by the benefactor in writing), and throughout the execution both parties will act in accordance with the provisions of the statute and in good faith.

The “agreement template” – in the light of the aforementioned Jszt. provision – gives the impression that every local government will surrender certain property; moreover, that every local government is possessing properties with the aforementioned different legal standings.

III.1. The non-existing forms of the agreement

In fact, however, local governments fall into three categories based on the content and the actual execution of the agreements¹³:

1. Agreement between the district seat and local branch

Settlements under this category have the most comprehensive agreement because besides the personnel and movable assets (computer hardware and software included) these settlements hand over real property as well.

2. Agreement between the Regional Clerk’s Office and an individual settlement (the ones that would not qualify for the previous category)

Under this agreement only personnel and moveable assets are handed over.

3. District office associate agreement¹⁴

The district office associate is a person who calls on different settlements for a few hours or days to register residential requests and relay them to the district offices to be processed. In this case, the local government allocates office space and equipment for a specific period of time for the associate.

¹²The “agreement template” was to be applied to over 2000 local governments nationwide

¹³ The categorization is not meant to be taxative; naturally, other perspectives can be applied

¹⁴Article 1, paragraph 1 of Korm.rend.

III.2. Obstacles in implementing the “Agreement Template”

Based on what I have established so far, I am summing up the circumstances in eight points that complicate the implementation of the “agreement template” as statutory law:

1. Normativity

The agreement cannot be tailored to properly reflect the will of the parties concerned.

2. The “violation” of norm-clarity¹⁵

It is mainly a practical issue as it is unclear why the government office is the signatory party on behalf of the Hungarian State when obtaining the rights of use and how the two entities are logically connected¹⁶.

3. Statute redundancy

According to paragraph 3 of the new Jat., “*a statute shall not repeat provisions of the Constitution or of another statute that according to the Constitution a statute cannot contradict.*” Nevertheless, on many occasions the “agreement template” disregards this prohibition especially in the introductory provisions.

4. Inconclusive handover and acceptance process

According to the rules in force, the possession is to be transferred with minutes recorded followed by the signing of the asset management contract.

5. Unenforceable statute

Had there been no agreement by the deadline¹⁷, a government representative would have produced and extended one under administrative resolution.

6. Ill-conceived content

I am referring to the false impression implied by the “agreement template” that every local government will hand over real property of its own, rented, or otherwise contracted, etc.

7. Confliction

According to the “agreement template”, both parties will act according to provisions of relevant statutes throughout the execution of the agreement. In my opinion, this applies for the provisions of Act CXLI. of 1997 on land registration (hereinafter Inyvtv.) because according to the “agreement template” a property registration permit is required even though the legislators should have omitted this prerequisite¹⁸. The “agreement template”, however, is lacking

¹⁵According to Article 2, paragraph 1, of new Jat. it should be a basic principle in legislation (see also Constitutional Court Decision no. 26/1992 (III.5))

¹⁶ It is owing to this situation that a local government as benefactor (who had a right of use on a property for which another agency had asset management rights) requested the trustee to register the right of use. The peculiarity of the case is that the owner of property was the State of Hungary, for whom it is unnecessary to register the right of use (the local government attempted to register the right of use based on the “agreement template” instead of Jártv.)

¹⁷ Not one agreement was signed by October 30th, 2012 (see: <http://jarasok.com/jarasi-hirek/a-kormanyhivatal-dontott-a-szegedi-jarasi-hivatal-kialakitasa-ugyeben.html> December 14th, 2012)

¹⁸ Since the right of use and the property management rights are already parts of Jártv. in Korm. rend. the legislator’s intention of not requesting a “registry permit” as part of the “agreement template” should have been declared (a permit required by Inyvtv.) A similar ordinance can be found in paragraph 4, of Jártv. that clearly states that the right of use “*should be registered in the land registry free of charge.*”

provisions necessary for land registration¹⁹

8. Occasional wording errors

Does not compromise the enforceability of the “agreement template” per se, but it does compromise quality codification.

It is the district office associate agreement that is the least covered by the second addendum of Korm. rend. In my opinion, this is the case where the biggest contradiction lies between the intention of the legislator and the practical realization of the agreement.²⁰

Based on what we have discussed above, we can outline two areas where the “agreement template” and the practical realization contradict each other:

1. Codification process

- a) if we strictly define codification as the technical implementation of the titles, chapters, and sections in their relations to each other than the root of the contradictions lies somewhere else
- b) if we define codification as the manifestation of the will of the legislator we may encounter the Gordian knot of whether the “agreement template” is promulgated as an addendum or appendix from a legislative perspective.

2. Legislation

Let me demonstrate what I mean by legislative error:

“Two codificators are walking down the street when they notice a sign in a fish shop: “Today fresh fish to be had here.”

