

II. ÉVFOLYAM – 1. SZÁM – 2020. MÁJUS

KÜLÜGYI MŰHELY

A KÜLÜGYI MŰHELY ALAPÍTVÁNY TUDOMÁNYOS FOLYÓIRATA

LAPSZÁMUNKBÓL:

SALVADOR NETO LUIS: Az afrikai migrációkezelés mint komplex folyamat

KLOTZ PÉTER: Az Európai Unió korrupció elleni politikája – két lépés előre, egy lépés hátra?

WÁGNER TAMÁS ZOLTÁN: A digitális adók kérdése, különös tekintettel a cseh szabályozásra

GARAI RENÁTA: Nemzetközi törekvések a családon belüli erőszak elleni büntetőjogi védelemre - a távcső túloldalán, Szlovákia és Ausztria

HORVÁTH ATTILA: A nemzetközi együttműködés jelentősége az űrtevékenységben – műszaki elemzésen keresztül bemutatva

NAGY GERGELY: A latin-amerikai országok népszövetségi tagságának hatása az Egyesült Államok Latin-Amerikai politikájára

TÓTH LÁSZLÓ: A stabil kormányzás feltételeinek alapvető változása a 2010-es években Spanyolországban

ZALAI ANITA: Migrációs folyamatok a jelenkori Spanyolország történetében

KÜLÜGYI MŰHELY ALAPÍTVÁNY

IMPRESSZUM

KÜLÜGYI MŰHELY

A Külügyi Műhely Alapítvány online megjelenésű tudományos folyóirata

FŐSZERKESZTŐ

Tóth Zoltán Balázs

SZERKESZTŐBIZOTTSÁG

Antal Gábor

Baranyi Emese Zsuzsanna

Baráth Noémi Emőke

Bederna Zsolt

dr. Budai Péter

Csáky Ádám

Farkas Attila

Gombos Jarmo

Dr. Harangozó Dániel

Héder Klára

Kis Katalin

Kupi Marcell

dr. Merkel Csenge

Dr. Nogel Mónika

Pálfi László

Schvéd Brigitta Kinga

Szabó Levente Gábor

dr. Szalay Gábor

dr. Babus-Szegedi Krisztina

dr. Teleki Bálint

Tóth László

dr. Wágner Tamás Zoltán

dr. Zalahegyi Zoltán

KIADÓ

Külügyi Műhely Alapítvány

1016 Budapest, Mészáros utca 64.

Telefonszám: +3630-473-3508

E-mail: kmszerkesztoseg@gmail.com

Honlap: <http://kulugyimuhelyalapitvany.hu/>

ISSN 2677-0288

Crossref DOI folyóirat azonosító: [10.36817/KM](https://doi.org/10.36817/KM)

A Külügyi Műhelyt a Magyar Tudományos Művek Tára indexeli, valamint a Magyar Tudományos Akadémia REAL repozitórium és az Országos Széchenyi Könyvtár Elektronikus Periodika Archívum és Adatbázis archiválja.

TARTALOMJEGYZÉK

FŐSZERKESZTŐI KÖSZÖNTŐ	5
-------------------------------------	---

BIZTONSÁGPOLITIKA

SALVADOR NETO LUIS: Az afrikai migrációkezelés mint komplex folyamat	7
--	---

EURÓPAI TANULMÁNYOK

KLOTZ PÉTER: Az Európai Unió korrupció elleni politikája – két lépés előre, egy lépés hátra?	27
--	----

LABANCZ ANDREA: Az adatvédelmi jog és a személyes adatok múltja, jelene és jövője az uniós szabályozásban	40
---	----

SZÜCS GÁBORNÉ: Az online kereskedelem térhódítása és szabályozása	59
---	----

VIGH BEÁTA: Az európai uniós védjegy (EUTM) kizáró lajstromozási kritériumai módosulásának hatása a vállalkozások védjegyválasztására... ..	75
---	----

WÁGNER TAMÁS ZOLTÁN: A digitális adók kérdése, különös tekintettel a cseh szabályozásra	97
---	----

NEMZETKÖZI JOG

GARAI RENÁTA: Nemzetközi törekvések a családon belüli erőszak elleni büntetőjogi védelemre - a távcső túloldalán, Szlovákia és Ausztria	126
--	-----

HAJDU GÁBOR: A szabályozási befagyasztás fejlődése és jövője	146
--	-----

NEMZETKÖZI SZERVEZETEK

HORVÁTH ATTILA: A nemzetközi együttműködés jelentősége az úrtvékenységben – műszaki elemzésen keresztül bemutatva	161
---	-----

TÓTH ZOLTÁN BALÁZS: A pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem az észak-afrikai és közel-keleti régióban	178
---	-----

REGIONÁLIS TANULMÁNYOK

BULECA SZIBILLA - CSEPI SZ OLESZJA - REVUCKA IRINA: Biztosítási megállapodás mint az önkéntes biztosítási kötelezettségek keletkezésének alapja Ukrajnában	204
--	-----

ILLÉS VERONIKA: Nemzetállamok, de milyen áron?	216
NAGY GERGELY: A latin-amerikai országok népszövetségi tagságának hatása az Egyesült Államok Latin-Amerikai politikájára	232
TÓTH LÁSZLÓ: A stabil kormányzás feltételeinek alapvető változása a 2010-es években Spanyolországban	251
ZALAI ANITA: Migrációs folyamatok a jelenkori Spanyolország történetében	273

TUDOMÁNYOS ÉLET

SZITA NATASA: Recenzió Mathias M. Siems: A World without Law Professors c. tanulmányához	293
--	-----

LAPSZÁMUNK LEKTORAI	298
----------------------------------	-----

FŐSZERKESZTŐI KÖSZÖNTŐ

A Külügyi Műhely 2020/1. lapszámának összeállításakor a koronavírus-járvány már nemcsak egy távoli országban ismert jelenség volt, hanem Európában és így Magyarországon is drasztikusan átalakította a mindennapi életünket. Bár világszinten a nemzeti kormányok eltérő reakcióidővel és intézkedésekkel válaszoltak a fenyegetésre, általánosságban megállapítható, hogy azok erőteljes kihatással voltak az élet minden területére.

Annak érdekében, hogy a járvány általi megbetegedések és halálozások száma csökkenjen, teljes szektorokat kellett leállítani, és a betegséggel leginkább sújtott országokban pedig kijárási tilalmat is elrendeltek. A nemzetgazdaságok részleges leállása azonnal érezte negatív hatásait, úgy mint egyik napról a másikra emberek százezreinek megélhetése került veszélybe a fejlett országokban, míg a fejlődő – jellemzően afrikai és belső konfliktusokkal terhelt országokban – a pusztá létfenntartás is veszélybe került.

Kétségtelen, hogy a koronavírus-járvány hosszú ideig meghatározó téma lesz a tudomány számára is, ahogy azt a különböző válságoknál is tapasztalni lehetett – lásd a 2008-as gazdasági világválságot, vagy éppen az Arab tavaszt. A mostani lapszamban megjelent írások még olyan kutatási eredményeket tükröznek, amelyek a koronavírus-járvány előtt születtek, maga a jelenség mindössze néhány írásban jelenik meg említés szintjén. Mindazonáltal a koronavírus-járvány közvetlen és közvetett hatásaival nyilvánvalóan maga a Külügyi Műhely is behatóbban kíván a későbbiekben foglalkozni, hogy a kutatási eredmények láthatóvá tételével hozzájáruljon a tapasztalatok megosztásához.

Addig is, a mostani számban számos érdekes kutatási eredmény került publikálásra. Kifejezetten megtisztelő volt számunkra, hogy hazai és határon túli doktoranduszhallgatók, oktatók és szakértők egyaránt a Külügyi Műhely hasábjain osztották meg gondolataikat. A teljesség igénye nélkül olyan témák kerültek feldolgozásra, mint az afrikai migrációkezelés, az Európai Unió antikorrupciós politikájának fejlődése, az adatvédelmi joggal, és digitális adóval foglalkozó írások, pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás, Spanyolország kormányzati rendszere, valamint az utóbbi migrációs folyamatainak történelmi kontextusba helyezése, stb.

Zárszóként, a Szerkesztőbizottság tagjaival karöltve bízom benne, hogy a jelen lapszámban megjelenő írások sokak figyelmét felkeltik, és a publikált kutatási eredményeket hasznosítani tudják a későbbiekben. A Külügyi Műhely Alapítvány részéről gondoskodunk arról, hogy a kutatási eredmények a lehető legtöbb felületen megjelenjenek, ezáltal hozzájárulva a szerzők tudományos láthatóságának növeléséhez és munkájuk eredményeinek népszerűsítéséhez.

Tóth Zoltán Balázs
főszerkesztő

AZ AFRIKAI MIGRÁCIÓKEZELÉS MINT KOMPLEX FOLYAMAT

The African Migration Management as a Complex Process

Salvador Neto Luis¹

Absztrakt: Afrikában a migráció az elmúlt évtizedek egyik legfontosabb politikai-jogi kérdésévé vált. Jelen írás az afrikai migráció kezelésének gyakorlatát mutatja be a szubszaharai régió migrációs helyzetre fókuszálva. A szabályozási hiány miatt a migráció kérdése Afrikában is előtérbe került. A kontinens – és különösen a szubszaharai régió – válaszút előtt áll, ezért kihívásokkal és lehetőségekkel találkozik a migráció kérdésében, így hatékony kezelési gyakorlatra van szükség. Az egyik lehetséges megoldás a folyamatos határellenőrzés, a másik lehetséges megoldás pedig a migrációs diplomácia hatékonyságának növelése. Az emberi jogok megsértésére, a visszaélések megakadályozására, valamint az illegális migrációhoz és a menekültáramlathoz fűződő konfliktusokra egyes afrikai országokban kiemelt figyelmet kell fordítani. Afrika számára a legfontosabb, hogy a jövőben meg tudja tartani a képzett munkaerőt, valamint elősegítse a kontinensre történő visszavándorlást. Mindez persze abban az esetben lehetséges, amennyiben Afrika is vonzó kontinenssé válik a képzett orvosok, tudósok, mérnökök, valamint az elvándoroltak számára. Szükség van tehát mindazon oktatási intézményi kapacitást bővítő fejlesztésre és beruházásra, amellyel Afrika az elkövetkezendő évtizedekben versenyképesebbé válhat. Történeti és gazdasági szempontok miatt nélkülözhetetlen Európa együttműködése Afrikával a migráció területén.

¹ A szerzőről: Salvador Neto Luis a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola doktorandusza, az Angolai Köztársaság magyarországi Nagykövetségének munkatársa. E-mail: salvador.neto.salvador@gmail.com. Jelen tanulmányt a szerző kutatói minőségben készítette, és az nem tekinthető az Angolai Köztársaság magyarországi Nagykövetsége hivatalos álláspontjának.

A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tára oldalán: <https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=authors10066824>

Kulcsszavak: Afrika, Európai Unió, szubszaharai régió, migrációkezelés, fegyveres konfliktusok, menekültek

Abstract: In Africa, migration has become one of the most important political-legal issues in recent decades. This paper presents the practice of managing migration in Africa with a focus on the migration situation in the Sub-Saharan region. Due to the lack of regulation, the issue of migration has also come to the fore in Africa. The continent, the Sub-Saharan region in particular, is at a crossroads and is facing challenges and opportunities in the field of migration, therefore effective management practices are needed. One possible solution is continuous border control, the other one being the effectiveness of migration diplomacy. In some African countries particular attention needs to be paid to human rights violations, the prevention of abuses and conflicts over illegal migration and refugee flows. The most important issue for Africa is to be able to retain a skilled workforce in the future and to facilitate migration back to the continent. All this, of course, is possible if Africa also becomes an attractive continent for skilled doctors, scientists, engineers, and migrants. Therefore, all developments and investments expanding the institutional capacity of educational institutions are necessary to make Africa more competitive in the coming decades. For historical and economic reasons, Europe's cooperation with Africa on migration is essential.

Keywords: Africa, European Union, Sub-Saharan region, migration management, armed conflicts, refugees

BEVEZETÉS

A migrációs folyamat kiindulópontja a civilizáció megjelenésével egyidős, így az emberiség története szorosan kapcsolódik a népvándorlás történetéhez. Az afrikai társadalmat a több hullámban megvalósuló migrációs folyamatok formálták, a migrációs hullámok népességkeveredést, valamint némely esetben lakosságcserét is okoztak. A Szahara kiszáradásának következményeként nem valósult meg Afrika belső területeiről migrációs hullám a kontinensen kívülre.

Afrikát nemcsak a befelé áramló és a kontinensen belüli migráció jellemzi, hanem a rabszolgaság miatt kifelé is áramlott a népesség. Az ókorban megjelenő afrikai rabszolga-kereskedelem a migrációnak kényszerű,

nem szabad akaraton alapuló formája volt, amely által a mediterrán térségeket elárasztották az afrikai rabszolgák. A XVI. századtól kezdődően nemcsak a keleti, hanem a nyugati térségekben is e folyamat, a migráció sajátos formája valósult meg, így a XVIII. századra éves szinten százazres nagyságrendet jelentett a rabszolga-kereskedelem. A rabszolgákat elsősorban nem Európába, hanem az amerikai kontinensre kényszerítették, azonban nem elhanyagolható annak a néhány tízezer rabszolgának a száma sem, akiket Európába hurcoltak. Főúri körökben elterjedtté vált az inasként, kocsisként tartott rabszolga, akik közül néhányan kiemelkedő hírnevet is szereztek.²

A migráció különféle megvalósulási formáit többféle módon csoportosíthatjuk, azonban a legegyszerűbb és legalapvetőbb meghatározás a legális és az illegális migráció megkülönböztetése. Mindemellett egyéb tipológiák is léteznek, úgymint a szabályozott vagy a szabályozatlan migráció. Az utóbbi évekre a kényszermigráció jellemző, amelynek okai főként a szegénység, a természeti katasztrófák, az emberi jogok megsértése és a fegyveres konfliktusok számának növekedésében rejlenek.

I. AZ AFRIKAI MIGRÁCIÓT KIVÁLTÓ TÉNYEZŐK

Az afrikai lakosságra világviszonylatban alacsony mértékben jellemző a migráció, annak ellenére, hogy a kontinensen évről-évre jelentős népességnövekedés tapasztalható és az alacsony képzettségű munkaerő számára nincs biztosítva a megfelelő életminőség. A kontinens fejletlensége miatt kevésbé vonzó a külföldi munkaerő számára, szakképzett állampolgárait Európa és Észak-Amerika csábítja el.

Az afrikai kontinens a Föld leggazdagabb térsége, azonban mégis ez az egyik legszegényebb régió. Afrikában alacsony a képzettségi- és foglalkoztatási szint, az emberek nagy számban alultápláltak és munkájukért alacsonyabb munkabérben részesülnek. A kontinens elmaradottságának további oka a magas államadósság, amelyre az egyébként is alacsony nemzeti jövedelem nagyobb részét fordítják. Mindezen felül a növekvő népesség is tovább termeli a migrációra képes populációt. A dél-afrikai régiót csekély mértékben érinti a migráció, az itt élő bevándorlók csak kis száma menekült státuszú. Az Afrikán belüli népességmozgások meghatározó tényezői a különböző konfliktushelyzetek, háborúk, polgárháborúk. Etnikai konflik-

² BÚR – TARRÓSY, 2011. 99-100.o.

tusokhoz vezet a szegénység, valamint a rossz gazdasági helyzet, amelynek háttérében számos esetben a különböző etnikai összetétel áll. Az elmúlt 50 évben megvalósuló menekülthullámokat kiváltó összeütközések közel fele Afrikában tört ki, ami tovább rontotta a kontinens kilátásait.

A kiváltó okokat vizsgálva a környezeti adottságokról mint a migrációs folyamatokat leginkább befolyásoló tényezőkről is szükséges szót ejteni. A csapadék kiszámíthatatlansága nehezíti a mezőgazdasági termelést, az elsvatagosodás és a csapadékmentesség az élelmiszertermelés csökkenéséhez vezetett. A stagnáló fejlődés nehezzé teszi az afrikai emberek túlélési és felemelkedési esélyeit.³

Az utóbbi években Magyarországra tanulmányi céllal érkeznek afrikai diákok a Stipendium Hungaricum ösztöndíjprogram keretében⁴ (angolaiak, namíbiaiak, nigériaiak, egyiptomiak, ghánaiak, dél-afrikaiak, stb.). Magyarországon a jogszerűen tartózkodó afrikai bevándorlóknak többnyire sikerült megfelelően integrálódniuk, amit az is alátámaszt, hogy közülük sokan civil szervezetek munkájában vállalnak szerepet, valamint hídszerepet töltenek be szülőföldjük és választott hazájuk között. A tanulmányi céllal történő érkezés a migráció egészének meghatározó területe, ezért az oktatási együttműködés kiemelten fontos Afrika és Magyarország között.

Továbbá a migrációnak gazdasági nézőpontja is létezik, amikor a jobb megélhetés érdekében indulnak útnak az egyének. A fejlődő országok és a Nyugat között továbbra is éles szakadék húzódik, amely a népességvándorlás legfőbb irányítója. A magas életszínvonal reménye miatt Európa és Észak-Amerika továbbra is vonzó környezete maradt afrikai embertársainknak, akik sok esetben az éhhalál vagy a fegyveres összeütközések elkerülése érdekében menekülnek.

1.1. A FŐBB KIVÁLTÓ OKOK BEMUTATÁSA

Tekintettel arra, hogy a migráció az eddigiektől eltérően soha nem látott mértéket öltött, a XXI. századot a tömegmigráció korszakának nevezhetjük. Az afrikai bevándorlók száma az eltérő történelmi időszakokban nem egyforma mértékben változott. 2010 körül a kivándorlók száma kb. 214 millió volt, ami kiemelkedő mértékű, tekintve azt, hogy az

³ DE HAAS, i.m. 7.o.

⁴ 285/2013. (VII. 26.) KORM. RENDELET

ezredforduló időszakában még kb. 40 millióval kevesebb embert tartott nyilván az ENSZ.⁵

Az ENSZ 2050-re – a 2010-es adatokhoz viszonyítva – kétszer annyi bevándorlóval számol, akik majd egyrészt a fejlődő világból valamely más fejlett országba költöznek, másrészt a fejlődő világ valamelyik országából egy másik fejlődő országba vándorolnak. Európa csupán néhány százalékkal előzi meg Ázsiát, Latin-Amerika és Óceánia azonban jelentős lemaradással rendelkezik.⁶

A bevándorlók a magasabb jövedelemmel rendelkező országokat részesítik előnyben. A felsőfokú szakképzettséggel rendelkezők fejlett országokat választanak, így Ghána vagy Kenya is azok közé az országok közé tartozik, amelyeknek lakosai fejlődő országokba települtek át. Meghatározó az oktatás „elszívó” képessége is, így számottevő azoknak a külföldön diplomát szeretteknek a száma, akik abban az országban maradnak, ahol korábban tanultak. A hazautalt összeg továbbra is meghatározó, amely 2010-re a 300 milliárd dollárt is meghaladta.⁷ Az elvándorlás közösségi kérdés⁸, hiszen a bevándorlók pénzüsségeket tudnak utalni származási országukba, ezzel próbálják segíteni családtagjaikat. A hazautalás szempontjából folyamatos változás érzékelhető az egyes térségek között, az észak-afrikai térséget időközben a szubszaharai országok váltották fel, azonban a szubszaharai régió továbbra is kevesebb hozzájárulásban részesül. Az elvándorolt munkaerő az anyaország számára abban az esetben jelent komoly veszteséget, valamint nehezen orvosolható társadalmi és gazdasági problémát, amennyiben kisszámú képzett munkaerőről beszélünk, amely a migráció révén szívja el a szellemi kapacitást és a humán erőforrást.

Elmondhatjuk, hogy napjainkban Angola, Elefántcsontpart, Nigéria, Ghána, Gabon, Líbia, Kenya és a Dél-afrikai Köztársaság saját jogon válik migrációs célországgá⁹ a szubszaharai térséget jellemző migráció valójában egy intrakontinentális folyamatgyütttest takar.¹⁰ A kontinensen belüli kivándorlásnak okai a gazdasági válságok, politikai instabilitás, a polgárháborúk, a szegénység és az egyenlőtlenségek, amelyek a régió mindennapi

⁵ UNITED NATIONS, 2011.

⁶ WISE, 2014. 643–663.o.

⁷ UNITED NATIONS, 2011.

⁸ MARSAL, 2016. 100.o.

⁹ CASTLES – DE HAAS – MILLER, 2014. 142.o.

¹⁰ TARRÓSY, 2017. 5.o.

életét jellemzik, ezekre a problémákra még mindig nincs megnyugtató megoldás.

Afrikát gyors demográfiai növekedés jellemzi, amelyet nem képes követni a munkahelyek száma, így a vándorlás mondhatni eleve elrendeltetett az afrikai lakosság számára. A fegyveres konfliktusok csökkenése a kontinensen belüli menekültek számának visszaesésével járhat. Míg 1990-ben 5 millió volt az Afrikában élő menekültek száma, addig 2010-re ez a szám kb. 2,2 millióra csökkent, akik többnyire a Kongói Demokratikus Köztársaságban, Szudánban vagy Csádban zajló háború vagy polgárháború katasztrófái elől menekültek. Mindemellett nem elhanyagolható azoknak a száma sem, akik saját országukban menekültként élnek. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (UNHCR) a menekültek nemzetközi jogi védelme és a menekültügyi problémák tartós megoldása érdekében tevékenykedik, és szem előtt tartja a 1951. évi Menekültügyi Egyezményt, az 1967. évi Kiegészítő Jegyzőkönyvet és az Afrikai Egységszervezet 1969. évi Egyezményét. A menekültek valódi terhet jelentenek a befogadó ország számára. Ugyanakkor a bevándorlók elleni erőszakcselekmények, valamint a kialakult polgárháborúk megváltoztatták az ország eddigi szemléletét a bevándorlók befogadására vonatkozóan. A jövőre való tekintettel nem elhanyagolható kérdés és komoly kihívások elé állítja az afrikai országokat a bevándorlók befogadása.¹¹

Kelet- és Dél-Afrika régóta kiemelt célpontja az ázsiai származású bevándorlóknak, akik ideiglenes munkavállalóként vagy tartós letelepedőként érkeznek az országba.¹² Afrika Kínával való kapcsolata a Kínába vándorolt afrikaiak számában is megmutatkozik, tekintettel arra, hogy a kínai kormány tanulmányi céllal számos ösztöndíjat hirdet meg Afrika-szerte. Emellett a diákok költségtérítésessel kínai diplomataprogramhoz is tudnak csatlakozni. India évszázados afrikai kapcsolatairól is szükséges említést tenni, hiszen az indo-afrikai kapcsolatok nagymértékben kötődnek az Afrikába tartó indiai bevándorlókhoz.

Líbiában 2011 elején becslések szerint két és fél millió vendégmunkás dolgozott, közülük mintegy másfél millió illegálisan.¹³ A hatmillió lakosú Líbiában élő külföldiek között a Nemzetközi Migrációs Szervezet adatai szerint jelentős volt a szubszaharai Afrikából származók

¹¹ FLAHAUX – DE HAAS, 2016. 1-25.o.

¹² ROGALY, 2009. 1749–1771.o.

¹³ UNHCR UPDATE ON THE HUMANITARIAN SITUATION IN LIBYA AND THE NEIGHBOURING COUNTRIES, 2011.

aránya (fő kibocsátó országok: Eritrea, Szomália, Niger, Csád, Mali, Nigéria, Gambia, Ghána).¹⁴

Demográfiai adottságai miatt Líbia már az 1970-es évektől kezdve vendégmunkásokra szorult. Ugyanakkor csak az 1990-es évektől kezdődően nőtt meg a fekete-afrikai bevándorlók száma Líbiában: Líbia és Csád között 1987-ben véget ért a háború, 1994-ben egyezményt kötöttek állampolgáraik szabad mozgásáról a két ország között, véget ért a nigeri és mali tuareg felkelés (1995 és 1996), és ezek a tényezők hozzájárultak ahhoz, hogy biztonságosabbá váljon az átkelés a Szaharán.¹⁵ És a legfőbb, bevándorlásra ösztönző tényező: Kaddáfi meghirdette a pánafrikanizmust, és többször is nyíltan biztatta a szubszaharai országok lakosait a munkavállalásra Líbiában – őket „testvérként” fogadja majd.¹⁶

Megállapítható, hogy az Afrikán belüli migráció elősegíti a munkanélküliség csökkentését, valamint egyértelmű, hogy a cirkuláris migráció – tehát a kibocsátó országba történő folyamatos visszatérés – elősegíti a regionális együttműködést és a magasan kvalifikált munkavállalók többirányú mozgását.¹⁷

A migráció kiváltó okait elemezve meg kell említenünk a természeti katasztrófák – szárazság, járványok¹⁸, árvizek – által kiváltott menekülést, amelyek az afrikai lakosságot évezredek óta sújtják. Az előrejelzések szerint a globális felmelegedés Afrika országait jobban fogja érinteni, amely a rendkívüli mértékű népességnövekedéssel párosulva a vízkészletek kimerülését fogja eredményezni, így nyilvánvaló, hogy a változás majd népességmozgást generál. A folyók vízhozamának csökkenése, a víz szennyezettsége, illetve a vízkivétel olyan nem várt helyeken is természeti csapásokat fog előidézni, ahol ez korábban nem volt jellemző. A természeti katasztrófák kiváltotta menekülés tehát az ökológiai menekültek számának növekedését fogja eredményezni.¹⁹

Nyilvánvaló, hogy Afrikában a népességnövekedés nem mutat párhuzamosságot a munkahelyek számának emelkedésével, amely a prognózis szerint szintén a kivándorláshoz fog vezetni. Az elvándorlás komoly nehézsége szintén a képzett munkaerőt érinti, akik a jobb

¹⁴ SEYMOUR, 2011.

¹⁵ MIGRATION POLICY CENTRE LIBYA, 2013.

¹⁶ BIEDERMANN, 2016. 16.o.

¹⁷ PRIES, 2016. 25–54.o.

¹⁸ WILKINSON – LEACH, 2014. 136-148.o.

¹⁹ BÚR –TARRÓSY i.m. 106.o.

megélhetés, magasabb bérek reményében fejlett és az anyaországnál fejlettebb országokba költöznek. A befogadó országok e képzett munkaerőt igénylik. A szakemberek, mindenekelőtt orvosok és mérnökök elvándorlása komoly problémát jelent a kontinens számára, amelyet gazdasági kibontakozása érdekében ellenintézkedésekkel orvosolni szükséges.

A szubzaharai területeken gazdasági növekedés figyelhető meg, amelyek egyértelműen Angolát, Etiópiát, Botswanát, Nigériát és a Dél-afrikai Köztársaságot érintik. A fejlett gazdaság, valamint a viszonylagos politikai stabilitás miatt az elmúlt években Dél-Afrikát nagy mennyiségű bevándorlás jellemezte. Az Afrikából kiinduló vándorlással szemben kiemelt figyelmet igényel a kontinensen belüli, valamint az Afrikába irányuló migráció.²⁰ Az afrikai térségen belüli nemzetközi migráció a 2000-es évek óta kiemelkedő mértékben nőtt, azonban a legjelentősebb növekedés a kontinensen kívülre távozók számában mutatkozott meg. 2015-ben 9 millió afrikai születésű bevándorló élt Európában, 4 millió Ázsiában, illetve 2 millió Észak-Amerikában. Ezzel szemben Afrika csupán 2,3 millió ázsiai és európai bevándorló otthonává vált.²¹

Afrika lényeges, úgynevezett migrációs folyosókkal rendelkezik, amelyek mindenekelőtt földrajzi fekvéséből, valamint történelmi hagyományából erednek. A legnagyobb migrációs folyosókat az észak-afrikai országok között találjuk, például Algériából, Marokkóból és Tunéziából Franciaország, Spanyolország és Olaszország felé haladva. Ezen felül jelentős munkaerő-migrációs folyosó kapcsolódik az Öböl-államokhoz, például Egyiptomból az Egyesült Arab Emírségekhez vagy Szaúd-Arábiához.²² Jellemző, hogy Afrikában a második legnagyobb migrációs folyosó Burkina Faso és Elefántcsontpart között található. E csatornák pillanatképeket mutatnak a migráció folyamatáról, általuk létfontosságú, külföldi születésű populációk alakultak ki a célországokban.²³ 2016-ban az északi régióban Dél-Szudán rendelkezett a legnagyobb számú menekülttel, akik Ugandából és Etiópiából származtak.

A hosszú ideje tartó konfliktusok eredményeként a második legnagyobb számú menekült Szomáliából, ezen felül Szudánból, valamint a Kongói Demokratikus Köztársaságból, Eritreából és a Közép-afrikai Köztársaságból érkezett. Az észak-afrikaiak Európába és az Öböl-államokba

²⁰ TARRÓSY i.m. 232.o.

²¹ LAUFER, 2011. 154.o.

²² DE HAAS, 2014. 33-36.o.

²³ IOM WORD MIGRATION REPORT, 2018.

történő migrációja releváns tényezője a térség migrációs dinamikájának, tekintettel arra, hogy az észak-afrikai népességvándorlás továbbra is a kontinensen kívüli országokra fókuszál. Míg a Marokkóból, Algériából vagy Tunéziából érkező migrációnak történelmi okai vannak (Európa földrajzi közelsége, valamint a korábbi munkaerő-toborzási megállapodások),²⁴ addig az északkeleti országokban (Egyiptom és Szudán) a munkavállalók kizárólag ideiglenes jellegű munkát keresnek. Az észak-afrikai migráció legfőbb mozgatórugója a származási és a célország közötti kimagasló mértékű jövedelemkülönbség és munkanélküliség, amelynek következményeként 2016-ban kb. 10,6 millió észak-afrikai élt Európában és mintegy 3 millió az Öböl-államokban. Az észak-afrikai kistérség a bevándorlók számára legfőképp tranzit területként szolgál, azonban figyelemre méltó, hogy 2015-ben Líbia rendelkezett a legmagasabb számú, több mint 770 000 nemzetközi bevándorlóval, valamint Szudánban is számottevő volt a külföldön – Dél-Szudánban, Eritreában, Etiópiában és Csádban – született és onnan érkezett népesség száma. Miközben Marokkót tradicionálisan kivándorlási országnak tekintettük, napjainkban egyre inkább célszázzá vált, beleértve Afrika más régióinak országaiból származó bevándorlókat is, akik az Európába tartó útjuk megtalálásáig határozatlan ideig tartózkodnak Marokkóban.²⁵

Az észak-afrikai migráció alapvető kiváltó oka a kistérségeken belül kialakult, számos esetben erőszakos konfliktus. 2016 végén a szudáni menekültek többségének a szomszédos Csád és Dél-Szudán szolgált otthonul, ugyanakkor Szudán kiemelkedő menekültbefogadó ország is egyben, amely ezzel egy időben több mint 400 000 dél-szudáni menekültet fogadott. Az észak-afrikai migráció további kiváltó oka a líbiai hullámozó biztonsági és politikai helyzet, amely szintén hozzájárult a menekültek és menedékkérők számának emelkedéséhez.

A nyugati- és közép-afrikai bevándorlók túlnyomó többsége a kistérségeken belül mozog, köszönhetően az egyes államok közötti vízummentességnek, amely a munkaerő-mobilitás szempontjából rendkívül fontos. A szabad mozgásról szóló megállapodások ellenére az illegális migráció továbbra is fennáll a nyugati és a közép-afrikai államok között, tekintettel arra, hogy a Földközi-tengeren keresztül Európába igyekvő bevándorlók esetében Nigéria kiemelkedő tranzit ország, valamint a szabad mozgással rendelkező területeken sem ritka a határokon átnyúló csempé-

²⁴ DE HAAS, i.m. 29–32.o.

²⁵ IOM WORD MIGRATION REPORT, 2018.

szet. Emellett számos nyugat-afrikai határ rendkívül porózus, biztonsági hiányosságokkal rendelkezik, amely kedvez az országok közötti illetéktelen mozgásoknak. A térség környezeti változásai hatással vannak a megélhetésre, a régiót a mezőgazdasági növekedés ellenére még mindig élelmiszerbizonytalanság jellemzi. Az összetett és egymással összefüggő környezeti változások, mint például az aszály és az áradások, valamint az éghajlatváltozás mind hozzájárulnak a határokon átnyúló és országon belüli – vidék és város közötti – mobilitáshoz.

A dél-afrikai kistérségben – hasonlóan a kelet-afrikai országokhoz – széles körben elterjed az illegális migráció. Számos bevándorló származik Etiópiából és Szomáliából, akik legtöbbször csempészet révén jutnak Afrika legdélebbi területeire. A szállítás során sokuk embertelen körülmények között utazva, gyakran zsarolások és fizikai erőszakot tapasztalva érkezik a célszországba, azonban többen vannak azok is, akik a durva körülmények miatt már az utazás során életüket veszítik.

Bármilyen taszító tényező is legyen a kényszer szülte migráció mögött, Sík Endre szerint szociológiai értelemben a menekülés és a kényszermigráció között nincs érdemi különbség. Mindkettő esetében meghatározó a külső kényszer, és kevés idő jut a migráció előkészítésére, nem beszélve arról, hogy a válság csökkentésére a bevándorlónak költségeket kell fordítania.²⁶ Emellett a migráció mögött meghúzódó egyéni és kollektív döntések, fizikai és lelki kényszerek bonyolult rendszert alkotnak, ritkán találkozunk „vegytisztán” önkéntes vagy kényszerű migrációval.²⁷

II. A SZUBSZAHARAI ÖVEZET PROBLÉMÁI ÉS JELLEGZETESSÉGEI

A globális Dél fejlődő térségeinek népességrobbanása napi szinten jelent kihívást a kontinens települései és lakosai számára. Az erős modernizáció és városiasodás ellenére a kontinens rurális jegyekkel írható körül, a térségi nagyvárosok népességnövekedése nem az ide vándorlók száma miatt, hanem az eredeti városi népesség számbeli növekedése folytán valósult meg.²⁸

A globalizációval együtt járó gyorsabb információcsere és közlekedés arra ösztönöz, hogy egyre nagyobb számban hagyják el a vidéki

²⁶ Sík, 1992. 63.o.

²⁷ HAUTZINGER – HEGEDÜS – KLENNER, 2014. 13-17.o.

²⁸ HATTON – WILLIAMSON, 2005. 18-24.o.

területeket. Előrejelzések szerint a következő tíz évben a városi újrakezdés érdekében számos ember fogja elhagyni otthonát, ami azonban nem feltétlenül jelenti a magasabb életszínvonal lehetőségét, tekintettel arra, hogy az afrikai országok egyes térségeit a városi népesség illegális lakóhelyeken történő tartózkodása jellemzi. Az informális telepek nélkülözik az alapellátásokat, amely népegészségügyi problémákhoz vezet.²⁹

A népességnövekedéshez, valamint az éghajlatváltozáshoz fűződő negatív anomáliák, mint amilyen például az elsivatagosodás, komoly problémákat okozott a kontinens talajának termőképességében. Tekintettel arra, hogy a térségben az egy főre jutó élelmiszercsökkenés máig kimagasló mértékű, az élelmiszerválság nagyszámú tömegek vándorlásához vezet. A változékony időjárás, a talajerózió és más környezeti problémák mellett az állami sérülékenység is kimagasló, amely az államok bukásához és ugyancsak a migrációhoz vezet.

Kiváltó tényező lehet egy-egy megoldhatatlannak tűnő etnikai probléma, a képzett munkaerő esetében a rugalmatlan kormányzati foglalkoztatáspolitikája, amely nem képes kezelni a munkanélküliséget, valamint a reálkeresetek esése vagy a fizetőeszköz gyengülése. Egyéb faktorok is közrejátszanak az elvándorlási hajlandóságban, például a magasabb jövedelem és életminőség megszerzésének lehetősége, amely motivációként szolgál a képzett munkaerő számára.

Fontos, hogy ismerjük a migráció és a fejlődés kölcsönös összefüggéseit, amelyek a képzett munkaerő elszívása miatt a fejlődő északi és a déli államok között felerősödtek.³⁰ Amennyiben az a vélekedés kerül előtérbe, amely szerint a bevándorlók magukkal hozzák energiájukat, tapasztalataikat és eltökéltségüket a befogadó államba, a migrációval ún. *win-win*, mindkét fél számára előnyös állapotok jöhetnek létre.³¹

2.1. AFRIKA ÉS EURÓPA EGYÜTTMŰKÖDÉSE A MIGRÁCIÓ TERÜLETÉN

Az utóbbi évtizedben a migrációs kihívás – ezen belül a menekültügy – mind Afrikában, mind Európában³² központi kérdéssé vált. A migrációból fakadó kihívások tekintetében 2006 júliusában, Rabat városában 57 afrikai

²⁹ ADEPOJU, 2001. 43-60.o.

³⁰ PORTES, 2008. 17-42.o.

³¹ DE HAAS, 2007. 6.o.

³² RIXER, 2016. 16.o.1

ország, illetve az Európai Unió tagállamainak miniszteri tanácskozásán rögzítésre került az Afrika és Európa közötti együttműködés. A tanácskozáson elfogadásra került, hogy az öregedő Európának bizonyos mértékű migrációra van szüksége. A megállapodást a 2006 novemberében, a líbiai Szirtében megtartott találkozó erősítette meg, amelyen az afrikai és európai külügyminiszterek és kormányzati szereplők közös nyilatkozatot³³ fogadtak el a migrációhoz fűződő átfogó egység alkalmazása, valamint a közös felelősségvállalás tekintetében. Az eszmecsere 2007 júniusában, Madridban folytatódott, amelyen egy minden országra kiterjedő hálózat kiépítésére helyezték a hangsúlyt. Ezt követően 2007 decemberében a lisszaboni EU-Afrika csúcstalálkozóra került sor, amelyen az Európai Bizottság felvetésére a migrációt támogató bővítésekre, valamint a képzett munkaerő kivándorlásának megállítására helyezték a hangsúlyt. A konferencia legfőbb üzenete Európa részéről az afrikai igények támogatása volt.

A térség sajátossága, hogy elsősorban belső vándorlások jellemzik, amelyeket főként a menekültek, illetve a munkavállalási célú bevándorlók idéznek elő. Az egymást követő krízisek, valamint a nyugat-afrikai politikai és gazdasági válságok új irányba terelték a migrációs mozgásokat, azonban az afrikaiak számára még mindig Európa és Észak-Amerika a migráció fő iránya. A vándorlás hatására új államok, például a Dél-afrikai Köztársaság vonzereje is megnőtt, azonban a kontinensen egyre súlyosbodó etnikai konfliktusok, a népességnövekedés, valamint a kiszámíthatatlan politikai helyzet tovább alakítja a migrációs irányokat. Mindezen belső tényezők mellett nem feledkezhetünk meg arról, hogy a globalizáció és a regionális integrációs törekvések is alakítják az afrikai migrációs folyamatokat.³⁴ A népességnövekedés komoly kihívást jelent a kontinens számára, tekintettel arra, hogy a munkaképes lakosság, valamint az új munkahelyek száma között óriási különbség mutatkozik meg. A túlszűfolt területek arra készítetik az embereket, hogy új célokat keressenek, ahol lehetővé válhat a megfelelő életminőség biztosítása.

A szakképzés páratlan érték a kontinens számára, és a képzett munkavállalók jobban meg tudják védeni gazdasági és politikai érdekeiket. Az afrikai munkaerő nélkülözhetetlen a kontinens gazdasági növekedésének megszilárdításához és a külföldi befektetések ösztönzéséhez. Fontos az

³³ THE JOINT AFRICA-EU DECLARATION ON MIGRATION AND DEVELOPEMENT, 2006.

³⁴ URBÁN, 2011. 115-118.o.

együttműködés Európával és más kontinensekkel, de az afrikai országok közötti kétoldalú együttműködés erősíti a kontinenst, amikor jövőbeli kihívásokkal szembesül. Afrika akkor tudja a jövőben megtartani képzett munkaerőit, és a visszavándorlást elősegíteni, ha megfelelő munkahelyeket tud létrehozni, és versenyképes fizetést tud biztosítani.

III. LEGÁLIS ÉS ILLEGÁLIS MIGRÁCIÓ ÉS KEZELÉSÜK

A folyamatos fegyveres konfliktusok miatt Afrika az elmúlt években ismét a nemzetközi figyelem középpontjába került. A menekültválság sajnos napjainkban is zajlik. Egyre több afrikai törekszik lakóhelyét elhagyva eljutni Európába, a legfőbb cél pedig az Európai Unió tagállamai. Bár sokan vannak, akik Európába igyekeznek, azonban a legtöbb ember még mindig Afrikán belül mozog.³⁵ Annak ellenére, hogy nagyon sokan törvénytelenül kelnek útra, a bevándorlók döntő többsége rendelkezik az utazáshoz szükséges engedélyekkel, vízummal, útlevelemmel, és legálisan igyekeznek megtalálni a boldogulásukat a célország területén.

Jelentős probléma, hogy a kívánt, megfelelő szakképzettséggel rendelkező munkaerő helyett, akikre egyébként szükség is volna, sok esetben szakképzetlen bevándorlók érkeznek a célországokba. Ez egy nem túl kedvező folyamat, tekintettel arra, hogy ők sok esetben képtelenek alkalmazkodni a fogadó országban elvárt társadalmi normákhoz. A jelenleg is zajló menekültügyi válság idején érzékelhető, hogy több afrikai igyekszik elhagyni lakóhelyét és próbál bejutni Európába, illetve az Európai Unió tagállamaiba, azonban az afrikai bevándorlók zöme továbbra is a kontinensen belül mozog. „Az afrikai vándorok céltérsége Európán kívül Észak-Amerika, az Öböl-térség és Ázsia.”³⁶

A migrációra vállalkozók számára a szülőföldjüket elhagyni kényszerülők, majd a világ valamely más táján és más népek közé sodródott etnikumok jelenléte döntésük fontos befolyásoló tényezője, tekintettel arra, hogy az afrikai bevándorlók utazása során felmerült próbatételeket és későbbi megérkezésüket követően bíznak a célországban élő afrikaiak támogatásában.³⁷ Megjegyzendő, hogy az Európába érkező afrikai bevándorlók túlnyomó része rendelkezik a belépéshez, az ott tartózkodáshoz, a kiutazáshoz vagy az ország területén történő átutazáshoz

³⁵ URBÁN, i.m. 115-118.o.

³⁶ FLAHAUX – DE HAAS 2016. 1-25.o.

³⁷ TARRÓSY, i.m. 5-6.o.

szükséges engedéllyel (vízummal), különösen azok az afrikai munkavállalók, akik cirkuláris bevándorlóként, például egy-egy idényjellegű munka érdekében érkeznek a kontinensre.³⁸

A legális bevándorlók számára továbbra is vonzó célpont a kelet-közép-európai térség, azonban számukra a kialakult szigorú határ-ellenőrzések miatt kedvezőbb célországgá vált Ázsia, így egy bevándorlónak olcsóbb lehet az utazása – például Kínába – és könnyebben juthat vízumhoz is.

3.1. A LEGÁLIS ÉS ILLEGÁLIS MIGRÁCIÓ KEZELÉSE

A migrációval kapcsolatos feladatok tekintetében az afrikai válaszokat is figyelembe kell vennünk. Afrika-szerte kiemelten fontos a regionális együttműködés, valamint a kontinens egészének kooperációja. A regionális együttműködés legfontosabb célja a tudás, a magasan képzett munkaerő, valamint a fejlődéshez nélkülözhetetlen tapasztalatok saját kereteken belül történő tartása.³⁹

Az 1960-as években az európai oktatási rendszer megnyílt az afrikaiak számára. Tanulmányi ösztöndíjjal számos fiatal ösztöndíjas érkezett Európába, majd az 1980-as évektől kezdődően sokan emigráltak az Egyesült Államokba és a Közel-Keletre, továbbá egyéb gazdag és fejlődő országokba. Az afrikai országok többsége nem képes a globális versenyben részt venni, ezért a regionális integrációt használják megoldásként az erőforrások megfelelő felhasználására, illetve a tudás helyben tartására.⁴⁰

Hosszú távon megoldásként szolgálhat Afrika számára, hogy a kontinensen található a legtöbb olyan közösség, amely regionális integrációra buzdít, a személyek szabad áramlását megvalósíthatónak tartja és a legális migrációt saját régióiban támogatja. Ez az elképzelés hasonló az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményében megfogalmazottakhoz⁴¹, amelynek középpontjában a migráció legalizálása áll.

A legális migráció kezeléséhez kapcsolódó, azon belül az integrációt elősegítő tényező annak szabályozása, hogy a huzamosabb ideig tartózkodási engedéllyel rendelkező személyekkel szemben megfelelő nyelvismeret követelményét támasszák. Emellett lényeges, hogy a beván-

³⁸ PRIES, i.m. 38.o.

³⁹ PORTES, i.m. 23.o.

⁴⁰ BÚR - TARRÓSY i.m. 111.o.

⁴¹ EESC OPINION, COM, 2010.

dorló munkavállalók a befogadó állam állampolgáraival egyenlő bánásmódban részesüljenek a munkaerőpiacon. Az alkalmazási és munkavégzési feltételek, a szociális ellátás vagy az adókedvezmények egyenértékűsége védelmet biztosíthat a bevándorlók részére. A magasan képzett munkaerő számára olyan környezet válhat vonzóvá, amely munkavállalási szempontból kedvezőbb feltételek nyújtására képes.⁴² Általánosságban elmondható, hogy a legális migráció vonatkozásában számtalan lényeges partnerségi és stabilitási megállapodásnak kell születnie az adott államok és térségek között, amelyeknek ki kell térniük a kereskedelmi és politikai kapcsolatok fejlesztésére. Elsőként az 1995-ös Barcelonai Nyilatkozat révén – a partnerség jegyében – gazdasági, politikai és szociális együttműködés indult meg a Mediterráneum államaival. „A barcelonai folyamatot követően létrejött a Mediterrán Unió, majd az eljárás továbbfejlesztéseként az Unió társulási megállapodást kötött Algériával, Egyiptommal, Marokkóval és Tunéziával.”⁴³

A legális migráció vonatkozásában egyrésztől kiemelten fontos az európai és észak-afrikai országok közötti állandó migrációs csatornák támogatása, valamint a munkahelyteremtés megkönnyítése és a munkalehetőségek biztosítása érdekében az intézmények közötti hálózatok létrehozása. Másrésztől létfontosságú az afrikai országokban működő regionális irodák együttműködésének erősítése az Interpol Nemzeti Központi Hatóságaival, valamint az Európai Unió és az afrikai országok közötti kommunikációs hálózatok továbbfejlesztése.⁴⁴ Az elmúlt évek afrikai migrációs trendje megváltozott.

Az Európai Unió és Afrika között régóta partnerségi viszony áll fenn, amelyet a 2015. november 11-12.-ei, migrációról szóló Valletta-csúcstalálkozó is megerősített, azáltal, hogy az instabilitás kiváltó okai miatt, illetve a migráció hatékony kezelése érdekében létrehozták az EU Afrikai Sürgősségi Vagyonkezelői Alapját. „A vallettai csúcstalálkozón az európai és az afrikai állam-, illetve kormányfők azszal a szándékkal találkoztak, hogy erősítsék a migrációval kapcsolatos együttműködést, továbbá megvitassák az előttük álló kihívásokat és a benne rejlő lehetőségeket.”⁴⁵ A csúcstalálkozón elfogadott cselekvési terv elsődleges céljai a legális migráció és a mobilitás területén, valamint a visszaküldés és visszafogadás terén folytatott együttműködés

⁴² MOHAY, 2011. 207-213

⁴³ GYENEY, 2011. 148-150

⁴⁴ VALLETTA SUMMIT, ACTION PLAN, 2015.

⁴⁵ Uo.

javítása, a bevándorlók, illetve a menedékkérők védelmének erősítése, továbbá az illegális migrációhoz kapcsolódó emberkereskedelem és bevándorló csempészet elleni fellépés érdekében kerültek meghatározásra.⁴⁶

Figyelembe véve a nemzeti sajátosságokat, a cselekvési terv kiemelt területei összhangban állnak az országok szuverenitásával, valamint a nemzeti jogszabályokkal, mindemellett kiemelkedő uniós források állnak rendelkezésre az Afrikával történő együttműködésre.

A diplomáciai támogatás megerősítése szükséges, amellyel a legsürgetőbb afrikai válsághelyzetek gyors megoldása válik lehetővé. A biztonság és a terrorfenyegetések elleni küzdelem érdekében nélkülözhetetlen az állami erőforrások stabilizálása, valamint a helyi lakosság javát szolgáló erőfeszítések folytatása.⁴⁷

A vallettai csúcstalálkozón létrehozott Sürgősségi Alap⁴⁸ számos cselekvési programot hirdetett a migráció csökkentése, a bevándorlók életkörülményének javítása, illetve az irreguláris migráció okainak kezelése érdekében.

A regionális migrációs program a megfelelő migrációs gazdálkodást előmozdító és az embercsempészet elleni küzdelmet elősegítő program, amelynek célja a bevándorlók jogainak biztosítása, illetve a kizsákmányolástól, erőszaktól és visszaélésektől történő védelme. A program általános célja mindenekelőtt a migráció megkönnyítése. Ez a határigazgatás javítása, a bűnözői hálózatok elleni küzdelem, elsősorban átfogó kormányzás elősegítése révén, illetve az emberi jogi visszaélések megelőzése és a jogállamiság érvényesülése által valósulhat meg. Ezen felül a biztonság és az igazságszolgáltatás nemzeti erőforrásainak növelése, az illegális migráció, az emberkereskedelem és a bevándorló-csempészet elleni küzdelem a regionális együttműködésekön keresztül válhat valóra.

KONKLÚZIÓ

Az afrikai vándorlás nem új keletű, az afrikai népek mindennapi életéhez hozzátartozik a kontinensen belüli, illetve az Afrika és Európa közötti migráció.

Az Európa irányába történő helyezkedés háttérben történelmi okok, főként a gyarmati rendszer öröksége húzódik, amelynek követ-

⁴⁶ VALLETTA SUMMIT, ACTION PLAN, 2015.

⁴⁷ Uo.

⁴⁸ Uo.

kezménye a diaszpórák kialakulása. A 2015-ös migrációs válság következményeként többször vetődött fel, hogy az afrikaiak el fogják árasztani Európát. E feltételezés azonban nem volt helytálló. A migrációs folyamatok tekintetében a kontinensen belüli migrációra érdemes figyelnünk, továbbá az Afrika és Kína közötti migráció erősödésére.

Az Afrikából induló migráció tranzitországai olyan változásokon mentek keresztül, amelyek kimagasló mértékben befolyásolták az Európába történő vándorlást. A migrációs nyomás, ahogyan ezt napjainkban is érezzük, egyre inkább Európa felé fog állandósulni, tekintettel arra, hogy Afrikában a gyors népességnövekedés miatt rendkívüli mértékben nő a munkaképes korúak száma, ezzel szemben Európában prominens mértékben csökken.

A kényszmigráció ugyanakkor a kiinduló tényező egyénre gyakorolt hatása, illetve a kényszer dominanciája tekintetében is továbbértelmezhető. A végső tanulság azonban mégis az, hogy a migrációt visszafordítani vagy az elvándorlás folyamatát leállítani már nem lehet, meg kell tanulnunk alkalmazkodni hozzá, Alkalmazkodni kell a migrációhoz, mert az ember, mint társadalmi lény mindig vándorolni fog, hiszen az ember egyre jobb életkörülményeket kíván biztosítani magának. Alapjában véve a vándorlás szorosan kapcsolódik az emberiség történetéhez. A fentiek alapján arra a következtetésre jutunk, hogy Európa példa lehet Afrikának a fejlesztési programokat illetően, azzal a céllal, hogy afrikai fiatalok ne vándoroljanak ki.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- 285/2013. (VII. 26.) KORM. RENDELET a Stipendium Hungaricumról,
Nemzeti Jogszabálytár
- ADEPOJU, ADERANTI (2001): Regional Organizations and Intra- Regional Migration in Sub- Saharan Africa: Challenges and Prospects. International Migration, vol. 39, no. 6. DOI azonosító: <https://doi.org/10.1111/1468-2435.00178>
- BIEDERMANN ZSUZSÁNNA (2016): A szubszaharai Afrikából Európába irányuló migráció kiváltó okai. MTA KRTK Világ gazdasági Intézet, Budapest, Műhelytanulmányok 113.
- BÚR GÁBOR – TARRÓSY ISTVÁN (2011): Az afrikai vándorlás háttéréről és jellemzőiről, In: Tarrósy István - Glied Viktor - Keserű Dávid szerk.: Új népvándorlás, Migráció a 21. században Afrika és Európa között, Pécs, IDRResearch Kft./Publikon Kiadó.

- CASTLES, STEPHEN – DE HAAS, HEIN – MILLER, MARK J. (2014): *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*. 5th edition., London, Palgrave Macmillan.
- DE HAAS, HEIN (2014): Euro-Mediterranean migration futures. The cases of Morocco, Egypt and Turkey. In: Bommers, Michael–Fassmann, Heinz– Sievers, Wiebke (eds.): *Migration from the Middle East and North Africa to Europe. Past Development, Current Status and Future Potentials*. Amsterdam University Press.
- DE HAAS, HEIN (2007): Turning the tide? Why development will not stop migration. *Development and Change*, vol. 38, no. 5. DOI azonosító: <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2007.00435.x>
- DELGADO WISE, RAUL (2014): A Critical Overview of Migration and Development: The Latin American Challenge. *Annual Review of Sociology* Vol. 40. DOI azonosító: <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-071811-145459>
- EESC OPINION, COM (2010) 379 final – 2010/0210 (COD). Elérhető: www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:218:0097:0100:EN:PDF (Letöltve: 2020. március 14.)
- FLAHAUX, MARIE-LAURENCE – DE HAAS, HEIN (2016): „African migration: trends, patterns, drivers”. *Comparative Migration Studies*. Vol. 4, No. 1. DOI azonosító: <https://doi.org/10.1186/s40878-015-0015-6>
- GYENEY LAURA (2011): Legális bevándorlás az Európai Unióba, különös tekintettel a családi élet tiszteletben tartásának jogára. Doktori értekezés, Budapest, 148-150. Elérhető: <https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/Gyeny%20Laura%20Phd.pdf> (Letöltve: 2020. március 24.)
- HATTON, TIMOTHY J. – WILLIAMSON, JEFFREY G.(2005): *Global migration and the world economy. Two centuries of policy and performances.*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- HAUTZINGER ZOLTÁN – HEGEDÜS JUDIT – KLENNER ZOLTÁN (2014): *A migráció elmélete*. Nemzeti Közszerkesztési Egyetem Rendészettudományi Kar. Budapest: Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyv Kiadó Zrt.
- IOM – WORD MIGRATION REPORT 2018 (2018). Elérhető: http://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_en.pdf (Letöltve: 2020. március 12.)
- LAUFER BALÁZS (2011): Az észak-afrikai migráció és politikai kételyek Európában, In: Tarrósy István - Glied Viktor - Keserű Dávid szerk.: Új

népvándorlás, Migráció a 21. században Afrika és Európa között, Pécs, IDResearch Kft./Publikon Kiadó.

MARSAI VIKTOR (2016): A migrációs diskurzus margójára – Afrika mint kibocsátó régió, *Nemzet és Biztonság* 2016/4. szám.

MIGRATION POLICY CENTRE (2013): *Libya, The Demographic-Economic Framework of Migration, The Legal Framework of Migration, The Socio-Political Framework of Migration*, Elérhető: http://www.migrationpolicycentre.eu/docs/migration_profiles/Libya.pdf (Letöltve: 2020. március 12.)

MOHAY ÁGOSTON (2011): A nemzetközi népességmozgás jogi szabályozásának lehetőségei – A legális migráció Európai Unió szabályozásának példája, In: Tarrósy István - Glied Viktor - Keserű Dávid szerk.: *Új népvándorlás, Migráció a 21. században Afrika és Európa között*, Pécs, IDResearch Kft./Publikon Kiadó, 207-213.

PORTES, ALEJANDRO (2008): *Migration and Development: A Conceptual Review of the Evidence*. In: Castles, Stephen–Deglado Wise, Raul (eds.): *Migration and Development: Perspectives from the South*. International Organization for Migration (IOM).

PRIES, LUDGER (2016): *Circular Migration as (New) Strategy in Migration Policy? Lessons from Historical and Sociological Migration Research*. In: Nadler, Robert–Kovács, Zoltán–Glorius, Birgit–Lang, Thilo (ed.): *Return Migration and Regional Development in Europe. Mobility Against the Stream*. New Geographies of Europe, Palgrave Macmillan.

RIXER, ÁDÁM (2016): *Migrants and Refugees in Hungary. A Legal Perspective*. Budapest, Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary, 161.

ROGALY, BEN (2009): *Spaces of work and everyday life: labour geographies and the agency of unorganised temporary migrant workers*. *Geography Compass* 3 Vol. 6. DOI azonosító: <https://doi.org/10.1111/j.1749-8198.2009.00290.x>

SEYMOUR, RICHARD (2011): *Libya's spectacular revolution has been disgraced by racism*, *The Guardian*, 30 August 2011, Elérhető: <http://www.theguardian.com/commentisfree/2011/aug/30/libya-spectacularrevolution-disgraced-racism> (Letöltve: 2020. március 12.)

SÍK ENDRE (1992): *A társadalmi előnyök rekonverziója a menekülés során*. *Szociológiai Szemle*, 1992/1.

TARRÓSY ISTVÁN (2017): *Afrikaiak a világban, afrikaiak Magyarországon – Elhanyagolt diaszpóra? Modern Geográfia*, 2017./4, 5.

- THE JOINT AFRICA-EU DECLARATION ON MIGRATION AND DEVELOPEMENT, (2006). Elérhető: https://au.int/sites/default/files/pages/32899-file-4_the_joint_africa_eu_declaration_on_migration_and_development_2006.pdf (Letöltve: 2020. március 12.)
- UNHCR (2011): Update on the humanitarian situation in Libya and the neighbouring countries, Elérhető: <http://www.unhcr.org/4d7788729.html> (Letöltve: 2020. március 20.)
- UNITED NATIONS (2011): Sixty-fifth General Assembly Informal Thematic Debate AM & PM Meetings, 19 May 2011. Elérhető: www.un.org/News/Press/docs/2011/ga11080.doc.htm (Letöltve: 2020. március 10.)
- URBÁN FERENC (2011): Az afrikai kontinens migrációs sajátosságai, In: Tarrósy István - Glied Viktor - Keserű Dávid szerk.: Új népvándorlás, Migráció a 21. században Afrika és Európa között, Pécs, IDRResearch Kft./Publikon Kiadó
- VALLETTA SUMMIT (2015), 11-12. November 2015. – Action Plan, Elérhető: http://www.consilium.europa.eu/media/21839/action_plan_en.pdf (Letöltve: 2020. március 10.)
- WILKINSON, ANNIE – LEACH, MELISSA (2014): „Briefing: Ebola – Myths, Realities, and Structural Violence”. African Affairs, Vol. 114, No. 454. DOI azonosító: <https://doi.org/10.1093/afraf/adu080>

AZ EURÓPAI UNIÓ KORRUPCIÓ ELLENI POLITIKÁJA – KÉT LÉPÉS ELŐRE, EGY LÉPÉS HÁTRA?

Anti-corruption Policy of the European Union – Two Steps
Forward, One Step Back?

Klotz Péter¹

Absztrakt: A nemzetközi szervezetek az ezredfordulón egymás után fogadták el a korrupció elleni egyezményeket és konkrét intézkedéseket. Az Európai Unió e nemzetközi trendhez csatlakozva – részben saját működési tapasztalatain okulva – szintén intézkedéseket fogadott el a korrupció visszaszorítása és az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme érdekében, majd 2011-ben az Európai Bizottság ambiciózus közleményt bocsátott ki a korrupció elleni uniós küzdelemről. A közleményben foglalt célkitűzések megvalósítása és egy koherens uniós antikorrupciós politika kidolgozása kezdetben jól haladt, azonban 2014-et követően mindez megakadt, és az eredeti célokat részben feladva új irányba fordult. Jelen tanulmány arra keresi a választ, hogy milyen strukturális és politikai okok nehezítik az egységes uniós antikorrupciós politika kialakítását és 2014 után milyen új uniós kezdeményezések célozzák a korrupció visszaszorítását az uniós intézmények, valamint a tagállamok szintjén.

Kulcsszavak: Európai Unió, antikorrupció, politika, antikorrupciós jelentés

Abstract: At the turn of the millennium, international organizations adopted successive anti-corruption conventions and concrete measures. In line with this international trend, the European Union, partly learning from its own operational experience, also adopted measures to curb corruption and protect the European Union's financial interests, and in 2011 the European Commission issued an ambitious communication on fighting

¹ Nemzeti Közszerzői Egyetem, Emberi Erőforrás Tanszék, adjunktus. E-mail címe: klotz.peter@uni-nke.hu

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-6793-1294>

A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tára oldalán: <https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=authors10048216>

corruption in the EU. The implementation of the objectives set out in the communication and the development of a coherent EU anti-corruption policy were initially well advanced, but stalled after 2014 and partially reversed the original objectives. This study seeks to answer the structural and political reasons that make it difficult to develop a coherent EU anti-corruption policy and what new EU initiatives after 2014 are aimed at fighting corruption at the level of the EU institutions as well as the Member States.

Keywords: European Union, anti-corruption, politics, anti-corruption report

BEVEZETÉS

Jelen tanulmány azt vizsgálja, miképpen formálódott az Európai Unió korrupció elleni politikája az elmúlt évtizedekben. Ez a kérdés nemcsak azért releváns, mert lehetőséget nyújt egy komplex, számos tagállami érdekléssel és kulturális sajátossággal átszőtt uniós szakpolitika fejlődésének elemzésére, hanem azért is, mivel napjainkban a Magyarországot érintő ún. 7. cikkely szerinti eljárásban a jogállamiság helyzetéről szóló vita során is rendszeresen előkerül a korrupció helyzete. E vitában fontos kérdés, hogy vajon van-e hatáskörük az európai intézményeknek uniós korrupció elleni politika kialakítására, vagy intézkedéseik a rendszerszintű összefüggések elemzése nélkül elsősorban egyedi esetek technikai jellegű vizsgálatára szorítkozhatnak a csalás elleni küzdelem és az uniós pénzügyi érdekeinek védelme érdekében.

A tanulmány ebből következően arra keresi a választ, hogy milyen törekvései voltak az uniós intézményeknek a korrupció elleni szakpolitika kialakítására, milyen strukturális és politikai okok nehezítik az egységes uniós antikorrupciós politika kialakítását, és 2014 után milyen új uniós kezdeményezések célozzák a korrupció visszaszorítását az uniós intézmények, valamint a tagállamok szintjén.