They stop to contemplate and after interpreting the message from a legislative perspective they come up with the following observations:

1. *“Today” is absolutely redundant because the shop is open for customers to take advantage of the commercial services of the shop*
2. *“Here” is also redundant because fish is available in this particular store and not in a neighboring, let’s say, bike shop.*
3. *The word “fresh” implies that other times, during the rest of the year customers may not have the good luck of purchasing fresh products here. Obviously, this not what the sign meant to suggest.*
4. *As with the previous instances the word fish might also have been omitted because it is clear for everyone that it is fish that you can buy in a fish shop.*

The only phrase in the sentence that is justifiable is “to be had” but without context it is not interpretable so it is useless.”

The point of this parable is to show that with the second addendum of Korm. rend. as an “agreement template” the legislator strayed onto a path of over control. This over control caused the aforementioned contradictions and errors.

With all this said, my opinion is that codification faults are secondary to faults around the legislative procedures. To prove my point, had the legislator abandoned the intention to create the “agreement template”, the question of the codification would never have occurred in the first place.

In case the legislator had insisted on settling the handover with an agreement, this

¹⁹ See Article 32, paragraph 1, point (b) and paragraph 4 as well as the Ministry of Rural Development Decree no. 109/1999 (XII.29) 70§ on the execution of Act CXLI. of 1997 on land registration

²⁰ What I have in mind is the centerpiece of my enquiry, the “agreement template”

agreement to serve as a template to meet unique situations would have made a much greater service for the government offices as an appendix for the Korm. rend., considering that only sections of a statutory law or addenda have normative authority²¹—meaning appendices do not.²²

IV. The legislator's finding

According to the amendment effective from January 1st, 2013, it will be the metropolitan and local government offices possessing the rights of use over the transferred assets and not the State of Hungary, and at the same time, statutes on the asset management rights will be annulled. This scenario would have simplified the three-step-process of establishing the administrative district offices, namely the agreements, the minutes, and asset management contracts; it would also have posed (because of the “agreement template”) another problem by creating a conflict between the regulations and the thousands of agreements.

This bill was eventually shelved because it carried a serious problem. Instead, on December 27th, 2012, Act CCX. of 2012 was published in the Official Hungarian Journal amending acts on the operations of metropolitan and local government offices as well as amending Act CXL. of 2004 on the general rules of service and procedures of the administrative authorities and related acts (hereinafter amendment). In my opinion, the legislative intention behind this act is to transfer assets to the district offices by means of a statutory law instead of individual agreements between the (metropolitan and county) government offices and local governments. According to Article 50, paragraph 1, of the amendment, the assets necessary for state administration functions will remain to be used by the State of Hungary for free of charge, but the rights of use will be with the metropolitan and county government offices²³. As per Article 52 of the amendment “*the Land Title Office enters a free rights of use –taking Article 89, paragraph 5 into consideration- in the land registry for the metropolitan and county government offices.*” The incorporated Article 89, paragraph 5, contains the technical differences between the bill and the amendment. This section amends the contradictions in the bill. According to Article 89, paragraph 5, of Jártv. “*instead of registering the property management rights, the free right of use shall be registered regardless of standard procedures in land registration.*” The amendment, besides omitting the establishment of an asset management right²⁴ (and land registry entry), confirms my assumption that the current codification trends, the kind we saw with the “agreement template” is over-regulated. I believe that taking the aforementioned minutes alone during the transfer process would have saved a lot of effort for both parties.

It is satisfying to see from the legislator's part to have amended the provisions of Jártv. before January 1st, 2013, that simplified procedures of the (metropolitan) district offices' jobs imposed by law.

²¹ Article 3, paragraph 1 of Jszt.

²² I believe the apprehensiveness for not being able to produce a standardized, controllable agreement and handover and acceptance procedure was unjustified because technical directives and advisory correspondences by the Ministry of Public Administration and Justice have always been followed properly

²³ With this amendment a logical connection I was missing in point 3.2 has been created between the State of Hungary and the metropolitan and county government offices

²⁴ The establishment of asset management rights is only prescribed by the amendment when a local government offers a property that adequately caters for administrative needs for the State of Hungary

Works cited

Barta, Attila: *The development of the lower-mid level public administration*. in 2012. *Main observations on the duties and organization of the district offices*. in Codification and Public Administration, Issue 2012/2,

The Constitution of Hungary (25 April, 2011)

The Constitution of Hungary

Const. Court decision 121/2009 (XII.17)

Const. Court decision 26/1992 (III.5)

Act CCX. of 2012 amending acts on the operations of metropolitan and local government offices as well as amending Act CXL. of 2004 on the general rules of service and procedures of the administrative authorities and related acts

Act 2012 XCIII. on the formation of the districts and on the necessary amendments of related acts