Feltételezésem szerint az egységes uniós antikorrupciós politika kialakítást a nem kielégítő szerződéses keretek akadályozzák leginkább, mivel azok az uniós intézményei számára csak a csalás elleni fellépést és az uniós pénzügyi érdekeinek védelmét írják elő.² Megítélésem szerint ebből

² Lásd különösen az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 83. cikkét és 325. cikkét.

következik, hogy az Európai Bizottság 2011-es kezdeményezése az uniós korrupció elleni küzdelemről elbukni látszik és – kellő tagállami támogatási hiányában – az unió pénzügyi érdekei védelme mentén, illetve a tagállamok közötti megerősített együttműködés területén kénytelen előrehaladni.

Feltételezésem alátámasztására a tanulmány első fejezetében bemutatom azokat a nemzetközi antikorrupciós kezdeményezéseket, amelyeket az ezredfordulón az Európai Uniót is cselekvésre készítettek, majd ezt követően áttekintem az Európai Unió szerepvállalását a korrupció elleni küzdelem területén, különös tekintettel az Európai Bizottság említett 2011-es közleményére. A tanulmány harmadik fejezete foglalkozik azokkal a kezdeményezésekkel, amelyek a megváltozott viszonyok következtében kerültek előtérbe az unió eszköztárában, majd a tanulmány záró fejezetében összegzem megállapításaimat és kitekintést nyújtok az Európai Unió lehetséges korrupció elleni szakpolitikájának további fejlődésére vonatkozóan, különös tekintettel a koronavírus-járvány okozta és a hozzá kapcsolódó gazdasági visszaesés következményeire.

I. NEMZETKÖZI KEZDEMÉNYEZÉSEK A KORRUPCIÓNALLENI FELLÉPÉS TERÜLETÉN

A XX. század utolsó évtizedében a világ korábban nem tapasztalt gyorsaságú politikai-gazdasági és technológiai változáson ment keresztül. E változás a demokratikus államberendezkedési modell térhódításával (Samuel P. Huntington megfogalmazása szerint ez volt a demokratizálódás harmadik hulláma)³, valamint az egyéni szabadságjogok, a liberális piacgazdaság és a nemzetközi kereskedelem kiterjedésével járt együtt. E kedvező politikai-gazdasági-társadalmi környezetben egyre sürgetőbbben merült fel a nemzetközi összefogás igénye a korrupció ellen, amely „súlyos gondot és fenyegetést jelent a társadalmak stabilitására és biztonságára, aláássa a demokrácia intézményeit és a demokratikus értékeket, az erkölcsi értékeket és az igazságosságot, továbbá veszélyezteti a fenntartható fejlődést és a jogállamiságot.”⁴ Az ezredfordulón sorra születtek a nemzetközi egyezmények a korrupció visszaszorítására.⁵ E folyamat során az figyelhető

³ HUNTINGTON, 1991.

⁴ 2005. ÉVI CXXXIV. TÖRVÉNY az Egyesült Nemzetek Szervezete Meridában, 2003. december 10-én kelt Korrupció elleni Egyezményének kihirdetéséről, preambulum

⁵ Lásd különösen: a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) a külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni küzdelemről szóló Egyezményét (1998), az

meg, hogy a nemzetközi közösség a vesztegetés egy speciális alakzatának szabályozásától (külföldi hivatalos személyek megvesztegetése) alig néhány év alatt eljutott lényegében a világ minden országára kiterjedő, a büntetőjogi tényállások egységesítése mellett a büntetőjogi és technikai együttműködést, valamint a korrupció megelőzését is magába foglaló széleskörű korrupció elleni ENSZ egyezmény létrehozásáig.

E tendencia mellett megfigyelhető az egyezményekhez kapcsolódó monitoring mechanizmusok létrehozása is, amely egyrészt lehetővé teszi az egyes részes országok antikorrupciós teljesítményének objektív és tárgyilagos összehasonlítását, másrészt a rendszeres időközönként nyilvánosságra kerülő értékelések révén hatással van a korrupcióról szóló közbeszédre is.

Az egyezmények végrehajtásához kapcsolódóan – különösen a Korrupció elleni Államok Csoportja (francia elnevezés: *Group d'États contre la Corruption* – GRECO) és a nemzetközi szervezatként működő Nemzetközi Korrupcióellenes Akadémia (angol elnevezés: *International Anti-Corruption Academy* – IACA) 2011-es létrehozásával – megfigyelhető egy intézményesedési folyamat is, amely elősegíti az országok közötti tudásátadást és a nemzetközi jó gyakorlatok térnyerését.

Az uniós tagállamok aktív részvételével zajló korrupció elleni összefogás és a nemzetközi szerződéses keretekhez való csatlakozás jelentős mértékben megkönnyítette az európai uniós antikorrupciós politika kialakítására vonatkozó tervek végrehajtását, egyben a nemzetközi egyezményekben való szerepvállalás követelményként is megjelent⁶ (és jelenleg is jelen van) az Európai Unióhoz csatlakozni szándékozó államokkal szemben.⁷

II. AZ EURÓPAI UNIÓ ANTIKORRUPCIÓS INTÉZKEDÉSEI ÉS A MEGVALÓSÍTÁS NEHÉZSÉGEI

A korrupció elleni büntetőjogi fellépés kapcsán az Európai Unió tagállamaiban is felmerült az igény, hogy egységes fellépés és szabályozás

Európa Tanács Korrupcióról szóló Büntetőjogi Egyezményét, illetve Korrupcióról szóló Polgári Jogi Egyezményét (1999), valamint az Egyesült Nemzetek Szervezete Korrupció elleni Egyezményét (2003)

⁶ MASON, 2010.

⁷ Az unióba 2004-ben belépett országok csatlakozása – eltérő politikai és kulturális háttérük miatt – egyben elősegítette az uniós korrupció elleni politikai formálódását.

szükséges az Európai Közösségek tisztviselőinek, valamint az Európai Unió tagállamainak tisztviselőit érintő vesztegetések üldözésére, valamint a tagállamok közötti bünygyi együttműködés javítására. Bár az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke (2) bekezdésének c) pontja alapján, az Európai Közösségek tisztviselőit és az Európai Unió tagállamainak tisztviselőit érintő korrupció elleni küzdelemről szóló egyezmény még a tagállamok közötti nemzetközi egyezményként jött létre, jó alapot nyújtott a korrupció elleni küzdelemre vonatkozó szakpolitika megalapozására.⁸

Ezt az is elősegítette, hogy az Unió az ezredforduló környékén maga is komoly hitelességi válsággal küzdött, így a tagállamok korrupció elleni küzdelmének összehangolására vonatkozó igény összefonódott az uniós intézményeken belüli korrupció és csalás elleni fellépéssel.⁹ Ennek jogi alapjait az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 83. cikke teremtette meg, amely lehetővé teszi, hogy az Európai Parlament és a Tanács irányelvekben szabályozási minimumokat állapítson meg a bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek meghatározására vonatkozóan az olyan különösen súlyos bűncselekmények – így többek között a korrupció – esetében, amelyek jellegüknél vagy hatásuknál fogva több államra kiterjedő vonatkozásúak, illetve amelyek esetében különösen szükséges, hogy az ellenük folytatott küzdelem közös alapokon nyugodjék. Bár ez a rendelkezés előremutatónak tűnik, gyakorlati jelentősége mégis alig van, mivel – ahogyan azt az előző fejezetben bemutattam – a tagállamok vesztegetésre vonatkozó törvényi tényállásainak összehangolása a nemzetközi korrupció elleni egyezmények révén jórészt megtörtént.

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 310. cikkének (6) bekezdése szerint „Az Unió és a tagállamok a 325. cikk rendelkezéseivel összhangban küzdenek a csalás és az Unió pénzügyi érdekeit sértő minden egyéb jogellenes tevékenység ellen.” A hivatkozott 325. cikk pedig előírja, hogy az erre irányuló uniós intézkedéseknek elrettentő hatásúak legyenek, és hathatós védelmet nyújtsanak a tagállamokban, valamint az Unió intézményeiben, szerveiben és hivatalaiban. A hivatkozott cikk (3) bekezdése rendelkezik arról, hogy a tagállamok összehangolják az Unió pénzügyi érdekeinek csalással szembeni védelmét célzó tevékenységüket, és ennek

⁸ Témánk szempontjából mindenképpen említést érdemel még az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló 1995-ös egyezmény is.

⁹ 1999-ben lemondott a Jacques Santer vezette Európai Bizottság, majd ezt követően jött létre az Európai Csalás Elleni Iroda (OLAF).

érdekében az Európai Bizottsággal együtt megszervezik a megfelelő hatáskörrel rendelkező hatóságok közötti szoros és rendszeres együttműködést.

Amint a hivatkozott rendelkezésekből látható, az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés nem tartalmaz kifejezett felhatalmazást uniós antikorrupciós politika kialakítására és működtetésére.¹⁰ E jogforrások a korrupciót egyértelműen büntetőjogi kategóriaként, illetve a pénzügyi erőforrásokkal való visszaélésként kezelik. Ugyanakkor világosan látható, hogy a jelenség nem kezelhető kizárólag büntetőjogi és pénzügyi kérdésként, mivel számos más (etikai, szociológia, közigazgatási, pártpolitikai) vetülete is van. Ezek kezeléséhez szükségesek az eredményesebb megelőzést lehetővé tevő kutatások,¹¹ valamint az uniós intézmények és a tagállamok közötti együttműködés hatékonyságát javító szakpolitikai intézkedések is.

Az Európai Bizottság – összhangban a közel másfél évtizedes múltra visszatekintő korrupció elleni uniós törekvésekkel¹² – végül 2011-ben közleményt adott ki a korrupció elleni uniós küzdelemről.¹³ A jelentés megállapította, hogy – az addig meghozott intézkedések ellenére – a korrupcióellenes jogi keret végrehajtása a különböző uniós tagállamokban továbbra sem egyenletes és összességében véve nem kielégítő. A Bizottság elsődleges célja ezért, hogy a vezetők és döntéshozók részéről erősítse a korrupció elleni küzdelemre irányuló politikai szándékot, valamint javítsa a korrupcióellenes szakpolitikák és a tagállami fellépések összhangját.¹⁴

Ennek megvalósítására a Bizottság folytatni kívánta a 2009-ben megkezdett, egységes módszertannal végrehajtott *Eurobarometer* felméréseket, továbbá uniós antikorrupciós jelentés néven 2013-tól kétfévente jelentést tervezett kiadni az uniós intézmények, valamint a tagállamok antikorrupciós erőfeszítéseinek monitorozására és az aktívabb politikai szerepvállalás ösztönzésére.¹⁵ A Bizottság célul tűzte ki továbbá, hogy az EU vegyen részt a GRECO munkájában, valamint hogy valamennyi érintett – külső vagy belső – uniós szakpolitikán belül erőteljesebben érvényre kell

¹⁰ Továbbá az Európai Unió létrehozó más elsődleges jogforrások sem.

¹¹ MUNGIU-PIPPIDI (szerk.), 2013.

¹² Ezek közül elsősorban a Tanács 1997-ben elfogadott szervezett bűnözés elleni akcióterve, valamint a Bizottság korrupció elleni uniós politikáról szóló közleménye [COM(1997) 192 final] a Bizottság korrupció elleni összehangolt EU politikáról szóló közleménye [COM(2003) 317 final] emelhető ki.

¹³ EURÓPAI BIZOTTSÁG, 2011.

¹⁴ EURÓPAI BIZOTTSÁG, 2011, 4.o.

¹⁵ BENITO, 2016, 1.o.

juttatnia a korrupció elleni fellépést és új csalás elleni stratégiát szükséges kidolgozni.¹⁶

A Bizottság 2013. helyett végül 2014-re készült el az első uniós antikorrupciós jelentéssel.¹⁷ A jelentés valamennyi uniós tagállamra kiterjedt, a korrupciót pedig – a nemzetközi jog forrásaival összhangban – úgy határozta meg, hogy az hatáskörrel való visszaélés személyes haszon érdekében. A jelentés bevezetése a szakpolitikai háttérrel és a célkitűzéseket ismerteti, amelyet a korrupcióval kapcsolatos tendenciákat bemutató horizontális fejezet, majd a tematikus fejezet követ. Ez utóbbi célja egy uniós szinten különös jelentőséggel bíró, átfogó kérdés (2014-ben a közbeszerzés) elemzése. A jelentést módszertani melléklet, valamint a 28 tagállamra vonatkozó tematikus mellékletek zárják. Ez utóbbiak nem csak az adott ország korrupció elleni intézkedéseit értékelik, de a problémás területek bemutatására és elemzésére is sor kerül építő jellegű konkrét javaslatok megfogalmazása mellett.¹⁸

A tagállamokban az első antikorrupciós jelentésnek vegyes fogadtatása volt. Németországban a hiányosságokról érdemi vita kezdődött, Franciaországban a jelentés az etikai követelmények elmaradt reformjára irányította rá ismét a figyelmet, míg Csehországban, Szlovákiában, Bulgáriában, valamint Magyarországon a jelentés viszonylag kis publicitást kapott.¹⁹

Bár az elkészült EU antikorrupciós jelentés magas szakmai színvonalon állt és mind az unió, mind a tagállamok antikorrupciós tevékenysége kapcsán releváns problémákra irányította rá a figyelmet,²⁰ az újabb, 2016-ban esedékes jelentés kiadása elmaradt. Végül a Bizottság alelnöke, Frans Timmermans 2017-ben levélben tájékoztatta az Európai Parlamentet, hogy – jöllehet „a Bizottság teljes meggyőződése szerint továbbra is szükséges a korrupció megelőzése és a korrupció elleni küzdelem, továbbá elkötelezett a munkájának folytatása iránt ezen a területen” – újabb antikorrupciós jelentés kiadása nem várható, és a tagállamok antikorrupciós erőfeszítéseinek nyomom követésére az európai szemeszter keretében kerül sor.²¹

¹⁶ EURÓPAI BIZOTTSÁG, 2011, 4-5.o.

¹⁷ EURÓPAI BIZOTTSÁG, 2014.

¹⁸ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2014, 3-5.o.

¹⁹ EURACTIV, 2014.

²⁰ TASEVA, 2012.

²¹ TIMMERMANS, 2017, 2.o.

Ezen túl a 2011-ben a tagállamok politikai elkötelezettségének erősítésére tervezett intézkedések jelentős része nem, vagy csak részben valósult meg. Nyilvánvaló, hogy az európai szemeszter keretében elsősorban a költségvetési és gazdaságpolitikai célok összehangolásán van a hangsúly, a szemeszter keretében készült országspecifikus ajánlások mind terjedelmüket, mind politikai erejüket tekintve nem vethetőek össze az EU antikorrupciós jelentés lehetőségeivel.²² Mások arra hívják fel a figyelmet, hogy az európai szemesztert 2011-es indulása óta sosem tekintették az uniós antikorrupciós jelentés alternatívájának, az abban foglalt megállapítások országoként nem összehasonlíthatóak, a korrupciónak csak a növekedésre ható aspektusait vizsgálja, figyelmen kívül hagyva a jogállamiságra, a kormányzásra vagy a pártfinanszírozásra vonatkozó szempontokat.²³ Az egységes uniós antikorrupciós szakpolitika kialakítása szempontjából további sajnálatos fejlemény, hogy a szakpolitika kialakítását támogató szakértői munkacsoportot hosszú ideig nem hívták össze, és a Bizottság felhagyott a 2009 óta végzett, korrupcióra vonatkozó *Eurobarométer* felmérések elkészítésével is, így az állampolgárok véleménye helyett csak az üzleti szereplők körében végzett felmérések érhetőek el.

III. ÚJ UTAKON AZ UNIÓS ANTIKORRUPCIÓS POLITIKA

Jóllehet a Bizottság kizárólag a hivatkozott Timmermans-levélben indokolta az antikorrupciós jelentés folytatásának elmaradását és nem részletezte a tagállamokkal való esetleges politikai konfliktusok természetét és mélységét, nyilvánvaló, hogy egyes tagállamok vezetése számára politikai szempontból kockázatos volt a tagállamok antikorrupciós teljesítményének mérésére és összehasonlítására alkalmas monitoring rendszer kialakítása és működtetése.

A jelentés kritikusan könnyedén fordulhattak ahhoz az érveléshez, hogy a Bizottság túlterjeszkedik hatáskörén és olyan területen monitorozza a tagállamokat, amelyre az Európai Uniót alapító szerződések – az előző fejezetben ismertetettek szerint – nem nyújtanak számára felhatalmazást.

²² A Magyarországra vonatkozó 2019. július 9-én elfogadott, 8 oldalas tanácsi ajánlás – többek között az oktatási rendszer, a helyi tömegközlekedés és a lakóingatlanok energiahatékonysága mellett – mindössze 3 bekezdésben foglalkozik e témával. A részletek tekintetében lásd: EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA (2019), 4-5.o.

²³ DOLAN, 2018

Az antikorrupciós jelentés másik gyengesége volt, hogy a tagállamok számára mindössze ajánlást fogalmazott meg korrupció elleni intézkedésekre, így azok betartása, végrehajtása – szankciók és jogi kötelező erő hiányában – leginkább az érintett tagállam kormányán múlt. Egyetértve Mason álláspontjával, az Európai Unió antikorrupciós politikájának kialakítására vonatkozó bizottsági szándék egyben úgy is értelmezhető, hogy az az unió hatásköreinek bővítésére és a tagállami hatáskörök szűkítésére irányuló törekvés.²⁴ Az ugyanis világosan látható, hogy a büntetőjogi tényállások harmonizálásán túlmenő, a megelőzésre is nagy hangsúlyt helyező antikorrupciós politika a tagállamok számos nemzeti hatáskörébe enged(ne) beavatkozási lehetőséget a Bizottság számára. Ide sorolható például a közhivatali viselők alkalmazására, összeférhetlenségére vonatkozó szabályozás, a politikai pártok finanszírozása, vagy éppen a választott tisztviselőkkel szemben támasztott etikai követelmények kérdése.

Miután a kellő tagállami támogatás hiányában a Bizottság antikorrupciós monitoring rendszer kialakítására vonatkozó elképzelései megfeneklettek, a korrupció elleni uniós fellépés tekintetében álláspontom szerint három lehetőség kínálkozott:

3.1. Visszatérés a szerződéses alapokhoz

A korrupció elleni szakpolitikai intézkedések stabilizálása érdekében reális lehet a visszatérés az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés által biztosított szilárd jogi alapokhoz, és az antikorrupciós intézkedéseknek a csalás elleni küzdelemre és az európai unió pénzügyi érdekeinek védelmére vonatkozó rendelkezésekhez kapcsolása. Ez a Bizottság számára kétségkívül szilárd jogi alapot teremt a további intézkedésekhez, ugyanakkor le is szűkíti a Bizottság mozgásterét és a tevékenységet – az uniós antikorrupciós jelentésben foglalt határozott vezetői elköteleződés hiányában – politikai iránymutatás nélküli bürokratikus aprómunkává fokozza le.

A fenti aggályoktól eltekintve ezen irányvonalra jó példa lehet az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről szóló, az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1937 irányelvének elfogadása, amely uniós szintű minimumszabályok bevezetésével teszi kötelezővé az uniós jog megsértését bejelentők védelmét többek között a közbeszerzések, a

²⁴ MASON, 2010.

pénzügyi szolgáltatások és a környezetvédelem területén.²⁵ Fontos megemlíteni, hogy az unió pénzügyi érdekeinek védelme és a korrupciós jelenségek visszaszorítása érdekében alternatív lehetőségként egyre gyakrabban merül fel a döntéshozók részéről az uniós támogatások folyósításának feltételekhez kötése is.

3.2. Megerősített együttműködés

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 326. cikke alapján az egyes antikorrupciós intézkedések végrehajtására az érintett tagállamok megerősített együttműködést hozhatnak létre. Ebben az esetben előrehaladás érhető el egyes szakpolitikák vonatkozásában, ugyanakkor ennek az az ára, hogy az együttműködés csak a megerősített együttműködésben résztvevő tagállamokra vonatkozik.

Ilyen megerősített együttműködés például az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó megerősített együttműködés, amelyet a Tanács 2017-ben fogadott el, és amelyiknek immár 22 tagállam a tagja. Az Európai Ügyészségnek hatásköre lesz arra, hogy kivizsgálja az unió pénzügyi érdekeit sértő csalást, korrupciót, pénzmosást és határokon átnyúló hozzáadott értékadó-csalást és az elkövetőket büntetőeljárás alá vonja.

3.3. Politikai kényszer

Az Európai Unió elsődleges jogforrásai alapján indított eljárások (elsősorban a 7. cikkely szerinti eljárás) segítségével az unió alapvető értékei tisztelésének kikényszerítése, és ezzel együtt a rendszerszintű korrupciót lehetővé tevő jogi és strukturális problémák orvoslása, egyben a korrupció elleni küzdelem iránti nagyobb politikai elköteleződés biztosítása.

Az unió alapvető értékeinek sérelme alapján indult eljárás Magyarország és Lengyelország ellen, amely során jelentős vizsgálati szempont volt a korrupciós helyzet is. Hosszabb távon kérdéses azonban, hogy az uniós intézmények mekkora sikerrel tudják rákényszeríteni akaratukat egy-egy tagállamra.

²⁵ A hivatkozott példához hasonló előrelépésként értékelhető a 2016-ban elfogadott két új közbeszerzési irányelv vagy a pénzmosás elleni uniós szabályozás továbbfejlesztése.

KONKLÚZIÓ

Az Európai Unió antikorrupciós politikájának továbbfejlesztésére irányuló, a fentiekben bemutatott lehetőségek vizsgálata során az állapítható meg, hogy bár a megerősített együttműködés hozhat konkrét eredményeket, azonban ennek ára, hogy a tagállamok antikorrupciós politikái elválnak egymástól és idővel jelentős különbségek alakulhatnak ki a tagállami antikorrupciós intézményrendszerek között. Az Európai Unió alapértékeinek tiszteletben tartása iránt indított eljárások – a gyakorlati tapasztalatok hiányában – meglehetősen bizonytalan eredményre vezetnek, és tovább mélyíthetik a tagállamok között amúgy is meglévő ellentéteket. Az alapértékeknek való megfelelés kikényszerítése és ennek érdekében az eljárás eredményes lezárása, valamint a tagállammal szemben alkalmazott szankció ugyanakkor meglehetősen idegen az együttműködésen és kölcsönös engedményeken alapuló uniós döntéshozatali módszerektől.

A korrupció elleni leghatékonyabb európai uniós fellépés ezért álláspontom szerint – a monitoringra vonatkozó kudarcok ellenére – továbbra is az unió pénzügyi érdekeinek védelmére vonatkozó szerződéses rendelkezésekre építve várható. Ez biztosítja a jelenlegi jogintézmények szerves továbbfejlődését, valamint az újonnan belépő tagállamok általi szerves implementálást.

A Bizottság az elmúlt években meglehetősen nagy kreativitással hozott újabb és újabb rendelkezéseket e hatáskörének elmélyítésére és várható, hogy a jogilag jól védhető hatáskörén belüli mozgásteret kihasználva és – építve a 2019-ben elfogadott új, csalás elleni stratégiára²⁶ – ezen a területen továbbra is aktív marad.

A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy a korrupció elleni fellépés intenzitása egy-egy országon belül nem konstans, azt lényegesen befolyásolja a kormányzó politikai párt támogatása, a gazdaság teljesítménye vagy egy-egy nagyobb korrupciós botrány.²⁷ A gazdasági válságok időszaka alatt – gondoljunk csak a 2008-2009-es válságidőszak korrupció elleni kezdeményezéseire a válság sújtotta országokban – a kormányok általában nyitottabbak a korrupció elleni reformokra, amely hozzájárulhat mind a költségvetés stabilizálásához, mind a kormányzattal szembeni hazai és nemzetközi bizalom megerősítéséhez. Ha e következtetések helytállóak,

²⁶ EURÓPAI BIZOTTSÁG, 2019.

²⁷ DEMPSEY, 2018.

akkor a világgazdaságot és az európai unió tagállamait alapjaiban érintő koronavírus-járvány, valamint az azt követő gazdasági visszaesés kedvező körülményeket teremt a korrupció elleni reformokra. Az elkövetkező évek egyik fontos kérdése lesz, hogy az előrelépésre lehetőséget biztosító kedvező pillanatot képes lesz-e megragadni az Európai Unió és a tagállamok és – összhangban az uniós polgárok akaratával – közösen képesek lesznek-e további érdemi intézkedéseket tenni egy koherens és hatékony uniós antikorrupciós szakpolitika kialakítása érdekében.

FELHASZNÁLT IRODALOM

2005. ÉVI CXXXIV. TÖRVÉNY az Egyesült Nemzetek Szervezete Meridában, 2003. december 10-én kelt Korrupció elleni Egyezményének kihirdetéséről
- BENITO, BERNARDINO (2016): Accountability and Corruption, Europe. 1-9. oldal in: Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance, (Ali Farazmand szerk.) Springer Verlag
- DEMPSEY, JUDY (2018): Judy Asks: Is the EU Too Lax on Corruption? Elérhető: <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/77468> (Letöltve: 2020. 04. 03.)
- DOLAN, CARL (2018): EU anti-corruption: Less is less Elérhető: <https://transparency.eu/less-anticorruption/> (Letöltve: 2020. 04. 04.)
- EURACTIV (2014): Commission's corruption report gets mixed reviews across EU Elérhető: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/commission-s-corruption-report-gets-mixed-reviews-across-eu/> (Letöltve: 2020. 04. 04.)
- EURÓPAI BIZOTTSÁG (2011): A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Gazdasági és Szociális Bizottságnak – A korrupció elleni uniós küzdelem (2011), Brüsszel Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0308:FIN:HU:PDF> (Letöltve: 2020. 04. 01.)
- EURÓPAI BIZOTTSÁG (2014): A Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek – Az Európai Unió antikorrupciós jelentése (2014), Brüsszel Elérhető: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/elibrary/documents/policies-/organized-crime-and-human-trafficking/corrupti-on/docs/acr_2014_hu.pdf (Letöltve: 2020. 04. 03.)
- EURÓPAI BIZOTTSÁG (2019): A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak, a

Régiók Bizottságának és a Számvevőszéknek - A Bizottság csalás elleni stratégiája: fokozott fellépés az uniós költségvetés védelme érdekében
Elérhető:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0196&from=EN>

(Letöltve: 2020. 04. 04.)

EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA (2019): A Tanács ajánlása (2019. július 9.) Magyarország 2019. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Magyarország 2019. évi konvergenciaprogramját (2019/C 301/17) Elérhető:

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019H0905\(17\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019H0905(17)&from=EN)

(Letöltve: 2020. 04. 06.)

HUNTINGTON, SAMUEL P. (1991). The third wave: Democratization in the late twentieth century. Oklahoma University Press, Oklahoma

MASON, PATRYCJA SZAREK. (2010): The European Union's Fight Against Corruption. The Evolving Policy Towards Member States and Candidate Countries. Cambridge University Press, New York

MUNGIU-PIPPIDI, ALINA (szerk.) (2013): Controlling Corruption in Europe: The Anticorruption Report, Volume 1 Opladen; Berlin; Toronto: Verlag Barbara Budrich.

TASEVA, EMILJA (2012): The New European Commission Anti-Corruption Package: Towards a More Efficient Fight against Corruption? New Journal of European Criminal Law. 3. 344-362. DOI azonosító: <https://doi.org/10.1177/203228441200300308>

TIMMERMANS, FRANS (2017): Levél az Európai Parlament Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottsága elnökének Elérhető: <http://transparency.eu/wp-content/uploads/2017/02/20170130-Letter-FVP-LIBE-Chair.pdf> (letöltve: 2020. 04. 07.)

AZ ADATVÉDELMI JOG ÉS A SZEMÉLYES ADATOK MÚLTJA, JELENE ÉS JÖVŐJE AZ UNIÓS SZABÁLYOZÁSBAN

Past, Present and Future of Data Protection Law and Personal
Data in EU Legislation

Labancz Andrea^{1 2}

Absztrakt: Az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a személyek szabad áramlásán alapuló egységes piac az Európai Unió gazdaságának motorját jelenti. Az egységes piacban rejlő gazdasági erő a digitális alapokon nyugvó egységes piac koncepciójának kidolgozásával újabb dimenzióba emelkedhet. A digitális gazdaság hajtóerejét az adatok jelentik, így az Európai Unió digitális egységes piacának zavartalan működését biztosító komplex szabálygyűttes nélkülözhetetlen területét – *quasi* nulladik lépcsőfokát – az adatok szabad áramlására vonatkozó szabályok megalkotása biztosíthatja. Ezzel összefüggésben, az adatközpontú gazdaság realizálását a 2018-ban hatályba lépett általános adatvédelmi rendelet (GDPR) segíti, a személyes adatokra vonatkozó szabályozáson keresztül. 2020 májusában az uniós digitális gazdaság szabályozásának alapidokumentuma, a digitális egységes piaci stratégia az ötödik évfordulójához, a személyes adatok védelmét és a digitális gazdaság tényleges megvalósulását biztosító általános adatvédelmi rendelet pedig a második évfordulójához érkezik. Ezen események fényében a tanulmány az uniós adatvédelmi szabályozás és a személyes adatok helyzetének múltját, jelenét és lehetséges jövőképét tekinti át.

Kulcsszavak: adatvédelmi jog, GDPR, profilalkotás, személyes adat

¹ Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Üzleti Jogi Intézet, tanársegéd és Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, PhD hallgató. E-mail címe: labancz@juris.u-szeged.hu

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8445-4082>

A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tára oldalán: <https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=10060807>

² A tanulmány az Innovációs és Technológiai Minisztérium ÚNKP-19-3-SZTE-57 kódszámú, Új Nemzeti Kiválóság Programjának szakmai támogatásával készült el.

Abstract: The single market, based on the free movement of goods, services, capital and people, is thought to be the engine of the European Union's economy. However, the economic power of the single market may be taken to another dimension by developing the concept of the digital single market. Data is the driving force of the digital economy, so the creation of rules on the free flow of data can provide an indispensable area of a complex set of rules to ensure the proper functioning of the European Union's digital single market. In this context, the realization of the concept of a data-driven economy is facilitated by the General Data Protection Regulation (GDPR) through data protection law.

In May 2020, the Digital Single Market Strategy, the basic document for regulating the EU's digital economy, will celebrate its the fifth anniversary, and the General Data Protection Regulation, which ensures the protection of personal data and the realization of the digital economy, will arrive to its second anniversary. In the light of these developments, the study reviews the past, present and possible future of EU data protection regulation.

Keywords: data protection law, GDPR, profiling, personal data

BEVEZETÉS

A technológiai fejlődés modern életet alakító hatása megkérdőjelezhetetlen és arra az Európai Unió is pozitívan tekint: a digitalizációban rejlő előnyök kiaknázása az elmúlt évek egyik fő célkitűzésévé vált. A digitalizáció és a korunkat jellemző intenzív technológiai innováció kihasználása érdekében kidolgozásra került a digitális alapokon nyugvó uniós gazdaság koncepciója.³

A digitális gazdaság – és benne az adatgazdaság – kiépítésének meghatározó elemét jelenti az adatok szabad áramlásának biztosítása.⁴ Amennyiben azonban az adatok forrásaként szolgáló adatalányok természetes személyek, a velük kapcsolatba hozható adatok személyes adatként is minősülnek.⁵

³ BIZOTTSÁGI KÖZLEMÉNY, EURÓPAI DIGITÁLIS EGYSÉGES PIACI STRATÉGIA, 2015. 2-4.o.

⁴ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT ON THE FREE FLOW OF DATA AND EMERGING ISSUES OF THE EUROPEAN DATA ECONOMY 2017. 4-10.o.

⁵ HELBERGER ET AL. 2017. 1430-1432.o.

Éppen ezért, a digitális gazdaságban kiemelt jelentőséggel bír az adatvédelem⁶. Ezt a nézetet erősíti meg az Európai Tanács 2013. októberi következtetéseiben, amely szerint a digitális egységes piac megvalósulásának egyik nélkülözhetetlen eszköze a szilárd és általános adatvédelmi szabályozás.⁷ Válaszul az Európai Tanács következtetéseire, a 2014-es, „Úton a prosperáló adatközpontú gazdaság felé” c. bizottsági közlemény ugyancsak az adatvédelmi szabályok fontosságát hangsúlyozza, és kitér arra, hogy a digitális gazdaság és az adatforradalom meghatározó – de nem kizárólagos – elemét jelenti az emberi tevékenységekről való adatgyűjtés és adatfeldolgozás is.⁸

A személyes adatok ugyanakkor gazdasági értékkel is rendelkeznek.⁹ Ezt erősíti meg az az elmélet is, amely szerint „az adat az új olaj.”¹⁰

Fentiekkel összefüggésben, a kutatás azon a hipotézisen alapul, hogy az uniós adatvédelmi szabályozás akkor képes elegendő védelmet biztosítani a személyes adatok tekintetében, ha folyamatosan reagál a gazdasági környezetre.

A hipotézis igazolásához a tanulmány vizsgálja, hogy milyen lényegi változáson ment keresztül az uniós szabályozás az első generációs adatvédelmi szabályok megalkotásától kezdődően napjainkig. A kérdés megválaszolásához elengedhetetlen az európai uniós adatvédelmi szabályozás rövid történeti áttekintését elvégezni, amelyhez a történeti elemzés módszere szolgál segítségül. A hatályos adatvédelmi szabályok vizsgálata során a tanulmány a digitális egységes piac és az adatközpontú gazdaság koncepciójára is figyelemmel van. Ezek vizsgálata során a szakirodalmi áttekintés és a kritikai elemzés módszerét alkalmazza.

I. AZ ADATVÉDELMI SZABÁLYOZÁS ÉS A SZEMÉLYES ADATOK MÚLTJA

⁶ A digitális gazdaság egyik fontos szegmense, az online kereskedelem kapcsán is számos is erőteljesen felmerül az adatvédelem, mint problémakör. Az online kereskedelem előnyeiről hátrányairól, valamint kockázatairól bővebben lásd SZŰCS, 2020.

⁷ EURÓPAI TANÁCS 2013. OKTÓBER 24-25. KÖVETKEZTETÉSEK, 2013. 4.o.

⁸ BIZOTTSÁGI KÖZLEMÉNY, ÚTON A PROSPERÁLÓ ADATKÖZPONTÚ GAZDASÁG FELÉ, 2014. 1.o.

⁹ OECD, 2013. 10-18.o.

¹⁰ GRAEF, 2015, 474.o.

1.1. EURÓPAI SZABÁLYOZÁS – AZ ADATVÉDELEM EGYES KORSZAKAI

A magánszféra védelméhez szorosan kapcsolódó adatvédelem megszületését – a számítástechnika fejlődésére és a tömeges adattárolásra adott reakcióként – az ún. első generációs adatvédelmi szabályok megjelenéséhez szokás kötni.¹¹ Az adatvédelmi szabályozás középpontjában a személyes adat áll, vagyis az az adat, amely alkalmas az adatalany azonosítására.¹² Maga az adatvédelem az egyén magánszférájának jogi védelmeként értelmezhető, amely az automatizált adatfeldolgozásból eredő veszélyekre alakult ki válaszul.¹³

Fontos hangsúlyozni, hogy az adatvédelmi jog fejlődése során az adatvédelmi szabályok célja és az adatalanyok jogai eltérő tartalommal bírtak az egyes korszakokban.¹⁴

Mayer-Schönberger szerint az első generációs adatvédelmi szabályokról az 1970-es évek elejétől lehet beszélni, és értelmezése szerint azokat sajátos technológiai szemlélet jellemzi. A szerző rámutat, hogy az évtized második fele szabályainak középpontjában kevésbé a technológia, sokkal inkább az egyén és annak jogai szerepelnek; ezekben látja a második generációs szabályokat. A harmadik generációs adatvédelmi szabályok megjelenését az 1983-as német alkotmánybíróági népszámlálás-ítéllethez köti és azokat az információs önrendelkezési jog szemléletével összefüggőnek tekinti. A negyedik generáció szabályai esetében pedig már a szektorspecifikus adatvédelem is megjelenik.¹⁵

A magyar jogirodalomban Majtényi az adatvédelmi szabályozás három generációját különbözteti meg. Álláspontja szerint az egyes korszakok közös jellemzői a számítógépes rendszerek fejlődésében, a gazdasági környezet megváltozásában összegezhetőek.¹⁶ Jóri ugyancsak három korszakot lát megvalósulni az adatvédelmi szabályozásban. Elméletében az adatvédelem

¹¹ Az európai adatvédelmi jog fejlődésének történetében a szabályozás több generációja különböztethető meg. Az adatvédelmi szabályok korszakok szerinti felosztása és értelmezése általánosan elfogadott; az egyes szerzők azonban eltérő állásponton vannak abban a tekintetben, hogy annak három vagy négy generációja adható meg. Vö. JÓRI-SOÓS 2016. 20.o., 26.o.; SZÓKE, 2014. 24.o.

¹² HELBERGER ET AL. 2017. 1431.o.

¹³ JÓRI-SOÓS, 2016. 21.o.

¹⁴ A tanulmány nem az összes elméletet ismerteti. Vö. JÓRI-SOÓS, 28.o.

¹⁵ MAYER-SCHÖNBERGER, 1997. 221-236.o. Ehhez lásd még: JÓRI – SOÓS, 2016. 26.o.

¹⁶ MAJTÉNYI, 2003. 582-583.o.

első korszaka az adatvédelmi szabályok megjelenésétől az 1983-as német alkotmánybírósági határozatig terjedő időszakot öleli fel, a második korszak az információs önrendelkezési jog doktrínájának kidolgozásától a harmadik korszakig tart, a harmadik korszak kezdetének pedig a német *Teledienstdatenschutzgesetz* 1997-es kidolgozását tekintti.¹⁷ Szőke rávilágít, hogy a fentiek mellett, Hegedűs munkájában fellelhető a negyedik generációs szabályozás gondolata is, amely az önszabályozáson, az internet-specifikus adatvédelmi kérdéseken és az egyes technológiák megjelenésén alapul.¹⁸

Az európai adatvédelmi jog fejlődésére vonatkozó egyes nézetek összegzéseként az a következtetés vonható le, hogy az adatvédelmi szabályozás a kezdetektől figyelemmel volt a gazdasági környezetre és az informatikai-technológiai vívmányokra. Amíg azonban az első generációs adatvédelmi törvények tárgya elsősorban a nagy adatbázisok transzparenciája volt és nem az adatalany személyes adatai feletti rendelkezési jog, addig a második generációs adatvédelmi szabályok már az adatkezelés teljes folyamatára biztosítottak meghatározott jogokat az adatalanyoknak – ugyanakkor azok kevésbé voltak technológiafókuszúak. A harmadik generációs szabályozással azonban ismételten a technológiára reflektáló adatvédelmi szabályok jelentek meg.¹⁹

1.2. EURÓPAI UNIÓS SZABÁLYOZÁS

Az adatvédelmi szabályozás tekintetében nemcsak a nemzeti, hanem az egyes nemzetközi szervezetek adatvédelmi jogi aktusai is jelentősek. Ilyenek az OECD 1980-as iránymutatásai, illetve az első kötelező erejű nemzetközi adatvédelmi tárgyú okmány, az Európa Tanács 1981. évi 108. számú egyezménye.²⁰

Az adatvédelemmel kapcsolatos közösségi jogalkotásban a Lisszaboni Szerződés tekinthető meghatározónak, amelynek hatályba lépésével egy értelmű adatvédelmi rendszer kialakítására került sor.²¹ A Lisszaboni

¹⁷ SZŐKE, 2015. 24-25.o., Vö. JÓRI – SOÓS, 2016. 26-27.o.

¹⁸ SZŐKE, 2015. 24-25.o.

¹⁹ JÓRI-SOÓS, 2016. 25-48.o.

²⁰ EURÓPAI PARLAMENT, 2020. A SZEMÉLYES ADATOK VÉDELME 2.o.

²¹ A Lisszaboni szerződés hatálybalépése előtt az adatvédelemmel kapcsolatos szabályok a magán- és üzleti célokat szolgáló adatvédelem és a bűnüldözési célokat szolgáló adatvédelem – vagyis az első és a harmadik pillér – között oszlottak meg. Vö. BENDIK, 2018. 29-30.o.

Szerződéssel elfogadott módosítások következménye, hogy az Európai Unió Alapjogi Chartája ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint az alapítószerződések, így önálló alapjogként biztosítja a személyes adatok védelméhez való jogot. Az uniós adatvédelmi szabályozás alapdokumentumává az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) vált, amely 16. cikkének (1) bekezdése deklarálja a személyes adatok védelmét.²²

Az uniós adatvédelmi szabályozás fontos dokumentuma az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EK irányelve (adatvédelmi irányelv), amely megalkotásának indoka az informatikai fejlődés és az annak való megfelelés volt.²³ Szükséges kiemelni, hogy az adatvédelmi irányelv hatálya nem terjedt ki az adminisztratív feladatokat ellátó intézményekre és szervezetekre – annak címzettjei a tagállamok voltak. Ezt a hiányt részben kezelte az Amszterdami Szerződés, azonban a hatékony adatvédelmi jog biztosításához további szabályokra is szükség volt.²⁴

Habár az adatvédelmi irányelvvel a személyes adatok tagállamok közötti szabad áramlása megvalósíthatóvá vált, a technológiai innováció fejlődése, valamint az egyes üzleti és gazdasági modellek megváltozása, a globalizáció térnyerése szükségessé tette az uniós adatvédelmi szabályok revízióját. Erre az Európai Bizottság által 2012-ben előterjesztett adatvédelmi reformot tartalmazó javaslatcsomaggal került sor.²⁵

Annak ellenére, hogy nem kifejezetten adatvédelmi tárgyú, az uniós adatvédelmi szabályozás tekintetében mégis fontos mérföldkőnek tekinthető az egységes digitális piaci stratégia is, amelyet az Európai Unió – felismerve az infokommunikációs technológiákban rejlő lehetőségeket – 2015 májusában fogadott el. A stratégia az egységes uniós piac egy magasabb

²² BENDIK, 2018. 29.o.

²³ LUKÁCS, 2017. 126.o.; Szükséges megjegyezni, hogy az adatvédelmi irányelvvel felállításra került a 29. cikk szerinti Adatvédelmi Munkacsoport is, amely a magánélet és a személyes adatok védelmével kapcsolatos ügyekkel foglalkozott. Vö. ARTICLE 29 WORKING PARTY WORK PROGRAM, 2013. 1-3.o.

²⁴ Ezzel összefüggésben, az uniós adatvédelmi jog további fontos szabályait tartalmazta a 2000-ben elfogadott 45/2001/EK rendelet, amely a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelme, valamint az ilyen adatok szabad áramlása tekintetében állapított meg szabályokat; illetve az 1247/2002/EK határozat, amely az európai adatvédelmi biztos feladatainak ellátására vonatkozó szabályokról és általános feltételekről szólt (hatályon kívül helyezte a 2018/1725 rendelet), valamint a 2008/977/IB kerethatározat, amely a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés keretében feldolgozott személyes adatok védelméről szólt. Vö. BENDIK, 2018. 26-27.o.

²⁵ EU SZAKPOLITIKÁK ADATVÉDELMI REFORM, 2020.

dimenziójának képét rajzolja ki, amelyben – hasonlóan az egységes piachoz – biztosított az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása, ugyanakkor már kifejezetten használja az IKT szektor és a technológiai innováció előnyeit is.²⁶

A digitális egységes piaci stratégia adatvédelmi jelentőségét az adja, hogy abban fontos szerep jut a személyes adatoknak is. A digitális gazdaság, az uniós adatáramlás kiépítését azonban hátráltatja a bizalom hiánya, vagyis az, ha az uniós fogyasztók és vállalkozások adatvédelemmel kapcsolatos aggályaik miatt nem vesznek részt az adattárolásban és feldolgozásban.²⁷ Fentiek gyakorlati megvalósulását jogi eszközökkel alátámasztandó, az Európai Parlament és a Tanács 2016. április 27-én elfogadta az uniós adatvédelmi csomagot, amelynek egyik eleme a fenti célokat megvalósítani képes általános adatvédelmi rendelet, a GDPR volt.²⁸

II. AZ ADATVÉDELMI SZABÁLYOZÁS ÉS A SZEMÉLYES ADATOK JELENE, ÉS LEHETSÉGES JÖVŐKÉPE

A fentiekben megfogalmazott hipotézissel összefüggésben, annak meghatározásához, hogy a GDPR elegendő védelmet biztosít-e a személyes adatoknak, a tanulmány egy tipikus problémát állít középpontba: a személyes adatok fizetőeszközkénti felhasználását, amelyre tipikusan az online platformok szolgáltatásai során kerül sor.²⁹

Az online platformok többsége kétoldalú piacra épül, ami azt jelenti, hogy fogyasztói felhasználóiknak ún. zero áras (ingyenes) szolgáltatást nyújtanak, tényleges bevételeik pedig az elektronikus hirdetési felületek

²⁶ A stratégia három pilléren nyugszik: az internetes árukhoz való jobb hozzáférése, a digitális hálózatokat és szolgáltatásokat támogató megfelelő infrastruktúra és szabályozás kialakításán és az európai digitális gazdasági növekedés maximalizálásán. Vö. BIZOTTSÁGI KÖZLEMÉNY, EURÓPAI DIGITÁLIS EGYSÉGES PIACI STRATÉGIA, 2015. 2-3.o., 9-17.o.

²⁷ BIZOTTSÁGI KÖZLEMÉNY, EURÓPAI DIGITÁLIS EGYSÉGES PIACI STRATÉGIA, 2015. 15-16.o.; Vö. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION ON BUILDING A EUROPEAN DATA ECONOMY, 2017. 5.

²⁸ Az adatvédelmi reformcsomag másik eleme a bűnüldözési célból kezelt személyes adatok védelmére vonatkozó irányelv. Tekintettel azonban arra, hogy a tanulmány az adatközpontú gazdaság és személyes adatok védelmének témakörére fókuszál, részleteiben nem foglalkozik a bűnügyi irányelvvel. Vö. 2016/680/EU IRÁNYELV

²⁹ HELBERGER ET AL. 2017. 1428-1432.o.

értékesítéséből származnak.³⁰ Fontos azonban kiemelni, hogy az ilyen platformok szolgáltatásait azért tudják pénzbeli ellenszolgáltatás nélkül nyújtani fogyasztói felhasználóknak, mert ismerik azok személyes adatait. Azokból következtetést vonhatnak le a fogyasztó preferenciáira, vélhető jövőbeli üzleti döntéseire és ezek ismeretében képesek a bevételi forrásukként szolgáló célzott viselkedésalapú reklámozásra.³¹ Ahogyan arra több szerző is rámutat, a fogyasztói felhasználó így lényegében a személyes adataival „fizet” a szolgáltatásért.³²

Fentiekre tekintettel, a tanulmány a továbbiakban kifejezetten a GDPR és a digitális gazdaság metszetét vizsgálja, és a személyes adatok védelmének eszközeit mutatja be a digitális gazdaság tipikus szereplői, az online platformok adatkezelése során.³³

Ehhez szükséges kiemelni, hogy a 2018. május 25-től alkalmazandó GDPR több változást is hozott az adatvédelmi szabályozás területén, amelyek a személyes adatok magas szintű védelmét hivatottak biztosítani.³⁴

Az első ilyen jelentős változás az uniós jogi aktus természetében fedezhető fel: a korábbi irányelvi szabályozást a rendeleti szabályozás váltotta fel, amivel az adatáramlás egységes uniós szabályozása valósulhat meg.³⁵

Hasonlóan az adatvédelmi irányelvhez, a GDPR személyi hatálya az élő, és azonosított vagy azonosítható természetes személyekre terjed ki,³⁶ tárgyi hatálya pedig a személyes adatok minden olyan kezelésére, amely részben vagy egészben automatizált módon történik, valamint azoknak a személyes adatoknak a nem automatizált módon történő kezelésére, amelyek valamely nyilvántartási rendszer részét képezik, vagy amelyeket egy

³⁰ EUROPEAN COMMISSION, JRC TECHNICAL REPORT: THE ECONOMICS OF OWNERSHIP, ACCESS AND TRADE IN DIGITAL DATA. 2017. 40-41.o.; Vö. ARDOLINO ET AL. 2020. 3-5.o.; MARTENS, 2016. 13-14.o.

³¹ KERBER, 2016. 7-8.o.; FURMAN JELENTÉS, 2019. 21-24.o.; Vö. C-40/17. SZ. ÜGY 75.o.

³² HELBERGER ET AL. 2017. 1428-1431.o.; Vö. MARTENS, 2016. 36-37.o.; GRAEF, 2015, 473-474.o.; BERGEMANN – BONATTI, 2015. 276-286.o.

³³ A 2019/1150 online platform rendelet alapján online platformok alatt az online piactereket, az online szoftver alkalmazástékákat, az online közösségi médiát, és az online keresőprogramokat kell érteni. Vö. 2019/1150 RENDELET

³⁴ A tanulmány a GDPR-nak kifejezetten azokat a rendelkezéseit emeli ki, amelyek az adatközpontú gazdaságban is jelentős szereppel bírnak. A teljesség igénye miatt, vö. EU COMMISSION, A NEW ERA FOR DATA PROTECTION IN THE EU, 2018. 1-3.o.

³⁵ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT ON THE FREE FLOW OF DATA AND EMERGING ISSUES OF THE EUROPEAN DATA ECONOMY, 2017. 20.o.

³⁶ ESZTERI, 2018. 51-53. o.

nyilvántartási rendszer részévé kívánnak tenni.³⁷ Eltérően azonban az adatvédelmi irányelvtől, a GDPR extraterritoriális hatályú, így szabályait attól függetlenül is alkalmazni kell, hogy az adatkezelés az Unió területén történik vagy sem.³⁸ Emellett, az Unióban tevékenységi hellyel nem rendelkező adatkezelők vagy adatfeldolgozók esetében is a GDPR alkalmazandó akkor, ha az adatkezelő vagy adatfeldolgozó az Unióban tartózkodó adatalanyok számára nyújt árukat vagy szolgáltatásokat (akár ingyenesen is), illetve az unióban tartózkodó érintettek viselkedésének megfigyeléséhez kapcsoló tevékenységet végez.³⁹ A GDPR hatálya így kiterjedhet a digitális gazdaság meghatározó szereplőire, az egyes online platformokra is.⁴⁰

A GDPR nem hozott lényegi változást a személyes adatok fogalma esetében, sokkal inkább összegző meghatározásra törekedett, és azok tág értelmezése előtt tette le a voksát. Összefoglalóan: bármely információt személyes adatnak tekint, amely kihat az egyén helyzetére.⁴¹ Ahogyan az már az adatvédelmi irányelv esetében is kirajzolódott, a személyes adatok körébe tartozhatnak az adatalany által átadott adatok, az adatalany megfigyelésével létrejövő adatok vagy az adatalannal kapcsolatban az adatokból relatíve levonható következtetések, valamint a más forrásokból az érintettre levonható következtetések is.⁴²

Változást jelent azonban, hogy *expressis verbis* a személyes adatok körébe rendeli a GDPR az egyes online azonosítókat. Az ilyen azonosítók

³⁷ Ugyancsak változatlan, hogy nem tartozik az uniós adatvédelmi szabályozás hatálya alá a magáncélú, a bűnüldözési célú és a nemzetbiztonsági adatkezelés. Vö. C-101/01. SZ. ÜGY 99.o.

³⁸ EDPB GUIDELINES 3/2018 ON THE TERRITORIAL SCOPE OF THE GDPR (ARTICLE 3), 2019. 5-13.o.

³⁹ Vö. EDPB GUIDELINES 3/2018 ON THE TERRITORIAL SCOPE OF THE GDPR (ARTICLE 3), 2019. 13-22.o.

⁴⁰ Vö. EDPS RESPONSE ON THE REGULATORY ENVIRONMENT FOR PLATFORMS, ONLINE INTERMEDIARIES, DATA AND CLOUD COMPUTING AND THE COLLABORATIVE ECONOMY, 2015. 2-5.o.

⁴¹ OSZTOPÁNI – RÉVÉSZ, 2018. 64.o.

⁴² ARTICLE 29 WORKING PARTY OPINION 4/2007 ON THE CONCEPT OF PERSONAL DATA, 2007. 12-21.; Vö. TNS-NIPO, 2011. 5-6.; EUROPEAN COMMISSION, JRC TECHNICAL REPORT: THE ECONOMICS OF OWNERSHIP, ACCESS AND TRADE IN DIGITAL DATA, 2017. 7.; ENISA, 2012. 7-8.o.

az online platformok tevékenysége során alkalmazott profilalkotás és az automatikus döntéshozatal technikai eszközeként szolgálhatnak.⁴³

Profilalkotás esetében egy természetes személy megfigyelésén keresztül történő automatizált adatgyűjtés és felhasználás (automatizált adatkezelés) történik, amellyel a természetes személy egyes jellemzőinek elemzése, értékelése, személyiségének mintegy megismerése, sőt, akár potenciális jövőbeli döntéseinek predesztinálása is megvalósulhat. A profilalkotáshoz kapcsolódó jellegzetesség, hogy egyes technológiák és online azonosítók alkalmazásával akár a természetes személyek teljes internetes tevékenysége megfigyelhető, arról adatok gyűjthetők, a gyűjtött adatok pedig elemezhetőek, azokból következtetések vonhatóak le és később azok akár üzleti célokra is felhasználhatóak.⁴⁴ A személyiségprofilok felállításának és alkalmazásának számos területe van, üzleti szempontból legnépszerűbbnek a viselkedésalapú reklámozás tekinthető.⁴⁵ Ki kell azonban emelni, hogy Helberger szerint a profilalkotás az egyének és a fogyasztói döntések manipulálására is használható.⁴⁶

Az automatikus döntéshozatal a profilalkotással szoros kapcsolatban álló adatkezelési művelet, amely a személyes adatok kiértékelésének nem emberi, gépi tevékenységét jelenti.⁴⁷ Az automatikus döntéshozatal üzleti jelentőségét éppen az adja, hogy kizárólag technológiai eszközök alkalmazásával kerülhet sor döntések meghozatalára. Az automatikus döntéshozatallal kombinált profilalkotás a vállalkozások számára gazdasági előnnyel jár, a fogyasztók számára azonban hátrányokat is jelenthet. A személyiségprofilokban rejlő potenciális veszélyek már az első generációs adatvédelmi szabályozás kialakulásakor is felmerültek, jelen korunkban

⁴³ Ilyen online azonosító lehet például az IP-azonosító vagy a cookie azonosító. HELBERGER ET AL. 2017. 13-15.o.; Vö. TNS-NIPO, 2011. 74-75.o.; C-582/14. SZ. ÜGY, 39-39.o.; C-673/17. SZ. ÜGY, 76-81.o.

⁴⁴ Vö. BERGEMANN – BONATTI, 2015. 269-261.o.

⁴⁵ ARTICLE 29 WORKING PARTY, OPINION 2/2010 ON ONLINE BEHAVIOURAL ADVERTISING, 2010. 4-5.o.; Vö. EUROPEAN COMMISSION, JRC TECHNICAL REPORT: THE ECONOMICS OF OWNERSHIP, ACCESS AND TRADE IN DIGITAL DATA. 2017. 6-8.o., 38-40.o.

⁴⁶ HELBERGER ET AL. 2017. 1456-1459.o.

⁴⁷ ARTICLE 29 WORKING PARTY, GUIDELINES ON AUTOMATED INDIVIDUAL DECISION-MAKING AND PROFILING FOR THE PURPOSES OF REGULATION 2016/679, 2017. 8.o.

pedig kifejezetten megnőtt a profilalkotáson keresztüli adatgyűjtés és a fogyasztók ügyleti döntéseinek befolyásolása az üzleti szférában.⁴⁸

Az adatkezelésen keresztül megvalósuló információk aszimmetria mintegy garanciális jellegű csökkentését hivatottak biztosítani az adatkezelési jogalapok⁴⁹ és az adatvédelmi alapelvek, amelyek értelemszerűen a fenti tevékenységek során is alkalmazandóak. A GDPR szerint az adatkezelést jogszerűen és tisztességesen, valamint az érintett számára átlátható módon kell végezni. A személyes adatok gyűjtése csak meghatározott, egyértelmű és jogszerű célból történhet. Az adatkezelés nem folytatható az ilyen célokkal össze nem egyeztethető módon, annak a szükségesre kell koncentrálnia, céljának pedig megfelelőnek és relevánsnak kell lennie. A személyes adatoknak pontosnak és naprakésznek kell lenniük, tárolásuknak pedig olyan formában kell történnie, amely az érintettek azonosítását csak a szükséges ideig teszi lehetővé. A személyes adatok kezelése során pedig az adatbiztonságra is figyelemmel kell lenni.⁵⁰ Az adattakarékosság alapelvét segítő, angol nyelven „*privacy by design and default*” elv alapján az adatkezelő az adatkezelés módjának meghatározásakor és az adatkezelés során olyan technikai és szervezési intézkedéseket hajt végre, amelyek célja az adatvédelmi elvek, valamint a GDPR követelményeinek teljesítéséhez és az érintettek jogainak védelméhez szükséges garanciák beépítése az adatkezelés folyamatába. Emellett, az adatkezelő biztosítja azt is, hogy alapértelmezés szerint csak olyan személyes adatok kezelésére kerüljön sor, amelyek a meghatározott adatkezelési cél szempontjából szükségesek. Ezen elv gyakorlati alkalmazására kerülhet sor a személyes adatok álnevesítésével is.⁵¹

Mindezek mellett, az adatvédelem céljainak teljesüléséhez a GDPR széleskörű jogosítványokat biztosít a felhasználók részére az érintetti

⁴⁸ ARTICLE 29 WORKING PARTY, GUIDELINES ON AUTOMATED INDIVIDUAL DECISION-MAKING AND PROFILING FOR THE PURPOSES OF REGULATION 2016/679, 2018. 11. Vö. SZÓKE, 2015. 63.; OECD, 2013. 61.o.

⁴⁹ ARTICLE 29 WORKING PARTY OPINION 06/2014 ON THE NOTION OF LEGITIMATE INTERESTS OF THE DATA CONTROLLER UNDER ARTICLE 7 OF DIRECTIVE 95/46/EC, 2014. 16-23.o.

⁵⁰ ARTICLE 29 WORKING PARTY, 3/2013 OPINION ON PURPOSE LIMITATION, 2013. 4-36.; HELBERGER ET AL. 2017. 1432-1434.o.

⁵¹ EDPB GUIDELINES 4/2019 ON ARTICLE 25 DATA PROTECTION BY DESIGN AND BY DEFAULT, 2019. 6-23. o.

jogokon keresztül,⁵² valamint védi a személyes adatokat az adatbiztonsági szabályokkal.⁵³

Figyelemmel a fentiekre, megállapítható, hogy a GDPR szabályainak teljeskörű érvényesülése megfelelő védelmet biztosíthat a személyes adatoknak; de önmagában ez a védelem nem feltétlenül elegendő.

Konkrét példával megvilágítva: az olyan online platformok adatkezelése is, mint a Google, az Amazon, a Facebook vagy az Apple (GAFA) a fentiek szerint a GDPR hatálya alá tartozhat, azok kifejezett üzleti tevékenységére a GDPR szabályai azonban értelemszerűen nem alkalmazhatóak.⁵⁴ Ebben az esetben sokkal inkább versenyjogi, fogyasztóvédelmi, illetve pénzügyi jogi kérdésekről van szó. Ahogyan arra több szerző is rámutat, a személyes adatok fizetőeszközkénti alkalmazása nemcsak adatvédelmi szempontból releváns, hanem a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat, valamint a tisztességtelen piaci magatartás keretein belül is értelmezhető.⁵⁵

Mindezekre tekintettel, a fentiekben megfogalmazott hipotézissel összefüggésben talán nem túlzó azt állítani, hogy a jövő jogalkotásának meghatározó kérdése lehet további szabályok kidolgozása az adatvédelem területén, vagy akár a személyes adat adatvédelem, fogyasztóvédelem, versenyjog és pénzügyi jog metszetében történő elhelyezése.⁵⁶

KONKLÚZIÓ

Az adatvédelmi szabályozás egyes korszakaiban a személyes adatok eltérő szerepet töltek be. Amíg az első generációs adatvédelmi törvények esetében az adatalany személyes adatai feletti rendelkezési jog kevésbé volt domináns, addig a második generációs szabályok már meghatározott jogokat biztosítottak az adatalanyoknak. A harmadik generációs szabályok leginkább a technológiára reflektáló adatvédelmi szabályokat jelentették. Az uniós jogban mindig is fontos szerep jutott az alapjogok biztosításának és a szabad adatáramlásnak.

⁵² VOSS, 2016-2017. 225-226.o.

⁵³ 2016/679 (EU) rendelet 32-34. cikk

⁵⁴ EDPB GUIDELINES 3/2018 ON THE TERRITORIAL SCOPE OF THE GDPR (ARTICLE 3), 2019. 13-22.; C-40/17. SZ. ÜGY, 75-85.o.; Vö. ADA, 2013. 14-19.o.

⁵⁵ HELBERGER ET AL. 2017. 1428-1431.; Vö. MARTENS, 2016. 36-37.; CSONKA, 2018. 7-11.

⁵⁶ Szükséges utalni arra, hogy az EU az adatgazdaság kiépítésével kapcsolatban folyamatosan tesz előrelépéseket. Vö. EUROPEAN STRATEGY FOR DATA, 2020. 2-34.

A digitális egységes piaci stratégiával az uniós adatvédelem új korszakhoz érkezett. Az digitális és adatgazdaság kiépítése az adatok, köztük a személyes adatok gazdasági erejére összpontosít. A koncepciónak megfelelő szabályozás, a GDPR utat enged a személyes adatok üzleti felhasználásához, ugyanakkor megfelelő garanciákat is állít a személyes adatok védelméhez.

A technológiai innováció hatására azonban fennáll a lehetősége annak, hogy a személyes adat mint a teljes digitális gazdaság sui generis valutája jelenjen meg, amely helyzetet azonban a hatályos adatvédelmi szabályozás nem feltétlenül tud lekövetni.

Szükséges utalni arra is, hogy a személyes adatok kezelése az adatgazdaságban, a jelen és a jövő Big Data rendszereiben is aggályokat vethet fel. Habár a Big Data alkalmazható nem személyes adatokkal összefüggésben is (járványok terjedésének előrejelzése, gyógyszerek mellékhatásainak feltérképezése, etc.), az ilyen rendszerekben személyes adatok kezelése is megvalósulhat.⁵⁷ Ahogyan azt az európai adatvédelmi biztos is hangsúlyozza, a Big Data rendszerekben a személyes adat mint sajátos „valuta” is megjelenik.⁵⁸

Az innováció – legyen az akár technológiai, akár üzleti – kettősséget teremt. Egyrészt az online platformok vezető szerepet játszanak a gazdasági fejlődés jövőjét alátámasztó digitális értékek létrehozásában és a digitális egységes piac eredményes működése szempontjából kiemelten fontosak,⁵⁹ másrészt viszont aggályként fogalmazható meg velük szemben a személyes adatok üzleti felhasználása, a fogyasztói üzleti döntések tisztességtelen befolyásolása, a magánszféra sérelme.⁶⁰

Az uniós adatgazdaság kiépítésével ezek az aggályok vélhetően dominánssá válnak majd. Ennek okán a szerző valószínűsíti az uniós centralizált adatvédelmi szabályozás jövőbeli változását oly módon, hogy abban a személyes adatok védelmét több jogterület szabályai egészítik ki.

FELHASZNÁLT IRODALOM

ARDOLINO, M., SACCANI, N., ARODEGARI, F., PERONA, M. (2020): A Business Model Framework to Characterize Digital Multisided

⁵⁷ Big Data Nyilatkozat, 2014. 1.

⁵⁸ Az európai adatvédelmi biztos előzetes véleménye, 2014. 8.

⁵⁹ Európai Bizottság Online platform közlemény, 2016. 2-3.

⁶⁰ Vö. Helberger et al. 2017. 1429.

Platforms, Journal of Open Innovation: Technology, Market and Complexity, 2020, Vol.6, Nr.10 (Letöltve: 2020. 04. 27.) DOI azonosító: <https://doi.org/10.3390/joitmc6010010>

ARTICLE 29 WORKING PARTY WORK PROGRAMME 2014–2015. (2013) 1-3. Elérhető: https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp210_en.pdf (Letöltve: 2020. 04. 28.)

ARTICLE 29 WORKING PARTY OPINION 4/2007 ON THE CONCEPT OF PERSONAL DATA (2007) 12-21. Elérhető: https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2007/wp136_en.pdf (Letöltve: 2020. 04. 30.)

ARTICLE 29 WORKING PARTY OPINION 2/2010 ON ONLINE BEHAVIOURAL ADVERTISING (2010), 4-5. Elérhető: https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2010/wp171_en.pdf (Letöltve: 2020. 04. 30.)

ARTICLE 29 WORKING PARTY 3/2013 OPINION ON PURPOSE LIMITATION (2013) 4-36. Elérhető: https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp203_en.pdf (Letöltve: 2020. 04. 30.)

ARTICLE 29 WORKING PARTY, GUIDELINES ON AUTOMATED INDIVIDUAL DECISION-MAKING AND PROFILING FOR THE PURPOSES OF REGULATION 2016/679 (2017) 8. Elérhető: https://ec.europa.eu/newsroom/article29/document.cfm?action=display&doc_id=49826 (Letöltve: 2020. 04. 28.)

AZ EURÓPAI ADATVÉDELMI BIZTOS ELŐZETES VÉLEMÉNYE (2014) 8. Elérhető: https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/14-03-26_competition_law_big_data_ex_sum_hu_0.pdf (Letöltve: 2020. 04. 27.)

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2016. ÁPRILIS 27-I (EU) 2016/679 RENDELETE A TERMÉSZETES SZEMÉLYEKNEK A SZEMÉLYES ADATOK KEZELÉSE TEKINTETÉBEN TÖRTÉNŐ VÉDELMÉRŐL ÉS AZ ILYEN ADATOK SZABAD ÁRAMLÁSÁRÓL, VALAMINT A 95/46/EK RENDELET HATÁLYON KÍVÜL HELYEZÉSÉRŐL

ADA, SERKAN (2013): Two-Sided Markets: Apples Digital Application Platform, Journal of Social Sciences, Vol. 1. No.1. Elérhető: <https://tinyurl.com/y776kuov> (Letöltve: 2020. 04. 08.) DOI azonosító: <https://doi.org/10.24297/jssr.v1i1.3053>

- A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK, EURÓPAI DIGITÁLIS EGYSÉGES PIACI STRATÉGIA (2015), Európai Bizottság, 2-3., 9-17. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A52015DC0192> (Letöltve: 2020. 04. 08.)
- A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK, ÚTON A PROSPERÁLÓ ADATKÖZPONTÚ GAZDASÁG FELÉ (2014), Európai Bizottság, 4-6., 12. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:52014DC0442> Letöltve: 2020. 04. 08.)
- BENDIK TAMÁS (2018): A tagállami jog és a GDPR viszonya – az Infotv. szerepe a megváltozott szabályozási környezetben. In: Péterfalvi Attila – Révész Balázs – Buzás Péter szerk.: Magyarázat a GDPR-ról. Budapest, Wolters Kluwer Hungary.
- BERGEMANN DIRK – BONATTI, ALESSANDRO (2015): Selling Cookies, American Economic Journal: Microeconomics, Vol.7. Nr.3. (Letöltve: 2020. 04. 28.) DOI azonosító: [10.1257/mic.20140155](https://doi.org/10.1257/mic.20140155)
- BIG DATA NYILATKOZAT (2014), Adatvédelmi Biztosok 36. Nemzetközi Konferenciája, 1. Elérhető: <https://www.naih.hu/files/Nyilatkozat-Big-Data.pdf> (Letöltve: 2020. 04. 30.)
- BUZÁS PÉTER (2018): Az érintett jogai. In: Péterfalvi Attila – Révész Balázs – Buzás Péter szerk.: Magyarázat a GDPR-ról. Budapest, Wolters Kluwer Hungary.
- C-40/17. SZ. ÜGY FASHION ID GMBH & Co. KG KONTRA VERBRAUCHERZENTRALE NRW EV [ECLI:EU:C:2019:629] 75-85. pont
- C-582/14. SZ. ÜGY PATRICK BREYER KONTRA BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND [ECLI:EU:C:2016:779] 39-39. pontok
- C-673/17. SZ. ÜGY BUNDESVERBAND DER VERBRAUCHERZENTRALEN UND VERBRAUCHERVERBÄNDE - VERBRAUCHERZENTRALE BUNDESVERBAND E.V. KONTRA PLANET49 GMBH [ECLI:EU:C:2019:801] 76-81. pontok
- C-212/13. SZ. ÜGY FRANTIŠEK RYNEŠ KONTRA ÚŘAD PRO OCHRANU OSOBNÍCH ÚDAJŮ [ECLI:EU:C:2014:2428] 31. pont
- C-101/01. SZ. ÜGY BODIL LINDQVIST ELLENI BÜNTETŐELJÁRÁS [ECLI:EU:C:2003:596] 99. pont
- COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL

- COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS: BUILDING A EUROPEAN DATA ECONOMY (2017), 5. Elérhető: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/communication-building-european-data-economy> (Letöltve: 2020. 04. 29.)
- COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT ON THE FREE FLOW OF DATA AND EMERGING ISSUES OF THE EUROPEAN DATA ECONOMY (2017), 4. Elérhető: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/staff-working-document-free-flow-data-and-emerging-issues-european-data-economy> (Letöltve: 2020. 04. 29.)
- CSONKA VIVIEN (2018): Az európai adatgazdaság és a Big Data Elérhető: http://www.mie.org.hu/2018_osz/MIE_csonka.pdf (Letöltve: 2020. 04. 30.)
- EDPB GUIDELINES 4/2019 ON ARTICLE 25 DATA PROTECTION BY DESIGN AND BY DEFAULT (2019) 6-23. Elérhető: https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/consultation/edpb_guidelines_201904_dataprotection_by_design_and_by_default.pdf (Letöltve: 2020. 04. 29.)
- EDPB GUIDELINES 3/2018 ON THE TERRITORIAL SCOPE OF THE GDPR (ARTICLE 3) (2019) 5-28. Elérhető: https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/file1/edpb_guidelines_3_2018_territorial_scope_after_public_consultation_en_1.pdf (Letöltve: 2020. 04. 29.)
- EDPS RESPONSE ON THE REGULATORY ENVIRONMENT FOR PLATFORMS, ONLINE INTERMEDIARIES, DATA AND CLOUD COMPUTING AND THE COLLABORATIVE ECONOMY (2015). Elérhető: https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/15-12-16_online_platforms_en.pdf (Letöltve: 2020. 04. 29.)
- ENISA (2012): Study on monetising privacy. An economic model for pricing personal information, Brussels: ENISA
- ESZTERI DÁNIEL (2018): A GDPR tárgya és hatálya. In: Péterfalvi Attila – Révész Balázs – Buzás Péter (2018): Magyarázat a GDPR-ról. Budapest, Wolters Kluwer Hungary.
- EURÓPAI BIZOTTSÁG ONLINE PLATFORM KÖZLEMÉNY (2016). Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0288&from=EN> (Letöltve: 2020. 04. 27.)
- EURÓPAI TANÁCS 2013. OKTÓBER 24-25. KÖVETKEZTETÉSEK (2013) 4. Elérhető:

<https://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=HU&f=ST%20169%202013%20INIT> (Letöltve: 2020. 04. 29.)

EURÓPAI BIZOTTSÁG ONLINE PLATFORM KÖZLEMÉNY (2016), 2-3.

Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0288&from=EN>

Letöltve: 2020. 04. 28.

EU COMMISSION A NEW ERA FOR DATA PROTECTION IN THE EU (2018), 1-

3. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/data-protection-factsheet-changes_en.pdf (Letöltve): 2020. 04. 30.)

EU SZAKPOLITIKÁK, ADATVÉDELMI REFORM (2020). Elérhető:

<https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/data-protection-reform/>

(2020. 04. 28.)

EUROPEAN COMMISSION: JRC DIGITAL ECONOMY WORKING PAPER: THE ECONOMICS OF OWNERSHIP, ACCESS AND TRADE IN DIGITAL DATA

(2017).

Elérhető:

<https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/jrc104756.pdf> (Letöltve: 2020.

04. 27.)

EPRS (2020), European Parliament, 3-4. Elérhető:

<https://tinyurl.com/ydhjrp3l> (Letöltve: 2020. 04. 09.)

EUROPEAN COMMISSION (2020) European Strategy for Data, 1-34.

Elérhető: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-european-strategy-data-19feb2020_en.pdf (Letöltve: 2020. 04. 30.)

FURMAN JELENTÉS (2019), 21-24. Elérhető:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/785547/unlocking_digital_competition_furman_review_web.pdf (Letöltve: 2020. 04. 30.)

GRAEF, I. (2015): Market definition and market power in data: The case of

online platforms. World Competition Law and Economics Review, Vol.38 Nr.4. (Letöltve: 2020. 04. 27.) DOI azonosító:

<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2657732>

HELBERGER, N. – ZUIDERVEEN, B. – REYNA, A. (2017): The perfect match?

A closer look at the relationship between EU consumer law and data protection law, Common Market Law Review, Vol. 54. Nr. 5. (Letöltve: 2020. 04. 30.)

JÓRI ANDRÁS (2018): A személyes adat. In: Jóri András – Soós Andrea

Klára – Bártfai Zsolt – Hári Anita: A GDPR magyarázata. Budapest, HVG Orac Lap- és Könyvkiadó Kft.

- JÓRI ANDRÁS (2018): Az adatvédelem alapelvei. In: Jóri András – Soós Andrea Klára – Bártfai Zsolt – Hári Anita: A GDPR magyarázata. Budapest, HVG Orac Lap- és Könyvkiadó Kft.
- JÓRI ANDRÁS – SOÓS ANDREA KLÁRA (2016): Adatvédelmi jog, Magyar és európai szabályozás, Budapest, HVG Orac Lap- és Könyvkiadó Kft.
- KERBER, WOLFGANG (2016): Digital markets, data, and privacy: Competitionlaw, consumer law, and data protection, MAGKS Joint Discussion Paper Series in Economics, No. 14-2016, Elérhető: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/144679/1/850599016.pdf> (Letöltve: 2020. 04. 29.)
- LUKÁCS ADRIENN (2017): Adatvédelmi irányelv és rendelet, avagy hogyan változott a közösségi oldalakra vonatkozó szabályozás az Európai Unió adatvédelmi reformjával? In: Homoki-Nagy Mária – Hajdú József szerk.: Ünnepi kötet dr. Zakar András c. egyetemi tanár 70. születésnapjára. Szeged, Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica.
- MAJTÉNYI LÁSZLÓ (2003): Az információs jogok. In: Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila szerk.: Emberi jogok. Budapest, Osiris.
- MARTENS, BERTIN (2016): An Economic Policy Perspective on Online Platforms JRC Technical Report 2016/05. 13-14. Elérhető: <https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/JRC101501.pdf> (Letöltve: 2020. 04. 29.)
- MAYER-SCHÖNBERGER, VIKTOR (1997): Generational Development of Data Protection in Europe. In: Agre, Philip E. – Rotenberg, Marc ed.: Technology and Privacy: The New Landscape. Cambridge, The MIT Press.
- OECD (2013): Exploring the Economics of Personal Data, A Survey of Methodologies for Measuring Monetary Value, 7-9. Elérhető: https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5k486qtxldmq-en.pdf?expires=1588097065&id=id&accname=guest&checksum=31BC_C31C31A06347D1F25F6FC0C252F7 (Letöltve: 2020. 04. 29.)
- OECD (2015): Data-driven innovation: Big data for growth and well-being, OECD, Paris.
- OSZTOPÁNI KRISZTIÁN – RÉVÉSZ BALÁZS (2018): Alapfogalmak. In: Péterfalvi Attila – Révész Balázs – Buzás Péter (2018): Magyarázat a GDPR-ról. Budapest, Wolters Kluwer Hungary.
- SZABÓ ENDRE GYŐZŐ (2017): A kétoldalú piacok elmélete és a személyes adatok védelme – a Google-ítélet elemzése versenyjogi és adatvédelmi

- szempontok szerint. In Media Res, Vol.6. No. 1. Elérhető: <https://tinyurl.com/yaf2svkj> (Letöltve: 2020. 04. 08.)
- SZŐKE GERGELY LÁSZLÓ (2014): Az Európai adatvédelmi jog megújítása, Tendenciák és lehetőségek az önszabályozás területén, Budapest, HVG Orac Lap- és Könyvkiadó Kft.
- Szűcs Gáborné (2020): Az online kereskedelem térhódítása és szabályozása, Külügyi Műhely, 2020/1. szám. Elérhető: DOI azonosító: <https://doi.org/10.36817/km.2020.1.4>
- TNS-NIPO (2011): Attitudes on Data Protection and Electronic Identity in the European Union. In: Eurobarometer 359. Brussels: European Commission (2011) Elérhető: https://ec.europa.eu/comfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_359_en.pdf (Letöltve: 2020. 04. 29.)
- VOSS, W. GREGOR (2017): European Union Data Privacy Law Reform: General Data Protection Regulation, Privacy Shield, and the Right to Delisting, The Business Lawyer; Vol. 72, Winter 2016–2017 (Letöltve: 2020. 04. 28.)
- ZARSKY, TAL Z. (2017): Incompatible: The GDPR in the Age of Big Data, Seton Hall Law Review, Vol. 47, No. 4(2) Elérhető: <https://ssrn.com/abstract=3022646> (Letöltve: 2020. 04. 30.)

AZ ONLINE KERESKEDELEM TÉRHÓDÍTÁSA ÉS SZABÁLYOZÁSA

The Expansion and Regulation of the Online Commerce

Szűcs Gáborné¹

Absztrakt: Az Internet térnyerésével párhuzamosan megjelent az országhatárokon átnyúló online kereskedelem is. Ma már nem kell, hogy vevő és eladó ismerje egymást vagy lássa az értékesíteni kívánt terméket, az adásvételt az Interneten keresztül is meg lehet kötni. Az e-kereskedelem ma már egyre nagyobb szeletet hasít ki a világkereskelelemből. Ezzel azonban együtt jár a vásárlók nagyobb kockázata, az adófizetés esetleges elmaradása, a nem megfelelő minőségű, vagy az egészségre káros hatású termékek megvásárlásának lehetősége is. Ennélfogva az online kereskedelem területének szabályozása speciális követelmények elé állítja az országokat, kormányokat.

Kulcsszavak: Európai Unió, e-kereskedelem, online kereskedelem, e-kereskedelem szabályozása

Abstract: The transnational online commerce turned up simultaneously with the transition of the internet into a widespread infrastructure. Nowadays a sale and purchase agreement can be concluded on the internet, the seller and the purchaser do not have to know each other or have to hold the product concerned. The e-commerce represents an increasing part of the worldwide trade, which is necessarily accompanied by the higher risks of the consumers, the possible avoidance of tax payment and the purchase of the products with insufficient quality or products which may cause adverse effect in health. As a consequence the counties, governments face with special requirements with regard to the regulation of the online trade.

¹ Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Doktori Iskola, PhD hallgató. E-mail címe: szucsne.aniko.h@gmail.com

A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tára oldalán: <https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=10047824>

Key words: European Union, e-commerce, online trade, regulation of the e-commerce

BEVEZETÉS

Napjainkban a világ minden részén – különös tekintettel a fejlett országokra - az e-kereskedelemből származó árbevétel és az így eladott árumennyiség soha nem látott mértékben bővül. Az online kereskedelem új kihívásokat jelent a kormányok és a jogi szabályozás szempontjából is, és az internetes kereskedelem ilyen mértékű és gyorsaságú fejlődésével a hazai és a nemzetközi szabályozás nem képes lépést tartani. A hagyományos kereskedelemhez képest az online kereskedelem szabályozása sokkal nehezebb és összetettebb, mivel az eladó és a vevő nem találkozik személyesen az ügylet kapcsán, ráadásul a terméket sem tudja a vásárló megfogni, kipróbálni, megnézni. Fogyasztóvédelmi szempontból is aggályokat vet fel az ügylet, hiszen a fogyasztó jogai is nehezebben érvényesíthetők, ami az Európai Unióban – ahol a fogyasztóvédelem erősítésére irányuló törekvések a kezdetektől hangsúlyosan jelennek meg – kiemelt tagállami és uniós figyelmet eredményez.² Különösen nehéz az országokat, integrációkat átívelő online kereskedelem szabályozása (megkockáztatom, hogy teljeskörűen talán lehetetlen is), hiszen ezek szabályozásához és ellenőrzéséhez számos ország kormányának az együttműködése és közös szabályok alkalmazása volna célszerű. Az e-kereskedelem szabályozásával kapcsolatosan a legfontosabb hipotéziseim az alábbiak, amelyeket igyekszem a tanulmányomban megvilágítani:

- az online kereskedelem jóval nagyobb kockázattal jár a vásárlók számára, mint a hagyományos kereskedelem;
- mivel ez a típusú kereskedelem nem egy-egy országon belül zajlik, így jóval nehezebb annak szabályozása;
- véleményem szerint az országok, integrációk összefogása és a terület közös szabályozása jelenthetne valamelyest megoldást a problémákra (fogyasztók védelme, adók megfizetése³, biztonsági előírások betartása stb.).

Mivel a téma és a terület is túl nagy, így igyekszem az online kereskedelemmel kapcsolatos előnyöket és hátrányokat, valamint a

² VÖRÖS, 2007

³ A digitális adók kapcsán további szakirodalmat lásd: WÄGNER, 2020.

szabályozás lehetőségét az Európai Unió (és ezen belül Magyarország) szemszögéből ismertetni.

I. AZ ONLINE KERESKEDELEM TÉRHÓDÍTÁSA

Az eNET Internetkutató és Tanácsadó Kft. (a továbbiakban rövidítve: eNET) kutatása alapján 2017-ben Magyarországon 27%-kal nőtt az interneten keresztüli értékesítés forgalma a megelőző évhez képest, 2018-ban pedig ez a növekedés 23 % volt. A hagyományos kereskedelemről 2017-ben 6,2 %-kal, 2018-ban pedig 7 %-kal már az online kereskedelem részesedett.⁴ Ha több évet nézünk, látható, hogy az ilyen típusú kereskedelem bővül, de a 2017 - 2018-as adatokból az is kitűnik, hogy a bővülés üteme kissé lassulni látszik. Az eNET előbb ismertetett kutatásából az is kiderült, hogy az egy online vásárlásra fordított összeg és az egy online vásárlóra jutó éves átlagos forgalom is egyaránt emelkedett.⁵ Egyre többen vásárolnak harmadik országbeli kereskedőktől is (nem Magyarországról és az uniós tagországokból), ami további problémákat vet fel szabályozási területen. „Globálisan az online kiskereskedelem forgalma négyszer gyorsabban bővül a hagyományos, offline kereskedelemnél, és évente közel egyötödével bővül majd a jövőben.”⁶ Ma már Magyarországon is egyre többen használják az internetes vásárlás és szolgáltatás igénybevételét, ráadásul az olcsósága miatt egyre több tranzakció keletkezik így Kínából vagy Ázsia a témában kevésbé szabályozott országaiából.

II. AZ ONLINE KERESKEDELEMELMEL KAPCSOLATOS ÁLTALÁNOS SZABÁLYOK

Az online vásárlás a távollévő felek között megkötött szerződések közé tartozik, azaz a szerződéskötés során a kereskedő és a fogyasztó egyidejűleg nem tartózkodnak egy helyen, a szerződés megkötésére egymás jelenlétének hiányában kerül sor. A fogyasztó (azaz a vevő, vásárló) az eladó (avagy szolgáltató) által üzemeltetett internetes áruházban (webáruház)

⁴ eNET, 2018. és eNET, 2019.

⁵ Az eNet kutatása alapján 2017-ben egy online vásárlás átlagos értéke 13400 forint volt, 2018-ban már 15400 forint. Az egy online vásárlóra jutó éves online forgalom 111 ezer forintról 124 ezer forintra nőtt.

⁶ PIAC ÉS PROFIT, 2018.

virtuális módon rendeli meg a kiválasztott terméket vagy szolgáltatást. Az uniós és a magyar jogszabályok is érvényesnek tekintik az ily módon létrejött szerződéseket, így ezekhez a szerződésekhez ugyanazok a jogi következmények kapcsolódnak, mint a hagyományos módon létrejött megállapodásokhoz.

2.1. AZ ONLINE KERESKEDELEMBŐL SZÁRMAZÓ ELŐNYÖK ÉS HÁTRÁNYOK A FOGYASZTÓ SZEMSZÖGÉBŐL

Az internetes vásárlásból - véleményem szerint - az alábbi előnyei származnak a vevőnek:

- időt és energiát spórol, hiszen nem kell utaznia az üzletig, otthonról vásárolhatja meg a kiválasztott árut;
- vásárláskor nem számít a földrajzi távolság, a mozgáskorlátozottság vagy a betegség;
- nem köti az üzlet nyitvatartási ideje, azaz nyitvatartási időre tekintet nélkül a nap 24 órájában vásárolhat a vevő;
- az internetes ajánlatok könnyedén összehasonlíthatók, így mód van a legolcsóbb vagy bármely más szempont alapján legmegfelelőbb ajánlat kiválasztására; valamint
- a kiszállítás megoldható, nincs szükség hozzá saját gépkocsira.

A távolról megkötött, interneten keresztül történő vásárlások azonban hátrányokkal, kockázatokkal is járnak a fogyasztó számára, amelyek többek között az alábbiak:

- kettős információs hiány:
 - egyrészt a fogyasztó rendelkezésére kevés információ áll a termékről, nem tudja a terméket megfogni, megvizsgálni, felpróbálni, másrésztől nem tud meggyőződni arról, hogy az árról leírt információk ténylegesen megfelelnek-e a valóságnak;
 - az is nehezen ellenőrizhető, hogy a terméket kínáló kereskedő valóban létezik-e, illetve jogosult-e gazdasági tevékenység folytatására;
- reklamáció vagy szavatosság, jótállás érvényesítése esetén mennyire fog tudni eljárni, mennyire fogja tudni érvényesíteni a szerződésből eredő jogait, ráadásul legtöbbször azt sem tudja milyen jogszabályok, illetve melyik ország szabályozása szerint tud eljárni probléma esetén;
- bankkártyás fizetés esetén biztonsági kockázatok is felléphetnek;

- nem biztos, hogy az internetes felületen található szerződési feltételeket pontosan érti, hiszen külföldi weboldalaknál sokszor nincs, rossz vagy éppen hibás a magyar nyelvű fordítás, illetve a feltételekben valamely jogszabályra történő hivatkozás esetén nem biztos, hogy a vevő az adott ország jogszabályát ismeri, illetve olvasni vagy helyesen értelmezni tudja;
- különösen aggályos lehet gyógyszerek, táplálékkiegészítők, valamint hasonló termékek vásárlása esetén, hogy azok összetevőit, gyártási feltételeit és hatóanyagait a vásárló nem tudja teljeskörűen megismerni.

2.2. AZ ONLINE KERESKEDELEMRE VONATKOZÓ MAGYAR JOGSZABÁLYOK

Az online kereskedelmet érintő szabályozásokkal több jogszabályban is találkozhatunk, amelyek közül a legfontosabbak a szolgáltatókra vonatkozó adatokkal és az elektronikus szerződéskötés lépéseivel kapcsolatosan az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény, valamint az elállási jog gyakorlásának részletes feltételeiről pedig a 2014. június 13-tól hatályos, a fogyasztó és vállalkozás közötti szerződések részletes szabályairól szóló 45/2014. (II.26.) Kormányrendelet. Természetesen az Interneten keresztül történő vásárlásokra is vonatkoznak továbbá a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény és a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény szabályai.⁷ Jól látható, hogy a szabályozás szerteágazó, több jogszabályt szükséges még Magyarországon is ismerni és alkalmazni, amely alapján egy esetleges probléma felmerülésekor a jogérvényesítés még egyetlen országon belüli elektronikus vásárlás esetén is problémát jelenthet, arról nem is szólva, ha külföldről rendeli meg a fogyasztó a terméket. Különös tekintettel arra, hogy ahogyan azt a Helsinki Bizottság is kiemelte jelentésében egy polgári eljárás során a rászorulóknak a pártfogó ügyvéd kirendelése kivételes és ebben nem egyedülálló hazánk Európában.⁸

⁷ INNOVÁCIÓS ÉS TECHNOLÓGIAI MINISZTERIUM, 2019.

⁸ COUNTRY REPORTS, 2003.

2.3. ONLINE KERESKEDELEM – EGYSÉGES UNIÓS SZABÁLYOK

Az Európai Unió területén a 2000/31/EK – elektronikus kereskedelem az EU-ban című irányelv szabályozza az online kereskedelmet. Az irányelv célja az elektronikus kereskedelemmel kapcsolatos különböző kérdésekre vonatkozó egységes uniós szabályok létre hozása. Az irányelv – többek között – kiterjed az alábbiakra: hírportálok, termékek és szolgáltatások értékesítése, szakmai szolgáltatások (mint orvosi-, egészségügyi, ügyvédi stb. szolgáltatások), közvetítói szolgáltatások, stb.

„Az irányelv létrehozta azt az elvet, amely szerint e szolgáltatások üzemeltetőire a – szolgáltatások elindításával és nyújtásával kapcsolatos – szabályozások kizárólag a bejegyzett székhelyük szerinti uniós országban vonatkoznak, és nem abban az országban, ahol az általuk használt szerverek, e-mail címek vagy online postafiókok találhatóak.”⁹ Ez alapján az ilyen tevékenységet folytatókra az „anyaországban” meglévő szabályozás vonatkozik, ugyanakkor ezeket a szabályokat nem minden vásárló (például külföldi vásárlók) ismeri. A nemzeti kormányoknak a hazai szintű szabályozásban biztosítaniuk kell, hogy az internetes vásárlásokat lehetővé tevő üzemeltetők – tartós és könnyen hozzáférhető formában – közzé tegyék a tevékenységükkel kapcsolatos alapvető információkat (nevüket, címüket, cégjegyzékszámukat, elérhetőségüket, szállítási feltételeiket stb.) a vásárlási oldalon. Ez azonban nem feltétlenül jelenti azt, hogy a vásárló ezen információk alapján – szükség esetén – el is éri őket (akkor még nem is szólva a nyelvi nehézségekről, hogy milyen nyelven és hogyan érteti meg magát egy-egy probléma kezelése során, mert sokszor a megadott nyelven csak időszakosan vagy „külsős” munkatárs segítségével lehet kommunikálni).

Az irányelv alapján az elektronikus úton megkötött szerződéseknek minden uniós országban a papíralapú szerződésekkel egyenrangú jogi státuszt kell biztosítani. Pontosán meg kell adni, hogy milyen lépésekkel tudják a vásárlók véglegesíteni a vásárlásukat, hogy mely nyelveken tudnak vásárolni és ügyet intézni, valamint a megkötött szerződést később is meg tudják-e tekinteni. További követelmény, hogy a fogyasztó menteni és nyomtatni tudja az ily módon létrejött szerződést. Minden online vásárlási felületen meg kell jeleníteni az „ÁSZF-et” is (Általános Szerződési Feltételek).

⁹ EUR-LEX, 2019.

Természetesen a 2011/83/EU irányelv a fogyasztói jogokról szintén vonatkozik az internetes felületen megkötött szerződésekre is. „Ezen irányelv a távollevők között és az üzlethelyiségen kívül kötött szerződésekkel, valamint az ezektől eltérő szerződésekkel kapcsolatban nyújtandó tájékoztatásra vonatkozó szabályokat állapít meg. Az irányelv emellett szabályozza az elállási jogot a távollevők között és az üzlethelyiségen kívül kötött szerződések esetében, és összehangol néhány, az üzleti vállalkozások fogyasztókkal kötött szerződési teljesítésével és egyéb szempontjaival foglalkozó előírást.”¹⁰

Az irányelv 4. bekezdése kimondja, hogy a távollevők között kötött fogyasztói szerződések egyes vonatkozásainak harmonizációjára van szükség, mert az előmozdíthatja az olyan valódi fogyasztói belső piac kialakítását, amely képes megfelelő egyensúlyt teremteni a fogyasztóvédelem magas szintje és a vállalkozások versenyképessége között, a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartása mellett. Ezen a területen is fontos, hogy uniós állampolgárok és vállalkozások ugyanolyan szabályozás, előírás mentén végezhesék tevékenységüket, mint az adott ország saját állampolgárai és vállalkozásai. Ugyanis az egyes országok szabályozásában meglévő különbségek a kereskedőket és a vásárlókat érintő jelentős belső piaci akadályokat jelentenek, márpedig az uniós országok egyik fő célja a teljes belső piac kialakítása, a kereskedelemben található korlátozó tényezők megszüntetése, a szabadpiaci verseny kialakítása, a diszkrimináció minden formájának eltörlése.¹¹ Ha valamely ország valamely szabálya miatt egy kereskedőnek többletköltsége keletkezik, akkor az versenyhátrányt szenved, az pedig ellenkezik az unió alapelveivel. Ha a tagországok szabályozása miatt jelentős széttagoltság jön létre, az a fogyasztók belső piacba vetett bizalmát is megrendíti. A szabályozás harmonizációja viszont mind a kereskedők, mind pedig a fogyasztók bizalmát erősíti, és olyan jogbiztonságot teremt, ami szükséges a piac megfelelő működéséhez. Az uniós jognak megfelelően továbbra is tagállami hatáskör marad ezen irányelv implementálásának módja, valamint esetlegesen rendelkezéseinek az irányelv hatályán kívül eső területekre történő alkalmazása. „A tagállamok tehát fenntarthatnak vagy bevezethetnek az ezen irányelv hatálya alá nem tartozó szerződésekre vonatkozóan az ezen irányelv rendelkezéseinek vagy egyes rendelkezéseinek megfelelő nemzeti jogszabályokat.”¹² Mivel ez az irányelv csak a

¹⁰ EUR-LEX, 2019.

¹¹ KIRÁLY, 2004.

¹² EUR-LEX, 2019.

magánszemélyre, mint fogyasztóra vonatkozik, a tagállamok határozhatnak úgy is, hogy az ezen irányelvben foglalt szabályok alkalmazását kiterjesztik jogi személyekre vagy olyan természetes személyekre, akik ezen irányelv értelmében nem fogyasztók, mint amilyenek a nem kormányzati szervezetek, az induló vállalkozások vagy a kis- és középvállalkozások (de bevezethetik az irányelvet változatlan formában is). Ezen a területen a tagállamoknak nagy a szabadsága, így az intézményi online vásárlók elég nagy különbségeket észlelhetnek az unión belül is a szabályozásnak ezen a területén.

Az uniós szabályozásnál szükséges még megemlíteni az Európai Parlament és a Tanács 2018/302 számú rendeletét, mely a belső piacon belül a vevő állampolgársága, lakóhelye vagy letelepedési helye alapján történő indokolatlan területi alapú tartalomkorlátozással és a megkülönböztetés egyéb formáival szembeni fellépésről szól.¹³ A rendelet több olyan problémát kezelt, amelyek a belső piaccal nem fértek össze. Kiemelendő, hogy a rendelet szerint a kereskedő nem korlátozhatja semmilyen formában vagy mértékben egy vevő hozzáférését az online felületéhez állampolgársági, lakóhelyi vagy letelepedési alapon, továbbá megrendelhesen bármilyen terméket szolgáltatást. Nem szükséges tehát minden tagállamba vállalnia a szállítást, de ha az általa megjelölt földrajzi területre más tagállamból kér szállítást a vevő és vállalja, hogy ott az árut ő vagy egy általa kijelölt személy átveszi, akkor a kereskedő a kiszállítást köteles a megadott címre végrehajtani.¹⁴ Szintén egy gyakorlati korlátozást törölt el a rendelet azzal, hogy kötelezte a kereskedőket a más tagállamban kiállított bankkártya elfogadására – feltéve hogy elfogad bankkártyás fizetést, hiszen itt sem az adott fizetési mód elfogadására kötelez a szabályozás, csak a megkülönböztetés tilalmát érvényesíti.¹⁵

2.4. DIGITÁLIS EGYSÉGES PIAC EURÓPÁBAN

Az egységes digitális piac létrejöttével a felhasználók egyenlő hozzáféréssel rendelkeznének a termékekhez és szolgáltatásokhoz, minden uniós polgár, vállalat és kormány bizalommal használhatja az online szolgáltatásokat és élvezheti a digitális forradalom előnyeit. Miért is van

¹³ EUR-LEX, 2019.

¹⁴ NAGY, 2018.

¹⁵ PWC LEGAL, 2019.

szükség a digitális egységes piacra? Mert az Európai Unió lakosságának mindössze 59 %-a rendelkezik 4G gyorsaságú Internet hozzáféréssel, pedig megfelelő Internet hozzáféréssel a fogyasztók több milliárd eurót tudnának megtakarítani online vásárlással. A határokon átvélt vásárlások több mint fele valamilyen akadályokba ütközik, pedig a kisvállalkozások a nemzeti jogszabályok uniós harmonizálásával csak a jogi és fordítási díjakon is 9000 eurót tudnának piaconként megspórolni.¹⁶ Az Európai Unió célja az áruk és szolgáltatások egységes piacának létrehozása a tagállamok teljes területén, a digitális egységes piac megvalósításának keretében a szabályozási akadályok lebontásával (és uniós szintű szabályozással) ugyanezt célozza meg digitális (online) téren. A digitális egységes piacba beletartozik az online kereskedelem, a telekommunikáció és a digitális marketing. Az Európai Bizottság 2015-től ütemtervet hozott létre a digitális egységes piac létrehozásának elősegítésére. Ebben konkrétan megfogalmazták azokat az intézkedéseket, amelyeket meg kell hozni a digitális egységes piac megteremtéséhez. Az európai digitális egységes piaci stratégiának része a személyes adatok védelmére vonatkozó szigorú új szabályok megalkotása, a roaming díjak eltörlése, a kiberbiztonsági stratégia felülvizsgálata, az online platformok és a vállalkozások közötti kapcsolatokat aláásó tisztességtelen szerződéses feltételekkel és kereskedelmi módszerekkel szembeni fellépés, a WiFi4EU kezdeményezés („a WiFi4EU kezdeményezés Unió-szerte támogatja az ingyenes wifi-hotspotok létrehozását a helyi közösségekben, úgymint köztereken, parkokban, kórházakban és más nyilvános helyeken”)¹⁷, valamint az uniós szerződési jog modernizációja. Ezekből már vannak olyan részek, amelyek megvalósultak, és vannak, amelyeknek a megvalósítása még napjainkban is zajlik.

2.5. AZ ONLINE KÖZVETÍTŐ SZOLGÁLTATÁSOK SZABÁLYOZÁSA (2020. JÚLIUS 12-TŐL HATÁLYOS)

A digitális technológiák térnyerése és fejlődése, különösen a nagy területekre kiterjedő és nagy létszámú ügyfelet elérő, illetve nagy profitra szert tevő online közvetítő szolgáltatások megjelenése és fejlődése az uniót is rákényszerítette a szabályozás átgondolására. Az EU 2019/1150 rendelete

¹⁶ Az adatok a <https://op.europa.eu/webpub/com/factsheets/digital/hu/> oldalról származnak.

¹⁷ Forrás: <https://op.europa.eu/webpub/com/factsheets/digital/hu/>

(2019. június 20.) az online közvetítő szolgáltatások üzleti felhasználói tekintetében alkalmazandó tisztességes és átlátható feltételek előmozdításáról szól. A rendelet 7-es pontja kimondja, hogy „a belső piacon belüli tisztességes, kiszámítható, fenntartható és megbízható online üzleti környezet biztosítása érdekében célszerű uniós szinten célzott, kötelező szabályokat megállapítani. A rendelet célját miszerint a tisztességes, kiszámítható, fenntartható és megbízható online üzleti környezet belső piacon belüli biztosítását a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani, az Unió szintjén viszont a terjedelme és hatásai miatt ez hatékonyabban megvalósítható, ezért az Unió intézkedéseket hozhat az Európai Unióról szóló szerződés 5. cikkében foglalt szubszidiaritás elvének megfelelően. A rendelet szabályai megfelelnek az arányosság elvének. Az online közvetítő szolgáltatások üzleti felhasználói számára kell Unió-szerte megfelelő átláthatóságot és hatékony jogorvoslati lehetőségeket biztosítani, egyrészt az Unión belüli, határokon átnyúló üzleti tevékenység megkönnyítése érdekében, így törekedve a belső piac megfelelőbb működésére.” Online közvetítő szolgáltatást nyújtóknak számítanak például az Internet hozzáférést és egyéb internetet szolgáltatók, az adatfeldolgozó és keresőmotorok, az e-kereskedelem szolgáltatók (amelyek nem a saját termékeiket értékesítik), az online fizetési felületek és az online tartalomszolgáltatók, közösségi médiaszolgáltatók (nem saját maguk szerkesztik a hozzáférhetővé tett tartalmakat vagy tulajdonolják ezek szerzői jogait). A rendelet igyekszik az online szolgáltatásokra vonatkoztatható teljes szabályozási terület lefedésére (például szerződési feltételek, szerződés semmissége, adatvédelem, szellemi tulajdonhoz fűződő jogok védelme, jogorvoslati lehetősége), de oly módon, hogy ne kösse „gúzsba” a területből adódó innovatív és kreatív elmét és gyakorlatot¹⁸. A rendelet 8-as pontja kifejti: „a rendelet nem érintheti a nemzeti polgári jogot, feltéve, hogy a nemzeti polgári jogi szabályok összhangban vannak az uniós joggal, és amennyiben az érintett szempontokat e rendelet nem szabályozza. A tagállamok továbbra is szabadon alkalmazhatják azokat a nemzeti jogszabályokat, amelyek tiltják vagy szankcionálják az egyoldalú magatartást vagy a tisztességtelen üzleti gyakorlatokat, amennyiben az érintett szempontokat e rendelet nem szabályozza.” A jogorvoslati lehetőségeknek alapjául az online közvetítő panaszkezelési rendszerét tekinti. Az online közvetítők számára a rendelet

¹⁸ Az adatvédelmi szabályozás a digitális gazdaság egyik fontos pillére, amelyet az Európai Unió az elmúlt években úttörő módon igyekezett fejleszteni, elegendő a GDPR bevezetésére gondolni. AZ uniós adatvédelemről bővebben lásd LABAN CZ, 2020.

által előírt belső panaszkezelési rendszernek az átláthatóság és az egyenértékű helyzetek egyenlő módon történő kezelésének elvén kell alapulnia. Gyakorlatilag a panaszkezelési rendszer célja annak biztosítása, hogy a panaszok jelentős hányadát egymás között, észszerű időn belül megoldhassa az online közvetítő szolgáltató és az érintett felhasználó. Az online közvetítők és az üzleti felhasználók közötti viták rendezésére a rendelet előírja, hogy minden közvetítőnek ki kell választaniuk legalább két olyan, köz- vagy magán közvetítőt, akikkel készek együttműködni a vitás kérdések rendezése érdekében, hogy a hosszú bírósági procedúrát meg lehessen előzni. Csakolyan közvetítőt lehet választani, amely semlegesnek számít. Az ilyen közvetítőknek számos feltételnek kell megfelelniük: például valamely tagállam jogának megfelelően kell őket létrehozni, nonprofit jellegűnek kell lenniük és fenntartható alapon kell céljaik elérésén dolgozniuk. „A szolgáltatásaikat az Unión kívülről nyújtó közvetítők csupán akkor jelölhetők meg, ha biztosított, hogy szolgáltatásuk igénybevétele semmilyen módon nem csorbítja az érintett üzleti felhasználóknak az uniós jog vagy a tagállami jogok által kínált jogvédelmét, ideértve e rendelet követelményeit, valamint a személyes adatok és az üzleti titkok védelmére vonatkozó jogot.”¹⁹ A rendelet nem tiltja meg a bírósági jogorvoslati lehetőséget, de ezek hatékonyságát rengeteg dolog befolyásolhatja. Ilyen lehet, hogy valamelyik fél számára korlátozottan állnak rendelkezésre a pénzügyi eszközök vagy fél a megtorlástól, de ezt a lehetőséget, illetve ennek hatékonyságát a szerződési feltételekben szereplő, kizárólagosan alkalmazandó jogot és vitarendezési fórumot meghatározó rendelkezések is befolyásolhatják. A rendeletet nem lehet alkalmazni az olyan online fizetési szolgáltatásokra, online reklámeszközökre vagy online hirdetési piacterekre, amelyeket nem azzal a céllal biztosítanak, hogy előmozdítsák a közvetlen ügyletek kezdeményezését, és amelyek nem foglalnak magukban fogyasztókkal fennálló szerződéses jogviszonyt. A rendelet nem érinti azokat a nemzeti szabályokat, amelyek az uniós jognak megfelelően tiltják vagy szankcionálják az egyoldalú magatartást vagy a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokat, ha az érintett szempontokat e rendelet nem szabályozza.

III. AZ ONLINE VÁSÁRLÁSOK KOCKÁZATAI A SZABÁLYOZÁSOK TÜKRÉBEN

¹⁹ EU 2019/1150 rendelete 40. pont

A legfontosabb hátrányai (vagy szabályozatlanságai) az online kereskedésnek meglátásom szerint az alábbiak:

- Ugyan a 2011/83/EU irányelv és a hazai jogszabály²⁰ is kimondja, hogy a kereskedőnek tartós adathordozón kell tárolnia az online ügylettel kapcsolatos információkat (szerződés, kiszállítás, átvétel, esetleges reklamáció stb.) és a tartós adathordozóknak lehetővé kell tenniük a fogyasztó számára az adattárolást mindaddig, amíg a fogyasztó ezt a kereskedővel való kapcsolatából származó érdekei védelmének érdekében szükségesnek tartja. A tapasztalataim alapján ez az egyik legköltségesebb és legkevésbé megvalósítható előírás. Egyrészt nem határozható meg pontosan, hogy meddig tart a fogyasztó „érdekeinek védelme”, másrészt nincs olyan adathordozó, ami ne sérülne meg évek alatt, vagy ne kapna vírust stb. A külső tárhely szolgáltatások ára pedig olyan borsos, hogy a kisebb forgalmú kereskedők képtelenek évek alatt is kitermelni, az általános adatvédelmi rendeletben foglaltak betartásának nehézségeit nem is említve.²¹ Így ezt a jogszabályt nehéz betartani, betartatni és megfelelően ellenőrizni is.
- Az áru kiszállítása általában pénzbe kerül, de ha átvételkor kiderül, hogy mégsem megfelelő a rendelt áru, akkor a fogyasztó (rendszerint) csak a saját költségén tudja a vásárolt terméket visszajuttatni az eladónak. Így már két szállítást is kifizetett, melynek költsége őt terheli és az általa kiadott összeget senki nem téríti meg számára. Sok webáruház magas szállítási költséget számít fel, ezért érdemes lenne a fogyasztóvédelmi hatóságoknak rendszeresen megvizsgálni, hogy a valós költségeiket meghaladja-e, hiszen, ha bevételre és nyereségre tudnak szert tenni a vállalkozások pusztán nem megfelelő termék postázásával is, akkor az sérti a fogyasztók érdekeit. A visszaküldött áru ellenértéke továbbá sokszor csak hetek múlva kerül visszaútalásra a vevőnek, aki a fogyasztó ismét veszteséget (elmaradt kamat) kénytelen elkönyvelni.
- Versenyhátrányba kerülnek a hazai termelők, gyártók, hiszen az olcsó (sokszor ráadásul gyenge minőségű) ázsiai termékekkel nem tudják felvenni a harcot, főként, hogy nekik az itthon eladott

²⁰ 2001. évi CVIII. törvény az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről és az 1/2018. (VI.29.) ITM rendelet a digitális archiválás szabályairól

²¹ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2016/679 RENDELETE

termékek után még az adókat és egyéb költségeket is meg kell fizetniük, miközben a külföldi internetes kereskedők sok esetben erősen adót optimalizálnak.

- Mivel fogyasztónak csak a magánszemélyek számítanak, így az egyéni vállalkozók, társas vállalkozások, egyéb szervezetek sokkal nehezebben tudják érvényesíteni a téves vagy rossz minőségű termékekből, szolgáltatásokból eredő követeléseiket a kereskedőkkel szemben.
- Míg az üzlettel rendelkező kereskedőket az adóhivatal, az élelmiszer ellenőrző hivatal stb. sokszor ellenőrzi, addig az online megrendelhető termékek sokszor semmilyen minőség ellenőrzésen nem mennek át. Különösen aggályos ez élelmiszerek, gyógyszerek és gyermekek számára vásárolt termékek esetén. Az erre vonatkozó szabályok, előírások ellenőrzése lehetetlen, hiszen sokszor azt sem lehet tudni, hogy az adott webáruház melyik országban található raktárból szállít.
- Az internetes felületen - fizetés céljából - megadott bankkártya adatok rossz kezekbe is kerülhetnek, amelyek igen súlyos problémákat okozhatnak.
- A reklamáció, csere, garancia érvényesítése még hazai online vásárlás esetén is nehézkes, sokszor hetekig – hónapokig tartó levelezés, telefonálás után lehet a pénzünket visszakapni. Más országból történő rendelés esetén pedig majdnem lehetetlen. Főleg kisebb összeg esetén annyiba kerül a termék visszaküldése, levelezés, telefonálás, hogy a vásárló nem is próbálkozik vele. Sajnos, véleményem szerint sok eladó pontosan erre is számít.
- Sokkal nehezebb ellenőrizni is az online kereskedelmet (mennyi például egy internetes szolgáltató előfizetői száma, amely után jogdíjat kellene fizetni), így az államok jelentős adóbevételről esnek el, a hazai piacon nem online kereskedők pedig versenyhátrányba kerülnek.

A fentiek előfordulása esetén a vevő természetesen élhet a saját országa jogszabályai által meghatározott igényérvényesítési lehetőséggel, de határokon átnyúló kereskedelem esetén ez általában nem vezet eredményre. Ha ez az út nem járható és a fogyasztó kimerítette saját országának jogorvoslati lehetőségeit és ügye nem vezetett eredményre, akkor fordulhat az Európai Fogyasztói Központhoz (a továbbiakban EFK). „Az EFK-t elsődleges és legfontosabb feladata a határon átnyúló (amikor a fogyasztó

lakóhelye és a kereskedő székhelye különböző országban, de valamelyik uniós tagállamban, Izlandon vagy Norvégiában található) egyedi fogyasztói panaszok rendezésében való ingyenes érdemi, hatósági eljáráson kívül történő közreműködés és segítségnyújtás.²² A segítséget az ügyben érintett fél országában található társszervezete útján nyújtja, célja a panasz békés megoldásának elősegítése, a drága és hosszadalmas bírósági pereskedés elkerülése. Az Európai Fogyasztói Központ alapvetően a fogyasztókat képviseli, de - igény esetén- a vállalkozások számára is lehetőség ad egy vitás ügy peren kívüli rendezésére.

KONKLÚZIÓ

Tanulmányom elején az volt a hipotézisem, hogy az online kereskedelem jóval több kockázattal jár a vásárlók számára, mint a hagyományos kereskedelem. Azt hiszem ez a fentiek alapján igaznak bizonyult. Azt is feltételeztem, hogy ennek szabályozása jóval nehezebb, mint a hagyományos, bolti kereskedelem szabályozása. Ennek az egyik legkézzelfoghatóbb oka a távolság (vevő és eladó között), illetve a jelentős számú nemzetközi elem a tranzakciók során. Az e-kereskedelemmel kapcsolatos problémákat egy ország egyedül soha nem fogja tudni megoldani, mivel a rendszer és a probléma is globálisan jelentkezik. Az online kereskedelem volumenben és értékben is óriási ütemben bővül, így valamit kezdeni kellene a globális szabályozás lehetőségével. Minél több országnak kellene felismernie az ebben rejlő lehetőségeket és veszélyeket, és össze kellene fogniuk egy olyan nemzetközi szabályozás érdekében, amelynek betartására és betartatására mindenkinek nagy figyelmet kellene szentelnie. Talán egy nemzetközi szervezet felállítása sem ártana, amely a globálisan meghozott szabályokat ellenőrizné. Az adózás, adófizetés kérdése a leginkább érdekes „dolog” az országok számára. Az online kereskedelem esetén ugyanis nem a fogyasztó országában keletkezik adófizetési kötelezettség (vagy ha igen, az szinte behajthatatlan, mert maga a kereskedelem is „láthatatlan” és nehezen ellenőrizhető). Mivel költségeinek fedezésére, a lakosság életszínvonalának stb. emelésére csak az az ország kormánya képes, amely tud adókat beszedni, így érdemes foglalkozni egy olyan rendszer felállításával, amelyben ez a terület jobban ellenőrizhetőbb és szabályozhatóbb lesz. Ha ezt sikerülne globális szinten elérni, akkor a

²² Innovációs és Technológiai Minisztérium, 2019.

vásárlók kockázatai is csökkennének. Ekkor talán biztonságos mederben lehetne tartani ezt a folyamatot, de sajnos erre napjainkban nem sok esélyt látok, bár egyes régiók és integrációk között vannak erre irányuló megnyilvánulások, kezdeményezések.

FELHASZNÁLT IRODALOM

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2016. ÁPRILIS 27-EI 2016/679 RENDELETE a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet)

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS (EU) 2019/1150 RENDELETE (2019. június 20.) az online közvetítő szolgáltatások üzleti felhasználói tekintetében alkalmazandó tisztességes és átlátható feltételek előmozdításáról

COUNTRY REPORTS OF THE HELSINKI FOUNDATION (2003): Access to justice in Central and Eastern Europe, Hungary, Public Interest Law Initiative, 210

DÖMÖTÖRFY BORBÁLA – FIRNIKSZ JUDIT – MEZEI PÉTER (2019): Miért lett tilos a „geo-blocking”? Elérhető: <https://www.retivarszegipartners.hu/miert-lett-tilos-a-geo-blocking/> (Letöltve: 2019. október 30.)

ENET (2018) Elérhető: <https://enet.hu/hirek/tiz-ev-alatt-tizszeresere-nott-a-magyar-e-kiskereskedelem/> (Letöltve: 2019. október 12.)

ENET (2019) Elérhető: <https://enet.hu/hirek/tobb-mint-1000-milliard-forintot-koltenek-el-magyarorszagon-az-e-kiskereskedelemben/> (Letöltve: 2019. október 26.)

EUR-LEX (2019) Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM%3A124204> (Letöltve: 2019. október 15.)

EUR-LEX (2019) Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32011L0083> (Letöltve: 2019. október 15.)

EUR-LEX (2019) Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32011L0083> (Letöltve: 2019. október 15.)

EUR-LEX (2019) Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/content/news/geo->

- blocking-regulation-enters-into-force.html?locale=hu (Letöltve: 2019. október 30.)
- INNOVÁCIÓS ÉS TECHNOLÓGIAI MINISZTERIUM (2019) Elérhető: <http://fogyasztovedelem.kormany.hu/node/20> (Letöltve: 2019. október 20.)
- INNOVÁCIÓS ÉS TECHNOLÓGIAI MINISZTERIUM (2019) Elérhető: <http://fogyasztovedelem.kormany.hu/node/35641> (Letöltve: 2019. október 28.)
- KIRÁLY MIKLÓS (2004), Az Európai Közösség Kereskedelmi Joga, Budapest, KJK-KERSZÖV
- Labancz Andrea (2020): Az adatvédelmi jog és a személyes adatok múltja, jelene és jövője az uniós szabályozásban, Külügyi Műhely, 2020/1. szám. Elérhető DOI azonosító: <https://doi.org/10.36817/km.2020.1.3>
- NAGY SÁNDOR (2018): Szakmai összefoglaló kereskedők számára az EU 2018/302. sz. („GEO-Blocking” rendeletéről), Ecommerce Hungary Elérhető: <https://ecommerce.hu/a-geo-blocking-rendelet-ertelmezese/> (Letöltve: 2019. október 30.)
- PIAC ÉS PROFIT (2018): Egy dolog biztos: van jövő az online kereskedelemben Elérhető: https://piacesprofit.hu/kkv_cegblog/egy-dolog-biztos-van-jovo-az-online-kereskedelemben/ (Letöltve: 2019. október 12.)
- VÖRÖS JUDIT (2007): Tisztességtelen verseny – fogyasztóvédelem, Budapest, MTA Jogtudományi Intézet, 16
- WÁGNER TAMÁS ZOLTÁN (2020): Digitális adók kérdése, különös tekintettel a cseh szabályozásra, Külügyi Műhely, 2020/1. szám. DOI azonosító: <https://doi.org/10.36817/km.2020.1.6>

AZ EURÓPAI UNIÓS VÉDJEGY (EUTM) KIZÁRÓ LAJSTROMOZÁSI KRITÉRIUMAI MÓDOSULÁSÁNAK HATÁSA A VÁLLALKOZÁSOK VÉDJEGYVÁLASZTÁSÁRA

The Impact of Changes of the Absolute Grounds in EUTM Registration on the Trademark Choices of Businesses

Vigh Beáta¹

Absztrakt: Az uniós egységesített védjegyrendszer az Európai Unió verseny- és innovációpolitikájának fontos részét képezi, amely egyszerre jelent hatékony jogvédelmi eszközt és kihívást. Az elmúlt évek európai bírósági joggyakorlata rámutatott, hogy rugalmas védjegy-lajstromozási kritériumok szükségesek, ugyanis a technológiai fejlődés és a digitalizáció következtében új védjegy-típusok, új megjelenítési módok jelentek meg, amelyek kizárása a lajstromozási eljárásból a korábbi szigorúbb formai követelmények miatt szükségtelenül szegényebbé tenné a versenyszférát és megfosztaná a vállalkozásokat az újszerű, innovatív megjelölések használatától. A védjegyreform számos hasznos, régóta várt, előremutató változtatást vezetett be a lajstromozási eljárásba mind az anyagi jog, mind az eljárás és az adminisztráció szempontjából, amelyeknek kiindulópontja a védjegy fogalmának megújított meghatározása. A módosításokat több kritika is éri, hiszen a rugalmasabb jogszabályi keretek folyamatosan értelmezési kihívások elé állítják a védjegybejelentést tevő feleket, az Európai Unió Szellemi Tulajdoni Hivatalát, valamint az Európai Bíróságot, amely esetről esetre újra értelmezi és alkalmazza a módosult feltétlen kizáró jellegű kritériumokat.

Kulcsszavak: európai uniós védjegy, védjegyreform, nem hagyományos védjegy, kizáró lajstromozási kritérium, vállalkozás

¹ A szerző a Debreceni Egyetem Marton Géza Doktori Iskola hallgatója, ügyvéd és szabadalmi ügyvivő Romániában. E-mail címe: beata.adam@gmail.com
A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tára oldalán: <https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=10072837&view=simpleList>

Abstract: The unified European trademark registration system is an important part of the European Union's competition and innovation policy, representing both an effective legal protection tool and a challenge. In the last years, the European Court's case law pointed out to the fact that flexible trademark registration criteria were needed because new trademark types, new forms of representation appeared due to the technological and digital development. The exclusion of these new branding methods from the registration process, based on the formerly narrow criteria, would unnecessary impoverish the field of competition and deprive the companies of using new, innovative forms of marks. The trademark reform introduced many innovative changes in the trademark registration system considering the substantive law, litigations and administrative process. The starting point of the reform is the modified, renewed definition of the trademark. The modifications are also subject of many critical opinions, as the flexible legal framework continuously represents an interpretive challenge for the solicitants, the European Intellectual Property Office and the European Court. The latter reinterprets and applies the modified absolute exclusive registration grounds on a case-by-case basis.

Keywords: european trademark (EUTM), non-traditional trademark, absolute grounds of registration, business

BEVEZETÉS

Még a kilencvenes években a magyarországi szakirodalom a következőképpen nyilatkozott a márkaépítésről, a védjegy lajstromozása iránti igényről: *”Az államilag vizsgált, kizárólagos jogot biztosító és szinte számtalan variánsban felhasználható megjelölés, forma iránt világszerte megnőtt az igény. Jelenleg a világon több tízmillió a lajstromozott védjegyek száma”*.²

Ez a trend azóta sem változott, és különösen igaz ez az uniós védjegyek esetében, amelyek nagy előnye a vállalkozások számára, hogy a védjegyként jogi oltalom alá helyezett megjelölés egyszerre, azonos időponttól kizárólagos jogokat biztosít a védjegy tulajdonosának a védjegy felett az összes uniós tagállamban. 1996 óta szinte folyamatosan növekszik az uniós védjegybejegyzési kérelmek száma. 2002-ben volt megfigyelhető

² TATTAY, 1995. 53.o.

egy enyhe csökkenés, viszont 2003-ban a kelet-közép európai országok várható EU-csatlakozás reményében megugrott a védjegykérelmek száma, majd egy újabb 7%-os visszaesés volt tapasztalható a 2008-2009-es években a gazdasági válság miatt.³ Azóta szinte töretlenül növekszik a kérelmek száma minden évben, kisebb megtorpanás 2016-ban volt tapasztalható a védjegyreform bevezetése előtt, az 1001/2017-es Rendelet hatályba lépéstől kezdődően viszont folyamatos emelkedésben van az európai uniós védjegybejegyzési kérelmek száma.⁴ 2016-ban az Európai Unió Szellemi Tulajdonjogi Hivatalához 135.377 európai uniós védjegy lajstromozási kérelmet nyújtottak be, 2017-ben 146.443-at, 2018-ban pedig 152.494 –et.⁵ A különbség ugyanakkor az, hogy míg a kilencvenes években egy céget megjelölő egyetlen színes, ábrás védjegy jól alkalmazható volt⁶ a kereskedelmi tevékenység bármely területén, ma már a digitalizáció és az innováció sokféle új védjegy-kategória bevezetését tette szükségessé. A gazdasági és technológiai környezet változása indokoltá tette az uniós védjegyrendszert szabályozó jogszabályok módosítását. A jogalkotó célja az volt, hogy az Európa 2020 Stratégiához⁷ és az Innovatív Európa Programhoz⁸ alkalmazkodva egy újszerű és rugalmas jogszabálykeretet dolgozzon ki az európai uniós védjegyek lajstromozására.⁹ Kérdés azonban, hogy az 1001/2017 Rendelet¹⁰ módosításai megfelelnek-e a jogbiztonságra vonatkozó elveknek és találkoznak-e a vállalkozók igényeivel. A rendelet rugalmas előírásokat tartalmaz a védjegy definíciójára és a lajstromozási kritériumokra vonatkozóan, ugyanakkor számos kihívás elé állítja az Európai Unió Szellemi Tulajdoni Hivatalát és az Európai Bíróságot, mivel sem a Hivatal, sem a vállalkozók nem rendelkeznek minden konkrét esetben a megfelelő technológiai megoldásokkal a védjegyek lajstromozáshoz

³ EUIPO FACT AND FIGURES REPORT 2016, 2017.

⁴ Uo.

⁵ EUIPO ANNUAL REPORT, 2018. 4.o.

⁶ TATTAY, 1995. 54.o.

⁷ EURÓPA 2020 STRATÉGIA, 2010.

⁸ HORIZON 2020 RÖVID BEMUTATÁSA, 2014.

⁹ Az Európa 2020 Stratégia a szellemi alkotásokat érintő jogszabályokkal kapcsolatosan azt a célt tűzte ki a piaci verseny elősegítése és a szellemi alkotások védelmének egységesítése érdekében elsősorban, hogy kialakuljon a szellemi tulajdonjogok egységes piaca. Ennek fontos lépése a jogalkotás terén az európai szabadalom kidolgozása, az Európai Szabadalmi Bíróság felállítása. Az egységes szellemi tulajdonjogok piacának kialakításához hozzá tartozik az egységes védjegyrendszer hatékonyabbá alakítása.

¹⁰ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS (EU) 2017/1001 RENDELETE, 2017.

Az európai uniós védjegy (EUTM) kizáró lajstromozási kritériumai módosulásának hatása a vállalkozások védjegyválasztására

szükséges megjelenítésére vonatkozóan. A lajstromozási kritériumok alkalmazásához sok esetben az Európai Bíróság joggyakorlatától várják a választ mind a vállalkozók, mind a Hivatal. Jelen tanulmány azt vizsgálja, hogy létezik-e összefüggés a védjegyreform által bevezetett módosítások és a vállalkozások márkaépítési irányai között. Arra a kérdésre is keresi a választ, hogy a vállalkozások az abszolút kizáró lajstromozási kritériumok rugalmasabbá válására úgy tekintenek, mint lehetőség új eszközök alkalmazására a kereskedelmi céljaik megvalósításához, vagy inkább akadályként, mivel ezáltal kevésbé kiszámítható vált a védjegy-lajstromozásra irányuló eljárás sikere.

I. ALKALMAZOTT KUTATÁSI MÓDSZEREK

Az ok-okozati összefüggések megismerésére a továbbiakban a választott kutatási módszer a tartomelemzés, az összehasonlító elemzés, illetve a meglévő statisztikák elemzése, mint adatelemző kutatási módszerek, amelyek arra hivatottak, hogy összefüggéseket keressenek a megfigyelések között.¹¹

A meglévő statisztikák használatának a jelen dolgozatban az a célja, hogy kimutassa, miszerint a vállalatok milyen mértékben élnek az új védjegy-kategóriák használatának lehetőségével, ezek közül melyeket használják inkább és mit részesítenek előnyben az oltalom alá helyezési kérelmek során: a korábban is használat hagyományos védjegy-kategóriákat, mint a szóvédjegy, az ábrás védjegy vagy inkább a kreatívabb új védjegy-kategóriákat, mint a hologram, hang, szín, színkombináció stb.