CXXX. of 2010 on legislation

Act CXXVI of 2010 on the metropolitan and county government offices, the amendment of territorial integrity, and the establishment of the metropolitan and county government offices

Act CXLI. of 1997 on land registration

Act XI. of 1987 on legislation

Ministry of Public Administration and Justice Decree no. 50/2012 (XII. 4) by the amending decrees on the establishment of (metropolitan) districts within the jurisdiction of the minister

Government Decree no. 218/2012 (VIII. 13.) on the (metropolitan) district offices

Government Decree no. 174/2012 (VII. 26.) on the amendment of government decrees related to the establishment of the (metropolitan) district offices

Ministry of Policing and Justice Decree No. 61/2009 (XII.14.) of 2009 on codification

Ministry of Rural Development Decree no. 109/1999 (XII.29) on the execution of Act CXLI. of 1997 on land registration

Government Decree No. 1299/2011 (XI. 1) on the establishment of the district system

Zárol Evelin PhD-hallgató,
Pécsi Tudományegyetem Politikatudományi Doktori Iskola

Amiről Ausztria hallgat¹

A könyvet, témáját illetően, napjaink el-, be-, és kivándorlási trendjeit, miértjeit, okait tekintve különösen aktuálisnak gondolom.

Az emberek országokon átívelő vándorlása, egyik országból másikba történő (ideiglenes, vagy végleges) áttelepülésük megannyi tapasztalatot, kérdést, problémát generál az emberi jogok megvalósulása-, vagy épp meg nem valósulása terén.

A könyv Ariana (név megváltoztatva) esetének bemutatásával indul, akit egy nemzetközi misszió keretében, a gyermekprostitúció és leánykereskedelem (egyik) áldozataként, akut életveszélyben hoztak az egykori M.-ből Ausztriába 2000-ben, 16 évesen. Nem ő választotta Ausztriát, mint befogadó országot, hanem Ausztria őt. Ennek ellenére 12 év eltelte után sem tudhatja magát biztonságban, sem tartózkodási engedélyét, sem pedig jövőbeli esélyeit tekintve. A ma 28 éves, csinos nő esetében kívülről nyoma sincs a történeteknek. Ám a felszín alatt Ariana egész életére kiható, a sorozatos traumák okozta, pszichiáterek által is diagnosztizált személyiségzavar rejlik...

Brickner az idegenek jogainak érvényesülését egy-egy (Ausztriába bevándorolt-, illetve menekült személy, illetve család) esete kapcsán járja körül (pp: 11-51, 59-72, 97) nézeteit azokra vonatkoztatva fejt ki, mélyen beleásva magát az ügyel kapcsolatos lehetséges politikai okok vizsgálatába, boncolgatásába. Ausztria bevándorlási politikájának – nem feltétlen – csökönységét, szerinte csődjét, a média által is nagy erővel felkarolt koszovói Zogaj családdal illusztrálta. A Zogaj család, valamint az idegenek jogainak érvényesülése tekintetében Brickner egy 2008-ban tartott szakmai esten is hangot adott már e témával kapcsolatos nézeteinek (Österreichischer Frauenrat Themenabend Migration am 16.01.2008)

(A Zogaj család – 5 gyerekkel - 2002-ben döntött úgy, hogy elhagyja a háború sújtotta, számukra semmiféle lehetőséget nem nyújtó Koszovót és – illegálisan – Felső - Ausztriába menekült. Társadalmi nyomásra felmerült, hogy esetleg humanitárius alapon Zogajék megkapják a menekült státuszt, ám ezt a megoldást már az akkor hivatalban lévő belügyminiszter is elutasította, mondván, a kormány nem enged a „nyomásnak”. Az öt gyerek közül Arigona azonban gyermekkorán nagy részét már Ausztriában töltötte. Erre a tényre alapozva Heinz Fischer államfő 2009. év végén azt nyilatkozta, hogy a lányt méltányossági alapon megilletné az osztrák állampolgárság, illetve mivel az illegális bevándorlás nem az ő bűne volt, nem büntethető.)

Arigona esete kapcsán Brickner a Der Standard-ban már korábban is úgy közelített az ügy „kezelési módjához”, hogy Günther Platter osztrák belügyminiszter és annak hivatalnokai kvázi zsarolásnak látják majd a lány kétségbeesett reakcióját (elrejtőzés és öngyilkossággal való fenyegetőzés), és a miniszter a presszió súlya alatt sem engedve kemény visszautasításban részesíti majd Arigona Zogajt.