A kutatás az empirikus kutatás módszerét is alkalmazta a 2016. január 1. és 2020. január 1. közötti időszakra vonatkozóan, hogy tanulmányozza, létezik-e összefüggés a védjegy lajstromozására vonatkozó jogszabályi változások és a különböző típusú védjegyekre vonatkozó benyújtott kérelmek között. A kvantitatív elemzés során pedig arra kerestük a választ, hogy van-e összefüggés a védjegyreform bevezetése és a nem hagyományos védjegyekre vonatkozó bejelentések száma között, vagyis a védjegyreform hatással van-e a vállalkozások védjegy-kategóriát érintő opcióira. A mintavétel alapja a védjegybejelentés, a hagyományos és nem hagyományos kategóriájú védjegyek, illetve külön – külön a védjegybejelentések számának vizsgálata évenkénti lebontásban az adott vizsgálati időszakban.

¹¹ BABBIE, 2003.28.o.

II. AZ UNIÓS VÉDJEGY ÉS A VÉDJEGYREFORM

A szellemi alkotások joga, és ezen belül az Európai Unió egységesített védjegyrendszere, az uniós védjegyekre vonatkozó szabályozás az Európai Unió verseny- és innovációpolitikájának fontos részét képezi. A védjegy az Európai Unióban a termékek és szolgáltatások azonosítását, egymástól való megkülönböztetését, a fogyasztók informálását segíti, amely a marketing minden területén, számtalan kivitelezési formában alkalmazható (szó, szlogen, ábra, hang, szín, színösszetétel, térbeli, csomagolás, multimédia védjegy, stb.), használható megjelölés.¹² Valamennyi uniós tagállamban hatályos, így az európai integráció és az európai uniós verseny fontos alapkövét képezi a vállalkozások számára. Ezenkívül természetesen léteznek más nemzetközi védjegylajstromozási rendszerek is, mint a Madridi Megállapodás rendszere¹³ és a Madridi Protokoll rendszere¹⁴, amelyeknek uniós tagállamok is részei.

Az egységes, közösségi védjegyrendszert létrehozó 40/94/EK tanácsi rendelet, más néven a Közösségi Védjegyrendelet 1993 végén született meg¹⁵. Korábban, ez európai közösségi politika alakítása során, amelynek a vezérelve az áruk, személyek, tőke szabad mozgása volt, a szellemi alkotások védelmének közösségi jogszabályainak megalkotása sokáig nem látszott szükségesnek.¹⁶ Az áttörést egy szerzői jogi ügyben született európai bírósági ítélet hozta (a *Deutsche Grammophon GmbH v. Metro-SB vs. Grossmarkete GmbH*, 78/70. sz. ügyben, 1971. június 8.), ahol a bíróság különbséget tett a szellemi tulajdonjog fennállása és gyakorlása közt, a gyakorlást ismerve el a szabad piaci mozgás egyetlen lehetséges korlátjaként, később pedig hasonló ítéletet hozott az első védjegyügyek egyikében, a C-119/75. sz., *Société Terrapin (Overseas) Ltd kontra Société Terranova Industrie CA Kapferer & Co* ügyben 1976-ban.¹⁷

Az egységes közösségi szabályozás kidolgozását megelőzte a 89/104 Irányelv¹⁸ elfogadása a tagállamok védjegyekre vonatkozó jogszabályainak

¹² TATTAY, 2017. 570.o.

¹³ MADRIDI MEGÁLLAPODÁS, 1979.

¹⁴ MADRIDI JEGYZŐKÖNYV, 2017.

¹⁵ TATTAY, 2017. 85.o.

¹⁶ SZALAI, 2015. 67.o.

¹⁷ UO. 68.o.

¹⁸ A TANÁCS ELSŐ IRÁNYELVE A VÉDJEGYEKRE VONATKOZÓ TAGÁLLAMI SZABÁLYOK KÖZELÍTÉSÉRŐL, 1988.

közelítése céljából, amely rendelkezik a védjegyoltalom alá helyezhető megjelölésekről is. Annak ellenére, hogy világos volt, az egységes közösségi védjegy hatékony eszköze lehet az egységes piac versenye szabályozásának, a közösségi védjegyre vonatkozó szabályok elfogadása elhúzódott. Ennek oka többek között a hivatalos nyelvre vonatkozó politikai vitára vezethetőek vissza, és arra, hogy nem sikerült megállapodni abban, hogy az újonnan felállítandó Belső Piaci Harmonizációs Hivatal (a továbbiakban rövidítve: OHIM), azaz a „közösségi védjegy hivatal” melyik tagállamban működjön.¹⁹

1994-ben hozták létre, és 1996-ban kezdte meg működését a Belső Piac Harmonizációs Hivatala, a védjegy-és formatervezési minta hivatala, amelyet ma Európai Unió Szellemi Tulajdoni Hivatalának (a továbbiakban: EUIPO) neveznek.

A jogterületet továbbra is a teljes harmonizáció hiánya jellemzi, ami megnehezíti a védjegy fogalmának értelmezését, különösen, hogy az védjegy típusonként eltérő. Például a vizuális védjegyek kategóriáján belül is különböző jelentéssel bír a védjegy megjelenítése, ha egy pozíció védjegyről (T-3/15 - K-Swiss v OHIM²⁰), hologramról (sz. 017993401²¹), vagy térbeli védjegyről (T-411/14 - Coca-Cola vs. OHIM²², C-353/03 - Nestlé²³) beszélünk és értelmezési kérdéseket vet fel, hogy mitől bír megkülönböztető jelleggel egy szín (sz. 003286614²⁴, 002087005²⁵) és védjegyként lajstromozható, más szín pedig nem (T – 143/14²⁶, C-433/17 P - Enercon vs EUIPO²⁷). Éppen ezért az Európai Bíróság joggyakorlatának kiemelkedő szerepe van a jogfejlesztés szempontjából: ítéleteivel esetről esetre folyamatosan formálja azt és eközben új értelmezési kihívásokra világít rá.

Az elmúlt évek európai bírósági joggyakorlata abba az irányba mutatott, hogy a korábbi, közösségi védjegyre vonatkozó abszolút lajstromozási kritériumokon változtatni szükséges, ugyanis a technológiai fejlődés és a digitalizáció következtében új védjegy típusok, új megjelenítési módok jelentek meg, amelyek kizárása a lajstromozási eljárásból a korábbi szigorúbb formai követelmények miatt szükségtelenül szegényebbé tenné a

¹⁹ SZALAI, 2015.70.o.

²⁰ T-3/15 - K-SWISS v OHIM, 2015.

²¹ Forrás: <https://euipo.europa.eu/eSearch/#details/trademarks/017993401>

²² T-411/14 - COCA-COLA vs. OHIM, 2016.

²³ C-353/03 – NESTLÉ, 2005.

²⁴ Forrás: <https://euipo.europa.eu/eSearch/#details/trademarks/003286614>

²⁵ Forrás: <https://euipo.europa.eu/eSearch/#details/trademarks/002087005>

²⁶ T – 143/14 – EE v OHIM, 2015.

²⁷ C-433/17 P - ENERCON vs EUIPO, 2018.

versenyszférát és megfosztaná a vállalkozásokat újszerű, innovatív megjelölések azonosító, reklámcélú használatától. A Sieckmann-ügyben²⁸ az előzetes döntéshozatali eljárásban, amely egy illat védjegy bejegyzésére vonatkozott, az Európai Bíróság kiemelte, hogy a védjegy megjelenítése akkor felel meg a grafikai ábrázolhatóság követelményének, ha az világos, pontos, önálló, könnyen hozzáférhető, érthető, tartós és tárgyyszerű. A Shield Mark-ügy előzetes döntéshozatali eljárásában hozott döntésben rámutatott, hogy a hangvédjegyek esetében nemcsak a hangok lekottázása, hanem annak az ütemezést, szüneteket, zenei hangokat stb. is tartalmaznia kell ahhoz, hogy ne csak egy grafikai jel legyen.²⁹ A Heidelberger bejelentéssel kapcsolatosan pedig megállapította az előzetes döntéshozatali eljárásban, hogy színösszetétel jogi oltalom alá helyezéséhez arra van szükség, hogy a színek olyan előzetesen elhatározott módszer szerint legyenek rendezve, amely előre meghatározott és egységes módon rögzíti a szóban forgó színek egymáshoz való kapcsolatát a megjelölésben.³⁰

Kiemelendő, hogy a grafikai ábrázolhatóság kizáró követelménye volt a védjegylajstromozás joggyakorlatának a védjegyreform előtt. A grafikai ábrázolhatóság a lajstromozással és védjegyhasználattal összefüggő jogbiztonság egyik sarokköve volt a védjegyreform előtt, hiszen maga a védjegy jog történeti síkon oda vezethető vissza, hogy a fogyasztó vizuálisan érzékeli a megjelölést, ez rögzül a tudatában, és ennek a következtében a lajstromozott védjegynek is híven kell tükröznie a fogyasztó által érzékelt megjelölést, a megkülönböztető jelleg igazolása és a jogbiztonság szavatolása érdekében.³¹ Ugyanakkor éppen egy ilyen dinamikusan, az innováció hatására gyorsan fejlődő és alakuló jogterületen mint a szellemi tulajdonjog és azon belül is, a védjegy jog, nem zárható ki, sőt kimutatható, hogy időben megváltoznak a jogbiztonság követelményei, és ennek következtében egy olyan fontos lajstromozási kritérium is, mint a grafikai ábrázolhatóság elveszítheti kizáró jellegét, helyet adva rugalmasabb szabályozásnak és ezáltal az új típusú védjegyek megjelenésének, mint a hang, szín, ízvédjegyek.

Mindezek idővel indokoltá tették a joganyag felülvizsgálatát. A közösségi védjegyrendszert elsőként a 207/2009 Rendelet aktualizálta³²,

²⁸ C-273/00 – SIECKMANN, 2002.

²⁹ C-283/01 – SHIELD MARK, 2003.

³⁰ C-49/02 – HEIDELBERGER BAUCHEMIE, 2004.

³¹ KOVÁTS, 2017. 37-91 o.

³² A TANÁCS 207/2009/EK RENDELETE, 2009.

majd a 2424/2015 Rendelet megváltoztatta a közösségi védjegyre vonatkozó fogalomhasználatot³³, végül a védjegyreform folyamatát a 1001/2017 Rendelet³⁴ teljesítette ki, amely az egységesített uniós védjegyrendszer hatékony és rugalmas szabályozására törekszik.

A védjegyreform számos hasznos, régóta várt, előremutató változtatást vezetett be a lajstromozási eljárásba mind az anyagi jog, mind az eljárás és az adminisztráció szempontjából, amelyeknek kiindulópontja a védjegy fogalmának megújított meghatározása. A jogalkotó eltörölte a grafikai ábrázolhatóság kizárólagos követelményét a védjegy lajstromozásának kizáró jellegű kritériumai közül, és megjelentek olyan új védjegy-kategóriák mint a multimédia, és olyanok, amelyek eddig nem külön kategóriaként szerepeltek mint a pozícióvédjegy, mintavédjegy, hologram, mozgásvédjegy. Ezek megjelenítésének szabályait a Bizottság 626/2018 végrehajtási Rendelet 3. cikke tartalmazza³⁵, amely szerint például a multimédia védjegyet audiovizuális fájl segítségével lehet megjeleníteni, a hologramot video fájl segítségével, vagy bemutatott álló képekből álló sorozat segítségével, de arra is teret adott a jogszabály 3. cikk, 4. bekezdése, ha „a védjegy a (3) bekezdésben felsorolt típusok egyikébe sem tartozik, a megjelenítésnek meg kell felelnie az (1) bekezdésben meghatározott előírásoknak, és leírás csatolható hozzá”.

A védjegy meghatározása a védjegyreform során időrendben az alábbiakban említett jogszabályok szerint módosult.

A tanács 207/2009 (EU)Rendelete, 2009 február 26-i dátummal, a következőképpen határozta meg a közösségi védjegy fogalmát a 4. cikkben: „Közösségi védjegyoltalom tárgya lehet minden grafikailag ábrázolható megjelölés, így különösen szó – beleértve a személyneveket –, ábra, kép, alakzat, betű, szám, továbbá az áru vagy a csomagolás formája, ha e megjelölés alkalmas arra, hogy valamely vállalkozás áruit vagy szolgáltatásait megkülönböztesse más vállalkozások áruitól vagy szolgáltatásaitól.”³⁶ Ezt a meghatározást módosította a 2424/2015 Rendelet a következőképpen: „Európai uniós védjegyoltalomban részesülhet minden megjelölés, így különösen szó – beleértve a személyneveket is –, ábra, kép, alakzat, betű, szám, szín, továbbá az áru vagy az áru csomagolásának formája, vagy hang, amely alkalmas arra, hogy:

³³ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS (EU) 2015/2424/2015 RENDELETE, 2015.

³⁴ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS (EU) 2017/1001 RENDELETE, 2017.

³⁵ A BIZOTTSÁG (EU) 2018/626 VÉGREHAJTÁSI RENDELETE, 2018.

³⁶ A TANÁCS 207/2009/EK RENDELETE, 2009.

a) valamely vállalkozás áruit vagy szolgáltatásait megkülönböztesse más vállalkozások áruitól vagy szolgáltatásaitól; b) az európai uniós védjegyek lajstromában (a továbbiakban: védjegylajstrom) való ábrázolásának módja lehetővé tegye azt, hogy az illetékes hatóságok és a nyilvánosság egyértelműen és pontosan meghatározza a jogosultat megillető oltalom tárgyát.”³⁷ Végül pedig a jelenleg is érvényben lévő 1001/2017-es Rendelet így módosította az európai uniós védjegy meghatározását a II. fejezet, 1. szakasz, 4. cikkében: „Európai uniós védjegyoltalomban részesülhet minden megjelölés, így különösen szó – beleértve a személyneveket is –, ábra, kép, alakzat, betű, szám, szín, továbbá az áru vagy az áru csomagolásának formája, vagy hang, amely alkalmas arra, hogy: a) valamely vállalkozás áruit vagy szolgáltatásait megkülönböztesse más vállalkozások áruitól vagy szolgáltatásaitól; és b) az európai uniós védjegyek lajstromában (a továbbiakban: a védjegylajstrom) való ábrázolásának módja lehetővé tegye azt, hogy az illetékes hatóságok és a nyilvánosság egyértelműen és pontosan meghatározza a jogosultat megillető oltalom tárgyát.”³⁸

A módosítások jelentik a választ azokra a változások által életre keltett kihívásokra, amelyeket az internethez és a digitális világhoz kapcsolódó innovációk idéztek elő. Rámutat erre a 2424/2015-ös módosító Rendelet preambuluma is, amely így fogalmaz a (7) alpontban:

(7) Bár a közösségi védjegyrendszer általános működésének értékelése megerősítette, hogy a rendszer számos aspektusa, köztük azok az alapvető elvek, amelyekre a rendszer egésze épül, kiállták az idő próbáját, és továbbra is megfelelnek a vállalkozások szükségleteinek és elvárásainak, a Bizottság a szellemi tulajdon-jogok egységes piacáról szóló, 2011. május 24-i közleményében arra a következtetésre jutott, hogy korszerűsíteni kell az Unió védjegyrendszerét: egészében véve hatékonyabbá, eredményesebbé, következetesebbé kell tenni és hozzá kell igazítani az internetkorszak követelményeihez.³⁹ Hivatalosan is elfogadták, hogy bizonyos védjegyeket lehet csak kizárólagosan elektronikus fájlban megjeleníteni és tárolni, illetve szín komponensű védjegyekre vonatkozó kérelmet nem lehet faxon benyújtani.

³⁷ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS (EU) 2015/2424 RENDELETE, 2015.

³⁸ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS (EU) 2017/1001 RENDELETE, 2017.

³⁹ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS (EU) 2015/2424 RENDELETE, 2015.

Az európai uniós védjegy (EUTM) kizáró lajstromozási kritériumai módosulásának hatása a vállalkozások védjegyválasztására

Jelentős módosítást vezetett be az áruosztályok kiválasztását illetően is a védjegyreform, hiszen a Nizzai osztályozás⁴⁰ alapján pontosan kell kiválasztani a termékeket, szolgáltatásokat, amelyekre a védjegy kérelem vonatkozik, nem lehet beérni csupán általános kategória megnevezésekkel. Ez a módosítás az díjak rendszerét is érinti, mert míg korábban az alapdíj három áruosztályra vonatkozott, most egyetlen áruosztályra vonatkozik.⁴¹ Az eljárásrendben az is fontos módosítást jelent, hogy a megszerzett megkülönböztető képességére a védjegynek, már a kérelem benyújtásakor lehet hivatkozni a 626/2018 végrehajtási Rendelet 2 cikk, 2. bekezdése alapján.

A módosításokat több kritika is éri főként arra a vonatkozóan, hogy a különböző lehetséges védjegy-kategóriákra, védjegyek megjelenítésére vonatkozó előírások nem minden esetben pontosak, vagy vannak összhangban a lehetséges technikai, technológiai megoldásokkal.⁴² A rugalmasabb jogszabályi keretek folyamatosan értelmezési kihívások elé állítják mind a védjegybejelentést tevő feleket, mind az Európai Bíróságot, amely esetről esetre újraértelmezi és alkalmazza a módosult feltétlen kizáró jellegű kritériumokat. Ennek ellenére a védjegy definíció módosításának szükségességét, illetve a módosítás megalapozottságát senki sem vitatja.

Amint azt Szalai Péter is felvetette egy tanulmányában⁴³ továbbra is fennmaradnak fontos megválaszolandó kérdések, mint például az, hogy miként állapítható meg a megkülönböztető képesség kritériumának teljesülése olyan védjegyek esetében, amelyek vizuálisan nem érzékelhetők, vagy a megjelenítés, illetve lajstromban való tárolás, hozzáférhetőség szempontjából hogyan lesz biztosítható a különböző (nem látható) egyedi megjelölések egyedi azonosíthatósága és észlelhetősége.⁴⁴

III. A VÉDJEGYREFORM HATÁSA A VÁLLALKOZÁSOK VÉDJEGYVÁLASZTÁSÁRA

A védjegyek fő funkciói a gazdasági versenyben az alábbiak: megkülönböztető funkció, információközvetítő funkció, reklámfunkció,

⁴⁰ Forrás: <https://www.szttnh.gov.hu/hu/szakmai-oldalak/vedjegyvaltozas/osztalyozas/nizzai>

⁴¹ A BIZOTTSÁG (EU) 2018/626 VÉGREHAJTÁSI RENDELETE, 2018.

⁴² SCARMADAGLIA, 2018. 38-58.o., SZALAI, 2017. 343-353.o. és IRIMESCU, 2019. 83-106.o.

⁴³ SZALAI, 2017.353.o.

⁴⁴ Uo.

minőségjelző funkció. A védjegy képes a fogyasztó magatartására hatást gyakorolni.⁴⁵ „*A jól megválasztott védjegy ugyanis a piacon előnyös pozíciót biztosít a védjegyet használó számára*”.⁴⁶

A versenyfunkciók érvényesülése azonban nemcsak a védjegy sikeres megformálásától, hanem a megjelölés ismertségétől és a rá fordított beruházásoktól is függ.⁴⁷ Emiatt felmerül a kérdés, hogy vajon a vállalkozások márkaépítési opcióira hatást gyakorolt-e, hogy a védjegyreform megadta a jogszabályi keretet új védjegy-kategóriák lajstromozásához, amelyek jobban tudnak kapcsolódni a digitális innováció, az internet vívmányaihoz? Vagy inkább a vállalkozások továbbra is csak az eddig jól bevált, széleskörben ismert és népszerű szóvédjegy, ábrás védjegy vagy a kettő kombinációjának lehetőségeit kívánják használni, amikor megfelelő jelöléseket keresnek termékeik és/vagy szolgáltatásaik megjelenítésére? Mit választanak, ha céljuk, hogy termékeik különbözzenek a hasonló termékektől, szolgáltatásoktól, könnyen azonosíthatóvá tegyék a termék, szolgáltatás forrását, ugyanakkor pedig ki akarják emelni a terméket és/vagy szolgáltatást a piaci versenyben a „tömegeből”, egyedivé, különlegessé címkézve azt a fogyasztók szemében, hogy ez elsődleges vásárlási opciójukat jelentse.

Kérdéses azonban, hogy a piaci versenyben a hagyományos típusú védjegyek képesek-e még olyan hatást gyakorolni a fogyasztóra, mint korábban, illetve tudják-e ugyanazt az ismertséget biztosítani a használó számára, az azonosító funkciót a korábbiakkal hasonló ráfordítások mellett is hasonlóan betölteni, vagy a fogyasztók figyelmét könnyebben felkeltik és vonzzák az új típusú, nem hagyományos védjegyek, mint például a hologram, multimédia, mozgásvédjegy, színvédjegy stb.

Nemrégiben megjelent egy gazdasági vonatkozású tanulmány is, amely azt állítja, hogy az új védjegy-kategóriák bevezetése és az 1001/2017 Rendelet által módosított uniós védjegyrendszer nem segíti a vállalkozásokat a kereskedelmi megjelöléseik jogi oltalom alá helyezésében és azoknak a piaci versenyben való használatában, a vállalkozásoknak csak nagyon kis hányada szeretne élni az új védjegy-kategóriák adta lehetőségekkel.⁴⁸ A tanulmány azt emeli ki, hogy 2019 májusában több mint 1,1 millió szóvédjegy-bejelentés volt iktatva az Európai Unió Szellemi Tulajdonjogi

⁴⁵ CSÉCSY, 1998. 162.o.

⁴⁶ Uo.

⁴⁷ TATTAY, 2017. 513.o.

⁴⁸ PELIKÁNOVÁ – MACGREGOR, 2019. 53-70.o.

Hivatala adatbázisa szerint (ide beletartoznak azok a kérelmek is, amelyek védjegyei sosem lettek lajstromozva, vagy a lejárt védjegyek, amelyeket nem újítottak meg), míg a nem hagyományos védjegy-kategóriákra kevesebb mint 15.000 bejegyzés jelenik meg az adatbázisban. Mindez azt jelenti, hogy az igény a nem hagyományos megjelölések, márkák jogi oltalom alá helyezésére még mindig elenyésző a hagyományos, szóvédjegy, ábrás védjegy, a kettő kombinációjából adódó védjegyek lajstromozására irányuló kérelmekhez képest.

A fenti megállapítás elemzésekor tekintettel kell lenni arra, hogy amennyiben bárki keresést kezdeményez bármilyen típusú védjegyekre vonatkozó kérelmeket illetően az Európai Unió Szellemi Tulajdoni Hivatal védjegyadatbázisában,⁴⁹ ez az adatbázis az adott időpontban megjeleníthető összes regisztrált kérelmet kiadja, mint találatot. Ez azt jelenti, hogy ha 2019 májusában kerestek rá azokra a védjegykérelmekre, amelyek szóvédjegyek lajstromozására vonatkoznak, akkor az adott dátumon az adatbázis megjelenítette az összes találatot valamennyi olyan védjegykérelemről, amelyeket 2019 májusáig regisztráltak a rendszerben szóvédjegyekként, nemcsak azokat a kérelmeket, amelyeket 2019-ben jegyeztek be. Nyilvánvalóan, ha ezt a bontást nézzük, akkor sokkal kevesebb védjegyet regisztrálhattak például mozgásvédjegyre, hologramra vagy multimédiára, amelyek bejegyzését tulajdonképpen külön védjegy-kategóriaként a 1001/2017 Rendelet alkalmazása tette lehetségessé, mint szóvédjegyre vagy ábrás védjegyre, amelyek lajstromozása lehetséges volt 1996-tól, amikor a Belső Piaci Harmonizációs Hivatal (mai nevén Európai Unió Szellemi Tulajdoni Hivatala) megkezdte működését.

Éppen ezért nem érdemes levonni azt a következtetést, hogy a vállalkozások nem érdeklődnek az új védjegy-kategóriák, lajstromozási lehetőségek iránt, amelyeket az 1001/2017 Rendelet lehetővé tett, arra hivatkozva, hogy sokkal kisebb arányban nyújtottak be eddig lajstromozási kérelmet nem hagyományos védjegyekre, mint hagyományos védjegyekre. Ugyanis a hagyományos védjegyek jogi oltalom alá helyezésére sokkal hosszabb idő állt rendelkezésre, mint az új védjegy-kategóriák esetében, ahol a lajstromozási lehetőség csak néhány éve jelent meg, külön nevesítve az 1001/2017 Rendelet 4. cikkében vagy az abszolút kizáró lajstromozási feltételek előírásaira alapozva.

⁴⁹ Forrás: <https://www.tmdn.org/tmview/welcome>, <https://euipo.europa.eu/eSearch/>

Ahhoz, hogy pontosabb képet kapjunk arról, hogy valóban hatással van-e a védjegyreform által bevezetett új védjegy-kategóriák lajstromozási lehetősége a vállalkozások választásaira, döntéseire a kereskedelmi versenyben használni kívánt védjegyekre vonatkozóan, azt is meg kell néznünk, hogy 2016 óta – amikor hatályba lépett a 2424/2015 Rendelet a közösségi védjegyről szóló 207/2009/EK tanácsi rendelet és a közösségi védjegyről szóló 40/94/EK tanácsi rendelet végrehajtásáról szóló 2868/95/EK bizottsági rendelet módosításáról, valamint a Belső Piaci Harmonizációs Hivatalnak (védjegyek és formatervezési minták) fizetendő díjakról szóló 2869/95/EK bizottsági rendelet hatályon kívül helyezéséről – hogyan alakult a különböző nem hagyományos védjegyekre benyújtott kérelmek száma.

A módosításokat jól megalapozott vizsgálat előzte meg, amelyet a Max Planck Szellemi Tulajdonjogi és Versenyjogi Intézet végzett az Európai Bizottság felkérésére. A tanulmány végkövetkeztetése pedig az, hogy a védjegyrendszer módosítását elsősorban az tette szükségessé, hogy a védjegyek lajstromozásának a grafikai ábrázolhatóság feltétele elavult, gátat szabott egyes új típusú megjelölések oltalmazásának.⁵⁰

A 2424/2015 Rendelet preambuluma a következőképpen fogalmaz a változások bevezetésének szükségességéről:

(7) „Bár a közösségi védjegyrendszer általános működésének értékelése megerősítette, hogy a rendszer számos aspektusa, köztük azok az alapvető elvek, amelyekre a rendszer egésze épül, kiállták az idő próbáját, és továbbra is megfelelnek a vállalkozások szükségleteinek és elvárásainak, a Bizottság a szellemi tulajdonjogok egységes piacáról szóló, 2011. május 24-ei közleményében arra a következtetésre jutott, hogy korszerűsíteni kell az Unió védjegyrendszerét: egészében véve hatékonyabbá, eredményesebbé, következetesebbé kell tenni és hozzá kell igazítani az internetkorszak követelményeihez.

(9) Annak érdekében, hogy a jogbiztonság növelésével egyidejűleg nagyobb rugalmasságot tegyünk lehetővé a védjegyek ábrázolási módja tekintetében, a grafikai ábrázolhatóság követelményét törölni kell az európai uniós védjegy fogalom meghatározásából. A megjelölés bármely megfelelő formában – azaz nem szükségszerűen grafikai eszközökkel –, széles körben elérhető technológia alkalmazásával történő ábrázolásának megengedettnek

⁵⁰ SZALAI, 2017. 351.o.

Az európai uniós védjegy (EUTM) kizáró lajstromozási kritériumai módosulásának hatása a vállalkozások védjegyválasztására

kell lennie, amennyiben az ábrázolás egyértelmű, pontos, önmagában teljes, könnyen hozzáférhető, érthető, tartós és objektív”.⁵¹

Amennyiben megvizsgáljuk az EUIPO adatbázisát, összesen 512.275 kérelmet nyújtottak be uniós védjegyekre 2016. január 1. és 2020. március 31. között.

Azért ezt az időszakot vizsgáljuk, mivel a védjegyreform szempontjából ez az időszak tekinthető relevánsnak, hiszen már tudjuk, hogy elindult egy folyamat a 207/2009 Rendelet módosításával: a 2424/2015 Rendelet 2016. március 23-tól, míg a 1001/2017 Rendelet – amely tételesen kimondja, hogy a grafikai ábrázolhatósághoz való kötöttség többé már nem kizáró abszolút lajstromozási feltétel – 2017 októberétől lépett hatályba.

Ezek közül a védjegybejelentések közül 1789 térbeli védjegy, 114 színvédjegy, 83 mozgás védjegy, 3 hologram védjegy, 41 multimédia védjegy, 190 olyan védjegy, amely a „más”-ként meghatározott védjegyek kategóriájába esik, 61 mintavédjegy, 173 pozíció védjegy, 117 hangvédjegy, 270866 szóvédjegy, 238838 figuratív védjegy.⁵²

A fenti adatokból látszik, hogy sokkal nagyobb arányban igényelnek a vállalkozások hagyományos típusú védjegyeket, mint nem hagyományos típusú védjegyeket. Ugyanakkor azt is fontos észrevenni, hogy az összes 2571 nem hagyományos típusú védjegyből 190 a „más védjegyek” kategóriájába került, ami azt mutatja, hogy létezik számos olyan kereskedelmi megjelölés, amelyek nem hagyományosak, hanem kreatívak és innovatívak, és a meglévő meghatározott védjegykategóriákba nem illeszthetők be, mivel nem létezik még pontos technikai, jogi leírás a jelölésükre. Mindez azt jelzi, hogy elindult egy változás a tekintetben, hogy hogyan látják a vállalkozások a védjegyet, valamint, hogy mit gondolnak arról, hogy milyen típusú megjelölések lennének képesek a legjobban betölteni a védjegynek azt a funkcióját, hogy a terméket vagy szolgáltatást megkülönböztessék más hasonló termékektől vagy szolgáltatásoktól és azonosítsák a termék vagy szolgáltatás eredetét, amely által képesek kiváltani a fogyasztók érdeklődését és tartósan megőrizni azt, vagyis kialakítani a fogyasztók lojalitását.

A nem hagyományos védjegyek bejelentésére vonatkozó kérelmek megoszlása típusonként és évenként a vizsgált időszakban:

⁵¹ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS (EU) 2015/2424 RENDELETE, 2015.

⁵² Forrás: <https://euipo.europa.eu/eSearch/#advanced/trademarks>

1. térbeli védjegy
 - 2016. január 1. és 2017. január 1. – 445
 - 2017. január 1. és 2018. január 1. – 407
 - 2018. január 1. és 2019. január 1. – 455
 - 2019. január 1. és 2020. március 31. – 482
2. színvédjegy
 - 2016. január 1. és 2017. január 1. – 19
 - 2017. január 1. és 2019. január 1. – 30
 - 2018. január 1. és 2019. január 1. – 29
 - 2019. január 1. és 2020. március 31. – 36
3. hologram védjegy
 - 2016. január 1. és 2017. január 1. – 0
 - 2017. január 1. – 2018. január 1. - 1
 - 2018. január 1. és 2019. január 1. – 1
 - 2019. január 1. és 2020. március 31. – 1
4. mozgás védjegy
 - 2016. január 1. és 2017. január 1. – 0
 - 2017. január 1. – 2018. január 1. - 10
 - 2018. január 1. és 2019. január 1. – 33
 - 2019. január 1. és 2020. március 31. – 40
5. multimédia védjegy
 - 2016. január 1. és 2017. január 1. – 0
 - 2017. január 1. – 2018. január 1. - 5
 - 2018. január 1. – 2019. január 1. – 15
 - 2019. január 1. és 2020. március 31. – 21
6. „más” védjegy (egyéb kategória)
 - 2016. január 1. és 2017. január 1. – 207
 - 2017. január 1. – 2018. január 1. - 39
 - 2018. január 1. – 2019. január 1. – 12
 - 2019. január 1. és 2020. március 31. – 32
7. minta védjegy
 - 2016. január 1. és 2017. január 1. – 0
 - 2017. január 1. – 2018. január 1. - 8
 - 2018. január 1. – 2019. január 1. – 22
 - 2019. január 1. és 2020. március 31. – 31
8. pozíció védjegy
 - 2016. január 1. és 2017. január 1. – 0 pozíció
 - 2017. január 1. – 2018. január 1. – 20 pozíció

2018. január 1. – 2019. január 1. – 55 pozíció

2019. január 1. és 2020. március 31. – 98 pozíció

9. hang védjegy

2016. január 1. és 2017. január 1. – 15

2017. január 1. – 2018. január 1. – 22

2018. január 1. – 2019. január 1. – 23

2019. január 1. és 2020. március 31. – 57

Olfaktorikus védjegyre vonatkozó lajstromozási bejelentés a vizsgált időszakban nem nyújtottak be.⁵³

A nem hagyományos, Európai Szellemi Tulajdoni Hivatalához benyújtott védjegybejelentések a vizsgált időszakban a fenti felbontás szerint árnyaltabb képet mutatnak a védjegyreform és a vállalkozások márkaépítésének, az új típusú védjegyek iránti igényének összefüggéseiről az ESearch plus adatbázis adatai alapján,⁵⁴ mivel kimutatható, hogy az egyes védjegy-kategóriákat illetően a benyújtott kérelmet száma hogyan módosult évenként, beleértve a nem hagyományos védjegyek kategóriáit is, külön-külön. Tekintve, hogy a 2424/2015 Rendelet 2016. március 23-tól, míg a 1001/2017 Rendelet 2017. október 1-jétől hatályos, megállapítható, hogy a védjegyreform hatására a nem hagyományos típusú védjegyek bejelentésének száma, körülbelül állandó évenként. Ezzel szemben például a térbeli védjegyek száma folyamatosan növekvő tendenciát mutat, hasonlóan a pozíció vagy multimédia védjegyekhez.

Érdekes megfigyelni azt is, hogy a „más” védjegy-kategóriába eső bejelentések száma viszont csökkent, ugyanis míg a 2016. január 1. – 2017. január 1. időszakban 207 bejelentés volt, addig a 2019. január 1. – 2020. március 31. időszakban mindössze 32 volt, annak ellenére, hogy összességében véve a nem hagyományos típusú védjegyekre irányuló védjegybejelentések száma nőtt a vizsgált időszakban. Mindez azt mutatja, hogy ezeket a védjegyeket a védjegyreform hatására különböző kategóriákba kezdték besorolni. Egyre inkább megtalálták a „más” védjegyek megfelelő

⁵³ Illatvédjegyet akkor lehet bejegyeztetni, ha maga az illat a terméknek amelyhez tartozik nem sajátja, vagy lényeges különbözik a termék tulajdonságaihoz tartozó illattól. A kritérium alapján a „frissen vágott fű illatát” az OHIM teniszlabdákra engedélyezte, OHIM, R 156/1998. Ezt a sikeresen oltalom alá helyezett illatvédjegyet ismeri az európai uniós joggyakorlat.

⁵⁴ Forrás: <https://euipo.europa.eu/eSearch/#advanced/trademarks>

helyét a lajstromozási kategóriában, míg korábban ez nem volt lehetséges, úgymond ez a „más” volt a védjegy-kategóriák szemete, ahová minden belefért, amire nem volt megfelelő elhelyezési előírás.

KONKLÚZIÓ

A fentiek alapján kijelenthető, hogy a védjegyreform hatással van arra, hogy a vállalkozások mit gondolnak a védjegyekről, milyen védjegyeket alkotnak. Ennek következtében egyre inkább igénybe veszik a védjegyreform adta lehetőségeket, hogy új típusú, innovatív, kreatív védjegyekre tegyenek bejelentést, és azokat használják a piaci versenyben kereskedelmi céljaik megvalósítására. Összefüggés mutatható ki a nem hagyományos kategóriájú védjegyek számának növekedése és a védjegyreform által bevezetett, az abszolút kizáró lajstromozási kritériumok módosítása között. A vállalkozások „meglátták” a lehetőséget, amely a lajstromozási eljárásban nyílt, így inkább próbálkoznak újszerű, innovatív védjegyek lajstromozásával. Ugyanis kiszámíthatóbbá vált az Európai Unió Szellemi Tulajdoni Hivatalának az eljárása: (rugalmasan elemzi ezeket a bejelentéseket) továbbá az Európai Bíróság is rugalmas joggyakorlatot igyekszik kialakítani ebben a kérdésben, így nagyobb az esélye az új védjegy-kategóriákba illő európai uniós védjegyek lajstromozási sikerének.

Ezenkívül az Európai Bizottság 2018-as évi beszámolójában⁵⁵ az intellektuális jogok védelmére vonatkozóan azt állapította meg, hogy az Európai Unió határainál elkövetett jogsértések javarésze az intellektuális jogok területén az uniós védjegyek ellen irányult. Vagyis a vámhatóságok által elkobzott árura elsősorban a védjegyhamisítás volt jellemző, és a hamisított védjegyek 64,5%-a európai uniós védjegy volt. Ennek alapján viszont feltételezhető, hogy a vállalkozások, amelyek részt vesznek az Európai Unió versenypiacán egyre inkább motiváltabbak abban, hogy megtalálják a termékeik, szolgáltatásaik számára azt a megfelelő megjelölési formát, amely jogi oltalom alá helyezhető az egységes jogi oltalmat biztosító Európai Unió Szellemi Tulajdoni Hivatalánál, ugyanakkor kellően eltér a megszokottól ahhoz, hogy felhívja a fogyasztók figyelmét.

Kutatások szerint a piaci versenyben léteznek szellemi tulajdon intenzív ágazatok (bortermelés, a testápolási cikkek, a játék- és

⁵⁵ REPORT ON THE EU CUSTOMS ENFORCEMENT OF INTELLECTUAL PROPERTY RIGHTS: RESULTS AT THE EU BORDER, 2018.

sportszergyártás, valamint a honlapok szolgáltatása), vagyis olyan ipari ágazatok, ahol különösen fontos, hogy a létrehozott termékek, szolgáltatások jogi oltalom alá legyenek helyezve, mivel enélkül tulajdonképpen nem létezhetnek a piacon, nem versenyképesek.⁵⁶ Ennek kapcsán érdemes megjegyeznünk, hogy további kutatások tárgyául szolgálhat az, hogy vajon a szellemi tulajdonjog intenzív ágazatok vállalkozásai nagyobb érdeklődéssel fordulnak-e a nem hagyományos védjegy-kategóriák felé és igyekeznek-e nagyobb mértékben használni azokat, annak érdekében, hogy kitűnjenek a piacon és fokozzák versenyképességüket, vagy ezzel szemben továbbra is a hagyományos védjegy-kategóriákba tartozó védjegyekre építenek az értékesítésben és ezek bejelentését, lajstromoztatását részesítik előnyben.

Azt is figyelembe kell vennünk, amikor a védjegyreform hatását vizsgáljuk a vállalkozások márkaépítési irányaira, hogy ez szoros összefüggésben áll az Európai Bíróság joggyakorlatával, maga a védjegyreform pedig egy komplex folyamat, amelyet az Európai Bíróság joggyakorlata határozott meg. Az Európai Bíróság védjegyjogi gyakorlatának legtöbbször a védjegyek megkülönböztető képessége áll a középpontjában. Az Európai Bíróság úgy foglalt állást, hogy a védjegyek megkülönböztető képességének nem feltétele sem az egyedi, sem az eredeti jelleg. Még ha az egyedi, illetve eredeti sajátosságok megléte nem is képezi a lajstromozás *conditio sine qua non*-ját, meglétük biztosíthatja a védjegynek a megkülönböztető képesség előírt szintjét. A védjegy jogi oltalom alá helyezhetőségéhez az szükséges, hogy lényegét tekintve eltérjen az érintett termékek kereskedelemben szokásosan használt megjelöléseitől.⁵⁷

Az Európai Bíróság joggyakorlatában a védjegyreformot megelőzően is számos nem hagyományos típusú védjegy szerepelt, amelyeknek megkülönböztető képességét elemezte, és ha úgy találta, hogy a védjegy megfelel a grafikai ábrázolhatóság kritériumainak, például a mozgást

⁵⁶ TATTAY, 2017. 506.o.

⁵⁷ SZALAI, 2015. 132.o.

Például a Novartis AG vs. EUIPO T-678/15 ügyben, az EUIPO úgy ítélte meg, hogy a grafikai jel csupán egy egyszerűsített ábrázolása egy ovális alakú gyógyszer tablettának, míg az Európai Bíróság végül úgy döntött, hogy jogi oltalom alá helyezhető, mert egy emelkedő „C” betűt formáz és a holdra utal, így megkülönböztető képességgel rendelkezik. Egy térbeli védjegyre vonatkozó ügyben - Coca-Cola Company vs. OHIM T-411/14 viszont az Európai Bíróság nem hagyta jóvá a védjegykérelmet bejegyzését, arra hivatkozva, hogy a palack formája, amelyre a kérelem vonatkozott, semmiben sem különbözik a kereskedelemben szokványosan használatos hasonló palackoktól.

állóképek sorozatával ábrázolták, fényjelzés vagy hologram megfelelően ábrázolt kétdimenziós képen, a hang nemcsak egyszerűen lekottázott, hanem tartalmazza az összes ütemet, előjegyzést, ütemeket, zenei hangokat, szünetjeleket is tartalmaz, (és nem ütközik a védjegybejelentés más feltétlen kizáró lajstromozási kritériumokba) akkor jóváhagyta a nem hagyományos védjegyek lajstromozását is.⁵⁸

A 2016. január 1. – 2020. március 31. közötti időszakban bejelentett, nem hagyományos uniós védjegyek adatainak vizsgálata azt erősíti meg, hogy bár továbbra is a meghatározó irány a védjegy-kategóriák választásában a hagyományos, szó-és ábrás védjegyek, illetve ezek kombinációja, de a vállalkozások egyre növekvő érdeklődéssel fordulnak az innovációhoz köthető újszerű, nem hagyományos védjegy-kategóriák felé, hogy megkülönböztető megjelöléseiket jogi oltalom alá helyezték. Arra következtethetünk tehát, hogy a jogszabályi keret rugalmasabbá válása az 1001/2017 Rendelet által azt közvetíti a vállalkozások felé, hogy éljenek gyakrabban a nem hagyományos védjegy-kategóriák használatával is, mivel a jogszabályi módosításoknak és az Európai Bíróság egységre törekvő joggyakorlatának köszönhetően a lajstromozási folyamat egyre kiszámíthatóbb. Ez a megállapítás még akkor is helytálló, ha a megjelölések megjelenítési eszközeinek technológiai variációs lehetőségei, vagy éppen azok hiánya sokszor kihívások elé állítják a vállalkozásokat, az Európai Bíróságot és az Európai Unió Szellemi Tulajdoni Hivatalát egyaránt.

Összességében véve tehát azt mondhatjuk, hogy a védjegyreform hatással van a vállalkozások márkaépítésének irányára, a vállalkozások

⁵⁸ Például a 005170113 hangvédjegy esetében, amelyre a Metro – Goldwin-Mayer Lion Corporation nyújtott be kérelmet 2006-ban, a védjegy megjelenítésénél a hangfrekvenciák ábrája látható, mivel egy 2.5 másodperces oroslánüvöltésre vonatkozik, a lajstromozás pedig azért vált lehetségessé mert a leírásban feltüntették az összes időtávot, frekvenciákat, a hang frekvenciáinak pontos váltakozását és azt is, hogy mi érzékelhető. Még 1996-ban nyújtottak be kérelmet fényjelzés levédésére, amelyet 2001-ben sikerült jogi oltalom alá helyezni 000013359 <https://euipo.europa.eu/eSearch/#details/trademarks/000013359>, úgy hogy a leírásban zöld és sárga színek használata szerepel eladási felületen. Az Eve Holding Inc. háromdimenziós hologram védjegyre vonatkozó kérelmét 2002-ből úgy jegyezték be, hogy a hologram megjelenítése kétdimenziós, szaggatott vonalakkal érzékeltetve a háromdimenziós ábra megjelenítését, a leírás pedig tartalmazza, hogy a holografikus papír párhuzamos vonalakban jeleníti meg a holografikus színspektrumot. 2000-ben a 001864610 mozgóvédjegyet állóképek sorozatával jelenítették meg, és így lajstromozták.

Forrás:

<https://euipo.europa.eu/eSearch/#basic/1+1+1+1/100+100+100+100/001864610>

Az európai uniós védjegy (EUTM) kizáró lajstromozási kritériumai módosulásának hatása a vállalkozások védjegyválasztására

védjegyválasztására, továbbá az abszolút kizáró lajstromozási feltételekre vonatkozóan összefüggés mutatható ki a nem hagyományos, újszerű védjegybejelentések számának növekedése és az 1001/2017 Rendelet rugalmasabb előírásai között.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- A BIZOTTSÁG (EU) 2018/626 VÉGREHAJTÁSI RENDELETE (2018). Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018R0626&from=EN>
(Letöltve: 2020.05.04)
- A TANÁCS 207/2009/EK RENDELETE (2009). Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009R0207&from=EN>
(Letöltve: 2020.05.04)
- A TANÁCS ELSŐ IRÁNYELVE A VÉDJEGYEKRE VONATKOZÓ TAGÁLLAMI SZABÁLYOK KÖZELÍTÉSÉRŐL (1988). Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:31989L0104&from=HU>
(Letöltve: 2020.05.04)
- ADAMS, MITCHELL, SCARDAMAGLIA AMANDA (2018): Non-Traditional Trademarks, The protection of non-traditional trademarks.Critical perspectives, Oxford University Press. DOI azonosító: [10.1093/oso/9780198826576.001.0001](https://doi.org/10.1093/oso/9780198826576.001.0001)
- AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS (EU) 2015/2424/2015 RENDELETE (2015). Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015R2424&from=EN>
(Letöltve: 2020.05.04)
- AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS (EU) 2017/1001 RENDELETE (2017). Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R1001&from=NL>
(Letöltve: 2020.05.04)
- BABBIE, EARL (2003): A társadalomtudományi kutatás gyakorlata, Budapest, Ballasi Kiadó, hatodik átdolgozott kiadás
- C-49/02 - Heidelberger Bauchemie (2004). Elérhető: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-49/02> (Letöltve: 2020.05.04)

- C-273/00 – SIECKMANN (2002). Elérhető:
<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=hu&jur=C,T,F&num=c-273/00&td=ALL> (Letöltve: 2020.05.04)
- C-283/01 – SHIELD MARK (2003). Elérhető:
<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-283/01> (Letöltve: 2020.05.04)
- C-353/03 – NESTLÉ (2005). Elérhető:
<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-353/03> (Letöltve: 2020.05.04)
- CSÉCSY GYÖRGY (1998): A szellemi alkotások joga, Miskolc, Novotni Kiadó
- EUIPO ANNUAL REPORT (2018), European Union Intellectual Property Office. Elérhető: https://euipo.europa.eu/tunnel-web/secure/webdav/guest/document_library/contentPdfs/about_euipo/annual_report/annual_report_2018_en.pdf (Letöltve: 2020.05.04)
- EUIPO Facts and Figures Report 2016 (2017), European Union Intellectual Property Office. Elérhető: https://euipo.europa.eu/tunnel-web/secure/webdav/guest/document_library/contentPdfs/about_euipo/annual_report/ar_2016_annex_07_en.pdf (Letöltve: 2020.05.04)
- EURÓPA 2020 STRATÉGIA (2010), Európai Bizottság. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC2020&from=HU> (Letöltve: 2020.05.04)
- HORIZON 2020 rövid bemutatása (2014). Elérhető:
https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/sites/horizon2020/files/H2020_HU_KI0213413HUN.pdf (Letöltve: 2020.05.04)
- IRIMESCU, GEORGE MIHAI (2019): Protecția mărcilor netradiționale, în special a mărcilor multimedia, Revista Română de Dreptul Proprietății Intellectuale, 2.szám. <https://www.cceol.com/search/article-detail?pid=791516>
- KOVÁTS BORBÁLA LILI (2017) Grafikai ábrázolhatóság az Európai Unió védjegyjogban, Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle, 122. évfolyam. 6. szám: <https://www.sztnh.gov.hu/hu/szerzoi-jogi-szemle/szemle-2017-06>
- MACGREGOR, RADKA., MACGREGOR, KENYON (2019): The impact of the new EU trademark regime on entrepreneurial competitiveness, Forum Scientiae Oeconomia, 2.vol. <https://www.cceol.com/search/article-detail?pid=786296>

Az európai uniós védjegy (EUTM) kizáró lajstromozási kritériumai módosulásának hatása a vállalkozások védjegyválasztására

- MADRIDI JEGYZŐKÖNYV (2017), World Intellectual Property Organization (WIPO). Elérhető: <https://wipolex.wipo.int/en/text/283483> (Letöltve: 2020.05.04)
- MADRIDI MEGÁLLAPODÁS (1979). Elérhető: <https://www.szttnh.gov.hu/hu/a-vedjegyek-nemzetkozi-lajstromozasara-1891-aprilis-14-en-kotott-stockholmban-1967-julius-14-en> (Letöltve: 2020.05.04)
- PELIKÁNOVÁ, RADKA MACGREGOR – MACGREGOR, ROBERT KENYON (2019): The impact of the new EU trademark regime on entrepreneurial competitiveness, Forum Scientiae Oeconomia, 7/2019. No. 2.
- REPORT ON THE EU CUSTOMS ENFORCEMENT OF INTELLECTUAL PROPERTY RIGHTS: RESULTS AT THE EU BORDER (2018), European Commission : https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2019-ipr-report.pdf
- SZALAI PÉTER (2015): A megkülönböztetőképesség jelentése a védjegyjogban, Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft: https://dfk-online.sze.hu/images/egyedi/monogr%C3%A1fi%C3%A1k/Szalai_Peter.pdf
- SZALAI PÉTER (2017): A védjegy fogalmának változása az Európai Unióban., Acta Universitatis Sapientiae, Legal Studies 2.vol: <https://www.cceol.com/search/article-detail?id=600725>
- T-3/15 - K-SWISS v OHIM (2015). Elérhető: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=T-3/15> (Letöltve: 2020.05.04)
- T – 143/14 (2015). Elérhető: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=T-143/14&language=EN> (Letöltve: 2020.05.04)
- T-411/14 - COCA-COLA vs. OHIM. Elérhető: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=T-411/14> (Letöltve: 2020.05.04)
- C-433/17 P - ENERCON vs EUIPO (2018). Elérhető: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-433/17%20P> (Letöltve: 2020.05.04)
- Tattay LEVENTE (1995): A VÉDJEGY ÉS A VÁLLALKOZÁSOK ARCULATA, MARKETING & Management, 5.szám
- TATTAY LEVENTE (2017): Versenyképesség és szellemi alkotások az Európai Unióban, Wolters Kluwer Kft, e-book

A DIGITÁLIS ADÓK KÉRDÉSE, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A CSEH SZABÁLYOZÁSRA

The Question of Digital Taxes with Special Regard to the Czech Regulation

Wágner Tamás Zoltán¹

Absztrakt: A digitális cégek megadóztatása új kihívást jelent a világ valamennyi országa számára, mivel ezek a cégek a szolgáltatásaikat konkrét fizikai jelenlét nélkül nyújthatják az adott országban. Ezt pedig a jelenlegi adórendszerek nem tudják kezelni, mivel az elmúlt évtizedekben fokozatosan elavulttá váltak. Mindezt súlyosbítja az a tény, hogy ezek a cégek is előszeretettel alkalmaznak adóelkerülési stratégiákat, amelyek dollármilliárdokkal kurtítják meg a költségvetéseket. Éppen ezért az elmúlt néhány évben felerősödtek nemzetközi és uniós szinten azok a törekvések, amelyek átfogó társasági adóreformot kívánnak végrehajtani. E tekintetben az OECD és az Európai Unió élen jár: utóbbi 2018 márciusában egy hosszútávú, valamint egy rövidtávú javaslatot is letett az asztalra. Azonban néhány tagállam ellenállása miatt végül nem született ezekből konkrét irányelvek. Ennek ellenére a digitális adó kérdése nem került le a napirendről: a tagállamok folyamatosan hangsúlyozzák egy átfogó megoldás szükségességét nemzetközi szinten. A tárgyalások jelenleg is tartanak, de eközben egyes tagállamok saját digitális adó javaslatokat dolgoztak ki. Jelen tanulmányban a jogi háttér bemutatása után a cseh javaslatot vesszük górcső alá, majd megvizsgáljuk, hogy milyen kritikák merültek fel a digitális adókkal általánosan és specifikusan.

¹ Wágner Tamás Zoltán a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudomány Doktori Iskolájának doktorandusz hallgatója, valamint a Kisebbségi Jogvédő Intézet jogásza. Kutatási területei többek között a multinacionális vállalatok adóelkerülési gyakorlatai, valamint az uniós jog és kisebbségvédelem kapcsolódási pontjai. E-mail címe: wagnertomi@freemail.hu.

A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tára oldalán: <https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=10067284>

Kulcsszavak: fizikai jelenlét, adóterhelés, digitalizáció, unilaterális lépés, amerikai válaszingedmény

Abstract: The taxation of digital companies poses a new challenge to the countries in the world because these companies provide service without concrete physical presence in the given country. This situation cannot be handled by the current tax systems since they became obsolete in the last decades. All these are aggravated by the fact that these companies also use tax avoidance strategies which curtail state budgets by billions of dollars. Consequently, those efforts intensified on European and international levels in the last years which aim at introducing comprehensive corporate tax reform. In this respect, the European Union and the OECD have a leading role: the former put forward a long-term and an interim proposal in March 2018. But the resistance of several member states prevented the adoption of the respective directives. Despite this failure, the question of digital taxes is still on the agenda: the member states continuously emphasise the necessity of a comprehensive solution on international level. The negotiations concerned are still pending, but in the meantime certain member states elaborated their own versions of digital taxes. In the following study, after the presentation of the legal background, we will analyse the Czech proposal. Then we will examine the general and specific criticism regarding digital taxes.

Keywords: physical presence, tax burden, digitalisation, unilateral step, American countermeasure

BEVEZETÉS

Napjainkban komoly kihívást jelent az egyes országok költségvetésére az időközben komoly befolyásra és hatalomra szert tevő multinacionális vállalatok által folytatott különböző adóelkerülési gyakorlatok. Ennek hátterében elsődlegesen az áll, hogy az érintett adórendszerek nem tudják tartani a lépést a globalizáció diktálta változásokkal, és fokozatosan elavulttá válnak. Például a legtöbb ország továbbra is fizikai jelenléthez köti az adózást annak ellenére, hogy a digitális cégek határon átnyúló szolgáltatásai esetében ez – noha az értékteremtés megvalósul – nem teljesül.²

² ERDŐS, 2019. 243.o.

Mindez lehetővé teszi, hogy a multinacionális vállalatok könnyűszerrel dollármilliárdokat csoportosítsanak át az úgynevezett adóparadicsomokba. Ezzel kapcsolatban a nemzetközi szakirodalomban eltérő számok láttak napvilágot, azonban az közös bennük, hogy óriási összegekről van szó. Az Egyesült Államok (a továbbiakban: USA) esetében például az elmaradt adóbevételek ötöde köszönhető ennek, amely évente 100 milliárd dollárt tesz ki. Az Európai Bizottság adatai alapján pedig az Európai Uniót összességében véve 1000 milliárddal károsították meg a multinacionális vállalatok adóelkerülési trükkjei és az adó meg nem fizetése.³ A *Tax Justice Network* számításai szerint világszinten 21-32 ezer milliárd dollárnyi összeget „parkoltatnak” a multinacionális vállalatok adóparadicsomokban, az adóelkerülésből fakadó veszteség pedig eléri az évi 156 milliárd dollárt, ami elegendő lenne a globális méretű szegénység felszámolásához is.⁴

A fentiek fényében nem meglepő, hogy különösen az elmúlt években felerősödtek azok a törekvések, amelyek ezeket a káros, az államok költségvetését fenyegető gyakorlatokat fel kívánják számolni.⁵ E tekintetben érdemes kiemelnünk az OECD szerepét, mely a nemrég elfogadott BEPS-akciótervvel az egyes társasági adórendszerek védelme érdekében minimum standardokat fektetett le nemzetközi szintén.⁶ Továbbá a globális minimum vállalati adócsomag javaslatával azt célozza, hogy a multinacionális vállalatok akkor is fizessenek adót abban az országban, ahol működnek, ha egyébként máshol – jellemzően adóparadicsomokban – alacsony adókulccsal adóznak.⁷ E téren az Európai Unió sem kíván lemaradni, amit jól mutat, hogy 2010 után számos javaslat, intézkedés született az adóelkerüléssel szemben. A teljesség igénye nélkül ide sorolható

³ VARGHA, 2017. 195.o.

⁴ RAWLINGS, 2017. 653-674.o.

⁵ A fellépés azért is indokolt, mivel a multinacionális vállalatok adóelkerülési gyakorlatai a fejlődő országokat sokkal súlyosabban érintik, mint a fejletteket, valamint hozzájárulnak a társadalmi egyenlőtlenségek növeléséhez. Ennek hátterében az áll, hogy a fejlődő országok fokozottan ki vannak téve a globalizáció következményeinek: a befektetők mindig a kedvezőbb adózási lehetőségeket keresik és a tőke szabad mozgása előtti akadályok megszűnésével ezt nagyon könnyen meg is tudják valósítani. E téren pedig ezek az országok rosszul állnak: úgy kívánják elfedni a politikai-társadalmi bizonytalanságokat, hogy jelentős kedvezményeket biztosítanak a multinacionális vállalatoknak. Mindez viszont azzal jár, hogy a kieső bevételek máshonnan, elsősorban az átlagos adófizetőktől kell beszélniük. Erről részletesen lásd: WÁGNER, 2019. 189-190.o.

⁶ ACTION PLAN ON BASE EROSION AND PROFIT SHIFTING, 2013.

⁷ PORTFOLIO, 2019.

az Európai Bizottság közös konszolidált társasági adóalapjavaslata (CCTB)⁸, a 2016-ban elfogadott ATAP-csomag⁹ vagy a Testületnek a multinacionális vállalatoknak nyújtott adókedvezmények elleni „hadjárata”, amelynek keretében már számos nagyvállalat elbukott (gondoljunk csak az Apple esetére, amelytől 13 milliárd euró visszafizetését rendelte a Bizottság.¹⁰ Utóbbi akkor is figyelemreméltó, ha időközben az uniós bíróságok egyes határozatokat megsemmisítettek. Ugyanis rávilágít arra, hogy az Európai Unióban több olyan tagállam is van (elsősorban Luxemburg, Hollandia, Belgium és Írország), amelyek adóparadicsomszerűen működnek. Ez viszont könnyen azt eredményezheti, hogy ezen tagállamok útját állják a közös fellépésnek, ahogy arra már több alkalommal is sor került az elmúlt években.

Az Európai Bizottság 2018-ban két javaslatot dolgozott ki az Európai Unióban jelentős tevékenységet folytató digitális cégek megadóztatására:

- ideiglenesen: 3%-os adó kivetése bizonyos digitális tevékenységek után;
- hosszútávon: a társasági adórendszer megreformálása, melynek keretében a tagállamok adóalapjába integrálnák a „digitális telephely” fogalmát.

Habár a tagállamok döntő többsége támogatta ezeket a javaslatokat, néhány tagállam – mivel az adópolitika területén a jogalkotáshoz az uniós jog egyhangúságot követel meg – azonban sikeresen megakadályozta ezt, többek között arra hivatkozva, hogy uniós szint helyett nemzetközi szinten, az OECD keretében kellene megoldást találni.

Ennek következtében az uniós jogalkotási folyamat megszakadt, ami egyes tagállamokat arra késztetett, hogy önállóan lépjenek fel a multinacionális vállalatok adóelkerülési gyakorlataival szemben. E tekintetben a legnagyobb visszhangot kétségtelenül a francia digitális adó váltotta ki, amelynek következtében néhány hónapig francia-amerikai kereskedelmi háború is fenyegetett. Ezzel szemben viszont sokkal kevesebb szó esett – különösen a magyar sajtóban – más országok tervezeteiről, így például a cseh digitális adóról, amely szintén amerikai célkeresztbe került.

Jelen tanulmányban – tekintettel az esetleges közép-európai vonatkozásokra is – a cseh javaslatra fókuszálva mutatjuk be, hogy az Európai Bizottság – és a tagállamok – milyen új módszerrel kívánnak

⁸ PROPOSAL FOR A COUNCIL DIRECTIVE ON A COMMON CORPORATE TAX BASE, 2016.

⁹ ANTI TAX AVOIDANCE PACKAGE, 2016.

¹⁰ TAX RULINGS, 2013.

fellépni az adóelkerülést folytató multinacionális vállalatokkal szemben. Ennek során elsőként röviden áttekintjük a jogi hátteret, benne a bizottsági javaslatokkal, majd a cseh szabályozást vesszük górcső alá. Végezetül azt vizsgáljuk meg, hogy milyen kritikák fogalmazódtak meg a digitális adóval általánosságban, valamint specifikusan a cseh helyzetre vonatkozóan. Vajon alkalmas eszköznek tekinthető a digitális adó az adóelkerülés elleni harcban?

I. JOGI HÁTTÉR

Az előbbiekben láthattuk, hogy a multinacionális vállalatok adóelkerülési gyakorlatai napjainkban óriási bevételkiesést jelentenek az országok számára, ugyanis az egyes adórendszerek különböző kedvezményein túl ki tudják használni az egyes jogi kiskapukat is. Ez utóbbira jó példát szolgáltatnak a kettős adóztatást elkerülő egyezmények, ahol az egyes rendelkezések eltérő értelmezései kínálnak jó lehetőségeket a vállalatok számára. E tekintetben érdemes kiemelni a McDonald's ügyet, ahol az érintett cég a Luxemburg-USA egyezmény állandó telephelyre vonatkozó eltérő szabályozásra hivatkozva sikeresen mentesült az adófizetési kötelezettség alól mindkét országban.¹¹ Mindez azonban csak egy szelete egy óriási problémakörnek. Nem véletlen tehát, hogy az államok és a nemzetközi szervezetek (elsősorban az OECD), valamint az EU az elmúlt időszakban újabb és újabb megoldási javaslatokkal álltak elő, amelyek közül az egyik legfrissebb az Európai Bizottság digitális adóval kapcsolatos tervezetei. Ennek kapcsán viszont fontos hangsúlyoznunk, hogy a bevételkiesés csak okozat, a valódi ok abban keresendő, hogy az elmúlt évtizedek során az egyes államok adórendszerei fokozatosan elavulttá váltak, nem tudják már időben követni a gazdasági változásokat, különösen a digitalizáció jelentette kihívásokat. Eppen ezért – mielőtt a konkrét bizottsági javaslatokra térnénk – célszerű ezt a kérdést is alaposabban megvizsgáljunk. Enélkül ugyanis nem érthetjük meg igazán, hogy a Bizottság és a tagállamok miért ezt az utat választották.

A probléma gyökerei egészen a XX. század közepéig nyúlnak vissza. Ekkor a gazdasági keretek sokkal zártabbak voltak, mint napjainkban és a protekcionista gazdaságpolitikai felfogás volt az uralkodó a világon. Ebben az időszakban a külföldi befektetések száma alacsony volt, az államoknak nem nagyon kellett számolniuk a határon átnyúló gazdasági kapcsolatokkal,

¹¹ Erről részletesen lásd: WÁGNER, 2019. 194-203.o.