(Der STANDARD-Kommentar: „Der Stärkere gibt niemals nach” von Irene Brickner. „Der Zogajs-Ausweisebescheid dokumentiert eine Politik ungerechtfertigter Härte”; Ausgabe

¹ Irene BRICKNER: *Schwarzbuch Menschenrechte. Worüber Österreich schweigt*. St. Pölten – Salzburg – Wien: Residenz Verlag im Niederösterreichischen Pressehaus, 2012.

vom 15.6.2010.http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20100614_OTSO282/der-standard-kommentar-der-staerkere-gibt-niemals-nach-von-irene-brickner

Így is történt, a miniszter a 2005-ös letelepedési-, és tartózkodási törvény 72. paragrafusára hivatkozva elutasította Arigona tartózkodási engedélyre vonatkozó kérelmét. Vajon az elutasítás oka kereshető-e pusztán az akkor épp közelgő alsó-ausztriai választásokban? Minden valószínűség szerint az okok ennél azért mélyebben keresendők. Méghozzá annak tényszerűségében, hogy a család 2002-ben annak ellenére menekült Koszovóból Ausztriába, hogy menekültügyi kérelmüket korábban már elutasították, vagyis hogy a családnak Ausztria nem adott legális tartózkodási engedélyt. Az is tény továbbá, hogy az „idegen lét” –tel kapcsolatos dolgok (menekültügy és tartózkodással kapcsolatos ügyek) Ausztriában a nyilvános, mindenkit megillető biztonsági ügyekhez tartoznak (Brickner, Österreichischer Frauenrat Themenabend Migration am 16.01.2008.) Az állampolgárok biztonságának fontosságát, annak szavatolását szem előtt tartva, pedig máris nem játszanak szerepet olyan emberi tényezők, mint hogy van itt egy fiatal, aki, miközben az országban maradás jogáért harcolt, gyerekkorának nagy részét már Ausztriában töltötte. Valójában az idegenlét „kezelése” Ausztriában a rend fenntartása érdekében végzett munkához tartozik, és a bűnözés megelőzése érdekében folytatott harccal (például emberkereskedelemmel és a hozzá kapcsolódó maffiahálózattal) azonosítják. Ez a rend-központúság pedig jól megmutatkozik abban is, hogy a belügyminiszter, mint a rendőrségi humanitárius „megoldások” legfelsőbb vezetője, ha ez jogilag nem megy máshogy (mint ahogy ezt Zogaj esetében javasolták), utolsó és egyszemélyi felelős. Ha Platter érdemben dönteni akart volna, akkor mellőznie kellett volna a polgárok érdekében végzett biztonságpolitikai lépések szigorú betartását. Nem így tett. Talán, mert ez számára politikailag túl rizikósnak tűnt...

A pártok (ÖVP, FPÖ, SPÖ) által - kivétel a Zöldek – 2005-ben elfogadott (2006. január 1-jével életbe lépett) idegenekkel kapcsolatos törvénycsomag (Fremdenrechtspaket 2005) pedig nem kínál másik alternatívát: nincs olyan tartózkodást megalapozó engedély, amit az illetékesek indítványozhattak volna, illetve amely átjárható kritériumok mentén dönthettek volna.

(A Fremdenrechtspaket 2005 magába foglalja a 2005-ös Asylgesetz – t, vagyis menekültügyi törvényt; a 2005-ös Fremdenpolizeigesetz – t (FPG), azaz az idegenrendészeti törvényt; illetve a 2005-ös Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz –t (NAG), a letelepedési és tartózkodási engedélyről szóló törvényt. Az utóbb nevezett törvény tartalmazza a tartózkodási engedély megadásának, illetve meghosszabbításának feltételeit. Az FPG rendelkezik a vízum követségeken keresztül történő megadásának folyamatáról, valamint általános idegenjogi eljárási folyamatokról. A NAG pedig egy pontos megkülönböztetést fogantatosít a tartózkodási és a letelepedési engedély között. A cél, pedig e tekintetben az, hogy minden tartózkodási ok egyben az adott személyt beazonosító dokumentum is legyen. A dokumentumnak tehát egyfajta igazolvány funkciót is be kell töltenie. A tartózkodási-, és letelepedési engedély alosztályokra történő felosztásához új jogcímekeket alkottak. A tartózkodási engedély jogcímeihez csak az olyan határozott idejű letelepedési jogcímekek tartoztak, mint például: családtag tartózkodási engedélye, mely épp úgy határozott időre szóló, mint a családtag tartós időre szóló tartózkodási engedélye, valamint a különféle tartózkodási engedélyek egy „lejáró” tartózkodási engedély miatt. A törvény alapvetően különbséget tesz a korlátozott, illetve korlátozás nélküli letelepedési engedély között a hozzátartozók, a kulcsfontosságú munkaerő és a kereső tevékenységet végzők esetében. A kereső tevékenységet végzők abban az esetben kaphatnak tartós letelepedési engedélyt, ha havonta legalább 1300 euró jövedelemmel rendelkeznek ahhoz, hogy Ausztriában élni tudjanak. Egy fontos megkülönböztetés volt a letelepedési engedély, a kulcsfontosságú munkaerő, valamint a korlátozott letelepedési engedély között. Azok a bevándorlók, akik munka miatt jöttek Ausztriába, kulcsfontosságú munkaerőként lettek besorolva. A

tartózkodási engedéllyel kapcsolatos szabályozások ezen kulcsfontosságú munkaerő esetében, a korábbi szabályozást figyelembe véve, változatlanok maradtak. Az első tartózkodási engedély 18 hónapra adható. Azoknak a bevándorlóknak, akik nevezett tartózkodási engedéllyel rendelkeznek, akkor van esélyük egy korlátozott letelepedési engedélyre, ha eredeti tartózkodási engedélyüket meghosszabbították. Először is abban az esetben, amikor a munkaügyi központ munkavállalási engedélyt ad egy további kereső tevékenység végzésére, akkor illeti meg az embert a „korlátozott tartózkodási engedéllyel rendelkező” megnevezés.

Emellett egy további tartózkodási-, és letelepedési jogcím is bevezetésre került. Az Ausztriában letelepedett idegenek családtagjainak kiköltözése, letelepedése, azok tartózkodási engedélyének típusától függ. A letelepedési jog emellett családtagokhoz kötődött. A korlátozott letelepedési engedélyt abban az esetben adták meg, ha egy kvótahely rendelkezésre állt. Az új szabályozás viszont előírta, hogy a korlátozott letelepedési engedély 12 hónap elteltével egy korlátlan letelepedési engedéllyé válhatott. Ez pedig kereső tevékenységre jogosíthatott. A családtagok csak egy határozott idejű letelepedési engedély után tudták a tartós - hosszú távú – tartózkodási engedélyt megkapni. A hozzátartozók letelepedési engedélyét a jog határozott idejű letelepedésnek írta le anélkül, hogy kereső tevékenységet végezhetek volna, aminek akkor kellene így lennie, ha egy kvótaköteles változás ment volna végbe.

Ezt az idegenjogi törvénycsomagot számos kritika is érte már. Példaként szolgálhat az őrizetbe vett éhségstrájkot folytató személyek kényszerített táplálása, vagy a bevándorlók számára előírt kötelező nyelvi tanfolyam „új integrációs egyezmény” elnevezéssel. Az új integrációs egyezmény célcsoportja a tartósan-, illetve hosszú távon letelepedett harmadik országból érkezők.

Stefanie Schmiderer (Mag.phil.): Das Fremdenrechtspaket 2005 und die Schaffung neuer Differenzierungen. Diplomarbeit. Integration: Schlagwort - Zauberwort – hohles Wort. Eine historische und begriffliche Auseinandersetzung im Kontext der österreichischen Immigrationsgeschichte 1970-2005. Wien, im März 2008. Studienkennzahl et. Studienblatt: A 312295)

Arigona és családja esetében tehát az volt az eredendő probléma, hogy *illegálisan* jöttek Ausztriába.

Az érvényben lévő, az ország saját, osztrák állampolgárainak érdekeit védő biztonságpolitika alapja az, hogy az esetek százai, ezrei esetében az egzisztenciális létet is fenyegető szigorúság várható. Ez a szigorúság, keménység pedig olyan döntéseket vonhat maga után, mely az emberi jogok európai egyezménye (római egyezmény) szerint átjárhatatlanok és kétes eredetűek. Az emberi jogok betartása, biztosítása az államok központi kérdései között kell, hogy szerepeljen, mert csak az azonos és mindenkire egyaránt érvényes szabályok tudják megakadályozni az emberi igazságtalanságokat.

Zogaj esetét legfelsőbb szinteken az ausztriai alkotmányos bíróság, a strassbourgi emberi jogi bíróság elvárásainak megfelelően nyilvánosságra hozott szempontlistája alapján vizsgálta és ennek megfelelően mérlegelte a kiutasítás eshetőségeit is. (A belügyminiszter Günther Platter és Josef Pühringer felső-ausztriai tartományfőnök 2007. szeptember 26-án tárgyaltak a humanitárius tartózkodási engedély megadásához szükséges szempontlistáról) A végleges döntést megalapozó szempontok az alábbiak voltak: az Ausztriában való tartózkodás időtartama, a családi élet (meg)léte, az integráció foka, a saját hazához való kötődés, kapcsolat, a (korábban már említett) nyilvános (biztonságvédelmi) rend követelményeinek való megfelelés. Ezen utóbbi szemponthoz, szorosan kapcsolódik annak ténye – mint ár korábban említettem -, hogy a családfő annak ellenére menekítette családját Ausztriába, hogy korábban menekültügyi kérelmét már *elutasította* az állam. Tehát az osztrák belügyminiszter a Zogaj család esetében a rendőrségi-, és egyben biztonságpolitikai szempontokat figyelembe vevő szempontok mellett érvelve foglalt állást.