így adópolitikájuk kialakításakor elegendő volt a hazai viszonyokra fókuszálniuk. A globalizációval azonban fokozatosan megszűntek a tőke szabad áramlása előtti akadályok, a piacok egyre inkább liberalizáltak lettek. Mindez teljesen új helyzetet teremtett: a külföldi befektetők többé már nem voltak „odakötvé” egy-egy országhoz, hanem szabadon megválaszthatták a célszámot. Ennek következtében viszont az államok – különösen a fejlődők – kiszolgáltatottá váltak, ami ahhoz vezetett, hogy előtérbe került a versenyképesség, vagyis az, hogy ki tud kedvezőbb adózási környezetet biztosítani a befektetők számára.¹² Az államok között fokozatosan egy lefelé tartó adóverseny (angol elnevezés: „*race to the bottom*”) alakult ki, amelyet jól jellemez az a tény, hogy 1980 és 2015 között a társasági adó mértéke 40%-ról 25%-ra csökkent.¹³ Ezzel párhuzamosan olyan gazdasági átalakulások mentek végbe, amelyek lehetőséget kínáltak a multinacionális vállalatok számára, hogy különböző adóelkerülési stratégiákat fejlesszenek ki, mint például transzferárazás, székhelyáthelyezés vagy egyezményvásárlás. Az utóbbi kapcsán az ún. kettős adóztatást elkerülő egyezmények alkalmazása során felmerülő kiskapukat (angol elnevezés: „*loopholes*”), kétértelmű rendelkezéseket (angol elnevezés: „*mismatches*”) használják ki (lásd a McDonald’s esetet). A multinacionális vállalatok pozícióját ráadásul tovább erősítette az a tény is, hogy ezekre a változásokra az egyes országok adórendszerei későn vagy egyáltalán nem tudtak reagálni, sőt bizonyos esetekben maguk is hozzájárultak az adóelkerüléshez (adóparadicsomok). Így többek között az egyes adórendszerek továbbra is:

- a leányvállalatokat külön entitásnak tekintik az anyavállalattól, emiatt
- az adóztatásukra is külön-külön kerül sor, ami lehetővé teszi az alacsonyabb adókulcsokat alkalmazó országokba történő profitátcsoportosítást.¹⁴

Ezeken túlmenően az államoknak manapság a digitális gazdaság jelentette kihívásokkal is szembe kell nézniük. Idetartoznak például az online kereskedelem különböző típusai úgy mint a webáruházak, elektronikus könyvek, filmek, zenék vagy különböző alkalmazások letöltése, online hirdetések, online számlázás, felhőalapú szolgáltatások.¹⁵ E

¹² WÁGNER, 2017. 295-296.o.

¹³ TAX GAMES, 2017. 8.o.

¹⁴ ERDŐS, 2019. 243.o.

¹⁵ Az online kereskedelemről bővebben olvashat a Külügyi Műhely 2020/1. számában megjelenő, Szűcs Gáborné: Az online kereskedelem térhódítása és szabályozása c. tanulmányban. Forrás: SZŰCS, 2020.

szolgáltatások közös vonása, hogy azok tárgya jellemzően immateriális javak, a szerződések a szolgáltató és a vásárlók mint távollévők között jönnek létre az interneten keresztül, valamint elektronikus úton zajlik a fizetés.¹⁶ Habár a digitalizációnak számos pozitív oldala, gondoljunk csak a gyorsaságra, a könnyű elérhetőségre vagy a hatékonyságra¹⁷, látnunk kell annak árnyoldalait is. Ezt annál is inkább érdemes figyelembe venni, mivel az Európai Bizottság számításai szerint a digitális gazdaság évi 450 milliárd euróval járul hozzá az EU gazdaságához, ami az uniós GDP 4%-a és ez a szám fokozatosan tovább nő. Ezzel kapcsolatban elegendő arra hivatkoznunk, hogy míg a „hagyományos” gazdaság mindössze évi 0,2%-kal növekszik, addig a digitális évente 14%-kal.¹⁸ Ráadásul ezen a területen az államoknak nehézséget jelent az adóztatás is, ami az Európai Bizottság szerint az átlagos adóterhelésben is tükröződik: míg a hagyományos vállalkozásoknál ez az érték 23%, addig a digitális társaságok esetében ez csak 9,5%, amit még tovább lehet csökkenteni a különböző adóelkerülési technikákkal.¹⁹

Utóbbi tekintetében érdemes kiemelnünk, hogy a korábbi, klasszikus üzleti modellben, ha az egyes vállalatok határon átnyúló tevékenységet folytattak, akkor az rendszerint megkövetelte az érintett államban (forrásország) való fizikai jelenlétet (telephely) is. Ez egyúttal azt is jelentette, hogy ott értékteremtő tevékenységet folytattak, ami után teljesítették az adófizetési kötelezettséget. Ennek hátterében az állt, hogy a termelés alapvetően helyhez kötött volt.

A nemzetközi adójogi szabályozás – amelynek alapjai egészen az 1920-as évekre nyúlnak vissza – napjainkban továbbra is ezt az elvet követi: az OECD Modellegyezmény és az arra épülő kettős adóztatás elkerüléséről szóló egyezmények szerint az ún. kapcsoló szabályt – vagyis, hogy a forrásország adóztatási jogkörét gyakorolhassa – az állandó telephely teremti meg, ami fizikai jelenlétre épül. Ilyennek minősül például az iroda, üzletvezetés helye, a műhely, de a függő képviselő intézménye is.²⁰ Mindez hármas célt szolgál:

¹⁶ RÁCZ, 2014. 312-313.o.

¹⁷ ERDŐS, 2019. 235.o.

¹⁸ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, IMPACT ASSESSMENT, 2018.

¹⁹ VARGA, 2019. 107-108.o.

²⁰ Az a természetes vagy jogi személy, aki a vállalkozás képviselőjeként és annak nevében szerződéseket köt egy másik állam területén.

- adóztatás jogának biztosítását a forrásország infrastruktúrájának és erőforrásainak használatáért;
- belföldi és külföldi tőke azonos adójogi kezelését (tőke importsemlegesség);
- felesleges adminisztrációs teher elkerülése mind az érintett vállalatok, mind az állam oldaláról.

Habár a XX. század eleje óta – különösen az elmúlt néhány évtizedben – óriási mértékű gazdasági átalakulás zajlott le a világon, annak ellenére manapság még mindig ez a koncepció számít egyeduralgónak. Ebben többek között az is közrejátszhat, hogy eddig mindig sikerült áthidalni az egyes technológiai kihívásokat, mint például a rádió, a televízió vagy a csomagküldő cégek kérdése.

Azonban az elektronikus kereskedelem megjelenése, majd tömegessé válása fokozatosan kikezdte ezt a kapcsoló szabályt. Noha az OECD a Modellegyezmény Kommentárjába iktatta az ezzel kapcsolatos rendelkezéseket, úgy tűnik, hogy több olyan esetkör is van, amikor az elektronikus kereskedelemhez kapcsolódó tevékenység nem tesz eleget az állandó telephely követelményének. Példaként hozhatók fel a különböző weblapokról díj ellenében letölthető elektronikus könyvek²¹. Ennek oka abban keresendő, hogy a digitális cégek tekintetében úgy valósul meg a határon átnyúló szolgáltatás, hogy közben abban az országban nem beszélhetünk tényleges fizikai jelenlétről: vagyis elválik egymástól a nyereség és az adófizetés kötelezettsége. Ez pedig lehetővé teszi ezen cégeknek, hogy nyereségüket alacsonyabb adókulcsokat alkalmazó országokba csoportosítsák át, bevételkiesést okozva ezzel a forrásországnak. A probléma kapcsán Erdős Éva megjegyzi, hogy ez – noha a tisztességes adózás, valamint a közteherviselés elvét sérti – nem feltétlenül minősül jogellenes tevékenységnek. Többek között ebből fakad, hogy továbbra is kérdéses, hogy milyen tevékenységek után kellene adót fizetni és hogyan adóztathatók meg ezek a vállalatok.²² A fellépést pedig csak nehezíti, hogy a szolgáltatás tárgya immateriális jellegű, amely nem illeszthető be az eddigi koncepcióba. Mindez azt mutatja, hogy olyan új kapcsoló szabályra van szükség, amely választ tudni adni a digitalizációból eredő kihívásokra.

A fentiek fényében nem meglepő, hogy az elmúlt néhány évben felgyorsultak azok a törekvések, melyek azt célozzák, hogy ezt az adózási

²¹ RÁCZ, 2014. 314-317.o.

²² ERDŐS, 2019. 235-236.o.

joghézagot felszámolják. E tekintetben a két legaktívabb nemzetközi szereplő az OECD, illetve az Európai Unió. Előbbi az OECD BEPS – melyet a bevezetőben is említettünk – keretében többek között azt szorgalmazza, hogy be kellene vezetni a Modellegyezmény módosításával a „jelentős digitális jelenlét”-et mint új kapcsoló szabályt, amely kiegészítené az eddigi telephely koncepciót. Mindez azt jelentené, hogy a fizikai jelenlétet a gazdasági jelenlét váltaná fel, amely lehetőséget kínálna arra, hogy az országok érvényesíthessék az adóztatáshoz való jogukat.²³ Az Európai Unió – azon belül is az Európai Bizottság – éppen ezt a gondolatot karolta fel, amikor kidolgozta a digitális cégek megadóztatására vonatkozó javaslatait. Az elkövetkezőkben röviden ezeket fogjuk áttekinteni.

E tekintetben fontos hangsúlyoznunk, hogy az Európai Bizottság célja egy átfogó szabályozás megteremtése volt, ugyanakkor azzal is tisztában volt, hogy – az eltérő érdekek miatt – idő kell ahhoz, hogy a tagállamok e mellé felsorakozzanak. Éppen ezért 2018 márciusában egyszerre két javaslatot (irányelvet) hozott nyilvánosságra a digitális cégek megadóztatásával kapcsolatban. A Testület szerint ugyanis a jelenlegi társasági adójogszabályok nem felelnek meg a globális gazdaság kihívásainak, ahol az egyes cégek már közvetlen fizikai jelenlét nélkül is képesek profitot elérni a digitális szolgáltatások révén. Ennek következtében pedig az értékteremtés és az adófizetés helye elválik.²⁴ A javaslatok erre kínálnak megoldást, egészen addig amíg az OECD keretében nem születik meg a világszintű szabályozás, mely a közösségi helyébe lépne.²⁵

Ezek közül a hosszútávú javaslat²⁶ a jelenlegi társasági adórendszer megreformálását szorgalmazza. Ennek lényege, hogy a jelenlegi szabályozás kiegészülne a „jelentős digitális jelenlét”, mint adóztatási jogosultságot eredményező kapcsolószabállyal, valamint a „digitális állandó telephely” egységes definícióját a tagállamok közös konszolidált társasági adóalapjába (CCTB) építenék be. Ezzel tulajdonképpen egyszerre valósulna a Bizottság egyik régi terve, valamint válna lehetővé a digitális tevékenységek közös szabályok alapján való megadóztatása az Európai Unióban.

A konkrét szabályozásra térve ki kell emelnünk, hogy az irányelv elsősorban az Európai Unión belüli határon átnyúló digitális tevékenységek

²³ RÁCZ, 2014. 319-320.o.

²⁴ FAIR TAXATION OF THE DIGITAL ECONOMY, 2018.

²⁵ VARGA, 2019. 108-109.o.

²⁶ PROPOSAL FOR A COUNCIL DIRECTIVE LAYING DOWN RULES RELATING TO THE CORPORATE TAXATION OF A SIGNIFICANT DIGITAL PRESENCE, 2018.

tekintetében kerülne alkalmazásra, még akkor is, ha a tagállamok között hatályban levő kettős adóztatást elkerülő egyezményeket nem módosították ennek megfelelően. Ugyanakkor ezen túlmenően az irányelv hatálya kiterjedne azon nem tagállami honosságú vállalatokra is, amelyek jelentős digitális jelenléttel rendelkeznek egy olyan tagállamban, amelynek nincs kettős adóztatást elkerülő egyezménye az érintett harmadik országgal. Szintén döntő kérdés az érintett tevékenységek körének lehatárolása. Erre az irányelv 3. cikke ad választ, melynek értelmében digitális szolgáltatásnak minősül az a szolgáltatás, amelyet az interneten vagy elektronikus hálózaton keresztül nyújtanak, természetét tekintve automatizált, minimális emberi beavatkozást igényel és információs technológia hiányában lehetetlen biztosítani pl: digitalizált termékek nyújtása (elsősorban szoftverek). Az irányelv a digitális cégek nyereségét kívánja megadóztatni. Ahhoz azonban, hogy az adott vállalat adókötelezettsége megállapítható legyen, teljesülnie kell a jelentős digitális jelenlétre vonatkozó kritériumok közül legalább egynek, melyek az alábbiak:

- egy adott tagállamban az éves bevétel meghaladja a 7 millió eurót;
- több mint 100 ezer felhasználója van egy adott tagállamban az érintett adóköteles évben;
- az adott cég és az ügyfelek között több mint 3000 digitális szolgáltatásra irányuló üzleti szerződés jött létre az érintett adóköteles évben.

Végezetül az 5. cikk tartalmazza a tagállamok közötti profitallokációval kapcsolatos szabályokat, melyeknek az a céljuk, hogy biztosítsák, hogy a digitális vállalatok valóban az értékkeremtés helyén adóznak. Ennek során a felhasználói adatokból származó nyereség, a felhasználók összeköttetését biztosító szolgáltatások, valamint egyéb digitális szolgáltatások piaci értékét veszik figyelembe.

A fentiek alapján jól látszik, hogy ez a javaslat több szempontból is nagy horderejű változásokkal járna, éppen ezért a Bizottság egy ideiglenes javaslatot is megfogalmazott²⁷, amely kevésbé ambiciózus, de szintén bevételi forrásokat teremtene a tagállamok számára és elejét venné annak, hogy a tagállamok egyoldalú intézkedéseket vezessenek be a digitális cégek megadóztatására. Ennek érdekében ez is szakít a hagyományos, fizikai jelenléten alapuló adófizetési kötelezettség elvével, amikor célzottan,

²⁷ PROPOSAL FOR A COUNCIL DIRECTIVE ON THE COMMON SYSTEM OF A DIGITAL SERVICES TAX ON REVENUES RESULTING FROM THE PROVISION OF CERTAIN DIGITAL SERVICES, 2018.

bizonyos digitális szolgáltatások teljesítéséből fakadó bevételek adókötelezettségét írja elő (digitális szolgáltatási adó). A javaslat ezzel alapvetően az alábbi célkitűzéseket kívánja megvalósítani:

- a belső piac integritásának védelme és megfelelő működésének biztosítása,
- közkiadások fenntarthatóságának biztosítása, valamint a tagállami adóalapok eróziójának megakadályozása,
- társadalmi igazságosság és egyenlő feltételek biztosítása valamennyi, az Európai Unióban működő vállalat számára,
- agresszív adótervezés elleni harc elősegítése, valamint a jogi kiskapuk bezárása.

Mindez azt mutatja, hogy az Európai Bizottság nem pusztán a közteherviselésbe kívánja bevonni a digitális cégeket, hanem ezen keresztül további lépéseket akar tenni az adóelkerüléssel szemben is, amely az egész Európai Unió számára komoly kihívást jelent. Nem véletlen tehát, hogy a tervezet a korábban bemutatott hosszútávú javaslattal együtt jól illeszkedik az Európai Bizottságnak a multinacionális vállalatok adóelkerülési stratégiái elleni terveibe: e tekintetben úgy tűnik, hogy az állami támogatások alapján lefolytatott vizsgálatok jelentik az egyedi ügyekben való fellépést, míg a társasági adó reformja, valamint a digitális szolgáltatási adó állandó megoldásnak számítana.

A konkrét szabályozásra visszatérve érdemes kiemelnünk, hogy a tervezet már előzetesen azzal számol, hogy a tagállamok a kettős adóztatás elkerülése érdekében lehetővé fogják tenni, hogy a társasági adó összegéből le lehessen vonni a digitális szolgáltatási adót abban az esetben, ha az érintett jövedelem mindkét adónem tárgyát képezné. Ennek alapján úgy látszik, hogy az Európai Bizottság is tudatában van annak, hogy egy új, uniós szintű adó bevezetése – a jelenlegi adórendszerek komplexitása miatt – során a szabályozásnak rugalmasnak kell lennie, elkerülve ezzel azt a helyzetet, hogy az érintett adóalanyoknak túlzottan nagy legyen a terhelése.

Ezen túlmenően, ahogy azt korábban említettük, a Bizottság tervezetei célzottak. Egyrészt, meghatározott szolgáltatások, másrészt ennek nyomán jól körülhatárolható cégek ellen irányulnak. Ez a tény az ideiglenes javaslatra fokozottan is igaz: ugyanis elsősorban azon bevételek megadóztatását célozza, amelyekben a felhasználók döntő szerepet játszanak az értékteremtésben és a hagyományos adórendszerek segítségével szinte lehetetlen bevonni ezeket a közteherviselésbe. Éppen ezért a javaslat az alábbi digitális szolgáltatásokra terjed ki:

- online hirdetési felületek értékesítéséből származó bevételek,
- digitális közvetítői tevékenységekből származó bevételek, amelyek lehetővé teszik az egyes felhasználók számára, hogy más felhasználókkal interakcióba lépjenek, valamint amely elősegíti a javak és szolgáltatások értékesítését közöttük,
- felhasználók által szolgáltatott információkból kinyert adatok értékesítéséből származó bevételek.

Emellett – a magas küszöbök miatt – csak a legnagyobb, döntően külföldi cégek lennének érintettek, hiszen az adófizetési kötelezettség csak akkor állna be, ha az adóalany világjövedelme az adott pénzügyi évben meghaladja a 750 millió eurót, míg az uniós tagállamokból származó az 50 millió eurót (vállalatcsoportnál az egész csoport tekintetében kell ezeknek a számoknak teljesülniük). Ebben az esetben az adóalany érintett bevételeit 3%-os adó sújtaná.²⁸ Hasonlóan az előző javaslatához, a digitális szolgáltatási adó is részletes szabályozást tartalmaz többek között az adófizetés helyére, az egyes tagállamok közötti allokációra, a túlfizetésre, valamint az egyes tagállami hatóságok együttműködésére vonatkozóan.

Habár a tagállamok döntő többsége egyetértett az Európai Bizottság fenti javaslataival és előzetesen 2018 decemberéig tervezték azokat elfogadni, azokból mégsem született uniós szintű jogszabály. Ugyanis az adópolitika területén továbbra is az adószuverenitás elve érvényesül és ahhoz, hogy konkrét jogszabály szülessen, egyhangúságra van szükség az Európai Unió Tanácsában. Ez utóbbi feltétel azonban nem teljesült: néhány tagállam, köztük Dánia, Svédország és Írország ellenezte a kezdeményezést.²⁹ Ennek hátterében több ok is állhat. Egyrészt az ellenkező tagállamok közül több is kifejezetten profitál a nagy multinacionális vállalatoknak letelepedéséből. Nem véletlen tehát, hogy jelentős adókedvezményeket biztosítanak nekik, többek között azáltal, hogy hagyják, hogy kihasználják az adórendszerben rejlő jogi kiskapukat. Ennek kapcsán külön is érdemes kiemelnünk Írországot, amely – noha azt vehemensen tagadja – adóparadicsomszerűen működik, amelyet már az Európai Parlament is elismert egy friss határozatában.³⁰ Az ír állapotokat jól jellemzi az Apple ügy is, ahol az érintett vállalat az ír adóhatóság „segítségével” elérte, hogy

²⁸ FAIR TAXATION OF THE DIGITAL ECONOMY, 2018.

²⁹ VARGA, 2019. 109.o.

³⁰ Az Európai Parlament 2019. március 26-i állásfoglalása a pénzügyi bűncselekményekről, az adókijátszásról és az adókikerülésről

gyakorlatilag ne kelljen adót fizetnie. Ugyanis két, Írorszáiban bejegyzett leányvállalata nyereségének döntő részét hosszú éveken át a központi iroda nyereségeként tüntette fel, amely – bár csak papíron létezett – az ír jog szerint adómentességet élvezett. Az esetre az Európai Bizottság is felfigyelt: állami támogatásokra vonatkozó szabályok megsértésére hivatkozva vizsgálatot indított, melynek nyomán 13 milliárd euró visszatérítését rendelte el. A helyzetet azonban jól mutatja, hogy Írország nem nyugodott bele a döntésbe és az Európai Törvényszékhez fellebbezett, ahol az ügy még jelenleg is tart.³¹

Másrészt, ahogy arra már a bevezetőben is tettünk utalást, az OECD keretében komoly munka folyik, hogy a digitális cégek jelentette adóztatási kihívásokra hatékony megoldás születessen globális szinten. E tekintetben pedig számos tagállam is azon az állásponton van, hogy uniós fellépés helyett szélesebb nemzetközi összefogásra van szükség. Ugyanakkor viszont, ha 2020 végéig nem születik megoldás az OECD berkein belül, akkor az uniós tagállamok jelentős része elkötelezett amellett, hogy uniós szinten vagy egyetértés hiányában akár nemzeti szinten is bevezessék a digitális adót.³² Ehhez pedig szorosan kapcsolódik, hogy az USA kritikusan szemléli az Európai Unió, valamint a tagállamok nemzeti szintű törekvéseit, mivel azok döntő részben amerikai vállalatokat céloznának meg. Éppen ezért a jelenlegi Trump-adminisztráció mindent megtesz annak érdekében, hogy az egyes tagállamokat – szankciók kilátásba helyezésével – eltántorítsa az egyoldalú lépések alkalmazásától.³³ Ráadásul egyes szakértők azt szorgalmazzák, hogy az USA lépjen ki az OECD digitális cégek adóztatásával kapcsolatos munkafolyamatából. Például Adam N. Michel szerint a fizikai jelenléthez kötött adóztatási jogkör alacsonyan tartotta az adókat és élénkítette a világkereskedelmet, ezzel szemben az OECD javaslatai a nemzetközi adórendszert fenyegetik, valamint magasabb adókat jelentenek az amerikai vállalatok számára.³⁴ Nem véletlen tehát, hogy az uniós tagállamok inkább abban bíznak, hogy nemzetközi szinten megállapodás születik, s nem lesz szükség uniós vagy nemzeti digitális adókra.

³¹ A konkrét ügyről, annak háttéréről, illetve az ír adórendszerről lásd: WÁGNER, 2020.

³² VALERO, 2020.

³³ E tekintetben érdemes kiemelnünk a francia digitális adót (az ún. GAFA adót), amelyre a későbbiek során részletesebben is kitérünk.

³⁴ N.MICHEL, 2019. 1.o.

Végezetül több, gazdasági jellegű érvet (például káros hatás a versenyre) is felhoztak az Európai Bizottság javaslataival szemben, ami szintén jelentős befolyást gyakorolhatott a tagállami döntéshozókra. Ezeket részletesen majd a cseh digitális adó kapcsán fogjuk áttekinteni.

Összességében véve jól látszik, hogy napjainkra mind az uniós intézmények, mind a tagállamok döntő többsége előtt nyilvánvalóvá vált, hogy a jelenlegi adózási szabályok nem alkalmasak arra, hogy a digitális cégek is arányosan kivegyék a részüket a közteherviselésből. Szakítani kell tehát a hagyományos felfogással és konkrét fizikai jelenlét hiányában is meg kell teremteni az adóztatás lehetőségét. Ugyanakkor viszont a konkrét megoldás tekintetében továbbra sincs konszenzus a tagállamok között, ami előfeltétele lenne egy uniós szintű jogszabály elfogadásának. Mindazonáltal ez közel sem jelenti azt, hogy a tagállamok ne lennének tudatában a kérdés fontosságának: az elmúlt időszakban többször is hangsúlyozták például a nemzetközi téren történő fellépés szükségességét. Ezt jól mutatja, hogy az Európai Unió nemrég többek között kezdeményezte, hogy a G20 – korábban februárra tervezett, majd novemberre halasztott³⁵ – rijádi soron következő ülésén a 2020-as év prioritása a digitális adóról való megegyezés legyen.³⁶ Továbbá a francia pénzügyminiszter aggodalmának adott hangot, ha 2020 végére nem sikerül a világ országainak megegyezniük: ez esetben ugyanis az unilaterális megoldások kerülhetnek előtérbe.³⁷

A következő fejezetben éppen ez utóbbi kérdést fogjuk megvizsgálni. E tekintetben pedig látni fogjuk, hogy uniós szintű megoldás hiányában egyes tagállamok – nem várva az OECD globális sztenderdjére – egyoldalúan vezettek be digitális adókat. Ezek közül a cseh szabályozást fogjuk részletes elemezni, valamint ennek kapcsán kitérünk a digitális adókkal kapcsolatos általános és specifikus kritikákra is. Vajon tényleg megoldást jelenthet a problémákra a digitális adó?

II. CSEH DIGITÁLIS ADÓ: KONKRÉT SZABÁLYOZÁS ÉS KRITIKÁK

Az előző fejezetben részletesen bemutattuk, hogy a digitális cégek megadóztatása napjaink egyik legjelentősebb kihívásává vált. Ennek kapcsán többek között láthattuk, hogy a jelenlegi adórendszerek már nem bizonyulnak hatékonynak e téren: az alapjukat jelentő, konkrét fizikai

³⁵ G20.ORG

³⁶ PORTFOLIO, 2020a.

³⁷ PORTFOLIO, 2020b.

jelenlétre építő kapcsolószabály lényegében véve nem tud mit kezdeni azzal a ténnyel, hogy elvált egymástól a nyereség és az adófizetés kötelezettsége. Mindezt ráadásul tovább súlyosbítja az a tény, hogy a vállalatoknak jellemzően bonyolult a szervezeti struktúrája, valamint jelentős mértékben folytatnak adóoptimalizálási stratégiákat is.³⁸

Ezt a helyzetet felismerve mind nemzetközi (OECD), mind uniós szinten (Európai Bizottság) jogalkotási folyamatok kezdődtek meg. Azonban ezeket a törekvéseket nem övezi osztatlan lelkesedés: egyes államok (például Írország) „féltek” a multinacionális vállalatoknak kedvező adórendszerüket, másrészt az USA attól tart, hogy a formálódó tervezetek az amerikai cégek ellen irányulnak, ezért alapvetően kritikus álláspontot képvisel, s esetenként szankciókat helyez kilátásba a cégeit fenyegető egyoldalú állami intézkedésekkel szemben.

Ilyen körülmények közepette került a cseh parlament elé a digitális adó tervezete. Vajon milyen szándék vezérelte a cseh képviselőket? Mi áll annak háttérében, hogy ezt a lépést megtették? Az elkövetkezőkben többek között ezekre a kérdésekre is keressük a válaszokat.

Mindenekelőtt érdemes hangsúlyozni, hogy a cseh digitális adó a nemzetközi, valamint uniós jogalkotási tervezetek szerves folyamányának tekinthető és így azokkal együtt kell azt értelmeznünk, illetve értékelnünk. Ennek kapcsán pedig fontos rámutatni arra, hogy habár az Európai Bizottság tervezeteiből az egyhangúság követelménye miatt nem született konkrét jogi aktus, a tagállamok egy részére ennek ellenére – elsősorban a digitális szolgáltatási adó – inspirálólag hatottak és többen is saját digitális adó bevezetésére tettek kísérletet.³⁹ Ezek közül a legtöbb figyelmet – ahogy azt korábban említettük – egyértelműen a francia javaslat kapta, amely már néhány hónappal a közös uniós tervezetek bukása után, 2019 márciusában a francia parlament elé került. A javaslat lényegében véve az uniós digitális szolgáltatási adó elveit követte: az adóalanyisághoz 750 millió világ és 25 millió eurós franciaországi jövedelem kellett, 3 fő adóköteles tevékenységet⁴⁰ jelölt meg, az adó mértéke – hasonlóan az uniós javaslathoz – 3% volt. 2019 júliusában a tervezetet a francia parlament január 1-ei visszamenőleges hatállyal elfogadta. A jogszabály csakhamar az USA célkeresztjébe került,

³⁸ TESKI-WELTHERNÉ-MELCHER, 2020. 14.

³⁹ Erről lásd az alábbi kitekintést: ASEN, 2019.

⁴⁰ Ezek: digitális platform szolgáltatás a felhasználók interakcióinak elősegítésére a termékek és szolgáltatások kereskedelme érdekében, a digitális platformon történő reklámozás, valamint a reklám pozicionálási célú felhasználói adatok gyűjtése és kezelése.

mivel az elsősorban amerikai cégeket sújtott. A vita egy kereskedelmi háború rémképével fenyegetett egy ideig (Donald Trump amerikai elnök több francia termékre is büntetővám bevezetését fontolgatta), végül azonban a felek megállapodtak, hogy 2020 végéig felfüggesztik annak alkalmazását, bízva abban, hogy addig megszületik a megoldás nemzetközi szinten.⁴¹

Az Európai Bizottság tervezetei mellett a tagállami egyoldalú lépéseknek az is indokául szolgálhatott, hogy az uniós bíróságok az elmúlt időszakban több ügyben is az uniós joggal összeegyeztethetőnek minősítették a vállalkozásokat méret alapján diszkrimináló progresszív adókat. Tekintettel arra, hogy a digitális adónak és a progresszív adóknak több jellemvonása is hasonlóságokat mutat⁴² (például az adó alapja mindkét esetben magas árbevétel), érdemes ezt a kérdést részletesebben is megvizsgálnunk. Ennek kapcsán mindenképp meg kell említenünk az ún. Spanyol tartományok ügyét⁴³, ahol Katalónia, Asztúria és Aragónia adót vezetett be a nagy alapterületű kereskedelmi létesítményekre (500m², 4000m²), hivatkozva azoknak a környezetre, várostervezésre és a helyi kiskereskedelemre gyakorolt hatására. Az intézkedést a nagy alapterületű kereskedelmi egységek sérelmezték, így az ügy előzetes döntéshozatal formájában az Európai Unió Bírósága elé került, amely többek között kimondta, hogy:

- az adó hatálya alá tartozó, valamint az alól kivett vállalkozások nincsenek hasonló ténybeli és jogi helyzetben,
- a közvetlen adók területén a tagállamoknak autonómiájuk van, ami korlátozott bírósági ellenőrzést tesz lehetővé,
- valamint elfogadható a tartományok azon érvelése, hogy a mérethatáron alapuló megkülönböztetés a kereskedelmi egységek környezetre gyakorolt hatását veszi figyelembe.

Szintén fontos kiemelnünk a lengyel kiskereskedelmi adó esetét⁴⁴ is, ahol az Európai Törvényszék többek között hangsúlyozta, hogy:

- önmagában véve az adórendszer progresszivitásából nem lehet arra következtetni, hogy amiatt egyes vállalkozások szelektív előnyben részesülnének,

⁴¹ TESKI-WELTHERNÉ-MELCHER, 2020. 17.o.

⁴² BORDÁCS, 2019. 4-13.o.

⁴³ A konkrét ügy részleteiről lásd: STAVICZKY, 2018. 22-23.o.

⁴⁴ T-836/16. és T-624/17. sz. Lengyelország vs. Európai Bizottság egyesített ügyek

- megismételte, hogy az adó hatálya alá tartozó, valamint az alól kivett vállalkozások nincsenek hasonló ténybeli és jogi helyzetben,
- nem minősül szelektívnek az olyan progresszív adószerkezet, amely bevételalapú és redisztribúciós célokat követ.

Nem véletlen tehát, hogy mindezek fényében Phedon Nicolaides egy tanulmányában egyenesen arról írt, hogy az ilyen döntések kikövezik az utat az olyan adók előtt, amelyeknek kifejezett célja a nagyvállalatok megadóztatása, utalva ezzel arra a tényre, hogy a lengyel ítélet után nem sokkal megszületett a francia digitális adó.⁴⁵

Mindezek tükrében dönthetett arról a cseh kormány 2019. november 18-án⁴⁶, hogy egy digitális adóról szóló tervezetet nyújt be a parlamentnek. A lépés ennek ellenére mindenképp merésznek minősíthető, hiszen ekkor már javában zajlott az amerikai-francia vita és várható volt, hogy az USA erre a kezdeményezésre is hasonlóan reagál majd. Noha a magyar sajtóban keveset foglalkoztak vele, érdemes alaposabban is megvizsgálnunk, mivel több olyan eleme is van, amely kiemeli a többi, hasonló javaslat közül, ráadásul közép-európai adaptációról van szó: a mindenkori magyar jogalkotó számára is hasznos tapasztalatokkal szolgálhat.

Már az elején fontos kiemelnünk, hogy a jogszabálytervezet magyarázata leszögezi, hogy az egyoldalú lépés oka, hogy uniós szinten elakadtak a digitális cégek megadóztatására vonatkozó tervezetek. Azonban az egyoldalú lépés közel sem jelenti azt, hogy Csehország ne támogatóna az uniós vagy nemzetközi javaslatokat, sőt éppen ellenkezőleg: ezzel kíván nyomást gyakorolni a nemzetközi intézményekre, hogy megoldást találjanak.

A konkrét szabályozásra⁴⁷ térve megállapíthatjuk, hogy az alapvetően az Európai Bizottság ideiglenes, digitális szolgáltatási adójára épül és az érintett vállalkozások bevételeit adóztatja meg. E tekintetben az adóalanyiságot egy kettős feltétel határozza meg: egyrészt az érintett vállalkozás világjövedelmének el kell érnie a 750 millió eurót, másrészt a hazai bevételeknek meg kell haladniuk a 100 millió cseh koronát (azonban, ha a csehországi digitális szolgáltatásokból származó bevételek nem érik az európai bevételek 10%-át, akkor nincs adófizetési kötelezettség). Amennyiben az adott vállalat egy vállalatcsoport része, akkor a vállalatcsoport konszolidált bevétele az irányadó. Ezzel szemben nem

⁴⁵ NICOLAIDES, 2019.

⁴⁶ FUCIK, 2019.

⁴⁷ KPMG, 2019.

keletkezik adófizetési kötelezettség a vállalatcsoporton belül nyújtott digitális szolgáltatás után.

A javaslat értelmében az alábbi tevékenységek minősülnek adókötelesnek:

- multilaterális digitális platform használata (küszöbérték 200 ezer felhasználó);
- célzott hirdetés digitális platformon (küszöbérték 5 millió cseh koronás bevétel);
- digitális szolgáltatások felhasználóitól gyűjtött adatok értékesítése (küszöbérték 5 millió cseh koronás bevétel).

Az adó mértéke 7%, amely az egyik legmagasabb lenne Európában, lényegesen meghaladva a bizottsági tervezetben szereplő 3%-ot.⁴⁸ A javaslat szerint az adó 2020 közepén lépne hatályba és egészen 2024-ig alkalmaznák, attól függően, hogy az OECD keretében mikor születik nemzetközi szinten megoldás.

A korábban említett francia-amerikai vita ellenére a cseh kormány nem számolt amerikai válaszlépéssel, azonban sokan tartottak ettől a lehetőségtől. A cseh ellenzéki pártok közül például többen is úgy vélték, hogy Csehországra is lecsap Trump haragja. E tekintetben érdemes idéznünk Ján Skopečeket, aki a Polgári Demokratikus Párt képviselőjeként úgy fogalmazott, hogy „illúzió azt gondolni, hogy a pénzügyminisztérium által bevezetni tervezett digitális adót szó nélkül hagyná az Egyesült Államok⁴⁹”. Egy cseh kommentár⁵⁰ szerint pedig Donald Trump amerikai elnöknek számtalan eszköze van arra, hogy fellépjen a tervezett cseh szabályozás ellen. Ennek kapcsán a cikk emlékeztett arra, hogy korábban a franciák is nagyon elszántak voltak – a főként amerikai – multinacionális cégek megadóztatását illetően, de a kereskedelmi háborútól tartva végül belementek abba, hogy az év végéig felfüggesztik az adó alkalmazását. A lehetséges eszközök tekintetében a szerző kiemeli, hogy az amerikai elnök elődeivel szemben előszeretettel alkalmazza azt a stratégiát, hogy ha nem tud kedvező megegyezést elérni, akkor az adott országgal szemben kereskedelmi és pénzügyi szankciókat vet be, amelyek súlyos gazdasági következményekkel járhatnak az érintett országra nézve. Ugyanis a szankciók extraterritoriálisak, vagyis nemcsak amerikai cégeknek tiltják meg a kereskedést, hanem harmadik országoknak is, beleértve az USA

⁴⁸ ASEN, 2019.

⁴⁹ KISS, 2020.

⁵⁰ ENGNEWS24H, 2020.

szövetségeseit is. Ez leginkább az ún. dollárfegyverben (angol elnevezés: „*dollar weapon*”) ölt testet, amire a közelmúltból a legjobb példa Irán, ahol – a választás elé állítással – sikerült rávennie a nyugati cégeket az iráni piacról való kivonulásra. Habár valószínűleg Csehországnak nem kellene ilyen intézkedésekkel szembenéznie, viszont hasonlóan a franciákhoz, neki is fel kellene függesztenie az adó alkalmazását, ha el akarja kerülni a cseh termékeket sújtó büntetővámokat.

A fenti félelmek megalapozottságát jól mutatja, hogy egy 2019. decemberi kommentárjában az amerikai nagykövet a várható válaszintézkedésekre figyelmeztette Csehországot, ha a tervezetből jogszabály lesz. Ezt követően pedig Eda Findlay, a prágai nagykövetség szóvivője megismételte, hogy Csehország megfelelő válaszintézkedésekre számíthat, ha ténylegesen is bevezeti az adót. Továbbá utalt Steven Mnuchin amerikai pénzügyminiszternek a davosi világgazdasági fórumon elhangzott nyilatkozatára is, amely szintén ugyanezt ecsetelte.⁵¹

Az ügyben a Csehországi Amerikai Kereskedelmi Kamara is megszólalt⁵², amely az előbbiektől eltérően – a politikai üzenetet kerülve – döntően gazdasági-jogi alapokon bírálta a tervezett digitális adót. Közleményükben arra hívták fel a figyelmet, hogy egy adóval nem szabad veszélyeztetni a versenyképes üzleti környezetet, mivel nemcsak az érintett cégekre hathat ki negatívan, hanem az egész ország gazdasági fejlődésére is. Éppen ezért kerülni kell az olyan intézkedéseket, amelyek büntető jellegűek. A tervezett adójavaslat ráadásul több gazdasági kárt fog okozni a cseh gazdaság számára, mint amennyi adóbevételt generálna, valamint alapvető adópolitikai kérdéseket is felvet. Az előbbi kapcsán hangsúlyozzák, hogy a közvetlen gazdasági károkat a cseh cégek fogják elszenvedni, mivel azoknak továbbra is a nagy nemzetközi platformokat kell használniuk, ha el akarnak jutni a célközönségükhöz. Ugyanakkor a közvetett gazdasági károk ennél sokkal súlyosabbak lennének:

- a digitális cégek elfordulhatnak – hivatkozva a kedvezőtlen üzleti környezetre – az országtól, melynek következtében a kutatásaikat máshol folytatnák le (ez különösen a mesterséges intelligenciát érintené);
- ami végül oda vezetne, hogy Csehország, mint befektetési célpont kerülné veszélybe (a kiszámíthatatlan üzleti környezet miatt);

⁵¹ PORTFOLIO, 2020c.

⁵² AMCHAM CZ POSITION ON GOVERNMENT DIGITAL TAX PROPOSAL, 2019.

- továbbá számolni kellene az amerikai kormány büntető intézkedéseivel is, amely kereskedelmi háborúval fenyegetne és végső soron késleltetné egy átfogó nemzetközi megoldás megszületését.

Emellett adópolitikai szempontból is kritizálták a javaslatot, rámutatva többek között arra, hogy az a nyereség helyett a bevételt adóztatja meg. Ráadásul az adót meghatározott cégekre szabták, elsősorban külföldiekre, ami ellentmond a belső piac szellemiségének. Ezen felül rámutatnak arra, hogy az egyoldalúan kivetett – az adatokat gyűjtő cégek versenyelőnyét kompenzáló – adó helyett más országokkal kellene együttműködni, hogy közös megoldás születhessen a digitális gazdaság megadóztatására.

Végezetül megjegyzik, hogy a javaslat a fentiekén túl alkotmányellenes, mivel kettős adóztatással fenyegeti az érintett cégeket, valamint a bilaterális beruházási szerződéseket is sértheti. Éppen ezért azt tanácsolják a cseh kormánynak, hogy az egyoldalú lépés helyett segítse elő, hogy az OECD keretein belül minél hamarabb megszülethessen egy multilaterális megoldás.

Vajon ezek a kritikák megalapozottak? Nos, e tekintetben számos érv létezik pro és kontra. A fejezet zárásaként ezek közül fogunk néhányat áttekinteni.

A digitális adók bevezetése melletti érvrendszer arra hivatkozik, hogy a fizikai jelenlétén alapuló társasági adójogszabályok napjainkra elavulttá váltak, s ennek hiányosságait a nagy multinacionális cégek – különböző adóelkerülési stratégiák alkalmazásával – kihasználják. E tekintetben elegendő arra hivatkozni, hogy ezáltal az országok fokozatosan kiszolgáltatottá váltak, s egy lefelé tartó adóverseny alakult ki (lásd korábban). A digitális adók bevezetésével viszont az államháztartás bevételei stabilná válnának, valamint javulna az adóbevételek átláthatósága, ellenőrizhetősége.⁵³ Ráadásul, ahogy korábban láthattuk, a digitális cégek adóterhelése jóval alacsonyabb, mint a hagyományos vállalkozásoké, vagyis ez a lépés csak az arányos közteherviselés érvényesülését biztosítaná.

A fenti érvrendszerrel szemben leggyakrabban azt hozzák fel, hogy amennyiben az egyes tagállamok egyoldalúan vezetnek be ilyen típusú adókat, az az egész uniós belső piac integritását fenyegetheti, mivel ezáltal a több tagállamban is tevékenységet folytató vállalkozásokra eltérő szabályok lesznek irányadók, ami csak erősíti a káros adóversenyt. Ez az érv

⁵³ TESKI-WELTHERNÉ-MELCHER, 2020. 19.o.

tulajdonképpen nem vonja kétségbe a digitális adók alkalmazását, csak azt szorgalmazza, hogy egységes nemzetközi/uniós megoldásra van szükség az egyéni megoldások helyett.

Ezen túlmenően azonban olyan kritikák is elhangzottak, amelyek alapjaiban támadják ezt az elképzelést, rámutatva annak téves kiindulópontjaira, valamint a káros gazdasági következményeire.

Ezek közül kiemelkedik az az érv, amelyik a közkeletű vélekedéssel szemben azt állítja, hogy ha az effektív társasági adókulcsokat nézzük, akkor a digitális cégek adóterhelése magasabb, mint a hagyományos vállalatoké. Ennek alátámasztására arra hivatkozik, hogy ha a 2012-2017-es időszakot vesszük figyelembe, akkor az olyan nagy digitális cégeket, mint a Google-t, Facebook-ot vagy az Amazont 26,8%-os adóterhelés sújtotta, míg ez az érték a Spanyolországban és Németországban székhellyel rendelkező hagyományos cégek esetében csak 23,4%-os volt. Ráadásul az adóelkerülési stratégiák alkalmazása nem korlátozódik a digitális cégekre, azzal jócskán élnek a hagyományos vállalatok is.⁵⁴

További érv, hogy a tagállamok által bevezetni tervezett digitális adók árbevétel alapúak, amelyek komoly gazdasági károkat okozhatnak. E tekintetben elismerik, hogy a társasági adó nem a legalkalmasabb eszköz a kormányzati bevételek növelésére, valamint, hogy azt viszonylag könnyű kijátszani és így adóelkerülést folytatni. Ezenkívül a vállalatok által fizetett adó kevésbé „látható”, mint a magánszemélyek esetében és általános a vélekedés a tekintetben, hogy ha a vállalatok több adót fizetnek, akkor másoknak az adóterhei csökkeni fognak. Azonban ezzel szemben az az igazság, hogy az adókat végső soron nem a vállalatok, hanem az emberek fizetik meg, így a magasabb társasági adókat is. Habár a bevételalapú adó esetében nehezebb az adóelkerülés és a vállalatokat erőteljesebben kényszeríti arra, hogy az adót abban az országban fizessék meg, ahol ténylegesen működnek, ennek ellenére legalább négy indok szól ellene:

- a gazdasági tevékenységre közvetlenül irányuló adó, ezáltal a holtteher-veszteség is magasabb;
- jobban ráterhelhetik a fogyasztókra, különösen, ha az érintett cégek veszteségesen működnek;
- rombolják az üzleti környezetet;

⁵⁴ BAUER, 2019. 4-5.o.

- a profithoz viszonyítva nagyon magas tényleges adóterhelést eredményezhet.⁵⁵

Ehhez szorosan kapcsolódik az az érv is, hogy – uniós tagállamok esetén – az állami támogatásokra vonatkozó szabályok is sérülhetnek.⁵⁶ Ha az Európai Bizottság elmúlt években lefolytatott vizsgálatait vesszük alapul, akkor megáll ez a feltételezés. Azonban időközben több ügy is eljutott az uniós bíróságokra – ahogy ezt korábban láthattuk – ahol többek között arra hivatkozva, hogy az adó hatálya alá tartozó, illetve nem tartozó vállalatok nincsenek hasonló ténybeli és jogi helyzetben, felülbírálták ezeket a bizottsági határozatokat, gondoljunk például csak a lengyel kiskereskedelmi adó ügyére. Vagyis a bevételalapú adók nem szükségszerűen eredményeznek tiltott állami támogatást. Ráadásul idén márciusban úgy tűnik, hogy az Európai Unió Bírósága lényegében véve eldöntötte ezt a kérdést: a magyar vonatkozású Vodafone és Tesco ügyekben kizárta a tiltott állami támogatás létét, sőt előbbiben azt is megállapította, hogy a letelepedés szabadsága sem sérült.⁵⁷

Végezetül gyakorta elhangzó érv, hogy a digitális adó – akár uniós, akár tagállami változatokról beszélünk – nem más mint egy bújtatott protekcionista törekvés az uniós cégek amerikai társaikkal szembeni versenyhátránya ledolgozásához. Ezt pedig mi sem mutatja jobban, mint hogy valamennyi tervezet esetében a vonatkozó küszöbértékeket olyan magasan határozták meg, hogy azok szinte csak amerikai cégeket érintsenek.⁵⁸ Ennek viszont egyenesen következménye, hogy az USA minden ilyen jellegű uniós vagy egyoldalú lépést gyakorlatilag a cégeit ért támadásnak vesz, ami ellen büntetőintézkedéseket helyez kilátásba, mint a francia GAFA-adó esetében történt.

A fentiek alapján jól látszik, hogy több érv is szól a digitális adók, elsődlegesen a bizottsági tervezetek mellett. Azonban nem lehet figyelmen kívül hagyni azt a tényt sem, hogy számos, döntően gazdasági és politikai érv áll ugyanakkor ezzel szemben. Ennek értelmében pedig érdemes lenne újra gondolni az elképzelést, többek között bevételalapú helyett nyereségalapú adót kellene bevezetni (akár magasabb kulcsokkal is), valamint elsősorban az OECD keretében kellene törekedni egy átfogó

⁵⁵ JESSOP-TROVATO-MARQUES-SANTACRUZ, 2019. 13-14.o.

⁵⁶ BORDÁCS, 2019. 4-13.o.

⁵⁷ NICOLAIDES, 2020.

⁵⁸ Ennek kapcsán lásd például: HUFBAUER-LU, 2018. 6.o.

megállapodás elérésére. Ez utóbbi révén ugyanis jelentősen csökkenteni lehetne az amerikai válaszlépések lehetőségét.

KONKLÚZIÓ

Összességében véve leszögezhetjük, hogy a digitális cégek megadóztatása új kihívást jelent a világ valamennyi országára nézve, mivel ezek a cégek a szolgáltatásaikat konkrét fizikai jelenlét nélkül nyújthatják az adott országban. Ezt pedig a jelenlegi adórendszerek nem tudják kezelni, ugyanis az elmúlt évtizedekben fokozatosan elavulttá váltak, melyet a digitalizáció folyamata csak tovább súlyosbított. Ráadásul ezen túlmenően számolni kell még az adóelkerülési stratégiákkal is, amelyek dollármilliárdokkal kurtítják meg a költségvetéseket.

Mindezek fényében nem véletlen, hogy az elmúlt néhány évben felerősödtek nemzetközi és uniós szinten azok a törekvések, amelyek átfogó társasági adóreformot kívánnak végrehajtani. E tekintetben az OECD és az Európai Unió élen jár: utóbbi 2018 márciusában két javaslatot is tett az asztalra. Néhány tagállam viszont nem támogatta ezeket az elképzeléseket és mivel az adópolitika területén egyhangúság kell, nem született konkrét jogszabályok belőlük. Azonban ez közel sem jelentette azt, hogy a digitális adó lekerült volna a napirendről: a tagállamok folyamatosan hangsúlyozzák, hogy leginkább nemzetközi szinten (OECD) szükség volna egy átfogó megoldásra. Az ezzel kapcsolatos tárgyalások jelenleg is tartanak, de közben – éppen a bizottsági javaslatok által inspirálva – egyes tagállamok saját digitális adó javaslatokat dolgoztak ki.

Ennek kapcsán a sajtóban a legnagyobb vihart kétségtelenül a francia kezdeményezés okozta, kis híján kereskedelmi háborút is kirobbantva. Ezzel szemben más tervezetek lényegesen kevesebb figyelmet kaptak. Ezek közül kiemelkedik a cseh digitális adó, mely az egyik legmagasabb adóterhet jelentené ezen cégek számára: a kulcs több kétszerese az alapul szolgáló bizottsági javaslatnak. Tekintettel arra, hogy a francia tervezethez hasonlóan ez is magas küszöbököt határozott meg, várható volt ebben az ügyben is az USA fellépése. Ez végül nem is maradt el: a konkrét válaszintézkedések belengetésén kívül számos jogi és gazdasági érvet felhoztak a tervezett adó ellen, melyek közül több a bizottsági javaslatokra is vonatkoztatható volt. Vajon indokoltak voltak ezek a kritikák?

Nos, ahogy láttuk, részben igen. Elsősorban azért, mert az unilaterális intézkedések azon túl, hogy veszélyeztetik a belső piacot, amerikai

válaszintézkedéseket is kiválthatnak. Ez utóbbi kapcsán a vád a cseh – valamint más, beleértve a bizottságiakat is! – tervezet ellen az volt, hogy az szinte kizárólag amerikai cégeket céloz. Habár ez tényleg igaz, ez annak köszönhető, hogy ezek a cégek a legnagyobbak és a legbefolyásosabbak a világon (például Google, Apple, Amazon), s ők tudnak a leglátványosabban élni az adóelkerülési stratégiákkal. E tekintetben elegendő csak arra hivatkozni, hogy az Európai Bizottság már évek óta vizsgálja ezen vállalatok stratégiáit és több esetben is tiltott állami támogatást állapított meg pl: Apple – 13 milliárd euró visszafizetését rendelte el (lásd a Jogi háttér c. fejezetben).

Éppen ezért bölcsen járt el Csehország, amikor végül – az amerikai nyomásra hivatkozva – bejelentette, hogy 7%-ról 5%-ra csökkenti az adó mértékét és a jövő évre halasztja annak bevezetését.⁵⁹ Ezzel ugyanis elkerülte az esetleges amerikai válaszlépéseket, valamint esélyt adott arra, hogy mire ténylegesen bevezetésre kerülne a jogszabály, addigra már megszületik a nemzetközi megoldás is. Ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy Csehországnak teljesen le kellene mondania a tervezet egyes rendelkezéseiről: képviselheti azokat az OECD keretein belül folyó előkészítő munkálatokban is. Ugyanis a tervezetnek több olyan eleme is van, amelyeket valamilyen formában érdemes lenne megőrizni. Ennek kapcsán érdemes például kiemelni Leonid Bershidskyt, aki véleménycikkében dicséri a cseh digitális adót, mivel az – szemben más tervezetekkel – a felhasználói adatok hirdetési célokra történő felhasználásának tevékenységére helyezi az adóztatás kérdésének a súlypontját. Ezáltal ugyanis a célzott hirdetés válna megadóztathatóvá, végre a társadalom „visszakapna” valamit abból, hogy felhasználják a személyes adatait, továbbá a transzparencia is növekedne (a cégeknek nyilvánosságra kellene hozniuk, hogy mely weboldalakon került sor ezekre a hirdetésekre).⁶⁰

Habár eddig az USA meg tudta akadályozni, hogy a – bizottsági tervezetek bukása után – egyes tagállamok digitális adókat vezessenek be, ez nem feltétlenül jelenti azt, hogy ezzel el is hárította a „veszélyt”. Ugyanis az önálló tagállami javaslatok eddigi története valójában arra mutat rá, hogy ezek a lépések együttesen a nemzetközi fellépés szükségességét növelik, tehát egyfajta nyomásgyakorló eszköznek tekinthetők. Nem véletlen, hogy a francia pénzügyminiszter nemrég aggodalmát fejezte ki, hogy ha 2020 végéig nem születik átfogó megoldás, akkor sok-sok digitális adó lesz.⁶¹

⁵⁹ LAZAROVÁ, 2020.

⁶⁰ BERSHIDSKY, 2019.

⁶¹ PORTFOLIO, 2020b.

A fentiek fényében tehát azt mondhatjuk, hogy a digitális cégek megadóztatása biztosra vehető, egyedül ennek pontos időpontja és módja kérdéses még jelenleg.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- ACTION PLAN ON BASE EROSION AND PROFIT SHIFTING (2013), OECD, 1-44 Elérhető: <https://www.oecd.org/ctp/BEPSActionPlan.pdf> (Letöltve: 2020.02.22.)
- AMCHAM CZ POSITION ON GOVERNMENT DIGITAL TAX PROPOSAL (2019), The Council on Czech Competitiveness Elérhető: <http://www.czechcompete.cz/economic-policy/technology-r-and-d-and-innovation/amcham-cz-position-on-government-digital-tax-proposal> (Letöltve: 2020.03.01.)
- ANTI TAX AVOIDANCE PACKAGE (2016). Elérhető: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/anti-tax-avoidance-package_en (Letöltve: 2020.02.24.)
- ASEN, ELKE (2019): Announced, Proposed, and Implemented Digital Services Taxes in Europe, Tax Foundation. Elérhető: <https://taxfoundation.org/digital-taxes-europe-2019/> (Letöltve: 2020.02.28.)
- AZ EURÓPAI PARLAMENT 2019. MÁRCIUS 26-I ÁLLÁSFOGLALÁSA A PÉNZÜGYI BŰNCSELEKMÉNYEKRŐL, AZ ADÓKIJÁTSZÁSRÓL ÉS AZ ADÓKIKERÜLÉSRŐL (2018/2121(INI))
- BAUER, MATTHIAS (2019): Digital service taxes as barriers to trade, ECIPE, 1-7 Elérhető: https://ecipe.org/wp-content/uploads/2019/11/CaseStudy_DigitalService.pdf (Letöltve: 2020.03.01.)
- BERSHIDSKY, LEONID (2019): This Is the Best Way to Tax Google and Facebook, Bloomberg. Elérhető: <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2019-05-03/the-czech-republic-s-new-digital-tax-is-the-right-approach> (Letöltve: 2020.03.02.)
- BORDÁCS BÁLINT (2019): A digitális szolgáltatási adó állami támogatás jellegének kérdése, Versenytükor, Gazdasági Versenyhivatal, XV. évf., 2019/2. szám. 4-13. Elérhető: https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/gvh/kiadvanyok/versenytukor/lapszamok/versenytukor_2019_02&inline=true (Letöltve: 2020.02.28.)

- COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, IMPACT ASSESSMENT, SWD (2018) 81 final,
- CZECH REPUBLIC: DIGITAL SERVICES TAX, UPDATE (2019), KPMG. Elérhető: <https://home.kpmg/us/en/home/insights/2019/11/tnf-czech-republic-digital-services-tax-update.html> (Letöltve: 2020.02.29.)
- DONALD IS ALREADY PUNISHING THE CZECH REPUBLIC, AND WE HAVE NOT YET INTRODUCED THE 'GOOGLE' TAX (2020), Engnews24h. Elérhető: <http://engnews24h.com/donald-is-already-punishing-the-czech-republic-and-we-have-not-yet-introduced-the-google-tax/> (Letöltve: 2020.03.01.)
- DRAFT BILL ON TAXATION OF DIGITAL SERVICES (2019), Fucik. Elérhető: <http://www.fucik.cz/en/articles/draft-bill-on-taxation-of-digital-services/> (Letöltve: 2020.02.28.)
- ERDŐS ÉVA (2019): A digitális gazdaság és kereskedelem árnyoldala: a digitális adóelkerülés nemzetközi tendenciái, Miskolci Jogi Szemle, 14. évfolyam (2019). 2. különszám. 1. kötet 235-245. Elérhető: https://www.mjsz.uni-miskolc.hu/files/6555/25_erdoseva_tordelt.pdf (Letöltve: 2020.02.20.)
- EURÓPA A GOOGLE ÉS A FACEBOOK MEGREGULÁZÁSÁT TEKINTENÉ AZ IDEI LEGFONTOSABB FELADATNAK (2020), Portfolio. Elérhető: <https://www.portfolio.hu/uzlet/20200214/europa-a-google-es-a-facebook-megregulazas-at-tekintene-az-idei-legfontosabb-feladatnak-415991> (Letöltve: 2020.02.27.)
- FAIR TAXATION OF THE DIGITAL ECONOMY (2018). Elérhető: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/fair-taxation-digital-economy_en (Letöltve: 2020.02.26.)
- HUFBAUER, GARY CLYDE-LU, ZHIYAO (LUCY) (2018): The European Union's Proposed Digital Services Tax: A De Facto Tariff, Peterson Institute for International Economics, 1-11 Elérhető: <https://www.piie.com/system/files/documents/pb18-15.pdf> (Letöltve:2020.03.02.)
- JESSOP, JULIAN-TROVATO, MASSIMILIANO-MARQUES, NICOLAS-SANTACRUZ, JAVIER (2019): The case against tech taxes, Epicenter, 1-38 Elérhető: http://www.epicenternetwork.eu/wp-content/uploads/2019/06/The-case-against-Tech-Taxes_web.pdf (Letöltve: 2020.03.02.)

- KÁOSZRA FIGYELMEZTET A FRANCIA PÉNZÜGYMINISZTER (2020), Portfolio. Elérhető: <https://www.portfolio.hu/uzlet/20200224/kaoszra-figyelmeztet-a-francia-penzugyminiszter-416875> (Letöltve: 2020.02.27.)
- KISS BALÁZS (2020): Prága nem tart az amerikai retorziótól, Infostart. Elérhető: <https://infostart.hu/tudositoink/2020/01/25/praga-nem-tart-az-amerikai-retorziotol> (Letöltve: 2020.02.29.)
- LAZAROVÁ, DANIELA (2020): Czech finance minister ready to postpone, cut proposed digital tax, Radio Prague International. Elérhető: <https://www.radio.cz/en/section/business/czech-finance-minister-ready-to-postpone-cut-proposed-digital-tax> (Letöltve: 2020.03.02.)
- N. MICHEL, ADAM (2019): The Treasury Should Disengage from the OECD Digital Tax Process, Background, No. 3445. 1-8. Elérhető: <https://www.heritage.org/sites/default/files/2019-10/BG3445.pdf> (Letöltve: 2020.02.27.)
- NICOLAIDES, PHEDON (2019): The Problem with Turnover Taxes, State Aid Hub. Elérhető: <http://www.stateaidhub.eu/blogs/stateaiduncovered/post/9543> (Letöltve: 2020.02.29.)
- NICOLAIDES, PHEDON (2020): Has an Economic Myth Become a Legal Fact? The Case of Turnover Taxes, State Aid Hub. Elérhető: <http://stateaidhub.eu/blogs/stateaiduncovered/post/9623> (Letöltve: 2020.03.02.)
- PROPOSAL FOR A COUNCIL DIRECTIVE LAYING DOWN RULES RELATING TO THE CORPORATE TAXATION OF A SIGNIFICANT DIGITAL PRESENCE, COM (2018) 147 final
- PROPOSAL FOR A COUNCIL DIRECTIVE ON A COMMON CORPORATE TAX BASE, EUROPEAN COMMISSION, COM (2016) 685 final
- PROPOSAL FOR A COUNCIL DIRECTIVE ON THE COMMON SYSTEM OF A DIGITAL SERVICES TAX ON REVENUES RESULTING FROM THE PROVISION OF CERTAIN DIGITAL SERVICES, COM (2018) 148 final
- RÁCZ DÁNIEL (2014): A nemzetközi adózás új kihívásai: a digitális gazdaság, Jogi tanulmányok, 17. évf., 2014/1. szám, 312-322. Elérhető: http://epa.oszk.hu/02600/02687/00006/pdf/EPA02687_jogi_tanulmanyok_2014_312-322.pdf (Letöltve: 2020.02.25.)
- RAWLINGS, GREGORY (2017): Shifting profits and hidden accounts: Regulating tax havens. In: DRAHOS, Peter ed.: Regulatory Theory: Foundations and applications., Canberra ANU Press. 653–674. Elérhető:

<http://press-files.anu.edu.au/downloads/press/n2304/pdf/ch37.pdf>

(Letöltve: 2020.02.20)

SAUDI ARABIA G20 2020, G20.org. Elérhető:

<https://g20.org/en/LeadersSummit/Pages/RiyadhSummit.aspx>

(Letöltve: 2020.04.20)

STAVICZKY PÉTER (2018): Az uniós joggal összeegyeztethetők a sávos különadók, SZAKma, 2018/10. szám. 22-23

SZŰCS GÁBORNÉ (2020): Az online kereskedelem térhódítása és szabályozása, Külügyi Műhely, 2020/1. szám DOI azonosító:

<https://doi.org/10.36817/km.2020.1.4>

T-836/16. és T-624/17. sz. Lengyelország vs. Európai Bizottság egyesített ügyek, [ECLI:EU:T:2019:338].

TAX GAMES: THE RACE TO THE BOTTOM, EUROPE'S ROLE IN SUPPORTING AN UNJUST GLOBAL TAX SYSTEM (2017), Eurodad, 1-176 Elérhető:

<https://eurodad.org/files/pdf/1546849-tax-games-the-race-to-the-bottom.pdf> (Letöltve: 2020.02.25.)

TAX RULINGS (2013). Elérhető:

https://ec.europa.eu/competition/state_aid/tax_rulings/index_en.html

(Letöltve: 2020.02.24.)

TESKI NORBERT-WELTHERNÉ SZOLNOKI DÓRA-MELCHER ISTVÁN (2020): A digitális gazdaság megadóztatásának aktuális kérdéseiről, a modern gazdasághoz illeszkedő új uniós adószabályokról értékelő elemzés figyelemmel a terület ellenőrizhetőségére, Állami Számvevőszék, 1-25 Elérhető:

https://asz.hu/storage/files/files/elemzesek/2020/a_digitalis_gazdasag_megadoztatasa_20200313.pdf?download=true (Letöltve: 2020.02.28.)