De inisprudencia et iure publico

Azt gondolom, hogy az állásfoglalás helyén való. Hisz ha egy országnak meg vannak a saját biztonságpolitikai szempontjai a polgárok számára a társadalmi rendet fenntartó és egyben azt szavatoló rendszer fenntartására – akkor, még ha minden egyes Zogaj családhoz hasonló, ugyanakkor nyilván egyéneként, személyenként, családonként más és más – esetről lévén is szó, a döntés meghozatalában a közös, az iránymutató, az egy irányba mutató morál fenntartása kell, hogy elsődleges szempont legyen. Ha ebben az - egész osztrák államot megmozgató és rendkívül élénk médianyilvánossággal követett - esetben más döntés született volna, az maga után vonta volna az osztrák állam addig kiépített biztonságpolitikai rendszerének akár összeomlását...

A Zogaj ügyben hozott végleges döntésnél Platter belügyminiszternek nem kellett a fent hivatkozott szempontot kényszerítő erőként alkalmazni, mert esetükben egy *humanitárius tartózkodási* engedély iránti kérelem elbírálásáról volt szó, nem pedig egy kiutasítás eshetősége feletti döntésről...

(2012. februárjában Arigona – tekintettel arra, hogy az utolsó évet végzi az általa megkezdett iskolában – Höhere Lehranstalt für Wirtschaftliche Berufe – egy határozott idejű tartózkodási engedélyt kapott, amely meghosszabbításokkal, és 5 év elteltével határozatlan idejű tartózkodási engedéllyé válik.)

Rainer Bauböck migrációkutató szerint évente mintegy 70.000 fő érkezik bevándorlóként Ausztriába, melynek egy része tovább is vándorol. Ebből 60.000 fő bevándorló egyáltalán nem érintkezik a fentebb részletezett szigorú szabályokkal egyrészt azért, mert valamely más EU tagállamból érkeznek, vagy mert, egy már bevándorolt személyhez csatlakozik a többi családtag. Vagyis körülbelül 10.000 ember esetében beszélhetünk extrém szigorú bevándorló és menekültügyi politikáról Ausztriában. („Menschen, die kommen, werden abgeschreckt”. Redaktion, 22. April 2008, 17.07. Unbequeme Wahrheiten über das heimische Fremdenrecht bei einer STANDARD-Diskussion. http://derstandard.at/3139276?sap=2&_pid=8178551)

A migráció kérdésének valódi kihívásait Irene Brickner az alábbiakban látja:

Elsősorban: A menekülthullám és a klasszikus migráció közötti határvonalat egyre nehezebb meghúzni. Azoknak az embereknek az aránya, akik hazájukat politikai, vagy szociális okokból hagyják el, egyre csekélyebb lesz. Előtérbe kerülnek viszont azok okok, melyek állampolgári jogokhoz, vagy egzisztenciális okokhoz kötődnek. Ugyanakkor itt fontos megemlíteni a klímavándorlást is. Felvetődik tehát a kérdés, hogy a migrációt kiváltó ezen új okok kellőképpen meggyőző erejűek, illetve a társadalom számára elfogadhatók, vagy azok az emberek, akik ilyen „háttérrel” érkeznek pusztán azok is a gazdaságra negatívan ható tényezőnek számítanak-e.

Másodsorban: Európában jelenleg nincs bevándorlási perspektíva, így ezeknek az embereknek a tömege, az úgymond „menekültnek tűnik” kategóriába tartozik. Fontos lenne tehát ezen bevándorlási jövőkép megfelelő szintű kialakítása és alkalmazása (ezeken az alapokon vizsgálva a Zogaj család esetét, ők is a klasszikus bevándorlókhoz lennének sorolhatók).

Irene Bricknerrel szemben (aki a tágabb értelemben vett bevándorlás kérdéseit elsősorban érzelmi, „emberjogi” szempontból közelíti, és ily módon meglátásom szerint nagyobb tömegeket tud megmozgatni, illetve a téma, az ügy fontosságát illetően maga mellé állítani), más megvilágításba helyezi a kérdést Dr. Ingrid Nowotny a Gazdasági és Munkaügyi Minisztérium (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit – BMWA) Munkanélküliek biztosításának és Munkamigrációval kapcsolatos Foglalkoztatáspolitikai szekciójának vezetője (Österreichischer Frauenrat Themenabend Migration am 16.01.2008). Nowotny a Zogaj család esetével kapcsolatban úgy véli, hogy az eset erős érzelmeket szabadított fel az emberekben, ugyanakkor fontos látni azt is, hogy nagyon sok ehhez hasonló eset van még, ami miatt nem szabad ebből az egy esetből messze menő következtetéseket levonni. Nowotny