TRUMP HARAGJA CSAPHAT LE CSEHORSZÁGRA - ALAKUL EGY ÚJ KERESKEDELMI FESZÜLTÉG (2020), Portfolio. Elérhető:

<https://www.portfolio.hu/gazdasag/20200124/trump-haragja-csaphat-le-csehorszagra-alakul-egy-uj-kereskedelmi-feszultseg-413589> (Letöltve:

2020.03.01.)

ÚJ GLOBÁLIS VÁLLALATI ADÓRA TETTEK JAVASLATOT (2019), Portfolio.

Elérhető: <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20191108/uj-globalis-vallalati-adora-tettek-javaslatot-406579> (Letöltve: 2020.02.22.)

VALERO, JORGE (2020): Europeans to pass digital tax by end 2020 if no OECD deal, Euractiv. Elérhető:

<https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/europeans-to-pass-national-digital-tax-by-end-2020-if-no-occd-deal/> (Letöltve: 2020.02.27.)

VARGA ERZSÉBET (2019): A nemzetközi adójog kihívásai a globalizáció és a digitális gazdaság tükrében, Iustum Aequum Salutare, XV. évfolyam. 2019/3. szám. 107-109. Elérhető:

http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20193sz/10_VargaE_%20IAS_2019_3.pdf (Letöltve: 2020.02.25.)

VARGHA BÁLINT (2017): Adóalap-elvonási tünetek? Áttekintés az offshore tőke kiáramlásáról, Pénzügyi Szemle, 2017/2. 190-213.

https://www.penzugyiszemle.hu/documents/vargab-2017-2-mpdf_20170717143233_23.pdf (Letöltve: 2020.02.20)

WÁGNER TAMÁS (2017): Adójellegű állami támogatások - A magyar reklámadó és az uniós jog. In: Bragyova András szerk.: Miskolci Doktorandusz Konferencia Tanulmánykötet, Miskolc, Bíbor Kiadó. 286-300

WÁGNER TAMÁS ZOLTÁN (2019): Kiskapu az állami támogatásokra vonatkozó uniós szabályozásban, különös tekintettel a McDonald's ügyre, Iustum Aequum Salutare, XV. évfolyam. 2019/4. szám. 181-203. Elérhető:

http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20194sz/11_WagnerTZ_IAS_2019_4.pdf (Letöltve: 2020.02.22.)

WÁGNER, TAMÁS ZOLTÁN (2020): Role of tax havens in tax avoidance by multinationals with special regard to Ireland in Hoghová, Kristína-Klimovský, Daniel-Kolman, Boris eds.: Sociálne Vedy z Perspektívy Mladých Vedeckých Pracovníkov IV. Trnava 2020, Fakulta sociálnych vied Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave. 333-341. Elérhető:

<http://fsvucm.sk/files/konferencie/mladi%20sociálni%20pracovníci/2020/Wagner.pdf> (Letöltve: 2020.02.27)

NEMZETKÖZI TÖREKVÉSEK A CSALÁDON BELÜLI ERŐSZAK ELLENI BÜNTETŐJOGI VÉDELEMRE – A TÁVCSŐ TÚLOLDALÁN: AUSZTRIA ÉS SZLOVÁKIA

International Efforts for the Criminal Law Protection Against Domestic Violence – Looking on the Other Side: Austria and Slovakia

Garai Renáta^{1 2}

Absztrakt: A tanulmány ismerteti a családon belüli erőszakot átfogóan szabályozó Isztambuli Egyezmény létrejöttét, majd a magyarországi büntetőjog történetében nóvumnak számító kapcsolati erőszak önálló bűncselekményi tényállását érinti. A szerző ezután nemzetközi kitekintés keretében két szomszédos ország, Ausztria és Szlovákia joganyagába és főbb családvédelmi törekvéseibe nyújt betekintést. A tanulmány a jogösszehasonlítások által arra kíván rámutatni, hogy az Isztambuli Egyezmény – és más fontos nemzetközi dokumentumok – alappilléret jelenthetik az egyes tagállamok büntetőjogi szabályozásának addig is, amíg az egyezmény aláírását még nem követte ratifikáció.

Kulcsszavak: család, gyermek, erőszak, új bűncselekmény

Abstract: The paper first describes how the Istanbul Convention, regulating domestic violence in a comprehensive manner, came into existence; afterwards we briefly examine the statutory provision of relationship violence, a novelty in the history of Hungarian criminal law. The author then gives an insight into the legislation and main family

¹ Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, PhD hallgató; Országos Kriminológiai Intézet, tudományos munkatárs. E-mail címe: garai@okri.hu

A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tára oldalán: <https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=10060801>

² A publikáció Az Innovációs és Technológiai Minisztérium ÚNKP-19-3-I. kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának szakmai támogatásával készült.

protection efforts of two neighbouring countries, Austria and Slovakia, in an international perspective. With this international comparison, the paper wishes to point out that the Istanbul Convention – together with other significant international documents – can be the cornerstone of the criminal law legislation of member states, pending ratification of the Convention.

Keywords: family, child, violence, new criminal law provisions

BEVEZETÉS

Jelen tanulmány érintőlegesen Magyarország, majd Ausztria és Szlovákia vonatkozó joganyagába és főbb családvédelmi törekvéseibe nyújt betekintést, amelyek mindegyikére nagy hatást gyakorolt az Isztambuli Egyezmény. Ausztria 2011 májusában írta alá, majd 2014 augusztusában a nemzeti jogába át is ültette ezt a nemzetközi dokumentumot, míg Szlovákiában – Magyarországhoz hasonlóan – a ratifikáció még várat magára, de ennek ellenére a családon belüli erőszak meglehetősen magas büntetési tételekkel, önálló bűncselekményként került szabályozásra.

A családon belüli erőszak jelenségével összefüggésben rövid visszatekintésként az Európa Tanács tevékenységének meghatározó szerepét említeném, hiszen vezető emberi jogi szervezetként számos kezdeményezést tudhat magáénak, ideértve az egész Európára kiterjedő kampányt is, amely a nőkkel szembeni erőszak elleni küzdelemre fókuszálva az erőszak valamennyi formáját elutasítja. Az egyes tagállamok nemzeti jelentései, tanulmányai és felmérései feltárták a probléma nagyságát, de különösen azt mutatták be, hogy az erre adott nemzeti válaszok mennyire sokszínűek Európában. A harmonizált jogi normák iránti igény és az átfogó szabályozás szükségessége nyilvánvalóvá vált annak biztosítása érdekében, hogy az áldozatok ugyanolyan szintű védelmet kaphassanak Európa valamennyi tagállamában. Mindezek érvényesülése érdekében 2008 decemberében szakértői ad hoc bizottságot (CAHVIO) hoztak létre, amely kilenc alkalommal tartott tanácskozása eredményeként 2010 decemberében lezárta, véglegesítette az Egyezmény szövegtervezetét, majd a Miniszteri Bizottság elfogadását követően Isztambulban nyitották meg aláírásra 2011. május 11-én; végül Andorra 2014. április 22-én kelt 10. ratifikációját

követően 2014. augusztus 1-jén lépett hatályba.³ Az Európa Tanács nők elleni erőszak és a családon belüli erőszak megelőzéséről és felszámolásáról szóló Egyezménye egy komplex dokumentum a sértettek által már elszenvedett, vagy agresszióval fenyegetett magatartások ellen. Pillanatnyilag arról számolhatunk be, hogy 12 ország már aláírta az Isztambuli Egyezményt, de még nem ratifikálta (köztük Magyarország sem),⁴ 34 ország viszont mindent megtett azért, hogy megerősítse, és hatályba is léptesse.⁵

Jelen tanulmány megjelenésekor – 2020. május – a COVID-19 világjárvány ismét előtérbe hozta a családon belüli erőszak témakörét. A koronavírus megjelenésének eredményeként a világ lakosságának harmada kijárási tilalom alá került, és ahol még ezt nem rendelték el, a szabad mozgást illetően szigorú korlátozások léptek életbe, amelyek a családon belüli erőszak felerősödéséhez vezettek; vannak helyszínek, ahol 40-50%-os emelkedésről számoltak be a szakértők.⁶ Az életmentés érdekében tett erőfeszítések okozta bezártság egy veszélyeztetett csoportot az átlagosnál is veszélyesebb helyzetbe sodort, mert az erőszak fokozódó megjelenése az elszigeteltségnek is tulajdonítható. A segélyvonalak hívásainak, valamint a segítségkérő sms és e-mail üzenetek száma nagymértékben emelkedett, illetve arra is felhívták a figyelmet világszerte, hogy sokan éppen a bántalmazó folyamatos jelenléte miatt nem tudnak még segítséget kérni sem.⁷ Ennélfogva a családon belüli erőszak eseteit nemzetközi viszonylatban vizsgálva a téma talán most aktuálisabb, mint valaha volt.

³ ISTANBUL CONVENTION ACTION AGAINST VIOLENCE AGAINST WOMEN AND DOMESTIC VIOLENCE

⁴ Örményország, Bulgária, Csehország, Magyarország, Írország, Lettország, Liechtenstein, Litvánia, Moldovai Köztársaság, Szlovák Köztársaság, Ukrajna, Egyesült Királyság

⁵ Albánia, Andorra, Ausztria, Belgium, Bosznia és Hercegovina, Horvátország, Ciprus, Dánia, Észtország, Finnország, Franciaország, Grúzia, Németország, Görögország, Izland, Írország, Olaszország, Luxemburg, Málta, Monaco, Montenegró, Hollandia, Észak-Macedónia, Norvégia, Lengyelország, Portugália, Románia, San Marino, Szerbia, Szlovénia, Spanyolország, Svédország, Svájc, Törökország.

Chart of signatures and ratifications of Treaty 210 Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence

⁶ SZÉKELY HÍRMONDÓ, 2020.; DIPPOLD ÁDÁM, 2020.

⁷ THE GUARDIAN, 2020.

I. MAGYARORSZÁG ZÁSZLAJA ALATT

Magyarország területén számos erőfeszítés tapasztalható a családon belüli erőszak prevenciója és visszaszorítása, az esetleges mulasztások, valamint a tragédiákhoz vezető okok feltárása érdekében. A hozzátartozók sérelmére elkövetett bűncselekmények kommunikációja nemcsak a közelmúltban, hanem évek óta felerősödni látszik, melynek egyik mérföldköve a „győri kettős gyermekgyilkosság” volt. Az ennek hatására elrendelt vizsgálat eredményéről készült jelentésben⁸ az Igazságügyi Minisztérium nemcsak a büntető ügy (előzmények, fogva tartás időszaka, feltételes szabadságra bocsátás körülményei, szabadulást követő cselekmények) és a polgári ügy (házassági bontóper, a szülők megállapodása a közös szülői felügyeleti jogról, szülői felügyeleti jog megszüntetésére irányuló per) főbb sarokpontjait tárta fel, hanem konkrét javaslatokat és megtett intézkedéseket is tartalmazott.⁹ Az általam vizsgált ügyek tapasztalataival összhangban kiemelését érdemlőnek tartom a gyermekvédelmi jelzőrendszer működésének felülvizsgálatára irányuló kezdeményezést, emellett úgyszintén előremutató, hogy 2020 az áldozatsegítés éve Magyarországon, amely az Áldozatsegítő Központok kapacitásainak megduplázásában ölt testet.¹⁰ A COVID-19 világjárvány megelőzése és kezelése a kézirat lezárásánál természetesen minden mást felülírt, és az egyes szakterületek különböző súllyal értékelődnek, de a kényszerű együttlét okozta családi feszültségekre, és a gyermekek fokozott veszélyeztetésére már a koronavírus okozta veszélyhelyzet első időszakában felfigyeltek a szakemberek, a hatóságok és az Országos Kríziskezelő Központ (rövidítve: OKIT) is; a konkrét hatás a későbbiekben lesz értékelhető.

A család fogalmához hozzátartozik a gyermek, így az ott megjelenő cselekmények kontextusában a kiskorúak prioritása nem kérdőjelezhető meg. Ezen a ponton válik nélkülözhetlenné a gyermekvédelem, melynek feladatát Rác Andrea a hátrányos helyzetűek, a veszélyeztetett vagy már egyébként is gyermekvédelmi gondoskodásban élő kiskorúak számára

⁸ IGAZSÁGÜGYI MINISZTERIUM, 2019.

⁹ Az igazságügyi miniszter ezen túlmenően kezdeményezte a bírósági joggyakorlat felülvizsgálatát az élet elleni bűncselekmények esetében érvényesített középérték szabályának büntetéskiszabás során való érvényesítése tekintetében, valamint a szülői felügyelet, a kapcsolattartás és a gyermekelhelyezés vonatkozásában egyaránt.

¹⁰ Forrás: <https://www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium/hirek/a-gyori-kettos-gyermekgyilkossagrol-keszult-jelentes>

történő társadalmi integráció elősegítésében látja, illetve a védelmi rendszert egyfajta korrekciós, kompenzáló és szükségletkielégítő intézményként is definiálja.¹¹

A 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) a nemi élet szabadsága és a nemi erkölcs elleni bűncselekményeket tartalmazó XIX. Fejezete, a gyermekek érdekét sértő és a család elleni bűncselekményekről szóló XX. Fejezete, továbbá a kapcsolati erőszak büntetőjogi tényállása is a nemzetközi dokumentumok rendelkezéseinek figyelembe vételével került megalkotásra, így a hatályos Btk. – más büntetőjogi tárgyú jogszabályokkal kiegészítve – megfeleltethető a legfontosabb nemzetközi elvárásoknak.¹² A Btk. 212/A. §-a szerinti kapcsolati erőszak előzmény nélküli, önálló bűncselekményi tényállásának (1) bekezdése az emberi méltóságot súlyosan sértő, megalázó és erőszakos magatartásokat, valamint a gazdasági ellehetetlenítést is büntetni rendeli, ugyanakkor ezen új, a fizikai bántalmazás szintjét el nem érő elkövetési magatartások oly mértékben előrehozták a büntetőjogi védelmet, hogy ebben a körben a hatóság fellépésére csak magánindítvány előterjesztése esetén kerülhet sor. A (2) bekezdést vizsgálva megállapítható, hogy beépítette a jogalkotó a Btk.-ban másutt kétségtelenül szereplő, ám esetenként alacsonyabb büntetési tétellel fenyegetett magatartásokat (könnyű és súlyos testi sértés, tetteles becsületsértés, kényszerítés, személyi szabadság megsértése)¹³, viszont ezen cselekmények már fizikai bántalmazásban nyilvánulnak meg, éppen ezért hozzátartozók - mint speciális passzív alanyok - sérelmére elkövetés esetén az officialitás elve érvényesül.¹⁴ A teljes bűncselekményi tényálláson átívelő speciális többletkövetelmény a rendszeres elkövetés, amely a törvényhelyhez fűzött indokolás, a több kötetes Új Btk. Kommentár¹⁵, illetve a Kúria iránymutatása¹⁶ alapján már legalább két elkövetés esetében is megállapítható. A törvényhelyhez fűzött indokolás szerint a bűncselekmény különleges sértetti köre indokolta

¹¹ RÁCZ, 2016. 155. o.

¹² Btk. 212/A §-ához fűzött miniszteri indokolás.

¹³ Rendszeres (legalább kétszeri) elkövetés esetén a helyes minősítés kapcsolati erőszak, és három, illetve egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

¹⁴ A bűncselekmény gyakorlati alkalmazása körében kiemelt érdemel a hozzátartozók közötti erőszak kezelésével összefüggő rendőrségi feladatok végrehajtásáról szóló 2/2018. (I.25.) ORKF utasítás, melynek kiadása az egységes végrehajtás érdekében történt, legfőbb célja, hogy Magyarország valamennyi megyéjében iránymutatásként szolgáljon a helyszíni intézkedések során.

¹⁵ LAJTÁR, 2013. 80. o.

¹⁶ 17/2017. SZ. BÜNTETŐ ELVI HATÁROZAT.

leginkább egy külön tényállás megalkotását, melynek jellemzője az elkövetéskori vagy korábbi együttélésből fakadó bizalom és az esetleges kiszolgáltatottság.

II. CSALÁD- ÉS GYERMEKVÉDELEM A NEMZETKÖZI SZÍNTÉREN

A jogösszehasonlító elemzések által megállapítható, hogy az EU tagállamok büntetőjogi beavatkozását illetően valamennyi ország kódexében megjelenik a hozzátartozók sérelmére elkövetett bűncselekmények speciális szankcionálása, azonban ezek jogalkotó általi beépítése különféle módon történt meg. A családon belüli erőszak cselekményei – főként a bűncselekmény helyszíne, illetve a sértett és az elkövető viszonya okán – eltérőek a többi bűncselekménytípustól, melynek ellensúlyozására többféle megoldás kínálkozik. Az egyik lehetőség az egyes bűncselekményekhez kapcsolt minősített eseteken túlmenően a büntető törvénykönyv egészére generálisan kiható rendelkezéssel figyelembe venni a sértettet megalázó bánásmódot, a sértett életkorát, egészségi állapotát, betegségét vagy kiszolgáltatott helyzetét (például Románia, ahol egyébként mindezek mellett még külön tényállásban is megjelennek a „családtag ellen elkövetett bűncselekmények”); míg a másik esetben a családi viszonyokat csak bizonyos deliktumokhoz kapcsolt minősített eset jeleníti meg a speciális passzív alanyok tekintetében. Mindezek még hangsúlyosabbá tehetők azáltal, hogy önálló bűncselekményként jelenik meg a családon belüli erőszak (például Portugália, Spanyolország, Lengyelország, Szlovákia¹⁷), vagy választhatja a jogalkotó az utóbbi kettő vegyítését is (például Magyarország), melynél fogva nemcsak meghatározott bűncselekményekhez társít szigorúbb jogkövetkezményeket a hozzátartozója, nevelése, felügyelete, gondozása alatt álló, illetve a sértettel kapcsolatban fennálló egyéb hatalmai vagy befolyási viszonyával visszaélés esetére, hanem a családon belüli erőszak külön bűncselekményi szankcionálásáról is gondoskodik.

A gyermekvédelmet nemzetközi ernyő alatt vizsgálva felhívnam a figyelmet ehelyütt a máig legszélesebb körben elfogadott emberi jogi dokumentumként megszületett ENSZ Gyermekjogi Egyezményre, amely egyedülállóan helyezi fókuszba az életkort, és amelynek 1. cikkében megszületett a „globális gyermek” fogalma akként, hogy „gyermek az a

¹⁷ 53/2009. (V.6.) AB HATÁROZAT III.2.2. pont.

személy, aki a tizennyolcadik életévét nem töltötte be, kivéve ha a reá alkalmazandó jogszabályok értelmében nagykorúságát már korábban eléri.”

2.1. AUSZTRIA

A Magyarországgal szomszédos Ausztriában¹⁸ is az írott jog alkotja elsődlegesen az osztrák jog forrásait, ennek megfelelően a szokásjog minimálisra korlátozódik. A legfelsőbb bíróságok ítélkezési gyakorlata fontos iránymutatásokat határoz meg, és kiemelt jelentősége sem kérdőjelezhető meg, de a bíróságok által alkotott jog formálisan nem számít jogforrásnak. Az osztrák alkotmány szerint a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai az osztrák szövetségi jog részét képezik, a nemzetközi szerződéseket pedig konkrét jogszabályokkal, vagy azok nélkül illesztik az osztrák jogrendszerbe. Az osztrák szövetségi alkotmánnyal összhangban a tartományokban (német elnevezés: *Bundesländer*) a szövetségi alkotmányjog mellett – egyfajta alárendelt viszonyban – az adott tartomány saját alkotmányjoga is érvényesül, ez azonban értelemszerűen nem ellenkezhetsz a szövetségi alkotmányjoggal; a szövetségi és a tartományi törvények között ugyanakkor főszabály szerint ez a rangsor nem áll fenn.¹⁹

2009. június 1. napjától új bűncselekménnyel bővült az Osztrák Büntető Törvénykönyv (német elnevezés: *Strafgesetzbuch*, a továbbiakban rövidítve: StGB)²⁰, ezáltal az ismételten ugyanazon személy ellen elkövetett erőszakos cselekményeket súlyosabb büntetési tétellel rendelik büntetni. Az osztrák StGB nem a házasság és a család elleni, hanem a szabadság elleni bűncselekmények fejezetében tárgyalja az erőszak ezen formáját, továbbá ide építette be a jogalkotó többek között a személyi szabadság megsértését, az emberkereskedelmet, a zaklatást, és a távközlési, illetve számítógépes rendszer segítségével elkövetett folyamatos zaklatást is.

Az StGB 107.b. §-a a cselekmények folyamatosságát már a bűncselekmény nevében is hangsúlyozza, „folyamatos erőszak”-nak (német elnevezés: *Fortgesetzte Gewaltausübung*) nevesítve azon magatartásokat, ha az elkövető hosszabb ideje követi el a más személye elleni erőszakot. Adott deliktum ezen cselekményeket alapesetben legfeljebb három évig terjedő szabadságvesztéssel bünteti, mely tényállás lényegében a rendszerességre, vagyis a jogsértések ismétlődésére helyezi a hangsúlyt. 2016. január 1-jétől ez

¹⁸ Ausztria 1995. január 1. napján csatlakozott az Európai Unióhoz.

¹⁹ EUROPEAN JUSTICE. Ausztria.

²⁰ Forrás: <https://www.jusline.at/gesetz/stgb/gesamt>

a definíció már magában foglalja nemcsak a testi, hanem pszichés bántalmazásokat egyaránt, e körbe vonva a személyi szabadság és a vagyon elleni sérelmeket is, valamint az adatvédelemmel összefüggő magatartásokat (például hozzáférés, nyilvánosságra hozatal).²¹ Minősített esetként rögzíti a törvény – és a magatartáshoz hat hónaptól öt évig terjedő szabadságvesztéssel fenyegetettséget társít – ha az elkövető beteg, kiskorú, védekezésre képtelen személy ellen követi el cselekményét, illetőleg ha a magatartás a sértett viselkedésének átfogó, teljes körű ellenőrzésére, autonóm életének jelentős korlátozására irányul. További minősített esetként jelenik meg a sértett szexuális önrendelkezésének és integritásának ismétlődő megsértése a fenti erőszak folyamatos alkalmazásának részeként (egyől tíz évig terjedő szabadságvesztés), ha a magatartás a keletkezett sérülések tekintetében súlyos és tartós következményekkel jár, továbbá ha az erőszakot több mint egy éve gyakorolják (öt évtől tizenöt évig terjedő szabadságvesztés), végül pedig ha a bűncselekmény halált okoz (ez esetben a büntetés tíz évtől húsz évig terjedhet).

A magyar szabályozással ellentétben az StGB az egész tényállást szubszidiáriusnak tekinti azáltal, hogy megfogalmazza: az elkövető nem a fenti rendelkezések alapján büntetendő, amennyiben a cselekményt más rendelkezés ennél súlyosabb, szigorúbb büntetéssel fenyegeti. A szubszidiaritással összefüggésben vissza kell utalni arra, hogy a büntetés kiszabása során a bíróságnak mérlegelnie kell a súlyosító és enyhítő körülményeket, valamint figyelembe kell venni a büntetés és a bűncselekmény egyéb várható következményeinek az elkövető jövőbeni életére gyakorolhat hatásait is. Mindenekelőtt azt kell figyelembe venni, hogy az adott bűncselekmény milyen mértékben alapul az elkövető jogilag védett értékeket elutasító hozzáállásán vagy azok iránt közömbös maradt-e, és milyen mértékben tulajdonítható külső körülményeknek vagy motívumoknak, amelyek nyilvánvalóvá tehetik azt a jogilag védett értékkel társult személy számára. A tényálláshoz fűzött kommentár kiemeli, hogy a kétszeres értékelés tilalmára tekintettel a bűncselekménynek a Btk. 107b. §-a szerinti megítélésekor különös figyelmet érdemelnek a súlyosító tényezők, különösen azért, mivel ezen körülményt maga az StGB 107b. §-a már figyelembe vette.²²

²¹ GREVIO FIRST COUNTRY REPORT AUSTRIA, 2016. 43. o.

²² Forrás: <https://www.jusline.at/gesetzeskommentare/456492181>

Gyermek- és családvédelmi aspektusból kiemelném, hogy az osztrák StGB házasság és család elleni bűncselekményi fejezetében egyebek mellett a többes házasságot vagy bejegyzett élettársi kapcsolatot, a tiltott örökbefogadást, a gyermekrablást, a tartási kötelezettség elmulasztását, az oktatás vagy felügyelet elhanyagolását tárgyalja. A következő fejezetben nyertek elhelyezést a szexuális bűncselekmények (így például kiskorúak pornográf ábrázolása, hatalmi viszonyral való visszaélés, gyermekprostitúció, vérfertőzés), ahol a nemi erőszak és a szexuális kényszerítés mellett az osztrák jogalkotó külön szabályozza a kiskorúak ez irányú zaklatását a speciális sértetti kör súlyos zaklatásától. Az StGB 74. §-a szerinti értelmező rendelkezésből kitűnik, hogy a szövetségi törvény a kiskorúak vonatkozásában külön nevesíti a 14. életévüket be nem töltötteket (német elnevezés: *unmündig*), illetve azon személyeket, akik még nem érték el 18. életévüket (német elnevezés: *minderjährig*). Az StGB 206. §-a szerint alapesetben egytől tíz évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő azon személy, aki 14 év alatti kiskorúval szexuális kapcsolatot létesít, vagy ennek megfelelő (ezzel egyenértékű) szexuális cselekményt végez. Szintén büntetendő, aki saját vagy harmadik személy nemi vágyának felkeltése vagy kielégítése érdekében kiskorú személyt más személlyel végzendő szexuális együttlétre vagy azzal egyenértékű cselekmény végzésére vagy tűrésére rábír. A minősített eseteket öttől tizenöt, illetve tíztől húsz évig terjedő vagy életfogytig tartó szabadságvesztéssel fenyegeti az osztrák jogalkotó, ha a cselekmény súlyos testi sérülést vagy a kiskorú terhességét eredményezi, figyelembe veszi a cselekmény huzamosabb időn át tartó jellegét vagy a megalázás különleges módját, legsúlyosabban pedig természetesen azt értékeli, ha a bűncselekmény a kiskorú halálát eredményezi.

A GREVIO értékelő országjelentése rámutatott arra, hogy az egyes régiókat illetően éles kontraszt mutatkozik a családon belüli erőszak, illetve az egyéb bűncselekmények áldozatai számára nyújtandó szolgáltatások eloszlása között. Így például, míg a kilenc osztrák tartomány (német elnevezés: *Bundesland*) erőszakvédelmi központjának mindegyike biztosítja az előírt követelményeket a családon belüli erőszak áldozatai érdekében, csak ötnek van szakirányú tanácsadási szolgáltatása a szexuális bűncselekmények sértettjei segítésére, de ez természetesen nem függetleníthető ezen szolgáltatások megfelelő és/vagy kellően hosszú távú finanszírozásától.²³

²³ GREVIO BASELINE EVALUATION REPORT AUSTRIA, 2017. 31.o.

Ausztriában a családtag sérelmére elkövetett testi, lelki vagy szexuális bűncselekmény, illetve az úgynevezett zaklató követés esetén 1997 óta kérhető távoltartás, amely azonnali rendőri segítség, így a helyszínre érve gyors és hatékony, azonban kétségtelenül ideiglenes megoldást jelenthet a bántalmazó és a bántalmazott közötti konfliktus feloldására. Tóth Andrea Noémi a magyar és az osztrák jogintézményeket vizsgáló tanulmányában kiemelte, hogy a családon belüli erőszak elleni küzdelem során a magyar jogalkotó mindvégig az osztrák rendszert tekintette mintának, melyet nemcsak a földrajzi közelség, és a jogrend hasonlósága indokolt, hanem az is, hogy a szomszédos országban ez már több mint húsz éve sikerrel és hatékonyan működik.²⁴ Ausztriában a családi konfliktus helyszínére érkező rendőrök speciális (pszichológiai és kommunikációs) felkészítésben részesültek, a távoltartási időszak alatt pedig a rendőrség feladata a családdal foglalkozó szolgálatok felé történő jelzés, valamint a folyamatos kapcsolattartás a női, gyermekvédelmi és férfiak számára elérhető tanácsadó szervezetekkel.²⁵

Rosa Logar témában készült összeállítás számos előírást ismertet, és már a bevezetőben kitér arra, hogy az erőszakkal szembeni védelemhez kapcsolódó törvények egyfajta láncolatot képeznek, fokozatosan hozták meg azon intézkedési lehetőségek széles skáláját, amelyekkel biztosítani vélhető az áldozatok fokozottabb védelme. Ausztriában minden ott tartózkodó személy jogosult az erőszakkal szembeni védelemre, származástól és állampolgárságtól függetlenül, ezért az osztrák rendőrség számára az erőszak esetén való sürgősségi beavatkozás kötelező előírás, melynek során gondoskodnak a veszélyeztető személy azonnali kiutasításáról annak érdekében, hogy az áldozat az otthonában maradhasson, és elsődlegesen így kaphasson védelmet. A saját lakókörnyezetében való erőszaktól mentes életre mindenkinek joga van, ezért Ausztriában közvetlen rendőri védelem van érvényben,²⁶ erre vonatkozó jogintézményük a belépési tilalom. A tulajdoni viszonyoknak Ausztriában sincs jelentősége, így irreleváns, hogy ki az ingatlan tulajdonosa, a lakásból kiutasítható minden olyan személyt, aki veszélyt jelent másokra, így természetesen a tulajdonos is. A rendőrségnek a lakás kulcsait azonnali intézkedésként el kell vennie a veszélyeztető személytől, azonban a személyes használathoz legszükségesebb tárgyakat az érintett magával viheti. A belépési tilalmat kizárólag a

²⁴ TÓTH, 2013.

²⁵ FELLEGI, 2007. 2.o.

²⁶ SICHERHEITSPOLIZEIGESETZ (SPG) 38A §

hatóságok szüntethetik meg, ez azonban nagyon ritkán fordul elő. Amennyiben a hatóságok annak lejárta előtt hatályon kívül helyezik a döntést, az áldozatot erről haladéktalanul értesíteniük kell.²⁷

Az osztrák jogalkotás a magyar távoltartási törvény [hozzátartozók közötti erőszak miatt alkalmazható távoltartásról szóló 2009. évi LXXII. törvény, (a továbbiakban: Hktv) bevezetése kapcsán több vonatkozásban is mintaként szerepelt. Az egyes rendelkezéseinek alkotmányellenességével foglalkozó AB határozatban a magyar Alkotmánybíróság is pozitív példaként említette a fenti osztrák szabályozást, mely megoldás lényegében a Duluth-modell szerint felépített megelőzési rendszeren alapul, abban a civil szervezetek, a rendőrség, a családjogi bíróság és a büntető igazságszolgáltatás egyaránt szerephez jutnak.²⁸

Álláspontom szerint az ausztriai szabályozás lényegi pontja az alapvetően két hétig tartó és a bíróság által meghosszabbítható belépési és megközelítési tilalom betartásának rendőrség általi kötelező ellenőrzése (alkalmazásának első három napja során legalább egyszer), de egyébként a rendőrségi kiszállás (helyszíni intézkedés) az elrendelésének nem feltétele. Ezekre az intézkedésekre akkor is sor kerülhet, ha az áldozat megtörtént erőszak miatt bejelentést tesz, és ugyan további erőszaktól tart, de a rendőrséget erről nem értesíti. Ideiglenes intézkedés alapvetően testi erőszak miatt kérhető, de lehetőség biztosított azon esetekben is, amikor az áldozat irányába csupán az ezzel való fenyegetés mutatkozik, és a fenyegetővel való együttélés nem tartható fenn. Lényeges hangsúlyozni, hogy a szomszédos országban lelki erőszak esetén is kérelmezhető távoltartás, minden olyan személy részesülhet védelemben, aki lakóterében és/vagy személyes életterében erőszakot szenved el. A rokoni kapcsolat megléte veszélyeztető és veszélyeztetett között nem feltétele az ideiglenes intézkedésnek.

Éles különbségnek ítélem, hogy az osztrák törvény veszélyeztető és veszélyeztetett fogalmat használ, míg a magyar Hktv. bántalmazót és bántalmazottat definiál. A büntetőjogi értelemben vett veszély a sérelem bekövetkezésének csupán a lehetőségét jelenti,²⁹ míg bántalmazó-bántalmazott viszonyrendszerében - a szóhasználatból eredően - ez már megtörtént cselekvésen alapul, tehát nemcsak egy jövőre vetített feltételezést sugall. Úgyszintén kiemelésre méltó, hogy Ausztriában ingyenes tanácsadás és támogatás történik az intervenció (német elnevezés: *Interventionsstellen*) és

²⁷ WIENER INTERVENTIONSTELLE GEGEN GEWALT IN DER FAMILIE, 2017.

²⁸ 53/2009. (V.6.) AB HATÁROZAT

²⁹ 1/2015. BÜNTETŐ ELVI HATÁROZAT

a védelmi központokban (német elnevezés: *Gewaltschutzszentren*). Belépési tilalom elrendelése esetén a területileg illetékes szervek veszik fel a kapcsolatot a sértettel (és nem fordítva) amiatt, hogy felkínálják számára az ingyenes tanácsadás és támogatás lehetőségét, amely véleményem szerint rendkívül méltányos megoldásnak tekinthető.

Ausztria vonatkozásában végül érdemes szemügyre venni, milyen álláspontot képvisel a Bécsi Intervenciós Központ a családon belüli erőszak tekintetében. A hivatal rögzítette, hogy az erőszak sokféle formában fordul elő az egyes kapcsolatokban, melynek kérdése korosztálytól, életkortól és kultúrától függ; fizikai, mentális és szexuális szinten egyaránt megjelenhet, amelyet a hatalom gyakorlásának, a hatalommal való visszaélésnek, illetve a bántalmazás vagy kényszerítés bármilyen formájaként kell érteni. A hivatal egyebek mellett rávilágít arra a sokáig elhanyagolt tényre, miszerint az anya ellen elkövetett, általa átélt erőszak akkor is veszélyezteti a gyermekeket, ha „csak” tanúi az erőszakos cselekedeteknek.³⁰ Hivatalos álláspontjukat nemzetközi tanulmányokkal támasztják alá, melyek alapján az anyákkal való rossz bánásmód szorosan összefügg a gyermekek sorsával, mert a kiskorúak nemcsak meglévő kapcsolatokban, hanem az elszakadás alatt és után is áldozataivá válnak a történeteknek.³¹ Az összehangolt munka elmaradhatatlan voltára utal az 1993-ban alapított osztrák hálózat is, amely egyetlen platformként fogja össze a tanácsadó intézmények együttműködését; célja az erőszak csökkentése, az észlelési arány növelése, a beavatkozás hatékonysága, illetve a jogtudatosság növelése. Ausztriában felismerték azt, hogy kizárólag a különféle területek összehangolása teszi lehetővé az erőszak megelőzésére irányuló koncepciók és konstruktív modellek kidolgozását,³² tematikus területei közé tartozik a gyermekek és a nők elleni erőszak mellett a fiatalok elleni/közötti, az idősek, illetve a férfiak elleni családon belüli erőszak is.³³ Példaértékűnek tekinthető a 2012. január 1. napján hatályba lépett szövetségi gyermekvédelmi törvény is (rövidítve: BKiSchG), mert egy kifejezetten aktív tevékenységre kötelez, és amelyben a megelőzés és a beavatkozás két pillérre épül: a gyermek jóléte érdekében erősíti az összes szereplőt (szülő, gyermekorvos, szülésznő, ifjúsági hivatal, családjogi bíróság

³⁰ WIENER INTERVENTIONSSTELLE. GEGEN GEWALT IN DER FAMILIE. GEWALT GEGEN FRAUEN UND KINDER

³¹ WIENER INTERVENTIONSSTELLE. KINDER ALS OPFER VON GEWALT

³² BUNDESKANZLERAMT. PLATTFORM GEGEN DIE GEWALT IN DER FAMILIE

³³ BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT, FAMILIE UND JUGEND, SEKTION FAMILIE UND JUGEND

stb.), illetve tevőleges védelmet is jelent egyben. Jogszabályban garantálják a korai segítséget, a megbízható gyermekvédelmi hálózatokat, nagyobb cselekvési és jogbiztonságot nyertek a gyermekvédelemben részt vevők (hidat építettek az ifjúsági jóléti hivatalok és az úgynevezett szakmai titoktartók között), megerősítették a gyermekek és a fiatalok cselekvési jogát, illetve kötelezően előírták a folyamatos minőségfejlesztést.³⁴

2.2. SZLOVÁKIA

A Magyarországgal úgyszintén szomszédos Szlovákiában³⁵ a „jogforrás” fogalmát három értelemben használják: anyagi jogi, ismeretelméleti (a jogtudomány forrásai) és hivatalos értelemben. A jogi normák létrejötte és kifejeződési formája szerint hagyományosan több jogforrástípust különböztetnek meg, amelyek a jogszokás, a jogeset (esetjog), a normatív jogi aktusok, a normatív szerződések, az általános jogelvek, az ésszerű gondolkodás, a kortárs könyvek, jogi szakirodalom és szakértői jelentések, valamint ide tartoznak a nemzetközi szerződések, ha azokat jogszerűen becikkelyezték a Szlovák Köztársaság jogrendjébe. A normák hierarchiája a szlovák jogrendszer egyik alapelveként működik, amelyek joggyakorlatban és a végrehajtásban elfoglalt helyének megértése a törvényesség szempontjából kiemelten fontos. Nem egyszerűen logikai sorrend vagy alárendeltség kérdése, hanem azt összefüggésben tartják a legitim hatalom egész kérdésével, így magában foglalja a kategorikus imperatívuszt is. A jogszabályi hierarchia Szlovákiában is azon tulajdonságra utal, amely szerint a magasabban elhelyezkedő rendelkezés az alacsonyabb szintű normát alárendeli, így a magasabb szintű értelemszerűen hatálytalaníthatja ezt. Szlovákiában az elsődleges jogszabályok mindig törvények, az alkotmányos törvények pedig mindig elsődlegesek.³⁶

Szlovákiában – hasonlóan Magyarországhoz – *sui generis* bűncselekményi tényállásban nyert elhelyezést a családi erőszak, elnevezésében is ugyanaz, de a szabályozás tartalmában eltérő. A szlovák Büntető Törvénykönyv (szlovák elnevezés: *Trestný Zákon Tt. 300/2005*)³⁷ a 208. §-ban szerepelteti a kapcsolati erőszak bűncselekményi tényállását, mely

³⁴ GESETZ ZUR STÄRKUNG EINES AKTIVEN SCHUTZES VON KINDERN UND JUGENDLICHEN (Bundeskinderschutzgesetz).

³⁵ Szlovákia 2004. május 1. napján csatlakozott az Európai Unióhoz.

³⁶ EUROPEAN JUSTICE. Szlovákia.

³⁷ TRESTNÝ ZÁKON Tt. 300/2005.

hazánkhoz hasonlóan úgyszintén a család elleni és a gyermekek érdekét sértő bűncselekmények fejezetében³⁸ nyert elhelyezést, azonban a 2019. augusztus 1. napjától hatályos új szlovák büntető törvénykönyv a hazaihoz viszonyítva jóval szigorúbbnak tekinthető a kérdésben.

A tényállás alapján, aki hozzátartozója, illetve gondozása és nevelése alatt álló személy sérelmére fizikai és pszichikai bántalmazást követ el azáltal, hogy

a) veréssel, rugdalással, ütlegeléssel, különböző sebek és égési sérülések okozásával, megalázó és megvető magatartás tanúsításával, folyamatos követéssel, fenyegetéssel, félelem és stressz okozásával, erőszakos elszigeteléssel, érzelmi zsarolással vagy egyéb magatartás tanúsításával veszélyezteti annak fizikai és pszichikai épségét és egészségét, illetve korlátozza biztonságát,

b) indokolatlanul elvonja az ételmezt, a pihenést és az alvást, illetve a szükséges gondoskodást, a ruházatot, a tisztálkodás lehetőségét, az egészségügyi gondoskodást, a lakhatáshoz, a művelődéshez és a neveléshez fűződő jogát,

c) koldulásra vagy korához, illetve egészségi állapotához képest aránytalan fizikai vagy pszichikai megterheléssel, illetve az egészségromlás veszélyével járó tevékenység folyamatos végzésére kényszeríti,

d) egészségromlás okozására alkalmas anyagok hatásának teszi ki, vagy

e) indokolatlanul a közös gazdálkodás körébe vagy közös vagyonga tartozó anyagi javakat von el,

három évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

Ezen büntetés érvényes arra is, aki a fentiekben foglalt cselekményhez hasonló cselekményt valósít meg, jöllehet hasonló cselekmény miatt az eltelt tizenkét hónap során büntetve volt. Minősített esetként határozza meg törvény, ha a fent írt cselekményt súlyos egészségkárosodást vagy halált okozva, különös indítékból, az eltelt huszonnégy hónap során ilyen cselekmény miatt elítélt vagy ilyen cselekmény miatt büntetését letöltött visszaesőként vagy súlyosabban minősülő módon követik el (hétől tizenöt évig terjedő szabadságvesztés), illetve több személy sérelmére elkövetett súlyos egészségkárosítást vagy halált okozva követik el (tizenötötől huszonöt évig terjedő vagy életfogytig tartó szabadságvesztés).

³⁸ Szlovák Btk. Harmadik Fejezet. A család elleni és a gyermekek érdekét sértő bűncselekmények. 204-211. §: kettős házasság, kiskorú felügyeletének elhanyagolása, kiskorú veszélyeztetése, tartási kötelezettség elmulasztása, kapcsolati erőszak, kiskorú elhelyezésének megváltoztatása, kiskorú erkölcsi fejlődésének veszélyeztetése.

A büntetőjogi kódex rendelkezéséből látható, hogy Ausztriával és Magyarországgal ellentétben a bűncselekményi szabályozáshoz - vagy annak egy részéhez - nem kapcsolódik szubszidiaritás, a szlovák jogalkotó tehát nem teremtett a bűncselekmény számára alsóbb rendű, kiegészítő jelleget, így a tényállási elemek megvalósulása esetén nem kell vizsgálni egyéb más bűncselekmények megtörténtét sem.

A szlovák Btk. az emberi méltóság elleni bűncselekmények között tárgyalja a nemi élet szabadsága és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények körébe tartozó magatartásokat, így a szexuális erőszakot, kényszerítést és visszaélést, melyek vonatkozásában a szexuális erőszaknál és a kényszerítésnél utal a bűncselekmény passzív alanyaként „védett személy”-re, kifejezett sérteti életkor megjelölése a szexuális visszaélés tényállásában jelenik meg. Számos helyen tartalmazza a törvény minősített esetként a „védett személy” sérelmére történő elkövetést, melynek tartalmát a 139. §-ban definiálja, ugyanakkor erre a fokozott védelemre nem kerülhet sor, ha a bűncselekmény elkövetésére nem a védett személy pozíciójával, állapotával vagy korával összefüggésben került sor. A családon belüli erőszak kapcsán rögzítendő, hogy Szlovákiában törvény értelmében védett személynek minősül egyebek mellett a gyermek, a várandós nő, a hozzátartozó, a rászoruló, időskorú, betegségben szenvedő fél.

A szexuális erőszak alapesetben öt évtől tíz évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő a felső szomszédos országban, és az követi el, aki erőszakkal, illetve az élet vagy testi épség ellen irányuló közvetlen fenyegetéssel nőt közösülésre kényszerít, vagy védekezésre képtelen állapotát szexuális cselekményre használja fel. A szexuális erőszak súlyosabb esetekben héttől tizenöt évig³⁹, tizenötötől húsz évig⁴⁰, illetve húsztól huszonöt évig⁴¹ terjedhet. A szexuális kényszerítés bűncselekményét az követi el, aki erőszakkal, illetve közvetlen fenyegetéssel mást orális vagy anális érintkezésre, vagy egyéb szexuális praktikára kényszerít, valamint védekezésre képtelen állapotát ilyen cselekményre használja fel (ötötől tíz évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő), míg a minősített esetekben a szexuális erőszaknál megjelölt büntetési tételkeretek és elkövetési módok köszönnek vissza. A szlovák jogalkotó a hazainál magasabb életkorban húzta meg a szexuális visszaélés határát azzal, hogy azon személyt bünteti,

³⁹ Súlyosabban minősülő módon, védett személy sérelmére, különös indítékból, fogvatartott vagy szabadságvesztés büntetését töltő nő sérelmére.

⁴⁰ Súlyos egészségkárosodást okozva.

⁴¹ Halált okozva vagy válsághelyzetben.

aki tizenötödik életévét be nem töltött személlyel közösen, vagy aki ilyen személy sérelmére egyéb módon szexuális visszaélést követ el (háromtól tíz évig terjedő szabadságvesztés). A bűncselekmény minősített esetéért héttől tizenkét évig,⁴² tizenkét évtől tizenöt évig,⁴³ illetőleg tizenötötől húsz évig⁴⁴ terjedő szabadságvesztéssel büntetendőséget rögzített a jogalkotó.

Szlovákiában kiemelt figyelem övezi a családon belüli erőszak gyermekáldozatait, ezért többek között oktatási segédanyagban rögzítették a pedagógusok számára, hogy kötelesek olyan feltételeket teremteni, amelyek biztosítják a gyermekek fejlődését, biztonságát, egészségük védelmét, illetve megelőzik a szocio-patológiai jelenségek kialakulását. Bűnmegelőzési és áldozatvédelmi szempontból igen lényegesnek ítélem azon kijelentés rögzítését, miszerint az intézményeknek aktív módon, konkrétan, kézzel foghatóan kell tenniük a gyermek védelme érdekében, kötelesek folyamatosan figyelemmel kísérni a viselkedését, annak változásait, egészséges személyiségfejlődésének veszélyeztetése esetén pedig problémái megoldásához azonnali védelmet kap az iskola vezetésének bevonásával. Úgyszintén követendő példaként tartható számon a gyermekjogokról szóló információkhoz való hozzáférés biztosítása, ami különösen a gyermekek elleni erőszakot, és a megelőzés, a segítség lehetséges formáit juttatja el ezen korosztályhoz.⁴⁵ Szlovákiában és Ausztriában is tevékenykedik a közigazgatási struktúra tekintetében specialitásnak számító, és először 1981-ben Norvégiában megjelent gyermekjogi ombudsman, elnevezése a skandináv eredetű „ombud” (nagykövet, képviselő, hírnök) szóból származik.⁴⁶ Szlovákia mindegyik megyéjében található több olyan szervezet, akik speciálisan a bántalmazottaknak nyújtanak segítséget, legtöbbjük krízisközpontot is működtet, ahol szabad szobát, ingyenes jogi és/vagy pszichológiai tanácsadást kaphatnak az otthonról elmenekülni kénytelenek, továbbá a telefonos segélyvonal némelyike éjjel-nappal a sértettek rendelkezésére áll.⁴⁷

⁴² Súlyosabban minősülő módon, védett személy sérelmére, vagy különös indítékból.

⁴³ Súlyos egészségkárosodást okozva.

⁴⁴ Halált okozva, vagy válsághelyzetben.

⁴⁵ BURAJOVÁ-ČINČUROVÁ, 2016. 37. o.

⁴⁶ KÖRNYEI, 2009. 55-56. o.

⁴⁷ LENGYEL, 2015.

KONKLÚZIÓ

Tanulmányom bevezető részében a jelenségre adott választ illetően mérföldkőnek számító Isztambuli Egyezmény „születését”, és annak egyes tagállamokra gyakorolt hatását ismertettem, mely a büntetőjogi szabályozással kölcsönhatásban az egyes országok törvénykönyveiben vált valósággá. Írásom további részében a magyar büntetőjog történetében elsőként megjelenő, tehát nívumnak számító önálló bűncselekményi tényállás lényegi sajátosságait ragadtam meg, majd két szomszédos országba kalauzoltam az olvasót, melynek keretében Ausztria és Szlovákia joganyagát, illetve családvédelmi törekvéseit állítottam fókuszba.

A jogösszehasonlítások nagyon kis szeletét láthatjuk jelen írás által, mégis úgy gondolom, hogy az Isztambuli Egyezmény - és más, úgyszintén fontos nemzetközi dokumentumok - alappilléret jelenthetik az egyes tagállamok büntetőjogi szabályozásának azon esetekben is, amennyiben az aláírást még nem követte ratifikáció, hangsúlyozva természetesen az egyéb intézkedések, intézményrendszer és feltételek szükségességét is. Magyarország érdemi lépései mellett a jelenség szélesebb skálán történő megismeréséhez a nemzetközi törekvések, és más államok szabályozási koncepcióinak áttekintése éppúgy fontosak, jelen tanulmányban ebből merítettem.

FELHASZNÁLT IRODALOM

MGR. BARBORA BURAJOVÁ - MGR. SÁRA ČINČUROVÁ (2016): A nők elleni erőszak és a családon belüli erőszak. Oktatási segédanyag pedagógusok és oktatásügyben dolgozó szakemberek számára. Bratislava/Pozsony

Elérhető: <https://www.gender.gov.sk/zastavmenasilie/files/2016/02/A-nok-elleni-eroszak-es-a-csaladon-beluli-eroszak-pdf>

(Letöltve: 2020. február 26.)

FELLEGI BORBÁLA (2007): Büntetőügyi mediáció, fiatalkorúak elkövetése, családon belüli erőszak – Mit kezd mindezen kérdésekkel az osztrák intézményrendszer? Beszámoló a Család, Gyermek, Ifjúság Egyesület AGIS programján belül megvalósuló bécsi tanulmányútról. Elérhető: https://www.foresee.hu/uploads/tx_abdownloads/files/AGIS_Becs_b_eszamolo_2-1.pdf (Letöltve: 2020. február 11.)

GREVIO (2017): Grevio Baseline Evaluation Report Austria. Elérhető: <https://rm.coe.int/grevio-report-austria-1st-evaluation/1680759619>

(Letöltve: 2020. február 11.)

GREVIO (2016): Grevio First Country Report Austria. Elérhető:
<https://rm.coe.int/16806ee8b2> (Letöltve: 2020. február 11.)

IGAZSÁGÜGYI MINISZTERIUM (2019), Jelentés a Kormány részére a győri
kettős gyermekgyilkosság igazságügyi vizsgálatának eredményéről.

Elérhető:

https://www.kormany.hu/download/5/1f/b1000/Jelent%C3%A9s_gy%C5%91ri_gyilkoss%C3%A1g_2019dec.pdf (Letöltve: 2020. február 11.)

KÖRNYEI ÁGNES (2009): Skandinávia mint „normatív éllovas” a
gyermekjogok terén. Külügyi Szemle 2009/4. szám. Elérhető:
https://kki.hu/assets/upload/Kulugyi_Szemle_2009_04_Skandinevia_mint_normate.pdf (Letöltve: 2020. március 12.)

LAJTÁR ISTVÁN (2013): A gyermekek érdekét sértő és a család elleni
bűncselekmények. Új Btk. Kommentár 4. kötet. Különös rész. XX.
fejezet In Polt Péter főszerk.: Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyv
Kiadó.

LENGYEL DIANA (2015): Erőszak a családban. Hova forduljunk?
Körkép.SK. 2015.03.26. Elérhető:
<http://www.korkep.sk/cikkek/mindennapjaink/2015/03/26/eroszak-a-csaladban-hova-forduljunk> (Letöltve: 2020. február 10.)

RÁCZ ANDREA (2016): Gyermekvédelem a változás-elmélet tükrében.
Metszetek. 2016/4. szám. Elérhető:
http://metszetek.unideb.hu/files/metszetek%202016_4_10_racz.pdf
(Letöltve: 2020. február 10.) DOI azonosító: [10.18392/METSZ/2016/4/10](https://doi.org/10.18392/METSZ/2016/4/10)

TÓTH ANDREA NOÉMI (2013): Távoltartás osztrák mintára?

Debreceni Jogi Műhely, 2013/3. szám. Elérhető:
http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/3_2013/tavoltartas_osztrak_mintara/#edn6 (Letöltve: 2020. február 15.) DOI azonosító:
[10.24169/DJM/2013/3/7](https://doi.org/10.24169/DJM/2013/3/7)

WIENER INTERVENTIONSTELLE GEGEN GEWALT IN DER FAMILIE - Bécsi
Intervenció Központ a Családon Belüli Erőszak Ellen (2017) Rosa
Logar: Védelem és segítség erőszak áldozatainak. Elérhető:
https://www.interventionsstelle-wien.at/download/?id=gewaltschutzfolder_ung.pdf (Letöltve: 2020.
február 15.)

Internetes hivatkozások

- DIPPOLD ÁDÁM (2020): Karantén idején világszerte tombol a családon belüli erőszak. Elérhető: <https://qubit.hu/2020/03/28/karanten-idejen-vilagszerte-tombol-a-csaladon-beluli-eroszak> (Letöltve: 2020. március 29.)
- GESETZ ZUR STÄRKUNG EINES AKTIVEN SCHUTZES VON KINDERN UND JUGENDLICHEN (Bundeskinderschutzgesetz) Elérhető: https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/gesetz-zur-staerkung-eines-aktiven-schutzes-von-kindern-und-jugendlichen--bundeskinderschutzgesetz-/78126%3Fview%3DDEFAULT&usg=ALkJrhAaVoaPTkRWh59Euu_gME_wNHbQKQ (Letöltve: 2020. február 10.)
- WIENER INTERVENTIONSSTELLE: Gegen Gewalt in der Familie. Gewalt gegen Frauen und Kinder. Elérhető: <https://www.interventionsstelle-wien.at/gewalt-gegen-frauen-und-kinder> (Letöltve: 2020. február 15.)
- WIENER INTERVENTIONSSTELLE: KINDER ALS OPFER VON GEWALT. Elérhető: <https://www.interventionsstelle-wien.at/kinder-als-opfer-von-gewalt> (Letöltve: 2020. február 15.)
- ISTANBUL CONVENTION ACTION AGAINST VIOLENCE AGAINST WOMEN AND DOMESTIC VIOLENCE. Elérhető: <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/historical-background> (Letöltve: 2020. február 15.)
- CHART OF SIGNATURES AND RATIFICATIONS OF TREATY 210 COUNCIL OF EUROPE CONVENTION ON PREVENTING AND COMBATING VIOLENCE AGAINST WOMEN AND DOMESTIC VIOLENCE. Elérhető: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210/signatures> (Letöltve: 2020. február 15.)
- IGAZSÁGÜGYI MINISZTERIUM. Elérhető: <https://www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium/hirek/a-gyorkettos-gyermekgyilkossagrol-keszult-jelentes> (Letöltve: 2020. február 11.)
- EUROPEAN JUSTICE. Ausztria. Elérhető: https://e-justice.europa.eu/content_member_state_law-6-at-maximizeMS-hu.do?member=1 (Letöltve: 2020. február 10.)
- EUROPEAN JUSTICE. Szlovákia. Elérhető: https://e-justice.europa.eu/content_member_state_law-6-sk-hu.do?member=1 (Letöltve: 2020. február 10.)

SZÉKELY HÍRMONDÓ (2020): Karantén idején világszerte tombol a családon belüli erőszak. Elérhető:

<https://www.hirmondo.ro/tudomany/karanten-idejen-vilagszerte-tombol-az-eroszak/> (Letöltve: 2020. március 29.)

THE GUARDIAN: Lockdowns around the world bring rise in domestic violence. Elérhető:

<https://www.theguardian.com/society/2020/mar/28/lockdowns-world-rise-domestic-violence> (Letöltve: 2020. március 29.)

Joganyagok

2012. ÉVI C. TÖRVÉNY A BÜNTETŐ TÖRVÉNYKÖNYVRŐL.

1/2015. BÜNTETŐ ELVI HATÁROZAT 31. pont.

17/2017. SZ. BÜNTETŐ ELVI HATÁROZAT.

53/2009. (V.6.) AB HATÁROZAT III.2.2. pont.

<https://www.jusline.at/gesetz/stgb/gesamt>

<https://www.jusline.at/gesetzeskommentare/456492181>

<https://www.jusline.at/gesetz/spg>

Trestny Zákon Tt. 300/2005.

Elérhető: <https://www.torvenytar.sk/zakon-547>

(Letöltve: 2020. február 3.)

A SZABÁLYOZÁSI BEFAGYASZTÁS FEJLŐDÉSE ÉS JÖVŐJE

The Evolution and Future of Regulatory Chill

Hajdu Gábor¹

Absztrakt: A tanulmány a befektetésvédelmi választottbíráskodás egyik legjelentősebb kritikáját, a szabályozási befagyasztás koncepcióját vizsgálja. Egyrészt áttekinti a koncepció eredetét az 1990-es években, ezt követően elemzi fejlődését a 2000-es évek folyamán, különös tekintettel a koncepció fogalmi meghatározására, és hogy milyen altípusai alakultak ki. Másrészt pedig részletesebb vizsgálat alá veti a legújabb típusát, a precedens alapú vagy határon átnyúló befagyasztást, három jogeset igénybevételével. A tanulmány zárásában pedig azt elemzi, hogy a meglévő ismeretek alapján milyen irányba fog várhatóan fejlődni a szabályozási befagyasztás az aktuális új évtizedben.

Kulcsszavak: külföldi befektetésvédelem, BIT, szabályozási befagyasztás, Philip Morris

Abstract: The article examines one of the most enduring critiques of investment arbitration: regulatory chill. On one hand, it analyzes the origin of the concept from the 1990s, and then discusses its evolution over the 2000s, with specific attention paid to the evolving definition of the concept, and what subtypes of the concept emerged. On the other hand, it examines more thoroughly the newest subtype of regulatory chill, precedential or cross-border chill, using three investment arbitration cases. The author finishes the article with theorizing about the likely direction of regulatory chill in the new decade, based on the available information.

¹ Dr. Hajdu Gábor, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, PhD-hallgató. E-mail címe: gaborhajdu888@gmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0505-2737>

A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tára oldalán: <https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=10061077>

Keywords: foreign investment protection, BIT, regulatory chill, Philip Morris

BEVEZETÉS

A külföldi befektetésvédelem egy viszonylag fiatal területe a jogtudománynak, a XX. század előtt nem játszott jelentős szerepet. A II. világháborút követően viszont lényegesen felértékelődött a határon átnyúló befektetések szerepe. A világgazdaság egy új fázisba lépett, a lehető leghatékonyabb termelés megvalósítása érdekében egyre több tőkével rendelkező üzletember és cég kezdett befektetni külföldi országokban. Az eltérő helyi viszonyok, olcsóbb munkaerő, kiaknázatlan természeti erőforrások, a lazább munkajogi (és később környezetvédelmi) szabályok mind közrejátszottak a külföldi befektetések növekvő volumenében.²

Ezzel párhuzamosan ugyanakkor más folyamatok is megindultak: felgyorsult a dekolonizáció folyamata, és a szocialista rendszerek száma megnövekedett világszerte. Az újonnan létrejött fejlődő országok sokszor ellenségesnek bizonyultak korábbi gyarmattartóik befektetéseivel szemben, és ez más külföldi befektetőkre is negatív hatással volt. A szocialista országok pedig természetesen kevés hajlandóságot mutattak kezdetben a külföldi befektetések fogadására. További adalék, hogy ezekben az országokban az igazságszolgáltatás pártatlansága, az angol elnevezéssel élve „*rule of law*” nem mindig volt adott, így a külföldi befektető nem feltétlenül számíthatott a belföldi bíróságokra.³ Ilyen körülmények között tehát elemi fontosságúvá vált a külföldi befektetőknek, hogy legyenek jogi garanciák, amelyek révén megvédhetik befektetéseiket a fogadó államok önkényével szemben.

Ugyanakkor, a fejlődő országok fokozatosan rájöttek, hogy kevés belső tőkével rendelkeznek. Túl kevésssel ahhoz, hogy önerőből fejlesszék a gazdaságukat. A gazdasági fejlődés elengedhetetlen elemévé vált a külföldi befektetés. Továbbá, a külföldi befektetések munkahelyeket teremthetnek, lehetővé teszik a technológia transzfert, és más pozitív externáliák is jelentkezhetnek.⁴ A külföldi befektető becsábítása meghatározó gazdaságpolitikai szempont lett a fejlődő országok jelentős részében.

A befektetésvédelem kérdésére jogi szempontból a kétoldalú befektetésvédelmi szerződések (angol elnevezés: *Bilateral Investment Treaty* – a

² MEYER, 2015. 2.o.

³ VANDEVELDE, 2005. 166-168.o.

⁴ VÍG, 2018. 443.o.

továbbiakban rövidítve: BIT) jelentették a megoldást (az első ilyen egyezmény az 1950-es évek végén jelent meg).⁵ Ezekben az egyezményben a szerződés kötő országok bizonyos privilégiumokat, bánásmód standardokat garantáltak egymás befektetőinek. Az egyezmények révén a külföldi befektetők befektetései speciális garanciákat kaptak kisajátítás vagy államosítás esetére, illetve más olyan állami intézkedésekkel szemben, amelyek potenciálisan kárt okozhatnak nekik. Továbbá, ezek a szerződések független nemzetközi vitarendezést biztosítottak nemzetközi választottbírók előtt. A BIT-ek hatalmas sikernek bizonyultak, számuk robbanásszerűen emelkedni kezdett, különösen az 1970-es és 1980-as években. Elterjedtségük ellenére a BIT-ek meglehetősen sablonosak, többségük megegyező vagy hasonló fogalmakkal és rendelkezésekkel operál.⁶

Az 1990-es évek végére, valamint a 2000-es években viszont egyre inkább nyilvánvalóvá vált, hogy a BIT-ek által biztosított speciális nemzetközi választottbíráskodás nem feltétlenül ideális megoldás. Több érvet is felhozhatunk ellene: egyrésztől teljesen egyoldalú eljárás, csak a külföldi befektető kezdeményezhet eljárást, a fogadó állam kizárólag alperesként jelenik meg, saját követeléseinek érvényesítése tipikusan korlátozott. További adalék, hogy a választottbírók egyfajta „*for-profit*” szereplők, a felek által finanszírozott résztvevői az eljárásnak (szemben a hagyományos bírósági rendszerrel). Az egységes jogértelmezés is hiányzik, sem precedens, sem jogelméleti tézisek nem kötik a választottbírókat a döntéseik indokolásánál. Anyagi jogi szempontból pedig jellemző a BIT-ekre, hogy laza fogalmi rendszert alkalmaznak, nehezen előrevetíthető a választottbírók döntése. Az eljárások ugyanakkor rendkívül költségesek, a „vesztes fizet” elv nem érvényesül, egy-egy befektetésvédelmi ügy után mindkét félnek jelentős eljárási költségeket kell megfizetnie, amely gyakran nagy terhet jelent a fejlődő országok számára. Ha a választottbírók a külföldi befektető javára dönt, akkor pedig a fogadó államnak vaskos kártérítést kell fizetnie. Mivel a *damnum emergens* mellett a *lucrum cessans* károkat is figyelembe veszik a választottbírók a legtöbb esetben, így nem csupán a például kisajátított befektetés értékét kell megtérítenie az államnak, hanem a befektetésből egyébként (a választottbírók megítélése szerint) legitímen várt hasznot is, amitől a külföldi befektető elesett az állami

⁵ INVESTMENT POLICY HUB, Germany - Pakistan BIT.

⁶ VANDEVELDE, 2005. 170-177.o.

intézkedés következtében. Továbbá, a külföldi befektetőnek tipikusan lehetősége van akkor is kezdeményezni az eljárást, ha csupán az utóbbi valósul meg, tehát pusztán profittól esett el az állami intézkedés következtében (például minimálbér-emelés vagy új környezetvédelmi rendelkezések miatt).⁷

Felmerülhet, hogy a fogadó állam egyszerűen nem utasíthatná el a választottbírószági ítéletek végrehajtását, ha úgy találja, hogy azok elfogadhatatlanok. Ugyanis habár az állam vállalt egy végrehajtási kötelezettséget az adott BIT-ben, a gyakorlatban ez inkább politikai-gazdasági döntés lesz, mivel a végrehajtás feltételei az adott állam jogszabályaira és belátására vannak tipikusan bízva, a külföldi befektető nem feltétlen tudja kényszeríteni a kártérítés kifizetésére, ha az állam ellenáll. Ugyanakkor, ez nem jellemző, hisz az elutasítás közvetett gazdasági következményeket vonhat maga után a külföldi befektetőnek köszönhetően. Lehetséges, hogy fekete listára kerül az állam a külföldi befektetők szemében, hiszen nem bízhatnak abban, hogy kellően tisztelni fogja a privilégiumait. Ennek következtében az adott állam jelentős tőkétől, külföldi befektetéstől eshet el, ha rendszeresen elutasítja az ilyesfajta választottbírószági ítéletek végrehajtását. A külföldi tőke zavartalan beáramlása pedig kikerülhetetlen eleme lehet egy adott állam gazdaságának. Továbbá, a végrehajtás elutasítása negatív diplomáciai következményeket is vonhat maga után a külföldi befektető állama részéről.

A fent kifejtett problémák következtében lehet, hogy a fogadó állam szempontjából sokkal egyszerűbb és olcsóbb lenne, ha egyáltalán nem foglalkozik olyan kérdésekkel, amelyek következtében a külföldi befektetőnek kára keletkezhet. Ez alatt azt kell érteni, hogy nem hoz meg olyan jóhiszemű intézkedéseket, amelyek egyébként a közérdek által indokoltak, pusztán a külföldi befektetői reakciótól való félelem miatt, inkább megmarad a jelenlegi szabályozásnál. Ezek az intézkedések sokszor olyan létfontosságú témakörökbe tartoznak, mint a munkajog, helyi közösségek jogai, vagy a környezetvédelmi jog. Emellett pont azokban az államokban amelyek a legjobban szorúlnak rá a külföldi tőkére (fejlődő országok), van a legnagyobb szükség a szabályozás fejlesztésére ezeken a területeken. Így a fejlődő ország egy olyan helyzetbe kényszerülhet, ahol döntenie kell a gazdasági fejlődés és a közérdek érvényesítése között. Ezt a

⁷ FRIEDMAN & LAVAUD, 2018.

jelenséget kifejtő koncepciót nevezik a befektetvédelmi kutatók „*regulatory chill*”-nek, avagy a szabályozás befagyasztásának.

Jelen tanulmány arra fókuszál, hogy röviden bemutassa és megvizsgálja a koncepció fejlődését és változatait, illetve, hogy a jövőben előreláthatólag miként alakul majd a koncepció a rendelkezésre álló ismeretek alapján. Ennek keretében először a koncepció megjelenését vizsgálja, ezt követi a meghatározás, a típusrendszer és végső elemként kiemeli a „*regulatory chill*” legújabb típusát.

I. A „REGULATORY CHILL” MEGJELENÉSE ÉS MEGHATÁROZÁSA

Ahogy már a bevezetésben említésre került, a „*regulatory chill*” koncepciója meglehetősen újkeletű. Ennek köszönhetően több különböző definíciója és típusa létezik, de egységes álláspont még nem alakult ki.⁸ Kezdetben a „*regulatory chill*” név sem volt feltétlen alkalmazva, az úgynevezett „*stuck in the mud*” (iszapban ragadott) kifejezés is használatos volt. Továbbá, először nem is közvetlenül a befektetvédelem témáját érintette a koncepció, hanem elsősorban a WTO és más nemzetközi egyezmények környezetvédelmi erőfeszítésekre gyakorolt állítólagos negatív hatását jelentette. Ebbe természetesen beletartozott a befektetés is, de a kereskedelem és más gazdasági aspektusok is.⁹ Itt még arra helyeződött a hangsúly, hogy a fokozottan globalizált piaci viszonyok között az egyoldalú környezetvédelmi intézkedések a versenyképesség csökkenéséhez vezethetnek, így az államok számára nem kedvező a környezetvédelmi intézkedések bevezetése. A legkorábbi gondolatmenetek szerint ez egyfajta „*race to the bottom*” hatást generálhat potenciálisan (tehát az államok aktívan arra törekednek, hogy lebontsák környezetvédelmi szabályaikat a nagyobb versenyképesség érdekében),¹⁰ de a későbbi elméletek ezt elvetették, inkább arra a következtetésre jutottak, hogy ez nem kellően erős ahhoz, hogy a meglévő szabályozás lebontását indukálja, viszont arra alkalmas, hogy a jövőbeli fejlődést meggátolja, az aktuális jogi helyzetet befagyassza. A „*stuck in the mud*” kifejezés is eredetileg ebből a megközelítésből ered.¹¹

A koncepció fejlesztése viszont nem váratott sokáig magára. A 2000-es évek elejére már a „*regulatory chill*” vagy „*chilling effect*” kifejezés vált a

⁸ BERGE & BERGER, 2019. 9.o

⁹ SCHRAM ET AL., 2018. 3.o.

¹⁰ Lásd például: REVESZ, 1992.

¹¹ ZARBY, 1997.

koncepció domináns megnevezésévé, egyre szélesebb körben vizsgálták a lassan kibontakozó folyamatot a kutatók. Ugyanakkor, ekkoriban még mindig nem teljesen a modern értelmében használt „*regulatory chill*”-ről értekeztek, hanem egy tágabb, de ugyanakkor más szempontból specifikusabb fogalomról, amely pusztán a környezetvédelmi szabályozásra gyakorolt hatását vizsgálta a nemzetközi gazdasági egyezményeknek. A vita viszont már itt is megjelent, habár részben más formában. Míg a fentebb vázolt szempont szerint pont a globalizált körülmények vezettek a jelenség megjelenéséhez, addig más szerzők globális konvergenciát, harmonizációt sürgettek a környezetvédelem kérdésében, mint egy megoldást a „*regulatory chill*”-re.¹² Ezt követően lassan elkezdett kiterjedni a „*regulatory chill*”, túllépett a pusztán környezetvédelmi kérdéseken, már szociális szabályozás viszonylatában is kezdtek foglalkozni a kérdéssel, a külföldi befektetésvédelem pedig egyre erőteljesebben megjelent.¹³ Az elkövetkező években pedig már konkrétan a külföldi befektetésvédelmi választottbíráskodás veszélyei vonatkozásában értelmezték a „*regulatory chill*” fogalmát.

Ennek kapcsán kiemelhető a Tienhaara által 2011-ben megfogalmazott modern „*regulatory chill*” fogalom. A kutató úgy definiálta a „*regulatory chill*”-t, hogy a befektetésvédelmi választottbírásgági eljárás magas (látszólagos) kockázata miatt a fogadó állam nem hoz meg vagy nem hajt végre olyan jóhiszemű intézkedéseket, amelyek a külföldi befektetői érdekekkel ellentétesek, vagy pedig úgy módosítja ezeket az intézkedéseket, hogy az eredeti szándék szerinti cél elérhetetlenné válik, vagy pedig az intézkedés hatékonysága jelentősen csökken.¹⁴

A koncepció jellege miatt viszont potenciálisan érdekesebb inkább meghatározni a „*regulatory chill*” elemeit, semmint egy egységes fogalmat felállítani. Shekhar specifikusan négy eltérő elemet határozott meg 2016-ban, amelyek a „*regulatory chill*” lényegét adják: 1) egy új intézkedés vagy standard bevezetésével kapcsolatos, 2) a befektetésvédelmi választottbíráskodás veszélye vagy félelme fennáll, 3) magában hordozza egy intézkedés megváltoztatását vagy bevezetésének teljes kudarcát, és 4) csak jóhiszemű intézkedések vonatkozásában beszélhetünk róla.¹⁵ Ez az utóbbi elem különösen fontos, hiszen a nem jóhiszemű hozott állami intézkedések (tehát korlátozó, vagy nyíltan, vagy burkoltan diszkriminatív

¹² Lásd például: NEUMAYER, 2001.

¹³ Lásd például: GROSS, 2003.

¹⁴ TIENHAARA, 2011. 5-6.o.

¹⁵ SHEKHAR, 2016. 17-21.o

intézkedések) megakadályozása pontosan a befektetésvédelmi egyezmények egyik fő célja. Tehát szükségszerű egyfajta torzítás jelenléte.

II. A „REGULATORY CHILL” TÍPUSAI

A fogalom körüli bizonytalanságot tükrözi, hogy a kutatók több különböző alfaját is kidolgozták a „*regulatory chill*”-nek, eltérő szempontrendszer alapján. Tienhaara két típust jelölt meg: tág értelemben vett „*regulatory chill*” és specifikus értelemben vett „*regulatory chill*.” A tág értelemben vett „*regulatory chill*” esetében a fogadó állam kormánya és jogalkotói tisztában vannak a befektetésvédelmi választottbíráskodás veszélyével, és ennek megfelelően alakítják intézkedéseiket, jogszabályaikat. Ebben az esetben már azelőtt figyelembe veszik a veszélyeket a jogalkotók, mielőtt egyáltalán hozzákezdenének az intézkedés kidolgozásához. Természetesen, ahogy maga Tienhaara is kiemeli itt, ezt a típust nehéz kutatni, bizonyítani, mivel a kutatóknak kevés rálátása van a fogadó államok belső döntéshozatalai logikájára. A specifikus típus, ahogy neve is mutatja, pedig olyan „*regulatory chill*”-t jelöl, amely bizonyos konkrét intézkedésekre vonatkozik, amiket a fogadó állam már felvetett vagy akár be is vezetett. Ebben az esetben a befagyasztási hatás csak akkor jelentkezne, amikor egy érintett külföldi befektető, vagy netalán külföldi befektetők csoportja, csoportjai, a fogadó állam tudtára adják, hogy ellenzik az intézkedés bevezetését, és így fennáll a befektetésvédelmi választottbíráskodás veszélye is.¹⁶ Ez logikusan sokkal könnyebben nyomon követhető és kutatható a szakemberek számára, mivel adottak konkrét intézkedések és az ezekkel szembeni befektetői ellenállás potenciálisan a média és nyilvánosság révén jobban követhető. Az eredmény is egyértelműbb, hiszen ha az intézkedés átalakul vagy visszavonásra kerül, akkor feltételezhető a külföldi befektetői hatás a helyzet pontos körülményeitől függően, megvalósulhat a specifikus „*regulatory chill*” az ilyen esetekben. Ezért a kutatók is tipikusan jobban erre a „*regulatory chill*” formára koncentrálnak.

Az elmúlt évtized folyamán a „*regulatory chill*” típusait tovább fejlesztették, a hármas felosztás népszerű megközelítéssé vált, építkezve a fent vázolt kettős kategorizálásra. Ez a felosztás tipikusan három elemből épül fel: „*anticipatory chill*” (megelőző befagyasztás), „*specific response chill*” (specifikus válasz befagyasztás) és „*precedential chill*” (precedens alapú

¹⁶ TIENHAARA, 2011. 1-2.o.

befagyasztás). A megelőző befagyasztás hasonló a fentebb már leírt tág értelemben vett „*regulatory chill*”-hez: a fogadó állam már az intézkedés előtt figyelembe veszi a befektetésvédelmi választottbíráskodás veszélyét és ahhoz próbálja igazítani a meghozandó intézkedést (vagy egyenesen elveti azt). A specifikus válasz befagyasztás pedig szintén hasonló a specifikus értelemben vett „*regulatory chill*”-hez: egy konkrét, már felvetett intézkedés kapcsán felmerül a befektetésvédelmi választottbíráskodás tényleges veszélye a külföldi befektetői tiltakozáson keresztül, és ennek következtében az intézkedés elvetésre kerül, visszavonják vagy lényegesen átalakítják. A precedens alapú befagyasztás viszont a korábbiakhoz képest egy újkeletű megközelítés: ennek lényege az, hogy a fogadó állam hasonlóan viselkedik a megelőző befagyasztáshoz, de a befagyasztás alapja egy már lezárt befektetésvédelmi választottbíráskodási ügy lesz, amely nem is feltétlen az adott fogadó államot érintette.¹⁷ Ennek a három kategóriának alternatív neveket is kidolgoztak, mint például Tienhaara újabb felosztása: „*internalization chill*” (az „*anticipatory chill*” megfelelője), „*threat chill*” („*specific response chill*” megfelelője) és a „*cross-border chill*” (a „*precedential chill*” megfelelője).¹⁸ Az utóbbi kapcsán viszont érdemes megemlíteni, hogy a „*cross-border chill*” szűkebb fogalom mint a „*precedential chill*.” Konkrétan olyan szempontból, hogy a „*cross-border chill*” csak az olyan befagyasztásra vonatkozik, amely egy másik fogadó államot érintő jogesetéből ered. Részletesebben kifejtve, a feltételezés az, hogy ha egy fogadó államot hátrányosan érinti a befektetésvédelmi választottbíráskodás egy konkrét esetben, akkor a hasonló intézkedéseket fontolgató környező államok elzárkóznak majd ezeknek az implementációjától, megvalósítva a „*regulatory chill*” egy formáját.¹⁹

III. A HATÁRON ÁTNYÚLÓ BEFAGYASZTÁS, MINT A „REGULATORY CHILL” LEGÚJABB FAJTÁJA

A határon átnyúló befagyasztás, avagy „*cross-border chill*” aktualitásait érdemes szemügyre venni. Ahogy az általános koncepció körül is kialakult egy folyamatos vita a szakértők között, úgy a határon átnyúló befagyasztás is elnyerte a saját vitáit. Mivel ez a „*regulatory chill*” egyik legújabb

¹⁷ SHEKHAR, 2016. 22-24.o. SCHRAM ET AL., 2018. 3.o.

¹⁸ TIENHAARA, 2018. 233-239.o.

¹⁹ IBID. 237-239.o.

megközelítése, így a tanulmány szempontjából is külön figyelmet érdemel. A körülötte lévő vita megértésével betekintést nyerhetünk a szabályozási befagyasztás újdonságaiba.

A határon átnyúló befagyasztás vonatkozásában érdekesnek tekinthető hogy néhány ügy köré csoportosult a vita. A „*regulatory chill*” más típusai esetében tipikusan sokkal szélesebb a kör, a koncepció bizonyítását vagy tagadását esetek nagy számával próbálják igazolni. A „*cross-border chill*” (illetve a „*precedential chill*”) esetében viszont három olyan lényegesebbnek tekinthető ügyet tudunk felhozni, ami szorosan illeszkedik a szabályozási befagyasztási kategóriába, és kivívta a szakértők figyelmét a fogalom vonatkozásában.²⁰

Az első ilyen ügy a *Dow v. Canada*.²¹ Időben meglehetősen korai a másik kettőhöz képest (2011 májusában zárult az eset), és a külföldi befektető által követelt összeg meglehetősen csekély a befektetésvédelmi választottbíráskodás magas követeléseihöz képest (mindössze két millió amerikai dollár), de ennek ellenére megemlíthetünk vele kapcsolatban néhány olyan elemet, ami ha nem is pontosan a „*cross-border chill*” potenciális jellemzőire vonatkoztatható, de a tágabb és szorosan kapcsolódó „*precedential chill*” típus jellemzőire igen. Ebben az esetben az amerikai Dow cég egy rovarirtó szer kapcsán perelte be Kanadát, pontosabban az egyik tartománya (Québec) által bevezetett szabályozás miatt, a NAFTA (Észak-amerikai Szabadkereskedelmi Egyezmény) 11. fejezete alapján, amely az egyezményben résztvevő országok (Amerikai Egyesült Államok, Kanada, Mexikó) befektetőire ruház bizonyos jogokat. Jelen helyzetben a minimum elbánási standardra és a kisajátításra vonatkozó cikkelyek megsértését kérte számon a külföldi befektető. Québec az úgynevezett „*Québec Pesticides Management Code*”-ban korlátozta bizonyos növényirtó szerek magáncélú alkalmazását. Ebbe beletartozott a Dow AgroSciences által forgalmazott 2,4-D növényirtó is. Az eset végső soron peren kívüli megegyezéssel zárult.

A *Dow* ügy relevanciáját az adja, hogy Kanada többi tartománya hasonló növényirtó szer korlátozó intézkedéseket fontolgatott a Dow cég perlése körüli időszakban.²² Tehát felmerülhet a precedens alapú befagyasztás kísérletének gyanúja, annak ellenére, hogy a követelt összeg szinte jelképes értékű volt befektetésvédelmi választottbíróági mércével, hiszen 2017-ben az átlagos külföldi befektetői követelés 719.334.000

²⁰ IBID. LAVRANOS, 2016 I. LAVRANOS, 2016 II.

²¹ DOW AGROSCIENCES LLC VS. GOVERNMENT OF CANADA

²² COOPER ET AL., 2014. 6-7.o.

amerikai dollár volt a *Yukos v. Russia* ügyek kizárásával. A perköltségek pedig már önmagukban is túltesznek a kétmillió amerikai dolláron, mindkét fél számára átlag 4-6 millió amerikai dollár az eljárási költség, illetve közel egy millió amerikai dollár a választottbírói díjak.²³ Viszont lehet, hogy a Dow célja nem is feltétlen a kártérítés elnyerése volt, elképzelhető hogy a valódi célkitűzés a többi kanadai tartomány megfélemlítése volt. Ugyanakkor, ezt az elméletet gyengíti az a tény, hogy nem volt tapasztalható lényegi behatás a többi tartománynál a növényirtó szerek szabályozása kapcsán az ügy következtében.²⁴ Potenciális ellenérv lehet ez ellen, hogy mivel a tartományok a fogadó államokkal ellentétben nem „saját bőrükön” tapasztalják a befektetésvédelmi választottbíráskodás pénzügyi hatásait (hiszen a szövetségi állam fogja ezt elszenvedni), ezért itt ugyan valóban nem beszélhetünk precedens alapú befagyasztásról, de ez nem feltétlenül zárja ki a koncepció alkalmazását ha fogadó államok csoportjáról van szó (tehát a határon átnyúló befagyasztás kategória).

Ez utóbbi kapcsán a *Dow* ügynél lényegesen nagyobb visszhangot váltott ki a Philip Morris dohánycégcsalád két egymás követő befektetésvédelmi ügye, a *Philip Morris v. Australia*²⁵ és a *Philip Morris v. Uruguay*.²⁶ Mindkét esetben dohánytermékek szabályozásáról, és azon belül is főképp a „plain packaging” (egyszerű csomagolás) kérdéséről szoltak az ügyek. Időben a *Philip Morris v. Australia* zárult hamarabb (2015), és egy évvel később követte a *Philip Morris v. Uruguay* (2016). Az első eset tekintetében az ügy nem jutott át érdemi kérdésekre, a választottbíróóság úgy ítélte meg, hogy a Philip Morris cégcsoport rosszhiszeműen átalakította a belső tulajdonosi hálózatát (az ausztrál leányvállalat feletti tulajdonosi jogokat csak 2011 elején, nem sokkal a befektetésvédelmi választottbíróesági eljárás megindítása előtt, szerezte meg a Philip Morris Asia), hogy alkalmazhassák az Ausztrália - Hong Kong BIT-et az eljárás jogalapjaként. A *Philip Morris v. Uruguay* esetében már tovább jutott a cégcsalád, érdemi kérdésekről is hosszasan értekeztek a választottbírók, de végül itt is a fogadó állam javára hoztak döntést.

Hogyan jelenik meg ezekben az ügyekben a határon átnyúló befagyasztás? A *Philip Morris v. Australia* esetében annak lehetősége merült

²³ HODGSON & CAMPBELL, 2017.

²⁴ COOPER ET AL., 2014. 7.o.

²⁵ Philip Morris Asia Limited v. The Commonwealth of Australia.

²⁶ Philip Morris Brands Sàrl, Philip Morris Products S.A. and Abal Hermanos S.A. v. Oriental Republic of Uruguay.

fel, hogy Új-Zéland, az Európai Unió, az Egyesült Királyság és Írország tekintetében lehet fennáll a befagyasztás az ügy következtében (mindegyik tervezte az adott időszakban az egyszerű csomagolás esetleges bevezetését). Az Európai Unió esetében egyértelmű cáfolata történt annak, hogy a Bizottság az akkor még folyamatban lévő ügy eredményére várna a dohánytermékekről szóló irányelv-tervezet kapcsán. Az Egyesült Királyság tekintetében bizonytalan a kihatás (többszörös, elhúzódo kutatások), Írország pedig már az eset lezárása előtt meghozta a saját szabályozását a téren. Új-Zéland esetében viszont érdekesen kiemelhető, hogy habár végül is követte Ausztrália példáját, az állam bizonyítottan szoros figyelemmel kísérte az eljárást, és a végső döntésüket a szabályozásról is csak azután hozták meg miután Ausztrália javára döntött a választottbíróság.²⁷

A második ügy, a *Philip Morris v. Uruguay* tekintetében pedig a feltételezés arra vonatkozott, hogy a környező latin-amerikai országok (amelyek hasonló, dohányzással összefüggő közegészségügyi problémával küszködtek mint Uruguay) elállnak-e majd a hasonló szabályozás bevezetésétől. Habár Uruguay végső soron győztesen került ki a választottbírósági eljárásból, lényeges megemlíteni, hogy a Bloomberg Alapítvány támogatása nélkül nem tudta volna fedezni az eljárás költségeit, és inkább megváltoztatta volna a vitatott intézkedést.²⁸ Tekintettel a legtöbb latin-amerikai ország pénzügyi helyzetére, ez igen vaskos érvként szolgál a „*cross-border chill*” mellett. Ugyanakkor, az eset következményei ilyen téren még nem egyértelműek, még néhány évre szükség lesz a következmények teljes feltérképezéséhez.

KONKLÚZIÓ

A szabályozás befagyasztása, a „*regulatory chill*”, a „*chilling effect*” koncepciója jelentős fejlődésen ment keresztül az elmúlt húsz év folyamán. A kezdeti környezetvédelem-orientált, de ugyanakkor tág koncepciót fokozatosan felváltotta egy mindenféle kérdéssel foglalkozó, de befektetésvédelmi választottbírászkodásra reagáló elképzelés. Legújabb szereplőként pedig megjelent a határon átnyúló befagyasztás, mint új kategória. Ez a fejlődési folyamat még közel sem ért a végéhez, ahogy szaporodnak a befektetésvédelmi választottbírászkodási ügyek, úgy fog

²⁷ GRUSZCZYNSKI, 2014. 245-246.o.

²⁸ TAVERNISE, 2013.

alakulni a koncepció is. Tekintettel a kérdéskör nemzetközi jellegére, egységes álláspont vélhetően nem fog kialakulni a szakértők között.

A szerző véleménye szerint a „*regulatory chill*” körüli viták csak fokozódni fognak az elkövetkező években, kapcsolódva a befektetésvédelmi választottbíráskodás elleni általános kritika mellé. Ennek hatását már láthatjuk a CETA-ban is, a Kanada és Európai Unió között született szabadkereskedelmi egyezményben, ahol a befektetésvédelemmel foglalkozó fejezet már nem is a választottbíráskodást alkalmazza, hanem egy új vitarendezési metódust.²⁹ Ugyanakkor, a szabályozási befagyasztás még mindig törekeny koncepció. Ahogy a „*cross-border chill*” kapcsán bemutatásra került, egy-egy ügy visszhangja nem mindig kimutatható egyértelműen, vagy pedig egyszerűen nincs is látszólag. Például a *Philip Morris v. Australia* esetében Új-Zélandra látszólag kihatott az ügy, de nem olyan szinten ahogy az a „*regulatory chill*” legeltökéltebb támogatói feltételezik, a szabályozás végső soron átment. A többi ország esetében pedig nem volt bizonyítható hatás.

A most kezdődő évtized előreláthatólag markánsan meg fogja határozni a „*regulatory chill*” koncepcióját. Attól függően hogy miként alakulnak egyrésztől maguk a jogesetek, másrésztől pedig hogy manifesztálódik-e egy „*downward turn*”, el fognak-e az államok fordulni a választottbíráskodási eljárástól a kritika következtében, megfigyelhetjük majd az elmélet megerősödését vagy pedig drámai meggyengülését is. A befektetésvédelmi választottbíráskodási közösség és támogatóik továbbra is kitartanak a szisztéma létjogosultsága mellett, a kritikusi hangok pedig szintén erősödnek. A szerző álláspontja az, hogy függetlenül a mindkét oldal által produkált jövőbeli bizonyítékoktól, valamilyen szinten mindig is jelen lesz a jelenség létezésének kérdése, mint a globalizációs folyamatok körüli viták egyik állandó csatamezője. Nehezen megragadható volta erőssége és gyengesége is egyben.

FELHASZNÁLT IRODALOM

BERGE, TARALD LAUDAL & BERGER, AXEL (2019): Does investor-state dispute settlement lead to regulatory chill? Global evidence from environmental regulation. Elérhető: <https://www.peio.me/wp->

²⁹ EC, 2019.

- [content/uploads/2019/01/PEIO12_Paper_78.pdf](#) (Letöltve: 2020.03.18).
- COOPER, KATHLEEN, BELL-PASHT, KYRA, NADARAJAH, RAMANI, MCCLENAGHAN, THERESA (2014): Seeking a Regulatory Chill in Canada: The Dow Agrosociences NAFTA Chapter 11 Challenge to the Quebec Pesticides Management Code, Golden Gate U. Env'tl. L. J. Vol.7.
- DOW AGROSCIENCES LLC VS. GOVERNMENT OF CANADA. Elérhető: <https://www.italaw.com/cases/3407> (Letöltve: 2020.03.23).
- EC (2019): Trade: European Court of Justice confirms compatibility of Investment Court System with EU Treaties, Press Release. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_2334 (Letöltve: 2020.04.08).
- FRIEDMAN, MARK W & LAVAUD, FLORIANE (2018): Damages Principles in Investment Arbitration, Global Arbitration Review. Elérhető: <https://globalarbitrationreview.com/chapter/1177418/damages-principles-in-investment-arbitration> (Letöltve: 2020.03.15).
- GROSS, STUART (2003): Inordinate Chill: BITS, Non-NAFTA MITS, and Host-State Regulatory Freedom – An Indonesian Case Study, Mich. J. Int'l L. Vol.24.
- GRUSZCZYNSKI, LUKASZ (2014): Australian Plain Packaging Law, International Litigations and Regulatory Chilling Effect, European Journal of Risk Regulation Vol.5. No.2. DOI azonosító: <https://doi.org/10.1017/S1867299X00003688>
- HODGSON, MATTHEW, CAMPBELL, ALASTAIR (2017): Damages and Costs in Investment Treaty Arbitration Revisited, Global Arbitration Review. Elérhető: <https://globalarbitrationreview.com/article/1151755/damages-and-costs-in-investment-treaty-arbitration-revisited> (Letöltve: 2020.03.24).
- INVESTMENT POLICY HUB, Germany - Pakistan BIT. Elérhető: <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaties/bilateral-investment-treaties/1732/germany---pakistan-bit-1959> (Letöltve: 2020.03.12).
- LAVRANOS, NIKOS (2016, I): The Deafening Silence of the Anti-ISDS Groups After the Philip Morris Decision, Kluwer Arbitration Blog. Elérhető: <http://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2016/02/24/the->

[deafening-silence-of-the-anti-isds-groups-after-the-philip-morris-decision/](#) (Letöltve: 2020.03.22).

LAVRANOS, NIKOS (2016, II): The „regulatory chill” argument failed – yet again, Kluwer Arbitration Blog. Elérhető: <http://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2016/08/18/after-philipp-morris-ii-the-regulatory-chill-argument-failed-yet-again/> (Letöltve: 2020.03.23).

MEYER, KLAUS E. (2015): Foreign Direct Investment in Emerging Economies, Policy Discussion Paper, Emerging Markets Forum. DOI azonosító: [10.1016/B978-0-08-097086-8.71046-4](https://doi.org/10.1016/B978-0-08-097086-8.71046-4)

NEUMAYER, ERIC (2001): Do Countries Fail to Raise Environmental Standards? An Evaluation of Policy Options Addressing Regulatory Chill, International Journal of Sustainable Development Vol.4 No.3. DOI azonosító: <https://doi.org/10.1504/IJSD.2001.004446>

PHILIP MORRIS ASIA LIMITED V. THE COMMONWEALTH OF AUSTRALIA, UNCITRAL, PCA Case No. 2012-12. Elérhető: <https://www.italaw.com/cases/851> (Letöltve: 2020.03.28).

Philip Morris Brands Sàrl, Philip Morris Products S.A. and Abal Hermanos S.A. v. Oriental Republic of Uruguay, ICSID Case No. ARB/10/7. Elérhető: <https://www.italaw.com/cases/460> (Letöltve: 2020.03.28).

REVESZ, RICHARD L. (1992): Rehabilitating Inter-State Competition: Rethinking the 'Race to the Bottom', New York University Law Review Vol.67.

SCHRAM, ASHLEY, FRIEL, SHARON, VANDUZER, J. ANTHONY, RUCKERT, ARNE, LABONTÉ, RONALD (2018): Internalisation of International Investment Agreements in Public Policymaking: Developing a Conceptual Framework of Regulatory Chill, Global Policy Vol.9 No.2. DOI azonosító: <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12545>

SHEKHAR, SATWIK (2016): 'Regulatory Chill': Taking Right to Regulate for a Spin, Centre for WTO Studies, WP/200/27. Elérhető: [http://wtocentre.iift.ac.in/workingpaper/%27REGULATORY%20C HILL%20E2%80%99%20TAKING%20RIGHT%20TO%20REGULA TE%20FOR%20A%20SPIN%20\(September%202016\).pdf](http://wtocentre.iift.ac.in/workingpaper/%27REGULATORY%20C HILL%20E2%80%99%20TAKING%20RIGHT%20TO%20REGULA TE%20FOR%20A%20SPIN%20(September%202016).pdf) (Letöltve: 2020.03.25).

TAVERNISE, SABRINA (2013): 'Tobacco Firms' Strategy Limits Poorer Nations' Smoking Laws, New York Times. Elérhető: <https://www.nytimes.com/2013/12/13/health/tobacco-industry-tactics-limit-poorer-nations-smoking-laws.html> (Letöltve: 2020.04)

- TIENHAARA, KYLA (2011): Regulatory Chill and the Threat of Arbitration: A View from Political Science. In Brown, Chester – Miles, Kate szerk.: Evolution in Investment Treaty Law and Arbitration. Cambridge University Press. DOI azonosító: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139043809.034>
- TIENHAARA, KYLA (2018): Regulatory Chill in a Warming World: The Threat to Climate Policy Posed by Investor-State Dispute Settlement, Cambridge University Press. DOI azonosító: <https://doi.org/10.1017/S2047102517000309>
- VANDEVELDE, KENNETH J. (2005): A Brief History of International Investment Agreements, U.C. Davis Journal of International Law & Policy Vol.12. DOI azonosító: [10.1093/acprof:oso/9780195388534.003.0001](https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780195388534.003.0001)
- VÍG ZOLTÁN (2018): The Importance of Foreign Direct Investments and Instruments for their Protection, Hungarian Journal of Legal Studies Vol.59. No.4. DOI azonosító: <https://doi.org/10.1556/2052.2018.59.4.8>
- ZARBY, LYUBA (1997): Stuck in the Mud? Nation-States, Globalization and the Environment, Special Reports, Nautilus Institute. Elérhető: <https://nautilus.org/napsnet/napsnet-special-reports/stuck-in-the-mud-nation-states-globalization-and-the-environment-2> (Letöltve: 2020.03.19).

A NEMZETKÖZI EGYÜTTMŰKÖDÉS JELENTŐSÉGE AZ ŰRTEVÉKENYSÉGBEN – MŰSZAKI ELEMZÉSEN KERESZTÜL BEMUTATVA

The Importance of International Cooperation in Space Activities
– Presented via a Technical Analysis

Horváth Attila¹

Absztrakt: A világűr a nemzetközi jog alapján az emberiség közös öröksége, így természetes, hogy még a nemzeti űrtevékenységi programokban is jelentős szerepet kap a nemzetközi együttműködés, két- vagy többoldalú kapcsolatok formájában. A legjelentősebb űrutazó nemzetek is így tesznek. Magyarország is bejelentette, hogy növelni kívánja űrtevékenységének intenzitását, és új, ambiciózus célokat tűzött ki. Jelen tanulmány arra kíván rávilágítani, hogy a technikai szakemberek munkássága ehhez önmagában nem elegendő, mert a természet törvényei maguk teszik szükségessé, hogy a sikert a nemzetközi kapcsolatok területén folytatott tevékenységgel is megalapozzuk.

Kulcsszavak: nemzetközi együttműködés, űrtevékenységek, Magyarország, Lengyelország, Spitzbergák-szerződés, Antarktisz

Abstract: According to international law, outer space is the common heritage of mankind. Therefore, it is natural that even within national space programs one can identify significant international cooperation in the form of bi- or multilateral relations. This can also be detected in the practice of the greatest space-faring nations. Hungary has also announced its plan on increasing the intensity of national space activities, and set new, ambitious

¹ Magyar Honvédség Modernizációs Intézet, Nemzeti Közszerzési Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola (hallgató), Debreceni Egyetem (címzetes docens). E-mail címe: attila@horvath.space
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9768-5357>

A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tára oldalán: <https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=10072657&view=simpleList>

goals. The aim of the paper is to shed light on the fact that the work of technology experts in itself is not enough to reach such goals, since by the very laws of Nature international relations will also be necessary to build the foundations of success.

Keywords: international cooperation, space activities, Hungary, Poland, Spitzbergen Treaty, Antarctica

BEVEZETÉS

Magyarország évtizedek óta műszakilag jelentős szerepet tölt be a nemzetközi űrtevékenységekben.² A rendszerváltás előtt megalapozott szaktudást sikerült átmenteni a kilencvenes-kétezres évek időszakára, majd a 2010-es években tovább fokozni. Mára három önálló magyar űreszköz, műhold is feljutott a világűrbe, amelyek a szakterület láthatóságát tovább fokozták a nem szakmai közösség körében is.

Az űrtevékenységeket a köztudat mindig is a tudomány és a technológia illetékességi területébe sorolta, ezért sokakban meglepődést keltett, amikor 2018-ban a terület kormányzati irányítása a Külgazdasági és Külügyminisztériumhoz került. Az elsőre meglepőnek tűnő döntés azonban egyáltalán nem indok nélküli: egyrészt a világűr a nemzetközi jog alapján az emberiség közös öröksége, vagyis elkerülhetetlen a nemzetközi együttműködés akkor, ha valamely nemzet itt akar tevékenykedni.³ De a kényszeren túl a nemzetközi együttműködés komoly szinergisztikus hatással is bír, mert más nemzetekkel együttműködve sokkal hatékonyabban és eredményesebben lehet az űrműveleteket végrehajtani – hiszen a Föld körüli tér globális kiterjedésű, viszont egyetlen földi nemzet sem rendelkezik azzal a képességgel, hogy egymaga mindenhol jelen legyen (még a legkiterjedtebb űrművelési eszközrendszerrel rendelkező Egyesült Államok is igénybe veszi más nemzetek földi létesítményeit űrrendszerei támogatásához).

A magyar űrambíciókat korábban soha nem látott szintre emelte a Külgazdasági és Külügyminisztérium vezetője, Szijjártó Péter, amikor az Európai Űrügynökség Space19+ konferenciáján bejelentette a közeljövő magyar űrtevékenységi irányait.⁴ Jelen cikk az itt megtett bejelentés tartalmára építve, egy műszaki elemzésen keresztül világít rá arra, hogy a

² KÁRPÁTI, 2019.

³ SARKADI, 2020.

⁴ KÜLGAZDASÁGI ÉS KÜLÜGYMINISZTERIUM, 2019.

sikeres nemzetközi kapcsolatépítés milyen komoly mértékben képes fokozni az űrműveleti technikai képességeket.

A cikk technikai tartalmának megértéséhez segítséget nyújtanak a <https://horvath.space/svalbard> honlapon megtalálható videók, amelyek a dinamikus szimulációkat mutatják be. Az űrtevékenységekben kevésbé járatos érdeklődő olvasóknak javasolt a <https://horvath.space/geomview-savi-intro/> oldal felkeresése is, ami bemutatja a SaVi szimulációs szoftver eredménytermékeit.

I. MŰSZAKI ÖSSZEFOGLALÓ

A békés célú űrtevékenységek egyik legismertebb formája a távérzékelés, vagyis a földfelszín és a légkör adatainak begyűjtése a világűrből. Számos polgári, biztonsági és katonai alkalmazása van, emiatt egyszerre piacépés és nemzetbiztonsági szempontból is jelentős tevékenységről van szó.

A legtöbb távérzékelő műhold alacsony Föld körüli pályán, a földfelszín felett néhány 100 km-es magasságban kering. A röppálya gyakran poláris, vagyis áthalad a sarkvidékek felett is. Ennek egyrészt az alkalmazásból eredő oka van (az Északi-sarkvidék egyre növekvő gazdasági és politikai jelentősége), másrészt az égimechanikai törvényszerűségek is közrejátszanak ebben: egy megfelelően beállított poláris röppálya napszinkron is lehet, vagyis az optikai távérzékelő műholdak mindig azonos megvilágítottság mellett tudják vizsgálni a felszínt, az aktív radaros távérzékelő műholdak pedig a nappalt az éjszakától elválasztó terminátorsíkra illesztett pályán haladva folyamatosan energiát tudnak termelni a napelemeikkel.⁵

A poláris napszinkron alacsony Föld körüli pálya hátránya azonban, hogy a műhold viszonylag rövid ideig, alkalmanként csak néhány percig tartózkodik az adatletöltő állomások antennáinak látókörében. Így a műhold hiába járja be az egész földkerekséget, csak annyi hasznos adatot tud szolgáltatni, amennyit a rövid idő alatt le lehet róla tölteni. A műhold üzemi állapotát is csak akkor lehet ellenőrizni, befolyásolni, illetve új mérési feladatprogramot feltölteni, amikor a földi állomás hatókörében tartózkodik. Minél közelebb van a földi állomás az Egyenlítőhöz, annál kevesebbszer tud

⁵ ESA, 2020.

kapcsolatot létesíteni a műholddal egy napon belül – és fordítva, minél közelebb van a sarkvidékekhez, annál többször.

Azonban az adatokat a műholdról nem elég letölteni, azokat el is kell juttatni oda, ahol fel tudják dolgozni, a hasznosítható termékeket, elemzéseket elő tudják állítani. Biztosítani kell tehát, hogy a letöltő földi állomás(ok) és a feldolgozó központ között jó távközlési kapcsolat legyen. Logikus megoldás a sarkvidékekre telepíteni a fentebb leírt okokból a letöltő állomásokat, de jellemzően ezeken a helyeken a megfelelő távközlési kapacitás nehezen biztosítható. A távolságot és a földi időjárási viszonyokat le tudja győzni a műholdas távközlés, de az Egyenlítő feletti geostacionárius pályán keringő távközlési műholdak⁶ által belátott terület a Föld görbülete miatt korlátozott. Ennélfogva meg kell találnunk azokat a legészakibb és legdélibb pontokat, ahol reálisan, a helyi adottságokat és lehetőségeket is figyelembe véve úgy tudjuk elhelyezni a letöltő állomásokat, hogy azok minél többször tudjanak kapcsolatot teremteni a távérzékelő műholddal, miközben még látják a távközlési műholdat is.

Jelen tanulmány készítése során abból indultam ki, hogy Magyarország, összhangban Sziijártó Péter miniszter sevillai bejelentésével, alacsony Föld körüli pályán keringő távérzékelő műholdakat (jelen vizsgálatban csak egy műhold szerepel, de a szám tetszőlegesen növelhető a rendszerarchitektúra változatlanul tartása mellett) és legalább egy geostacionárius pályán keringő távközlési műholdat tervez megvalósítani. Kizárólag Magyarország területén telepített letöltő földi állomás mellett a távérzékelő műhold képességei nem használhatóak ki optimálisan, ezért két további állomással terveztem, egyet az északi és egy másikkal a déli féltekén.

A távérzékelő műhold napszinkron poláris alacsony Föld körüli körpályán kering, pályamagassága 574 km, a pályasík hajlásszöge az Egyenlítő síkjához képest 97,7 fok. Ez csak egy példa, a műhold alacsonyabb pályára is helyezhető (a hajlásszöget ekkor kismértékben módosítani kell a napszinkronitás megtartásához). Alacsonyabb magasságból jobb felbontással lehet végrehajtani a távérzékelő feladatokat, de megnehezedik a kapcsolattartás a földi állomásokkal (kisebb a belátott terület átmérője). A távközlési műholdat a hasznosítás céljából Magyarország részére kijelölt 4 fok nyugati hosszúság felett elhelyezkedő geostacionárius pályaszakaszra helyeztem (jelenleg a hasznosítás bérbeadással történik, de nincs elméleti akadálya a közös hasznosításnak, két

⁶ CLARKE, 1945., 305-308.o.

műhold egy névleges pozícióban való üzemeltetésének, csak a gyakorlati koordinációt kell szakszerűen elvégezni).

Letöltő és vezérlő földi állomásként 4 helyszínt vettem számításba:

1. Magyarország (északi szélesség 47 fok, keleti hosszúság 19 fok⁷): a legegyszerűbben kivitelezhető, de a négy közül a legrosszabb kapcsolat-tartási lehetőséget biztosítja.

2. *Polish Polar Station*, Svalbard-szigetek (északi szélesség 77 fok, keleti hosszúság 15 fok 33 perc⁸): a nemzetközi jog alapján elvileg lehetséges, többoldalú megállapodásban kell szabályozni a részleteket.

3. *Henryk Arctowski Polish Antarctic Station*, György király sziget (déli szélesség 62 fok 10 perc, nyugati hosszúság 58 fok 28 perc) vagy

4. *Troll Station*, Maud Királynő föld (déli szélesség 72 fok, keleti hosszúság 2 fok 32 perc): a nemzetközi jog alapján elvileg lehetséges, kétoldalú megállapodásban kell szabályozni a részleteket.

II. EGY LETÖLTŐ-VEZÉRLŐ ÁLLOMÁS ÁLTALÁNOS BEMUTATÁSA

Figyelemmel a kor adta technikai lehetőségekre, a sarkvidékekre kihelyezett letöltő-vezérlő állomások felügyelet nélkül, távvezérléssel és autonóm üzemmel kialakíthatók. Ez a távüzemeltetés a magyarországi vezérlőállomásról történik. Így a helyszínen üzemeltető állománynak nem kell tartózkodnia, csak az időszakos karbantartások és az esetleges javítások idejére kell ott megjelenni. Azért, hogy a meghibásodások esetén a javítás ne jelentsen időkényszert, észszerű tartalékolással kell az állomásokat megtervezni és kivitelezni. Továbbá ebből a szempontból fontos az is, hogy bármely letöltő-vezérlő állomás kiesése esetén a távérzékelő műhold nem válik használhatatlanná, hiszen a többi állomás képes fenntartani a kapcsolatot, csak a letöltési kapacitás csökken. Emiatt is fontos, hogy minél több, és a sarkvidéki állomások esetén északi és déli helyszín is legyen, mert az évszakok szembenállása lehetővé teszi a karbantartások megfelelő ütemezését és a szélsőséges időjárás okozta károsodások is várhatóan időben eltoltan jelentkeznek.

Egy állomás alapvetően négy alrendszerre bontható:

1. Távérzékelő műhold követő antennarendszer: ez tartja a kapcsolatot az alacsony Föld körüli pályán keringő távérzékelő műhoddal,

⁷ Ez a koordinátpár csak jelképes, mert az állomás pontos helyszíne a szimuláció szempontjából nem fontos.

⁸ Ez és a további koordinátpárok pontosak, mert az állomások helyszíne ismert.

biztosítja az adatok letöltését és a távparancsok felsugárzását. Egy műhold esetében is legalább két antenna létesítendő, mert a követő mechanika érzékeny a meghibásodásra, több műhold esetén az áthaladási idők függvényében határozható meg, hogy kell-e több antenna.

2. Távközlési műhold antenna: ez tartja a kapcsolatot a geostacionárius pályán keringő távközlési műhoddal, biztosítja, hogy a letöltött adatok eljussanak Magyarországra, a távparancsok pedig Magyarországról az állomásra. Ez az antenna nem követő, nem motorizált, hanem állandóan a műhold irányába állított (a geostacionárius műholdnak csak minimális a relatív elmozdulása az állomáshoz képest, ezért egy megfelelően megválasztott antenna mindig a látószögében tudja azt). Emiatt a meghibásodási lehetőségek jelentősen kisebbek.

3. Antennavezérlő és adattároló rendszer: ez a számítógép tárolja a távérzékelő műhold aktuális (folyamatosan frissített) pályaparamétereit, így tudja kiszámítani, mikor merre látható a műhold, és beállítani az antennát a kívánt irányba, így követve azt. Amennyiben megszakadna a kapcsolat Magyarországgal, akkor is lehetséges a műhold követése a legutóbbi tárolt pályaparamétersor alapján, illetve megfelelően felszerelt állomás maga is képes követésbe venni a műholdat még akkor is, ha a pályaparamétersor nem teljesen aktuális. Az adattároló rendszer tárolja a távparancsokat addig, amíg azt a műholdra fel nem tudja sugározni, illetve tárolja a letöltött adatokat azok sikeres átviteléig.

4. Támogató és kiszolgáló infrastruktúra: ez magába foglalja az antennákat az időjárás hatásaitól védő gömb-burkolatokat (radomokat), illetve a számítógéprendszert befogadó építményt (célszerűen egy, az időjárási hatásoknak ellenállni képes acélkonténert vagy hasonló, előre összeszerelt struktúrát), energiaellátó rendszert, összekötő kábeleket és megfigyelő kamera-szenzor rendszert.

A konkrét építészeti kialakításban szükséges lesz igénybe venni a bázisok jelenlegi üzemeltetőinek szakmai segítségét, mert a sarkvidéki építkezés módszerei esetenként jelentősen eltérnek a mérsékelt égövben megszokottaktól.

III. AZ ÉSZAKI FÉLTEKE: SVALBARD-SZIGETEK

A ma Svalbard-szigeteknek nevezett területet a holland Willem Barentsz fedezte fel 1596-ban, és nevezte el Spitzbergáknak. Először 1629-ben szálltak itt partra az angolok, majd két és fél évszázadon át angol, dán,

holland, norvég, orosz és francia bálna-, rozmár, jegesmedve- és sarkiróka-vadászok építettek először nyári táborokat, majd egész évben használható bázisokat. A XIX. század végén jellemzővé vált a turizmus, és megkezdődött a szénbányászat, ekkor már amerikai részvétellel is. A szigetcsoport azonban terra nullius volt a nemzetközi jog szempontjából, mivel habár több ország is hasznosította gazdaságilag, egyik sem gyakorolt felette felségjogot, és a szigetnek őslakossága sem volt. A XX. század elején tárgyalások kezdődtek a felségjog kérdéséről, Oroszország és Norvégia egyaránt saját területeként kívánta elismertetni azt.⁹

Az első világháború megszakította a tárgyalásokat, viszont a Párizs környéki béketárgyalásokhoz kapcsolódóan végre sor került a jogi státusz rendezésére is. A Spitzbergák-szerződés¹⁰ (a szigetcsoport eredeti neve került a szerződés címébe) alapján 1925. augusztus 14. óta Norvégia gyakorol felségjogot a terület felett, a szigetcsoport nevét is akkor változtatták meg. Azonban a szuverenitása korlátozott (például az adókiivetés szempontjából), és a szerződés minden részes fele jogosult a szigetek gazdasági hasznosítására egyenlő joggal, miközben a katonai bázis létesítése univerzálisan tilos. Az eredeti szerződő felek az Egyesült Államok, az Egyesült Királyság, Dánia, Franciaország, Olaszország, Japán, Norvégia, Hollandia és Svédország voltak (Oroszország velük egyenlő jogokat kapott a szerződés értelmében addig, amíg egy elismert orosz kormányzat hivatalosan csatlakozni nem tud a szerződéshez). A szerződés nyitva állt további államok csatlakozására. Magyarország 1927. október 29-én, míg Lengyelország 1931. szeptember 2-án csatlakozott.¹¹ A szerződésből eredő gazdasági hasznosítási jogokat jelenleg Norvégia és Oroszország gyakorolja. Tudományos kutatást például Kína és Lengyelország végez.

Jelen cikk szempontjából fontos jelentőséggel bír:

- a szerződés 3. cikke, amely meghatározza a részes feleknek, hogy „a helyi törvények és szabályozásoknak való megfelelés mellett, korlátozás nélkül folytathatnak minden tengerészeti, ipari, bányászati és kereskedelmi tevékenységet”; és

- a szerződés 5. cikke, amely meghatározza a részes feleknek, hogy „a tulajdonosok szabadon telepíthetnek vezeték nélküli távíró létesítményeket, amelyek szabadon kommunikálhatnak saját magánügyeikben az állandó helyre telepített vagy mozgó állomásokkal” (a szerző fordításai).

⁹ SVALBARD, 2013.

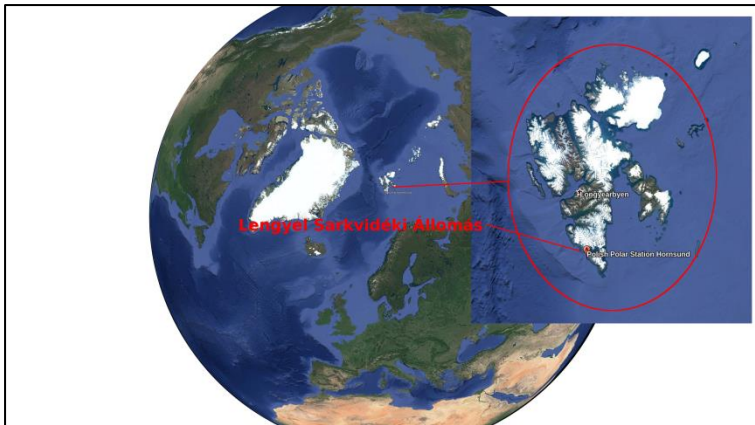
¹⁰ TREATY OF SPITSBERGEN, 1920.

¹¹ TREATY DATABASE

Tudományos tevékenység céljára Norvégia saját szuverén joghatóságában ad engedélyt. Ez alapján létesített kutatóállomásokat Lengyelország és Kína.

Lengyelország, amellyel Magyarország közismerten kiemelten jó politikai, gazdasági és tudományos kapcsolatokat ápol, V4 szövetségünk, Hornsund fjord bejáratánál a tengerparton üzemelteti a Lengyel Sarkvidéki Állomást (angol elnevezés: *Polish Polar Station*). Az Állomás 1957-ben nyári táborként létesült, 1978-tól kezdve azonban egész éves tartózkodásra alkalmas. Az ott dolgozó tudósok geoinformációs és meteorológiai kutatómunkát folytatnak.¹²

A Svalbard-szigetek időjárása ugyan sarkvidéki, de az Atlanti-óceán áramlatai moderálják. Szélsőséges hideg előfordulhat, télen akár -40 fok alatti hőmérséklet is, de nem gyakori, a téli hónapok átlaghőmérséklete -10 fok körül alakul, míg a nyári hónapoké +5 fok körül. A csapadék éves átlagban fele a magyarországinak, a szél csak a legritkább esetben haladja meg a 22 csomót (kb. 40 km/h-t).



1. sz. ábra: A Lengyel Sarkvidéki Állomás a Svalbard-szigeteken.
Forrás: Google Earth, saját szerkesztés

Figyelemmel arra, hogy mind Magyarország, mind Lengyelország részes fele a Spitzbergák-szerződésnek, és a Lengyel Sarkvidéki Állomás rendelkezik egy akár áttelelést is támogató alpinfrastruktúrával, célszerű,

¹²THE STATION'S HISTORY

hogy ez a helyszín kerüljön kiválasztásra az Északi-sarkvidéki letöltő-vezérlő állomásként. A nemzetközi jog erre a Spitzbergák-szerződés alapján általánosan, mint láttuk, lehetőséget ad. Egy kétoldalú megállapodás szükséges természetesen Lengyelországgal a Lengyel Sarkvidéki Állomás használatáról, és a felségjog gyakorlójaként Norvégiával is. Figyelemmel arra, hogy állandó üzemeltető állomány nem szükséges, csak alkalmanként kell ott személyesen megjelenni, ami célszerűen összeköthető a lengyel kutatóállomány mozgásával.

IV. A DÉLI FÉLTEKE: ANTARKTISZ

A déli féltéke földrajzilag nagyon eltér az északitól. A kontinensek legdélebbi részei (az Antarktiszot nem számítva) jellemzően közelebb vannak az Egyenlítőhöz, mint az északi féltéke kontinenseinek északi részei. Dél-Amerika legdélebbi pontja körülbelül olyan távolságban van az Egyenlítőtől, mint Kopenhága vagy Glasgow. Az 55 fok földrajzi szélesség nem elegendő ahhoz, hogy érdemi műhold-láthatósági előnyt realizáljunk Magyarországhoz képest, vagyis egy ide telepített állomás gyakorlatilag csak megkészserezné a magyarországi látásidőt (ez sem lenne elhanyagolható), de van ennél jobb lehetőség is.

A Déli-sarkvidék szárazföld, ellentétben az északival. Az Antarktiszhoz azonban nincs olyan nemzetközi jog alapján biztosított hozzáférése Magyarországnak, mint Svalbardhoz. Az Antarktisz nemzetközi jogi státuszát egy másik nemzetközi szerződésrendszer szabályozza.¹³ Magyarország 1984. január 27-én csatlakozott¹⁴ az Antarktisz-szerződéshez, és aláírta (de nem ratifikálta) a szerződéshez kapcsolódó Környezetvédelmi Protokollt is.¹⁵ Az Antarktisz-szerződésrendszer megnyitja a lehetőséget a nemzetközi tudományos hasznosításra. A kereskedelmi hasznosításról a szerződésrendszer nem rendelkezik, de példát találhatunk rá. A szerződésrendszer tanulmányozásából az látható, hogy amennyiben a tevékenység nem katonai, nem atomenergetikai és nem környezetszennyező, akkor lehetséges.

Figyelemmel arra, hogy a svalbardi állomás kiemelkedően fontos jelentőségű a sikeres távérzékelő műhold üzemeltetés szempontjából (ennek műszaki okai a következő részben lesznek olvashatók) és ott két

¹³ THE ANTARCTIC TREATY, 1959.

¹⁴ LIST OF PARTIES

¹⁵ PROTOCOL ON ENVIRONMENTAL PROTECTION, 1991.

partnerországgal, Lengyelországgal és Norvégiával szükséges kapcsolatot tartani, logikusan következik, hogy az Antarktison is őket keressük. Így jutottam el a György király szigeten található, lengyel üzemeltetésű Henryk Arctowski Lengyel Antarktisi Állomáshoz (angol elnevezés: *Polish Antarctic Station*) és a norvég üzemeltetésű, a Maud Királynő földön található Troll Állomáshoz (Troll Station). Mindkét helyszín látható a geostacionárius pályáról. Távobabb van az Egyenlítőtől, mint a dél-amerikai szárazföldi területek vagy a dél-atlanti szigetek, ezáltal több lehetőséget nyújtanak a távérzékelő műholddal való kapcsolattartásra.

A Lengyel Antarktisi Állomás az Dél-Amerika felé kinyúló Antarktisi-félsziget folytatásában található Déli-Shetland-szigetek legnagyobb tagján, a György király szigeten létesült. A szigetet 1819-ben fedezte fel a brit William Smith, bár korábbi feltételezett felfedezések is megtörténhettek. Smith 1819. október 16-án partra is szállt a György király szigeten és brit felségterületnek jelentette ki. Jelenleg az Egyesült Királyság, Argentína és Chile is saját felségterületének tekinti, de az Antarktisz-szerződés értelmében ezek az igények nyugszanak. A lengyel kutatóállomást 1977-ben nyitották meg, és a földrész egyik legkönnyebben elérhető, ezáltal egyik leglátogatottabb kutatóhelye. Egész évben üzemel. A geoinformációs tudományok mellett tengerbiológiával és környezettudományokkal foglalkoznak.¹⁶

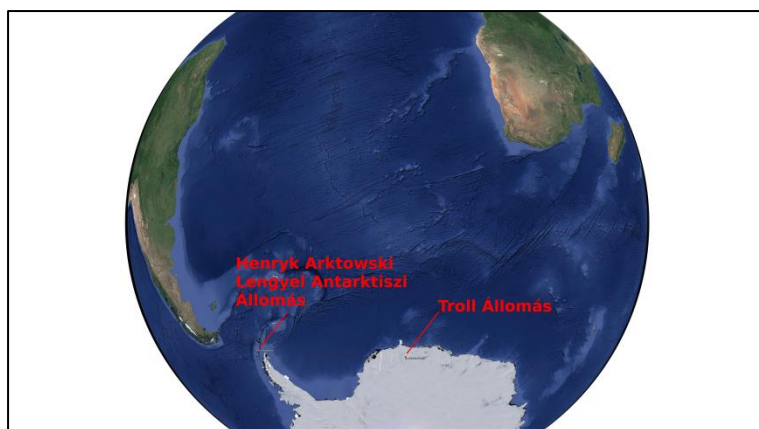
Az állomás időjárása hasonló a Svalbardon leírthoz, szintén az óceánáramlatok kiegyenlítő hatása miatt. Az éves csapadékmennyiség hasonló a magyarországihoz, de a hideg miatt az eső mellett jelentős arányú a ködszitalás és a hó. A szélsőbesség minden hónapban meghaladhatja az 50 km/h-t, és a nyarat kivéve minden hónapban a 60 km/h-t is.

A Maud királynő földet 1820. január 27-én pillantotta meg az orosz Fabian von Bellingshausen sorhajókapitány. A terület felderítését és hasznosítását azonban a norvégok kezdték meg a XIX. század végén, és végül 1939. január 14-én királyi határozattal norvég felségterületté nyilvánították. Az Antarktisz-szerződés értelmében ez az igény is nyugszik. A Troll Állomást 1990-ben nyitotta meg Norvégia nyári táborként, és 2005-ben bővítették ki egész évben használhatóra. A Jutulsessen sziklakiálláson található, a környékbeli más állomásoktól eltérően nem jégfelszínen, hanem szilárd kőzetalapon épült. A tengerparttól több mint 200 km-re fekszik, így hajóval közvetlenül nem érhető el, viszont közvetlenül mellett található a

¹⁶ HISTORY OF THE FOUNDING

Troll Repülőtér, ami 3 km hosszú gleccserjégpályával rendelkezik, és nagy hatótávolságú teherszállító repülőgépek (Il-76, C-130) fogadására alkalmas.¹⁷

Az állomás időjárása jelentősen hidegebb, mint az eddig leírtak. A hőmérséklet gyakorlatilag egész évben fagypont alatti, a téli hónapokban a -20 fok alatti hőmérséklet mindennapos, a legmelegebb napok is -10 fok alattiak, a leghidegebbeken -50 fokig süllyed a hőmérséklet. A nyári hónapokban is -5 fokig emelkedik csak a hőmérséklet. A csapadék évente 200 mm-nél kevesebb, viszont a szél általában 30 km/h-nál erősebb, és minden hónapban vannak napok, amikor meghaladja a 60 km/h-t, a maximum akár 200 km/h felett is lehet.



2. sz. ábra: Az antarktisz állomáshelyszínek. Forrás Google Earth, saját szerkesztés.

V. A MŰHOLDOK LÁTHATÓSÁGA A JAVASOLT ÁLLOMÁSHELYSZÍNEKRŐL, RENDSZERFELÉPÍTÉS MEGHATÁROZÁSA

A helyszínek kiválasztásánál két, egymásnak ellentmondó követelménynek kell megfelelni: az Egyenlítőtől távolodva az alacsony Föld körüli pályán keringő távérzékelő műhold láthatósága javul, míg a geostacionárius pályán keringő távközlési műhold láthatósága romlik.

¹⁷TROLL – THE NORWEGIAN RESEARCH STATION IN ANTARCTICA

A távközlési műhold a földfelszín egy adott pontjáról nézve gyakorlatilag állni látszik, mert szinkronban mozog a Földdel. Emiatt a láthatóság jellemzőit két paraméterrel, a horizont feletti kilátási magassági szöggel (eleváció) és az északhoz viszonyított iránnyal (azimut) adjuk meg. A láthatóság az egyes állomáshelyszínekről (és Magyarországról) az alábbi táblázatban olvasható:

Földi állomás	Észak	Kelet	Kilátási magassági szög	Kilátási irány
Magyarország	47 fok	19 fok	31,5 fok	210 fok
Svalbard Polish Polar Station	77 fok	15 fok 33 perc	3,8 fok	200 fok
Henryk Arctowski Polish Antarctic Station	-62 fok 10 perc	-58 fok 28 perc	7,3 fok	57,8 fok
Troll Research Station	-72 fok	2 fok 32 perc	9,4 fok	353,2 fok

1. számú táblázat: Kilátás a távközlési műholdra a megjelölt lehetséges állomáshelyszínekről (saját szerkesztés)

Az általános műholdas távközlési gyakorlatban az 5 fok alatti kilátási szöveget használhatatlannak tekintik, ennek egyrészt rádiós terjedési okai vannak, másrészt a telepítési hely kiválasztása is nehéz a horizont fölé nyúló akadályok miatt. Speciális alkalmazás esetén, mint amiről a jelen cikk is szól, ezek a korlátok átléphetők, és műszakilag lehetséges még Svalbardról is a műholdra való kilátás. A déli félteke helyszíneiről pedig még az általános elvek szerint is lehetséges a telepítés végrehajtása. Ugyan az Arctowski Állomás északabbra található, mint a Troll, de egyben jelentősen nyugatabbra is, így a kilátási szög mégis alacsonyabb.