a témához fűződően kiemeli azt is, hogy az EU-n belül Auszriában a legmagasabb az EU-n kívüli (pl. Törökország, egykori Jugoszlávia) országokból érkezők aránya az összlakossághoz mérten. Kiemelte továbbá azt is, hogy Ausztria sokat köszönhet az ezekből az országokból érkező embereknek, munkavállalóknak, hisz amikor a hetvenes években akut munkaerőhiány volt az építő-, illetve a textiliparban, akkor Ausztria számíthatott ezekre a munkásokra. Azonban fontos azt is látni, hogy minden egyes bevándorlás, hatással van a közösség egészére. Az ország, pedig köteles ezeknek a bevándorlóknak egy tartós, emberhez méltó életet biztosítani. Vagyis ügyelni kell arra is, hogy a hosszú távú munkalehetőség is biztosított legyen. Korábban a tartózkodási engedélyhez elegendő volt a szándék, hogy valaki dolgozni akar. Ma, pedig már ehhez szorosan kapcsolódik a tartózkodási-, és munkajog intézménye is. Más országokkal való összehasonlításban Ausztria, pedig nagyvonalúnak mondható abban a tekintetben, hogy a bevándorlók jelentős része valamely családtagja révén jön az országba. Nowotny tehát amellett érvel, hogy meg kell tartani a menekültekre, illetve egyéb bevándorlókra vonatkozó eltérő, szigorúbb szabályozást.

Az integrációért felelős államtitkár Sebastian Kurz (ÖVP) 2012. júliusának elején prezentálta Ausztria 2012. évi Integrációs Jelentését, mely előrelépéseket fogalmaz meg az integrációs politikában, ugyanakkor Kurz az öröm ellenére realiztikus maradt és megfogalmazása szerint a kérdést illetően Ausztriának még végtelenül sok tennivalója van.

Az osztrákok kedvezőtlen véleménye a bevándorlókról csak nagyon lassan javul. 2010-ben a lakosság több mint kétharmada (69%) vélekedett úgy, hogy az integráció inkább rosszul funkcionál. 2012-ben ez az arány már csupán a többséget (56%-ot) jelenti (Neues Volksblatt Dienstag, 10. Juli 2012 p.: 3.)

2011-ben 14%-kal emelkedett az Ausztriába bevándorlók száma. 130.000 fő jött Ausztriába, míg 95.000 ember (osztrák állampolgár és külföldi egyaránt) vándorolt el az országból. A bevándorlók többsége (72.000 fő) az EU-országokból érkezett. A legtöbb bevándorló Németországból (6500 állampolgár), Romániából (6200 fő) és Magyarországról (4400 fő) jött. A volt Jugoszláviából jövők 2500 fővel, míg a Törökországból jövők 600 fővel vannak többen (OÖ Nachrichten Dienstag, 10. Juli 2012 p.: 22).

A 2012. évi Integrációs Jelentés szerint Ausztriában 971.000 fő külföldi él (mely a teljes lakosság 11,5%-a). Mintegy 1,6 millió főnek (18,9%) van migrációs „háttere”. Ausztriában összesen 227.000 fő német, 209.000 fő egykori jugoszláv állampolgár, 186.000 fő török él. 6,75 millió osztrák az, akinek nincs migrációs háttere (APA/Stat).

A külföldiek esetében 25%-kal magasabb a szegénységgel veszélyeztetettek aránya, mint a „hazaiak” esetében (11%). A migránsok esetében kevesebb az egy főre jutó lakásnagyság – négyzetméter aránya is („hazaiak” esetében 44 m²/fő, bevándorlók esetében 31m²).

A jövőben az integrációs politikának két központi kérdésre kell koncentrálnia a vallásra és az értékekre. Ennek felmérésére 2012. év októberéig állampolgársági tesztet fognak kitöltetni az Ausztriában élőkkel. Emellett Kurz a képzési rendszerben is változásokat sürget. Évente mintegy 8000 fő fiatal végzi el, ugyanakkor – nyelvi problémák miatt - nem fejezi be az iskolát. Vagyis fennáll annak veszélye, hogy az ország egész generációt veszít ily módon el. A probléma megoldásához- a fiatal migránsok érdekében - ez év őszéig az osztrák állam képzési koncepciót fog kidolgozni. Emellett kötelező lesz egy második óvodai év azon gyerekek számára, akiknek erre nyelvi szempontból szükségük van...

Az integrációs és migrációs politika kihívásai, feladatai többek között a képzés, valamint a munka, területén már 2010-ben megfogalmazást nyertek (Wachstum – Beschäftigung – Integration. Positionen der Österreichischen Sozialpartner zu Zentralen Herausforderungen der Zukunft – Kurzfassung. Bad Ischler Dialog 2010. Wirtschaftskammer Österreich, Bundesarbeitskammer, Österreichischer Gewerkschaftsbund, Landwirtschaftskammer Österreich) az alábbiak tekintetében:

Képzés: A már fentebb említett nyelvi képzési koncepció megalkotása az óvodás kortól kezdődően. Iskolareformok az esélyegyenlőség és az egyik osztályból a másikba való átengedés növelésére. A nemspecifikus jellegzetességek figyelembe vétele a képzés-, valamint a foglalkozás megválasztásánál. Olyan pályaorientációs kínálat kiépítése mely figyelembe veszi a migrációs háttérrel rendelkező tanulók igényeit, szükségleteit. A különböző rétegekből származó szülők szocioökonómiai és szociokulturális információk helyzetének kiegyenlítése. A beszéd-deficitások és az analfabétizmus megszüntetése. A bevándorlók képzettségi szintjének emelése. A hozott képesítések lehetőség szerinti legjobb kihasználása az osztrák munkaerőpiacon.

Munkaerőpiac: A szakmai mobilitás emelése a migrációs háttérrel rendelkező személyek esetében. Jövőorientált szakmai első képzés biztosítása a fiatalok részére. A külföldön szerzett szakmai képesítések és készségek jelentősen jobb hasznosíthatósága a munkaerőpiacon.

Arra a tényre alapozva, hogy az Ausztriában élő, migrációs háttérrel rendelkező személyek jelentős hányada alacsony képesítéssel rendelkezik, a jövőben a magasabban kvalifikált bevándorlókra kell helyezni a hangsúlyt.

Ehhez, a 2010-ben megfogalmazott igényhez kapcsolódóan fontos megemlítenem az Ausztriában 2011. július 1-je óta érvényes piros – fehér – piros kártyát. A piros – fehér - piros kártya a nem EU-országokból Ausztriába történő munkaerő-migráció kvalitatív szintjének felmérésére szolgál. Ennek a kritériumok által vezérelt bevándorlási rendszernek (pontrendszernek) a bevezetésével Ausztria az európai összehasonlításban élenjáró szerepet vállalt. Objektív kritériumok alapján (szakképzettség, szakmai tapasztalat, nyelvismeret, életkor és hasonlók) világosan bemutatásra kerül, milyen feltételeket várnak el a bevándorlótól; további lényeges szempont az osztrák munkaerő-piaci igény. A harmadik országbeli érdeklődők ezen átlátható rendszer segítségével közvetlenül megtudhatják, hogy bevándorolhatnak-e és milyen feltételekkel. A piros-fehér-piros kártyát a következő kategóriákba tartozó személyeknek szánták: különösen magasan kvalifikáltak, hiányszakmabeli szakemberek, egyéb kulcsfontosságú munkaerők.

Egyfelől látható, hogy Ausztria reagál a bevándorlók fokozódó tömegére, ha és amennyiben a munkaerő-piaci, és képzési, valamint elhelyezkedési esélyeket, lehetőségeket vizsgáljuk. A piros – fehér – piros kártya pontrendszere objektív, racionális és mindenképp az ország hasznára váló szükségesség. A gyermekek nyelvi felzárkóztatása szintén.

Mi van azonban azokkal az emberekkel, akik anyaországuk „üldöztetése” miatt érzik magukat menekülésre kényszerültnek? Iskolai végzettség és hiánypótló szakmai képesítés hiányában?

Irene Brickner Schwarzbuch *Menschenrechte* című könyve nagy volumenű, nehéz emberi jogi kérdéseket, a bevándorlók és menekültek helyzetét boncolgatja Ausztria vonatkozásában. A kérdések sokrétűségét, a téma fontosságát, aktualitását, akutságát hús-vér emberek megtörtént eseteivel, a témában ugyancsak elkötelezett szakértők (mint például Martin Schenk szegénységkutató és a szociális emberi jogok szakértője) megszólaltatásával fokozza. Lesz-e valaha is pozitív fordulat a bevándorlókat és a „hazaiakat” megillető jogok között. Szükséges-e, lehet-e, kell-e egységesen kezelni, ha úgy tetszik egy kalap alá venni őket? Azt gondolom, hogy az emberi jogok kérdéseit illetően, az emberjogi aktivisták és az egyes országokat („gazdasági szemüvegen keresztül” néző) politikusok, képviselők valójában párhuzamos sínpáron haladnak. Márpedig a folyamat, az emberek országokon átívelő menetelése egyre inkább fokozódik, a jelenlegi, a bevándorlókra vonatkozó helyzet megfelelő szintű kezeléséhez pedig úgy, ahogy azt Irene Brickner nagyon is helyesen látja, szükséges Európában egy egységes, a bevándorlásra vonatkozó, hosszú távú perspektíva kialakítása.