A távérzékelő műholdunk viszont folyamatosan elmozdul a földfelszíni megfigyelési ponthoz képest, naponta tizenötször kerül meg a Földet. Amennyiben pályája átvezet a földi állomás látószögén (ez nem minden keringés során valósul meg, mint látni fogjuk), akkor felkel a horizont fölé,

emelkedik, eléri áthaladásának legmagasabb pontját, majd lenyugszik, mindezt néhány perc alatt. Az antennának eközben végig mozognia kell, a folyamatosan kiszámított irányba fordulva követve a műholdat. A dinamikus szimulációkat bemutató honlapon látható egy tipikus áthaladás képe, a műhold pályáját a felkeléstől a lenyugvásig ábrázolva. A szimuláció 20 másodperces lépésekben készült, és bemutatásra kerül a teljes pályáiv egyben, majd pedig az elmozdulás valós időben és hússzoros gyorsításban is.

A távérzékelő műhold pályáját modellezve meghatározható az egyes földi állomás helyszínekről a műhold felkelési és lenyugvási ideje. A vizsgálat során a műhold felkelésének azt tekintettem, amikor a horizont fölé legalább 8 fokkal felemelkedik, és a lenyugvás időpontja az, amikor ez alá a határ alá süllyed. Voltak a szimuláció során olyan áthaladások, amelyek során a műhold a horizont fölé emelkedett, de a 8 fokos határt nem lépte át. Ilyenkor a kommunikáció megkísérrelhető és valószínűleg egy rövid időre sikeres is lehet, de a terepakadályok benyúlása ekkor már jelentős takarást eredményezhet. Ezeket az áthaladásokat nem vettem figyelembe.

A vizsgálat megmutatja, hogy Magyarországról a legrosszabb a távérzékelő műhold láthatósága a vizsgált helyszínek közül. Ez várható volt, hiszen Magyarország van a legközelebb az Egyenlítőhöz (emiatt volt olyan magas a kilátási szög az első táblázatban). A napi összesített láthatósági idő mindössze 29 perc, és a műhoddal 4 alkalommal lehet kommunikálni.

A Lengyel Sarki Állomás található a legközelebb a sarkponthoz, ebből eredően a láthatóság itt a legjobb. 11 alkalommal lehetséges a kapcsolattartás a műhoddal, összesen 81 perc 20¹⁸ másodpercen át.

A déli félteke helyszínei közül az Arctowski Állomás 8 kommunikációs alkalmat biztosít, 47 perc összidővel. Látható, hogy a kisebb földrajzi szélesség egyrészt a kommunikációs alkalmak számát, másrészt azok alkalmankénti hosszát is csökkenti.

A Troll Állomás, amely a földrajzi szélesség abszolút értéke szempontjából a két lengyel állomás között található, a kapcsolattartásban is középértéket mutat. 10 kapcsolattartási ablakot találunk a szimuláció alapján, összesen 72 perc 20 másodperc időtartamban.

¹⁸ A szimuláció 20 másodperces időlépésekkel készült, ezért minden időtartam 20 másodpercre van lefelé kerekítve.

Az összes (a 8 fokos emelkedési kritériumnak megfelelő) áthaladást tartalmazó táblázat megtekinthető a <https://horvath.space/svalbard/> honlapon.

A fentiek alapján látható, hogy az alapértelmezetten létesítendő magyarországi helyszín mellett Svalbard semmiképpen nem nélkülözhető, a legnagyobb kapacitást biztosító állomáshelyszín lehet. Emellett a nemzetközi jogi státusza egyértelmű, és Magyarország nemzetközi megítélése szempontjából is komoly üzenettel bírna, hogy egy nemzetközi szerződésben biztosított jogot Magyarország ténylegesen ki is használ.

A déli félteke helyszínei közötti választás összetettebb. Az Arctowski Állomás időjárása enyhébb, viszont a műholddal való kapcsolattartás csak ritkábban és rövidebb időre lehetséges. A Troll Állomás hajóval közvetlenül nem érhető el (a tengerparti jégkikötőkben való partra szállást követően szárazföldön lehet eljutni az állomásra), viszont teherszállító repülőgéppel igen (és Magyarországnak szándéka nagy hatótávolságú teherszállító repülőgépeket vásárolni a Magyar Honvédség részére).¹⁹ Időjárása nagyobb kihívásokat jelent, de a műholdlátása jobb.

A két helyszín közül javaslatom az Arctowski Állomásra esik. Az időjárás nagyban befolyásolja az állomás kiépítésének és üzemeltetésének erőforrásigényét, és ebből a szempontból ez a helyszín előnyösebb. Továbbá, a Troll Állomáson a *Kongsberg Satellite Services AS* már üzemeltet egy hasonló célú kereskedelmi műhold-kommunikációs állomást. Elképzelhető, hogy a magyar állomásra versenytársként, nem pedig potenciális partnerként (tartalékképzésként) tekintenének. A lengyel helyszínen ennek a valószínűsége kisebb, sőt, a magyar telepítés a lengyel űrambíciók támogatásában is hasznosítható lehet a jövőben (ugyanaz igaz a svalbardi együttműködésre is). Mindezekon felül a távközlési állomás alkalmas magának a kutatóállomásnak a támogatására is, nagy sebességű kommunikációs kapcsolatot biztosítva (ez a svalbardi állomásra is igaz).

A 3 állomás tehát egy nap alatt összesen 23 kapcsolatfelvételi lehetőséget biztosít a távérzékelő műholddal, összesen 9440 másodperc (2 óra 37 perc 20 másodperc) aktív kommunikációs idővel. Ez a nap hosszának 11%-a. A napot lefedő „órarend”, vagyis az egymást követő kommunikációs időablakokat összefoglaló táblázat megtalálható a dinamikus szimulációkat bemutató honlapon (<https://horvath.space/svalbard/>).

¹⁹ Az Antarktisz-szerződés megtiltja a kontinens katonai célú használatát, azonban engedélyezi a polgári tevékenységek támogatását a haderők állományával és eszközeivel.

A több letöltőállomás használata nem csak azért fontos, hogy az összes kommunikációs idő növekedjen. Hasonlóképpen jelentős az a hatás, hogy nem kell olyan hosszú ideig várni az adat megszerzése (a műholdon való rögzítés) és letöltése között. Ha csak Magyarországon töltenénk le az adatokat, a legrosszabb esetben több mint 10 óra telne el két kommunikációs ablak között. Ezzel szemben a komplex rendszerben a leghosszabb idő hozzávetőlegesen két és fél óra, és a nap nagyobb részében 1 óra alatti a két egymást követő letöltési lehetőség közötti várakozási idő.

KONKLÚZIÓ

A cikk egy szakmai, technikai elemzésen keresztül tett kísérletet arra, hogy rámutasson: helyes volt a 2018-as választást követően az a döntés, amely az űrtevékenységek politikai központját a Külgazdasági és Külügyminisztériumba helyezte. Jelenleg Magyarországon minden feltétel adott egy produktív kormányzati űrprogram lefolytatásához, a nemzetgazdasági szereplők, a tudományos szféra együttműködésével, a kormányzat koordinálásában. Három magyar műhold járt-jár az űrben, és még több űreszköz részegységeit fejlesztették, gyártották, és gyártják jelenleg is magyarok. Megvannak a képességeink, szervezeteink az űr-távérzékeléssel keletkezett adatok feldolgozására, hasznosítására is.

Egyértelmű és megkerülhetetlen szűk keresztmetszet persze a világűrbe való eljutás, a hordozórakétákhoz való hozzáférés. Ez viszont kereskedelmi aktusokon keresztül megoldható, és egy műhold életében egyszeri alkalommal van rá szükség, így ezt a problémát viszonylag könnyű kezelni – számos rakétaszolgáltató tevékenykedik a piacon.

Sokkal fontosabb a folyamatos üzemeltetés és a hasznosítható adatok megszerzése, ami a műhold teljes élettartama alatt állandó feladat. Láthattuk, hogy a természet, az égimechanika törvényei által szabott korlátok miatt Magyarország területéről csak nagyon rossz hatásfokkal lehet egy műholdat üzemeltetni – miközben az bejárja az egész földkerekséget, hazánkból mindössze az idő 2%-ában látható. Hiába szerzi meg a műhold az adatokat a fedélzeti szenzoráival, azok letöltésére aránytalanul kevés időt tudunk itthonról biztosítani.

A nemzetközi jog és a jó, erős nemzetközi kapcsolatok azok, amelyek segítségével megkaphatjuk a lehetőséget a hatékonyabb üzemeltetéshez, ötszörösére növelve az adatátvitel időtartamát, ahogyan ezt a modellezés eredményei mutatják: két külföldi állomás, amelyek létesítésének alapját

nemzetközi szerződések adják, a konkrét helyszínekhez való hozzáférést pedig az, hogy olyan ország, a jelen elemzésben Lengyelország kezelésében vannak, amelyhez a közös történelmi múlton kívül számos mai, aktív szövetségi kapcsolat is fűz: együtt vagyunk az Európai Unióban, az Észak-Atlanti Szerződés Szervezetében és a Visegrádi Négyek csoportjában. Ezeket a jó kapcsolatokat a diplomácia és a nemzetközi együttműködés szakemberei biztosítják.

Ez az a megalapozó érték, amelyet a mérnöki, űrművelési szakmák képviselői magukban nem tudnak biztosítani, és ami nélkül a mi szaktudásunk nem tud kiteljesedni. A magyar űrtevékenység irányjai, annak stratégiája jelenleg kidolgozás alatt áll. Megítélésem szerint ma Magyarországon minden rendelkezésre áll, ami egy sikeres, produktív nemzeti űrprogramhoz elvileg szükséges: tudás, tapasztalat, aktív gyártó vállalkozások és kutatóhelyek, egyre kiterjedtebb oktatási programok. A földrajzi adottságokon azonban önerőből nem tudunk változtatni. Ez erős korlát, ezért már jó időben szükséges felkutatni azokat a potenciális partnereket, akiknél rendelkezésre állnak a megfelelő, a mi hatékonyságunkat növelni képes telepítési lehetőségek.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- CLARKE, ARTHUR C. (1945): Extra-terrestrial relays, *Wireless World*, 1945. október Elérhető:
<https://web.archive.org/web/20090318000548/http://www.clarkefoundation.org/docs/ClarkeWirelessWorldArticle.pdf> (Letöltve 2020.03.21.)
- ESA: Polar and Sun-Synchronous Orbit (2020) Elérhető:
https://www.esa.int/ESA_Multimedia/Images/2020/03/Polar_and_Sun-synchronous_orbit (Letöltve 2020. 03.28.)
- HISTORY OF THE FOUNDING OF THE STATION Elérhető:
<http://arctowski.aq/en/station-history/> (Letöltve 2020.02.23.)
- KÁRPÁTI ANDRÁS (2019): Kedvező feltételekkel vehetünk részt a nemzetközi űrprogramban (interjú Dr. Ferencz Orsolya miniszteri biztossal) Elérhető: <https://magyarnemzet.hu/belfold/kedvezo-feltetelekkel-vehetunk-reszt-a-nemzetkozi-urprogramban-7591457/> (Letöltve: 2020.04.02.)
- KÜLGAZDASÁGI ÉS KÜLÜGYMINISZTERIUM: Magyarország 2024-ben űrhajóst kíván küldeni az űrbe (2019) Elérhető:
<https://www.kormany.hu/hu/kulgaszdasagi-es->

[kulugyminiszterium/hirek/magyarorszag-2024-ben-urhajost-kivan-kuldeni-az-urbe](#) (Letöltve 2020.04.02.)

LIST OF PARTIES Elérhető: <https://www.ats.aq/devAS/Parties?lang=e>
(Letöltve 2020.03.23.)

PROTOCOL ON ENVIRONMENTAL PROTECTION TO THE ANTARCTIC TREATY (1991) Elérhető: https://documents.ats.aq/recatt/Att006_e.pdf
(Letöltve 2020.03.23.)

SARKADI-ILLYÉS CSABA – NÉMETH MÁRTON (2020): Miért kell magyar úrhajós? - Interjú Ferencz Orsolya miniszteri biztossal Elérhető: https://alfahir.hu/2020/01/08/ferencz_orsolya_urkutatas_magyar_urhajos_kulgazdasagi_es_kulugyminiszterium_nemzetkozi (Letöltve 2020.04.02.)

SVALBARD – HISTORY AND SIGNIFICANCE (2013). Elérhető: <https://www.barentswatch.no/en/articles/Svalbard--history-and-significance/> (Letöltve: 2020.03.25.)

THE ANTARCTIC TREATY (1959) Elérhető: https://documents.ats.aq/ats/treaty_original.pdf (Letöltve 2020.03.23.)

THE STATION'S HISTORY – HORNSUND POLSKA STACJA POLARNA Elérhető: <https://hornsund.igf.edu.pl/about-the-station/the-stations-history/>
(Letöltve 2020.03.22.)

TREATY OF 9 FEBRUARY 1920 RELATING TO SPITSBERGEN (Svalbard) Elérhető: <https://app.uio.no/ub/ujur/oversatte-lover/data/lov-19250717-011-eng.pdf> (Letöltve: 2020.02.19.)

TREATY DATABASE: Treaty concerning the Archipelago of Spitsbergen, including Bear Island Elérhető: <https://verdragenbank.overheid.nl/en/Verdrag/Details/004293>
(Letöltve: 2020.02.19.)

TROLL – THE NORWEGIAN RESEARCH STATION IN ANTARCTICA. Elérhető: <https://www.npolar.no/en/troll/> (Letöltve: 2020. 03.05.)

A PÉNZMOSÁS ÉS TERRORIZMUSFINANSZÍROZÁS ELLENI KÜZDELEM AZ ÉSZAK-AFRIKAI ÉS KÖZEL- KELETI RÉGIÓBAN

The Fight Against Money Laundering and Terrorist Financing in
North Africa and Middle East

Tóth Zoltán Balázs^{1 2}

Absztrakt: Az észak-afrikai és közel-keleti régióban komoly kihívást jelent a pénzmosással és terrorizmusfinanszírozással felmerülő kockázatok kezelése. A Pénzügyi Akciócsoport (angol elnevezés: *Financial Action Task Force*) ajánlásainak átültetése több országban hosszú éveken át elnyúló folyamat, míg az úgynevezett törekeny államok esetében a szabályozási környezet átalakítása és a gyakorlatban történő alkalmazása nehezen kivitelezhető feladat. A több országban is tapasztalható polgárháborús állapotok – lásd Jemen, Líbia, Szíria, – megnehezítik a gazdasági bűncselekmények és a terrorizmussal szembeni hatékony fellépést – a kettő néha összemosódik –, amely értelemszerűen kihatással van azon országokra is, ahol érdemben foglalkoznak a témával.

Kulcsszavak: Észak-Afrika, Közel-Kelet, Pénzügyi Akciócsoport, pénzmosás, terrorizmusfinanszírozás, nemzetközi együttműködés

Abstract: Managing the risks posed by money laundering and terrorist financing is a serious challenge in the North African and Middle Eastern

¹ A Külügyi Műhely c. online tudományos folyóirat főszerkesztője, valamint a Nemzeti Közszerkeleti Egyetem, Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola, doktoranduszhallgató. E-mail címe: toth.zoltanbalazs@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9999-2841>

A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tára oldalán: <https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=10061240>

² A tanulmány a Young Leaders Fellowship Fund – Fiala Vezetők Ösztöndíja Alapítvány által támogatott, Az észak-afrikai országok bilaterális gazdasági kapcsolatainak alakulása az Európai Unióval és nemzetközi szervezetekkel 2011. után c. kutatásnak köszönhetően jelenhetett meg.

regions. The implementation of the Financial Action Task Force's recommendations is a long-term process in many countries, not to mention that in fragile states the development and implementation of the regulatory environment is a difficult task. In the countries affected by civil wars – Libya, Syria, Yemen – makes the fight against economic crime and terrorism harder – sometimes have a strong connection between them – which obviously have an impact on the other countries as well.

Keywords: North Africa, Middle East, Financial Action Task Force, money laundering, terrorist financing, international cooperation

BEVEZETÉS

A Pénzügyi Akciócsoport (angol elnevezés: *Financial Action Task Force*, a továbbiakban rövidítve: FATF) egy adott szakpolitika mentén – jelen esetben a pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás visszaszorítása – hozott létre olyan nemzetközi rezsimet, amellyel a globális kormányzás prototípusává vált.^{3 4} Az FATF tevékenysége mértékadóvá vált az országok és nemzetközi szervezetek számára egyaránt, továbbá módszertana és ajánlásai aktívan alakítják az egyes országok szabályozási környezetét.

Az FATF jelenleg 39 taggal rendelkezik, amely 37 országból, az Európai Bizottságból, valamint az Öböl Menti Együttműködési Tanácsból tevődik össze. Társult tagként működnek az úgynevezett FATF-szerű Regionális Testületek (angol elnevezés: *FATF-Style Regional Bodies*), amelyek a helyi sajátosságokhoz jobban igazodva igyekeznek átültetni az FATF ajánlásait a gyakorlatba. Az észak-afrikai és közel-keleti régió vonatkozásában az úgynevezett MENAFATF (angol elnevezés: *Middle East and North Africa Financial Action Task Force*) elnevezésű szervezet felel az FATF ajánlásainak minél hatékonyabb áttemeléséért, valamint a nemzetközi együttműködés előmozdításáért.

³ Az FATF részletes bemutatásáért, valamint az egyéb nemzetközi szervezetekkel kapcsolatos viszonyrendszerének áttekintéséért lásd TÓTH, 2019a

⁴ A pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás fogalmi háttérének áttekintéséért lásd TÓTH, 2019b és TÓTH, 2019c

Észak-afrikai országok⁵	FATF tagság	MENAFATF tagság
Algéria	Nem	Igen
Egyiptom	Nem	Igen
Líbia	Nem	Igen
Marokkó	Nem	Igen
Tunézia	Nem	Igen

1. sz. táblázat. Az észak-afrikai országok FATF és MENAFATF tagságának összegzése. Forrás: <https://www.fatf-gafi.org/pages/menafatf.html>

Közél-keleti országok⁶	FATF tagság	MENAFATF tagság
Bahrein	Igen *	Igen
Egyesült Arab Emírségek	Igen *	Igen
Irak	Nem	Igen
Irán	Nem	Nem
Izrael	Igen	Nem
Jemen	Nem	Igen
Jordánia	Nem	Igen
Katar	Igen *	Igen
Kuvait	Igen *	Igen
Libanon	Nem	Igen
Omán	Igen *	Igen
Szaúd-Arábia	Igen	Igen
Szíria	Nem	Igen

2. sz. táblázat. A közél-keleti országok FATF és MENAFATF tagságának összegzése. A csillaggal jelölt országok az Öböl Menti Együttműködési

⁵ Az ENSZ statisztikai besorolása még Nyugat-Szaharát és Szudánt is az észak-afrikai régióhoz sorolja, de saját megfontolásból ezen két államot nem vontam be a vizsgálat fókuszába. Forrás: METHODOLOGY – STANDARD COUNTRY OR AREA CODES FOR STATISTICAL USE (M49)

⁶ Az ENSZ statisztikai besorolása még Azerbajdzsánt, Ciprust, Örményországot, és Törökországot is a közél-keleti régióhoz sorolja, de saját megfontolásból ezen két államot nem vontam be a vizsgálat fókuszába. Továbbá fontosnak tartottam Iránt is beemlíteni a kutatásba, mivel a közél-keleti események aktív alakítója. Forrás: METHODOLOGY – STANDARD COUNTRY OR AREA CODES FOR STATISTICAL USE (M49)

A pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem az észak-afrikai és közel-keleti régióban

Tanács képviselőiben csatornáztathatják be érdekeiket az FATF-ben. Forrás: <https://www.fatf-gafi.org/pages/menafatf.html>

Az FATF módszertana az elmúlt évtizedekben folyamatosan fejlődött annak érdekében, hogy minél hatékonyabban tudjon reagálni kihívásokra, kockázatokra. Az egyes országoknak ennek megfelelően szükséges lekövetni ezen változásokat, amelyekről az FATF szakértői helyszíni szemlékkel (angol elnevezés: *on-site visit*) győződnek meg. A helyszíni szemléket úgynevezett országjelentések (angol elnevezés: *Mutual Evaluation Report*) publikálása követi, amelynek két kimenetele lehet: 1, az adott ország nyomon követési eljárás alá kerül (angol elnevezés: *Follow-up Process*)⁷; 2, az adott ország szabályozási környezetében súlyos hiányosságokat állapítanak (az angol elnevezésű, *Improving Global AML/CFT Compliance: On-going Process* – úgynevezett szürke lista alá kerülnek).⁸ Léteznek olyan országok, amelyek nem hajlandók érdemben együttműködni az FATF-el, huzamosabb ideje ide tartozik Irán és Észak-Korea (az angol elnevezésű, *Public Statement* – úgynevezett feketelista alá tartoznak).⁹

Az FATF módszertana az úgynevezett kockázatalapú megközelítésre épül (angol elnevezés: *risk-based approach*), azaz kockázat-centrikusan térképezi fel az egyes szakterületeket (például bankrendszer működése, ügyvédek, pénzváltók, adószakértők tevékenységei, stb).

A pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem nincsen könnyű helyzetben a régióban, köszönhetően a több országban is tapasztalható kaotikus viszonyoknak – Líbiát, Szíriát és Jement polgárháború sújtja, Irakban állandósult a belpolitikai bizonytalanság, Libanon a politikai és gazdasági összeomlás szélén táncol, míg Irán 2016-2017. óta mind kevésbé együttműködő szereplő (ráadásul miután 2018-ban az Egyesült Államok felmondta az atomalkut, egyre jobban mérgesedik el a viszony több nemzetközi szervezettel is).

⁷ A nyomon követési eljárás kétféle lehet attól függően, milyen mértékű hiányosságokat tárnak fel az FATF szakértői az adott ország esetében: 1, normál nyomon követési eljárás (angol elnevezés: *Regular Follow-Up Process*), 2, megerősített nyomon követési eljárás (angol elnevezés: *Enhanced Follow-Up Process*). Forrás: CONSOLIDATED PROCESSES AND PROCEDURES FOR MUTUAL EVALUATIONS AND FOLLOW-UP, 2019. 13.o.

⁸ Forrás: [https://www.fatf-gafi.org/fr/publications/juridictions-haut-risques-et-sous-surveillance/documents/fatf-compliance-june-2019.html?hf=10&b=0&s=desc\(fatf_releasedate\)](https://www.fatf-gafi.org/fr/publications/juridictions-haut-risques-et-sous-surveillance/documents/fatf-compliance-june-2019.html?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate))

⁹ Forrás: <https://www.fatf-gafi.org/publications/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions/documents/public-statement-october-2019.html>

A tanulmány célja, hogy az FATF jelentéseinek és különböző dokumentumain keresztül bemutassa az észak-afrikai és közel-keleti országok pénzmosással és terrorizmusfinanszírozással kapcsolatos kockázatait, felhasználva természetesen további szakirodalmakat. Az országjelentésekből és egyéb dokumentumokból világosan felrajzolható az egyes országok és FATF / MENAFATF közötti viszonyrendszer, hiszen ha egy ország minél jobb értékelést ér el az FATF / MENAFATF jelentéseiben, az azt jelenti, hogy érdemben együttműködik a szervezet szakértőivel, és ennek megfelelően alakítja a politikai, gazdasági, társadalmi, stb. szereplők szabályozási környezetét. Az észak-afrikai és közel-keleti régió országai meglehetősen eltérő magatartást mutatnak a nemzetközi szervezetek vonatkozásában, így ezek megismerése hozzájárul többek között az egyes országok világgazdaságba történő integráltságuk elemzéséhez is.

A fentieknek megfelelően a tanulmány első fejezete a pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás elméleti háttéréhez nyújt betekintést, majd az azt követő fejezet egy általános képet nyújt az észak-afrikai és közel-keleti országok kapcsán. A harmadik és negyedik fejezetben célzottan, országokra lebontva mutatja be az észak-afrikai és közel-keleti országok kockázatait az FATF dokumentumait alapul véve.

I. A PÉNZMOSÁS ÉS TERRORIZMUSFINANSZÍROZÁS FOGALMAINAK ÁTTEKINTÉSE

Az FATF értelmezésében a pénzmosás olyan tevékenységet jelöl, amely célja, hogy az illegális csatornákon keresztül realizált bevételeket legalizálja, ezáltal felhasználhatóvá tegye legális tranzakciókhoz.^{10 11} A pénzmosás megannyi eszköz és csatorna igénybevételével megvalósulhat, és a felszámolására irányuló küzdelmet pont ez teszi nehezzé.

A terrorizmusfinanszírozás – amely a 2001. szeptember 11-i terrortámadást követően össze lett kötve a pénzmosással – nem kisebb jelentőségű kihívás, mégis, a pénzmosással kapcsolatos nemzetközi

¹⁰ Korábban megjelent publikációkban számos olyan forrást dolgoztam fel, amelyek a pénzmosás elméleti megalapozását szolgálják, bővebben lásd az alábbi források irodalomjegyzékét: TÓTH, 2019a, TÓTH, 2019b, TÓTH, 2019c

¹¹ Hasonlóan definiálja a jelenséget a pénzmosással egyik legrégebb óta foglalkozó állam, az Egyesült Államok is, alábbi hivatkozáson olvashat bővebben a módszertani megfontolásokról és az amerikai szervek témával kapcsolatos tevékenységéről:

<https://www.state.gov/anti-money-laundering-and-counteracting-the-financing-of-terrorism/>

A pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem az észak-afrikai és közel-keleti régióban

összefogással összehasonlítva mintegy 10 évvel később került a fókuszba. A terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem a terrorizmus felszámolására irányuló nemzetközi törekvés egyik fő pillére, hiszen már a legkisebb merényleteknek is van anyagi vonzatuk – például fegyverek beszerzése, terroristák utaztatása, ellátása, stb.¹²

A pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás bár jellegében különbözik egymástól, módszertani megfontolásból mégis érdemes együttkezelni. Ennek oka, hogy mindkét tevékenység a pénzügyi rendszer sérülékenységét használja ki, és hasonló csatornákon keresztül történik. Terrorista szervezetek – működésük finanszírozása érdekében – is élnek a különböző pénzmosási technikákkal, együttműködhetnek bűnszervezetekkel, valamint maguk is működhetnek bűnszervezetként (lásd Iszlám Állam).^{13 14}

II. KIHÍVÁSOK AZ ÉSZAK-AFRIKAI ÉS KÖZEL-KELETI RÉGIÓBAN

A különböző elemzőintézetek által publikált rangsorokból bárki könnyedén tájékozódhat arról, hogy az országok bizonyos szempontokból miképpen teljesítenek a többi országhoz viszonyítva. Mint az a 3. és 4. sz. táblázatokból is kitűnik, a vizsgált régió országai elég nagy szórást mutatnak.

Észak-afrikai országok	Törékeny Állam Index helyezés	Globális Terrorizmus Index helyezés	Korrupcióészlelési Index helyezés
Algéria	72.	57.	106.
Egyiptom	34.	11.	106.
Líbia	28.	12.	168.
Marokkó	78.	92.	80.
Tunézia	95.	51.	74.

3. sz. táblázat. Az észak-afrikai országok globális rangsorban elfoglalt helyük a Törékeny Állam Index jelentése¹⁵, a Globális Terrorizmus Index¹⁶, valamint a Korrupcióészlelési Index¹⁷ alapján.

¹² A terrorizmusfinanszírozással kapcsolatosan ajánlom Vass György PhD érdekezését.

¹³ HEINRICH-BÖLL-STIFTUNG – REGINE SCHÖNENBERG, 2013.

¹⁴ Lásd bővebben TÓTH, 2018.

¹⁵ Az országok 1-178. helyezés szerint vannak besorolva, ahol az 1. helyezés a legtörékenyebb államot jelenti. Forrás: <https://fragilestatesindex.org/country-data/>

¹⁶ Az országok 1-138 helyezés szerint vannak beosztva, ahol az 1. helyezés a terrorizmus kockázatainak leginkább kitett ország. Forrás: GLOBAL TERRORISM INDEX 2019, 2019.

Közel-keleti országok	Törékeny Állam Index helyezés	Globális Terrorizmus Index helyezés	Korrupcióészlelési Index helyezés
Bahrein	113.	61.	77.
Egyesült Arab Emírségek	149.	130.	21.
Irak	13.	1.	162.
Irán	52.	39.	146.
Izrael	67.	40.	35.
Jemen	1.	8.	177.
Jordánia	69.	64.	60.
Katar	141.	133.	30.
Kuvait	130.	75.	85.
Libanon	44.	43.	137.
Omán	133.	138.	56.
Szaúd-Arábia	93.	30.	51.
Szíria	4.	4.	178.

4. sz. táblázat. A közel-keleti országok globális rangsorban elfoglalt helyük a Törékeny Állam Index jelentése¹⁸, a Globális Terrorizmus Index¹⁹, valamint a Korrupcióészlelési Index alapján.

Nem meglepő módon azon országok hordozzák a legtöbb kockázatot, amelyek belső fegyveres konfliktusokkal küzdenek – Jemen, Szíria, Irak²⁰, Líbia – és a legjobban teljesítő országokat tulajdonképpen az Öböl Menti Együttműködési Tanács tömöríti – Bahrein, Egyesült Arab Emírségek, Katar, Kuvait, Szaúd-Arábia, Omán. A továbbiakban röviden

¹⁷ Az országok 1-180 helyezés szerint vannak beosztva, ahol az 1. helyezés a korrupciótól leginkább mentes ország. Forrás: CORRUPTION PERCEPTION INDEX, 2019.

¹⁸ Forrás: <https://fragilestatesindex.org/country-data/>

¹⁹ Forrás: GLOBAL TERRORISM INDEX 2019, 2019.

²⁰ Bár Irakban jelenleg nem zajlik polgárháború, az Iszlám Állam kalifátusának felszámolása óta az ország nem képes konszolidálni a belpolitikai és társadalmi folyamatokat. A 2003-ban kezdődő iraki háború óta az ország válságok sorozatával küzdött, amelyek nem tették lehetővé az ország fejlődő pályára állítását – helyzetét tovább nehezíti a szomszédos Szíriában zajló polgárháború, valamint a szintén szomszédos Irán diplomáciai-gazdasági elszigetelése is.

A pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem az észak-afrikai és közel-keleti régióban

ismertetem azokat a régióban tapasztalható általános jelenségeket, amelyek a pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelmet nehezítik.

Feloldhatatlan ellentétek a régióban. A helyi társadalmakat és az országokat megannyi politikai, kulturális, vallási, származási, stb. törésvonal tagolja. Ezen törésvonalakat számos állam alatti és állami szereplő is igyekszik kiaknázni lehetőségeik szerint a saját hatalmi helyzetük javítása érdekében. Az Egyesült Államok Szíriát (1979. óta) és Iránt (1984. óta) több évtizede terrorizmust támogató országként tart nyilván²¹, ugyanakkor köztudott tény, hogy az észak-afrikai és közel-keleti országok jelentős része összefüggésbe hozható militáns / terrorista szervezetekkel és átláthatatlan pénzügyi csatornákkal²². Ezen szervezetek támogatásai nem ritkán azt a célt szolgálják, hogy egy adott országot destabilizáljanak, ezáltal csökkenjen a hatalmi befolyása a régióban²³. Elegendő, ha a polgárháborúval sújtott országokra gondolunk, közülük is kiemelkedik Szíria, ahol megannyi ország igyekszik azokat a feleket nyíltan támogatni, amelyekkel valamilyen okból kifolyólag azonosulni tudnak.

Hatalmas bevételek fölött diszponáló országok. A régió több országát a Kőolaj-exportáló Országok Szervezete (angol elnevezés: *Organization of the Petroleum Exporting Countries*, a továbbiakban rövidítve: OPEC) tömöríti, köztük Szaúd-Arábiát, Iránt, Irakot, Kuvaitot, az Egyesült Arab Emírségeket, Líbiát és Algériát²⁴. Ezen felül még Omán, Egyiptom, Szíria, Jemen és Bahrein birtokol értékelhető mennyiségű kőolajat a régióban.²⁵ Több országra – az Öböl Menti Együttműködési Tanács tagállamai – pozitív hatást gyakorolt a kőolaj, abból erős gazdaságú jóléti államokat tudtak felépíteni, és kialakult egy olyan vagyonos réteg, amely tetszése szerint tud támogatni neki szimpatikus szereplőket / kezdeményezéseket a régióban. A teljesség igénye nélkül, például 2015-ben az Iszlám Állam bevételeinek 5%-a szaúdi donoroktól származott²⁶, Kuvait a Szíriában működő terrorszervezetek adománygyűjtő központjának minősítették 2017-ben²⁷, míg Irán 2019-ben 30 millió dollárra emelte a

²¹ STATE SPONSORS OF TERRORISM

²² Forrás: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-109shrg30837/html/CHRG-109shrg30837.htm>

²³ Uo.

²⁴ Forrás: https://www.opec.org/opec_web/en/data_graphs/330.htm

²⁵ AOUN, 2013. 134.o.

²⁶ IS SAUDI ARABIA TO BLAME FOR ISLAMIC STATE? 2015.

²⁷ AOAV, 2017.

palesztin Hamász részére nyújtott pénzügyi támogatást információkért cserébe.²⁸

Állami működés átláthatóságának nehézségei. A nyugati típusú demokratikus államokban általános elvárás az átláthatóság, azaz az állami működés ellenőrizhetősége. Ez a követelmény a fejlődő országok többségében – így az észak-afrikai és közel-keleti országok esetében is – korlátozottan érvényesül. Az átláthatóság legfőbb akadályának ismertetéséhez N. Rózsa Erzsébet „reális tér” – „virtuális tér” elméletét veszem alapul.²⁹ Az elmélet szerint a reális térben a politikai-hatalmi működést leginkább az egyszemélyi vezetők döntéseivel lehet megismerni, és az így fennálló partimoniális berendezkedés tulajdonképpen uralkodó-alattvaló viszonyt eredményez. Ezzel szemben a virtuális tér a „modern nemzetállamok demokratikus berendezkedéseire emlékeztető struktúrát” takarja, amely kapcsán sokszor torz formában jelentkeznek olyan követelmények, amelyek a nyugati típusú fejlett országokban organikus úton alakultak ki.³⁰ Mivel az állam látszólagos és tényleges működése kettéválik, így sokkal nehezebben megismerhető, ellenőrizhető.

Állami ellenőrzés korlátai. A központi kormányzat több országban nem képes arra, hogy az ország teljes területe felett ellenőrzést gyakoroljon – ez kiváltképpen igaz a polgárháborúval sújtott országokra. A központi kormányzat kapacitáshiánya kedvez az alulról érkező illegális szerveződéseknek – bűnbandák, milíciák, terrorszervezetek –, az országon belül és az országhatárokon átívelő tranzakciók (elsősorban készpénzszállítmányok) láthatatlanságának, stb. Az észak-afrikai és közel-keleti országok földrajzi sajátosságai okán a határvédelem és ellenőrzés is sok esetben nehéz feladat, ami segíti a külföldi harcosok átvonulását és az illegálisan generált bevételek mozgatását.

III. AZ ÉSZAK-AFRIKAI ORSZÁGOK KOCKÁZATAI AZ FATF JELENTÉSEI TÜKRÉBEN

A továbbiakban az FATF által publikált jelentések alapján bemutatom az észak-afrikai és közel-keleti országok pénzmosás és terroriz-

²⁸ BACHNER – STAFF, 2019.

²⁹ N. RÓZSA, 2011. 16-17.o.

³⁰ Uo.

musfinanszírozás ellen irányuló lépéseit, amely alapján a kétoldalú kapcsolatokat is lehetséges elemezni.

Algéria. Jogszabályi szinten a terrorizmus és terrorizmusfinanszírozás, valamint 2004-ben a pénzmosás elleni küzdelem 1995-ben jelent meg.³¹ A szabályozási környezet ugyanakkor számos hiányosságot tartalmazott, hiányoztak a terrorszervezetek és terrorizmussal összefüggésben hozható személyek vagyontbefagyasztására vonatkozó speciális rendelkezések, hiányosak voltak a banki ügyintézésrel kapcsolatos eljárások (például ügyfél azonosítása), de banki ügyfelek kockázatelemzése sem történt meg hosszú ideig.³² Jóllehet Algéria pénzügyi tevékenységének volumene okán nem számít kiemelkedő szereplőnek az észak-afrikai régióban, gazdasági bűncselekmények megannyi fajtája jelent rendszerszintű kockázatot – úgy mint korrupció, csempészés, hamisítás, tiltott kereskedelem, drogkereskedelem, stb. A gazdasági bűncselekmények közül több szorosan köthető terrorista szervezetek működéséhez, sőt mi több, a helyi bűnszervezetek és terrorista szervezetek között világos kapcsolatok rajzolhatók fel. Algériában 2009. december 6-17. között tartottak helyszíni ellenőrzést pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás vonatkozásában, amely során a felszínre jöttek a rendszerszintű kockázatok, valamint a szabályozási környezet megannyi hiányossága. A vizsgálat hatására megszületett országjelentés nyomán Algéria azon országok csoportjába került, amelyeknél súlyos, stratégiai hiányosságokat állapítottak meg a szabályozási környezet vonatkozásában (2011-ben Algériával együtt összesen 26 ilyen országot azonosított az FATF).³³ Algéria esetében egészen 2016-ig várni kellett arra, hogy ezeket a hiányosságokat az FATF számára korigálja, és a 2011-ben megfogalmazott akcióterv célkitűzéseit teljesítse.³⁴

Egyiptom. 2008. október 12. és 26. közötti helyszíni ellenőrzés nyomán született a 2009-es országjelentés.³⁵ A jelentés megállapította, hogy amíg 2002-ben még nyoma sem volt a pénzmosást és terrorizmusfinanszírozást visszaszorító szabályoknak, addig 2008-ra már komplex intézkedések jelentek meg – igaz, foghíjasan, többek között a szervezetbűnözés bizonyos formáit és emberkereskedelmet nem

³¹ MUTUAL EVALUATION REPORT, 2010. 4.o.

³² Uo. 4-7.o.

³³ IMPROVING GLOBAL AML/CFT COMPLIANCE: ON-GOING PROCESS, 2011.

³⁴ IMPROVING GLOBAL AML/CFT COMPLIANCE: ON-GOING PROCESS, 2016.

³⁵ MUTUAL EVALUATION REPORT, 2009. 9.o.

kriminalizálták, és a terrorszervezetek / terroristák pénzügyi ellehetetlenítése is hiányos volt. A hiányosságokat leszámítva viszont a pénzügyi és nem pénzügyi intézmények szabályozása meglehetősen kiterjedt volt. Algériával, Marokkóval és Tunéziával ellentétben Egyiptom nem került fel a súlyos hiányosságokkal rendelkező országok listájára, az országjelentést mindössze nyomonkövetési eljárás követte (angol elnevezés: *regular follow-up process*). A 2014-as jelentés elismeri, hogy Egyiptom jelentős lépéseket tett az FATF ajánlásai teljesítésére, ami konklúzióként megállapította, hogy az országo nyomon követését akár meg is lehetne szüntetni.³⁶

Líbia. Az észak-afrikai régió legtöbb kockázatát hordozó országa. 2011-ben Moammer Kadhafi bukása magával rántotta az országot, és az azóta eltelt években Líbia több részre szakadva létezik. A nemzetközileg elismert központi kormánzatnak nincs ereje ahhoz, hogy a vele szembenálló hatalmi centrumokat letörje, így korlátozott a cselekvési eszköztára bárminemű szabályozás kikényszerítése tekintetében. Líbiában a terrorizmus, tömeges migráció, fegyver-, drog és emberkereskedelem soha nem látott kockázatot jelent, amely folyamatokat az egymással szembenálló felek, milíciák és törzsek nem képesek visszafogni / sok esetben kivesszik a részüket a folyamatokból.

Marokkó. A terrorizmusfinanszírozás kriminalizálása 2003-ban történt meg, míg a pénzmosással kapcsolatos törvény megalkotására egészen 2007-ig várni kellett.³⁷ Marokkóban 2007. január 29. és február 9. között tartottak helyszíni ellenőrzést, tehát a pénzmosással kapcsolatos törvény bevezetésének évében. A vizsgálatból született országjelentés ennek megfelelően megemlíti, hogy mind a jogszabályi környezet, mind az arra épülő intézményrendszer kialakítása gyerekcipőben járt.³⁸ De nem volt ez másképpen a terrorizmusfinanszírozással kapcsolatos kérdésekben sem, hiába volt akkor már több évben hatályban rá külön jogszabály – meglehetősen hézagos volt a szabályozás. 2012 júniusában Marokkóra még mindig igaz volt, hogy súlyos hiányosságokkal bírt a pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás szabályozása tekintetében – bár az FATF álláspontja szerint a politikai vezetés részéről megvolt a kellő elhatározás az ajánlások átültetésére.³⁹ 2013-ra sikerült olyan szabályozási környezetet

³⁶ MUTUAL EVALUATION REPORT – 5TH FOLLOW-UP REPORT FOR EGYPT, 2014. 5.o.

³⁷ MUTUAL EVALUATION REPORT OF THE KINGDOM OF MOROCCO, 2007. 6.o.

³⁸ Uo. 6.o.

³⁹ IMPROVING GLOBAL AML/CFT COMPLIANCE: ON-GOING PROCESS, 2012.

kialakítani, amely illeszkedett az FATF ajánlásaihoz, és kikerült a nyomonkövetési eljárás alól.

Tunézia. A pénzmosás és drogkereskedelem kriminalizálása már 1992-ben megtörtént, ugyanakkor egészen 2003-ig nem alkalmazták a gyakorlatban.⁴⁰ 2003-ben a nemzetközi standardokhoz illeszkedő jogszabályt alkottak a pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás visszaszorítására, amely nagy mozgásteret adott vagyonbefagyasztásokhoz, lefoglalásokhoz és elkobzásokhoz. A 2000-es években Algériához és Marokkóhoz képest Tunézia jóval előrébb járt a szabályozási környezet és jogalkalmazás tekintetében, az FATF nem is állapított meg stratégiai szintű hiányosságokat. Ezzel ellentétben a 2015. február 16-256. között helyszíni ellenőrzés nyomán megszületett országjelentés már teljesen más képet festett az országról. Ben Ali elnök hatalomból való távozása után megkezdődött az állami intézményrendszer átalakulása, és a belpolitikai szereplők figyelmét az elnöki és képviselői választások kötötték le. Ugyanakkor lassan megkezdődött a pénzmosással és terrorizmusfinanszírozással kapcsolatos mechanizmusok újraelévedése, ami az *ancient regime* tagjait sem hagyta érintetlenül (korrupció kapcsán: 2011-ben 42, 2012-ben 99, 2013-ban 159 és 2014-ben 266 ügyet regisztráltak, de ugyanúgy meredeken emelkedtem a csempészéssel és drogkereskedelemmel összefüggő ügyek száma is).⁴¹ Ugyanakkor a kedvező tendencia nem párosult a szabályozási környezet fejlesztésével, és az átalakuló intézményrendszer következtében foghíjassá váltak az addig meghozott intézkedések. Továbbá több terrorista szervezet is aktivizálódott (például Iszlám Állam), így a szabályozási környezet fejlesztése nagyon is fontos kérdéssé vált. Így az FATF további lépések megtételére sürgette Tunéziát, egyidejűleg 2018-2019. között felkerült a súlyos hiányosságokkal küzdő országok listájára.⁴² A listáról csak 2019 októberében került le, miután az FATF ajánlásaihoz igazodva sikerült a szabályozási környezetet átalakítani.

⁴⁰ MUTUAL EVALUATION REPORT OF THE REPUBLIC OF TUNISIA, 2007. 8.o.

⁴¹ MUTUAL EVALUATION REPORT – TUNISIA, 2016. 47.o.

⁴² IMPROVING GLOBAL AML/CFT COMPLIANCE: ON-GOING PROCESS, 2019.

IV. A KÖZEL-KELETI ORSZÁGOK KOCKÁZATAI AZ FATF JELENTÉSEI TÜKRÉBEN

Bahrein. Az ország pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem mellett való elköteleződését jelzi, hogy a MENAFATF titkársága 2004-ben itt került felállításra.⁴³ Mindezek ellenére az FATF szakértői szerint Bahrein csak korlátozottan érti meg a pénzmosással és terrorizmusfinanszírozással összefüggő kockázatokat, jóllehet egy stabil és jól működő rezsimit sikerült kialakítani az évek során – 2012. és 2017. között 43 nyomozást folytattak le pénzmosás vonatkozásában. Bahrein esetében azért van szükség az FATF ajánlásainak maradéktalan átültetésére, mivel a közel-keleti régió pénzügyi és kereskedelmi központja, 2016-ban a GDP 16,5%-át tette ki a pénzügyi szektor.⁴⁴ Míg pénzmosás tekintetében Bahrein viszonylag jól szerepel, terrorizmusfinanszírozás kapcsán komoly kockázatok állnak fent, például készpénz kijuttatása az országból vagy civil szervezetek segítségével.⁴⁵

Egyesült Arab Emírségek. A nemzetközi rangsorok alapján a közel-keleti régió egyik legstabilabb országa. 2003. óta fokozatosan kerülnek beépítésre az FATF ajánlásai a szabályozási környezetbe, a pénzmosás 2002-ben, a terrorizmusfinanszírozás pedig 2004-ben került kriminalizálásra.⁴⁶ A 2007. február 28. és március 15. közötti helyszíni szemlét követően az állam normál nyomkövetési eljárás alá került, hogy pótolja az FATF ajánlásainak teljeskörű átültetését. Bár az Egyesült Arab Emírségekben a pénzmosás és terrorista aktivitás kockázatai alacsonyak, a terrorizmusfinanszírozás kapcsán annál gyakrabban kerül előtérbe – akárcsak a többi, olajban gazdag ország. Az Egyesült Arab Emírségek egy listán szerepel Szaúd-Arábiával, Katarral és Kuvaittal, amely országokból nagy mennyiségű pénz áramlik terrorista szervezetekhez akár a közel-keleti régióban, akár Afganisztánba és Pakisztánba.⁴⁷ 2020-ban ráadásul újabb kételyek fogalmazódtak meg a pénzmosás elleni intézményrendszer hatékonyságával is kapcsolatosan, így elképzelhető, hogy szorosabb megfigyelés alá fog kerülni a közeljövőben.⁴⁸

⁴³ BAHRAIN TO HOST NEW ANIT-MONEY LAUNDERING REGIONAL BODY, 2004.

⁴⁴ MUTUAL EVALUATION REPORT – BAHRAIN, 2018. 4.o.

⁴⁵ Uo. 4.o.

⁴⁶ MUTUAL EVALUATION REPORT – UNITED ARAB EMIRATES, 2008. 9.o.

⁴⁷ WIKILEAKS CABLES PORTRAY SAUDI ARABIA AS A CASH MACHINE FOR TERRORIST, 2010.

⁴⁸ UAE AT RISK OF LANDING ON WATCHLIST OVER MONEY LAUNDERING, 2020.

Irak. Az ország 2003. óta meglehetősen nehéz helyzetben van, köszönhetően az iraki háborúnak, a 2011-es Arab tavasz eseményeinek, az Iszlám Állam kalifátusépítési kísérletének, valamint az azóta tartó politikai-gazdasági válságnak. Irak politikai berendezkedése nagymértékben átalakult a Szaddám Husszein rezsím bukása után, és 2004-ben született meg az első jogszabály, amely a pénzmosás ellen lép fel.⁴⁹ A több mint 15 évnyi, folyamatos válsághelyzettel terhelt időszak természetesen nem kedvezett egy jól működő pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás elleni rezsím kiépítésére, egyfelől hiányzik hozzá a megfelelő szabályozási környezet, másfelől az állam hatékony fellépése. Ahogy a 4. sz. táblázatból is kitűnik, Irakban súlyos problémát jelent a korrupció és a terrorizmus, és számos állam alatti szereplő a saját ízlése szerint alakítja ki a szabályokat. 2013. és 2018. között szerepelt azon országok listáján, amelyek súlyos kockázatokat hordoznak, ugyanakkor érdemes azt is figyelembe venni, hogy a listáról való lekerüléssel párhuzamosan Irakban továbbra is súlyos problémát jelent a pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás – és vele együtt a terrorizmus is.

Irán. Észak-Korea mellett Irán a másik olyan ország, amely hosszú idő óta az úgynevezett feketelistán szerepel, amely kifejezetten olyan államokat tartalmaz, amelyek nem hajlandók együttműködni / látszólagos együttműködést színélnek az FATF-el. Irán – Észak-Koreához hasonlóan – elutasítja a fennálló globális rendet, és ezáltal a nemzetközi szintér periferiájára szorultak. Az Irán – Egyesült Államok közötti konfliktus 2015-ben, az iráni atomalkuval enyhülni látszott, ugyanakkor miután 2018-ban Donald Trump amerikai elnök kiléptette az Egyesült Államokat, újult erővel folytatódott a két ország közötti konfliktus. Az Egyesült Államok 2019-ben már odáig elment, hogy Irán hivatalos fegyveres testületét, a Forradalmi Gárdát is terrorista szervezetnek nyilvánítsa.⁵⁰ A jelenlegi helyzetben, amikor Iránt terrorizmust támogató országgként tartják számon, és számos törékeny államban van jelen – Szíria, Jemen, Irak, Palesztin Hatóság – nem értékelhető az FATF standardjai szerint a pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelme.

Izrael. Egyedülálló helyzetben van a közel-keleti régióban, ugyanis nem a MENAFATF, hanem a Európa Tanács Pénzmosás és Terrorizmusfinanszírozás Elleni Szakértői Bizottság (a továbbiakban rövidítve: MONEYVAL) tagja, amely európai és kaukázusi országokat,

⁴⁹ MUTUAL EVALUATION REPORT – IRAQ, 2012. 2.o.

⁵⁰ REVOLUTIONARY GUARD CORPS: IRAN HITS BACK AT US TERRORIST CLAIM, 2019.

illetve Oroszországot tömöríti. Alapvető biztonsági érdeke, hogy a pénzmosással és terrorizmusfinanszírozással kapcsolatos kockázatokat a minimálisra szorítsa le – lásd arab-izraeli háborúk és a Palesztin Hatóság – ezáltal csökkentse az ellene irányuló gazdasági és katonai támadások esélyeit. A régióban a legnagyobb számban indított pénzmosás elleni nyomozásokat, 2014. és 2017. között összesen 415. esetben.⁵¹ A terrorizmus elleni küzdelemben Izraelnek nem ritkán katonai eszközökkel is helyt kell állnia, ami túlnyomó részt a Palesztin Hatóság és a libanoni Hezbollah, valamint a Szíria területén állomásozó, iráni támogatást élvező milíciák részéről jelentkezik. Nem véletlen, hogy az első, pénzmosás visszaszorítására vonatkozó jogszabály már 2000-ben megszületett.⁵²

Jemen. 2003-ben hirdették ki azt a törvényt, amely a pénzmosás visszaszorítása érdekében viszonylag széleskörű szabályozást tartalmazott (bár közel sem felelt meg teljesen az FATF módszertanának). Az FATF szakértők 2007. július – augusztus között tartottak helyszíni szemlét, ekkor még egészen új volt az országos szisztéma.⁵³ Másfelől viszont a terrorizmusfinanszírozással, és terrorista szervezetek / terroristák jogszabályi eszközökkel történő ellehetetlenítése nem jelent meg, ami súlyos hiányosságot jelentett. Bár az országjelentés után a központi kormányzat kidolgozott egy akciótervet a hiányosságok kiküszöbölésére, annak megvalósítására már nem volt lehetőségük. 2011-ben az Arab tavasz Jement is elérte, és addig fennálló politikai viszonyok azonnal felborultak. 2012-ben felkerült az FATF azon országok listájára, amelyek súlyos hiányosságokat mutatnak pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás tekintetében, és mind a mai napig állandó szereplője.⁵⁴ 2015-ben a belpolitikai feszültségek polgárháborúhoz vezettek, amely több részre szakította az országot. Így hasonlóan Líbiához és Szíriához, a központi kormányzat nem képes a hatalmát a teljes ország felett gyakorolni, amely következtében bizonyos területek a saját törvényeik szerint működnek – és ezt természetesen szélsőséges csoportok, militáns szervezetek kihasználják.

Jordánia. A közel-keleti régió egyik legfiatalabb pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás elleni szabályozási környezetével rendelkezik, amely 2007-ben lépett hatályba.⁵⁵ Mindez azonban nem volt gátja annak,

⁵¹ MUTUAL EVALUATION REPORT – ISRAEL, 2018. 3.o.

⁵² Uo. 22.o.

⁵³ MUTUAL EVALUATION REPORT – YEMEN, 2008. 6.o.

⁵⁴ FATF PUBLIC STATEMENT, 2012.

⁵⁵ MUTUAL EVALUATION REPORT – JORDAN, 2009. 5.o.

hogyan Jordánia az egyik legfejlettebb és legstabilabb gazdasági rendszerét működtesse, kiváltképpen a bankszektor esetében.⁵⁶ A jordániai szabályozási környezet kellőképpen reflektált az FATF ajánlásaira, kevés kivétellel sikeresen átültette azokat a hazai jogszabályi környezetbe. A soron következő helyszíni szemlére mintegy 10 évvel később, 2018. július 8-23. között került sor. A vizsgálat idején a bankszektor a teljes pénzügyi szektor tevékenységének 70%-át fedte le, amely továbbra is kellőképpen stabilnak bizonyult.⁵⁷ 2017-ben a nemzeti kockázatértékelés keretein belül azonosították a kockázati tényezőket, amelyek közül kiemelkedtek az adóelkerülésből, rablásból, és drogkereskedelemből származó bevételek. A 2007-es jogszabályhoz a tíz év alatt további kiegészítéseket tettek, ezáltal a pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás elleni jogszabályi környezet még komplexebbé vált. Az FATF szerint ugyanakkor Jordánia mérsékelt módon végezte el a kockázatok azonosítását és a jogszabályok fejlesztését, amelyet a felderített ügyek száma is jól mutat: 2013. és 2017. között mindössze 78 gyanús esetet vizsgáltak ki, amelyből 57 került bíróságok elé.⁵⁸ Továbbá mindenképpen előremutató az, hogy jóllehet a polgárháborús Szíriával és a meglehetősen instabil Irakkal szomszédos, a terrorizmus okozta veszély alacsony.

Katar. A 2010-es országjelentés megemlíti, hogy a pénzmosás egy 2002-es törvénnyel kriminalizálásra került, mindazonáltal maga a tevékenység meglehetősen szűken volt értelmezve.⁵⁹ Hasonlóan jártak el a terrorizmusfinanszírozás 2004-es kriminalizálásával is. A rendszer alacsony hatékonyságát jelzi, hogy 2002. és 2010. között mindössze egyetlen alkalommal foglalkoztak bíróság előtt pénzmosás vádjával, ugyanakkor ezt nehéz elképzelni arról az országról, ahol a pénzügyi szektor a legdinamikusabb ütemben bővült a régióban.⁶⁰ Mindezek ellenére Katar a Közel-Kelet egyik legstabilabb országa, amelyet a terrorizmus is csak kisebb mértékben veszélyeztet. A terrorizmusfinanszírozás kapcsán ugyanez már kevésbé mondható el, az elmúlt években több olyan támadás is érte az országot, miszerint állami szinten támogatják a terrorizmust a régióban – többek között Donald Trump amerikai elnök részéről 2017-ben.⁶¹ A vádak

⁵⁶ Uo. 5.o

⁵⁷ THE HASEMITE KINGDOM OF JORDAN MUTUAL EVALUATION REPORT, 2019. 5.o.

⁵⁸ Uo. 8.

⁵⁹ MUTUAL EVALUATION REPORT – QATAR, 2010. 9.o.

⁶⁰ Uo. 18.o.

⁶¹ TRUMP SCOLDS QATAR AS TILLERSON SEEKS TO EASE CRISIS, 2017.

kézzelfogható formát is öltöttek Katarral szemben, 2017-ben többek között Szaúd-Arábia, az Egyesült Arab Emírség, Bahrein, Egyiptom, Jordánia, a nemzetközileg elismert líbiai és jemeni kormány is csatlakozott a blokádhoz, amely visszavágta Katar mozgási lehetőségeit.

Kuvait. 2002-ben született meg a pénzmosás elleni jogszabály, ami nem irányult egyben a terrorizmusfinanszírozás felszámolására.⁶² Helyszíni szemlére 2010. október 17. és november 1. között került sor, amely során a kuvaiti pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás elleni szabályozási környezet kapcsán számos súlyos megállapítást tettek az FATF szakértői. Bár az országjelentés kitér arra, hogy Kuvaitban a pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás nem jelent túlzott kockázatot, a szabályozási környezet hiányosságai okán mégis sérülékeny ország 2012. és 2015. között felkerült azon országok listájára, amelyek súlyos hiányosságokkal küzdenek.⁶³ 2012-ben fogadtak el akcióttervet az akkor felmerülő kockázatok kiküszöbölésére, és három évbe telt, ameddig a szabályozási környezetet az FATF ajánlásaihoz tudták igazítani. A pénzmosás ugyanakkor továbbra is potenciális kockázat maradt, 2015-ben a bankszektor 188 milliárd USD felett diszponált, és elsősorban az Irakból érkező, valamint oda irányuló tranzakciók hordoznak kockázatokat.

Libanon. Egy meglehetősen különleges politikai-társadalmi berendezkedésű országról van szó, amely területén egészen 2005-ig szíriai csapatok állomásoztak. 2011-ben aztán a szíriai polgárháború gyűrűzött be Libanonba, és jelenleg 1,5 millió szíriai menekült tartózkodik az országban. Állam az államban működik a hírhedt Hezbollah nevű szervezet, amelyet több ország is terrorista szervezetként bélyegez meg, amely együttműködik a szíriai központi kormányzattal és Iránnal. Libanon a szomszédos polgárháború jelentette nehézségek, valamint a menekültáradat okán súlyos társadalmi-gazdasági válságba került, amely 2020-ban oda vezetett, hogy államcsőd közeli helyzetbe került.⁶⁴ A Libanonról készült országjelentés a két fordulóponthoz tartozó dátum között, 2009-ben jelent meg, amely nyomán normál nyomonkövetési eljárás alá került az ország. Bár Libanon az elmúlt években együttműködött az FATF szakértőivel, és 2017-ben javaslat született arra vonatkozóan, hogy kikerüljön a nyomonkövetési eljárás alól⁶⁵, nem lehet

⁶² MUTUAL EVALUATION – STATE OF KUWAIT, 2011.

⁶³ IMPROVING GLOBAL AML/CFT COMPLIANCE: ON-GOING PROCESS, 2015.

⁶⁴ CORNISH, 2020.

⁶⁵ MUTUAL EVALUATION REPORT – 9TH FOLLOW-UP REPORT FOR THE LEBANESE REPUBLIC, 2017.

eltekinteni attól, hogy komoly kockázatokkal bír akár a szomszédos Szíria, akár a területén működő terrorista / militáns szervezetek kapcsán.

Omán. Az első pénzmosással kapcsolatos jogszabályt 2002-ben fogadták el, amelyet 2010-ben egy komplexebb, pénzmosással és terrorizmusfinanszírozással is foglalkozó váltott fel.⁶⁶ A jogszabályban rejlő lehetőségeket azonban a bűnüldöző szervek és a bíróságok nem aknázták ki kellőképpen, 2003. és 2011. között pénzmosásért mindössze néhány ember, míg terrorizmusfinanszírozás kapcsán senkit sem ítélték el.⁶⁷ Bár a nemzetközi rangsorokból az látszik, hogy Omán a közel-keleti régió egyik legkevésbé kockázatos állam a téma szempontjából, mégis a polgárháborús Jemen mellett fekszik, valamint csak az Ománi-öböl választja el a feketelistán lévő Irántól, ami megnöveli az ország sérülékenységét. Mindezek ellenére az Ománban elkövetett bűncselekmények száma régiós szinten alacsony.

Szaúd-Arábia. A 2001. szeptember 11-i terrortámadásokért közvetlenül 19 ember volt felelős, közülük 15 szaúdi állampolgár volt.⁶⁸ Ez volt az a merényletsorozat, ami a világ figyelmét ráirányította a terrorizmusfinanszírozás fontosságára, és nem utolsósorban a nemzetközi közösség azonnal a közel-keleti régió egyik legerősebb államára kezdett fókuszálni. Szaúd-Arábia nem sokkal a merényletsorozat után, 2003-ban vezetett be pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás visszaszorítására irányuló jogszabályokat és intézkedéseket, ugyanakkor pénzmosással kapcsolatos esetek már a hatályba lépés előtt is bíróság elé kerültek.⁶⁹ Az országban 2009. március 1-11. között került sor helyszíni szemlére, amelyet egy újabb követett 2017. november 8. és 23. között. A helyszíni szemlékre, valamint az erős lábakon álló jogszabályi környezetre azért van szükség, mivel Szaúd-Arábia három törékeny ország övezi – Szíria, Irak, Jemen – így erőteljesen kitett határon átívelő illegális tevékenységeknek. A legnagyobb kockázati tényezők között a drogkereskedelem, korrupció, termékek hamisítása és csempészés szerepel, továbbá az adóelkerülés, emberkereskedelem, stb. is meghatározó.⁷⁰ A Nemzetközi Valutaalap becslése szerint a GDP 2-5%-a esik a pénzmosás áldozatául, továbbá a terrorizmusfinanszírozás is kiemelt jelentőségű. Szintén becslés, de 2000. és 2018. között mintegy 3.000 külföldi

⁶⁶ MUTUAL EVALUATION REPORT OF THE SULTANE OF OMAN, 2011. 8.o.

⁶⁷ Uo. 9.o.

⁶⁸ US TO REVEAL SAUDI OFFICIAL ALLEGEDLY TIED TO 9/11 ATTACKERS, 2019.

⁶⁹ MUTUAL EVALUATION REPORT – KINGDOM OF SAUDI ARABIA, 2010. 6.o.

⁷⁰ MUTUAL EVALUATION REPORT – KINGDOM OF SAUDI ARABIA, 2018. 1.o.

harcos érkezett az országba, akik akár belföldön, akár a szomszédos államokba utazva súlyos kockázatot jelentenek.⁷¹ Az illegális tevékenységek volumene dollár milliárdokban mérhető, amely pénz viszont nem marad meg az ország határain belül – a szaúdi hatóságok 70-80% közé teszik az illegális tevékenységekből származó bevételek kiáramlását.⁷² Mindezen kockázatok mellett Szaúd-Arábia elkötelezett a pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás visszaszorításában, hiszen a közel-keleti régió legfejlettebb és a nemzetközi piacokra leginkább beágyazott ország számára létfontosságú minden olyan kockázat visszaszorítása, amely a nemzetközi piacokon rontja az esélyeit. A témára fókuszálva stratégiát dolgoztak ki, illetve 2017-ben akcióttervet fogadtak el a kockázatok csökkentése érdekében.

Szíria. Dacára annak, hogy Szíria több szempontból is tranzitország (például drogsempészség tekintetében), csak viszonylag későn, 2003-ban és 2005-ben született nemzetközi standardokhoz igazodó pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás ellenes jogszabályi környezet.⁷³ A 2006-os helyszíni ellenőrzés során tapasztaltak arra juttatták az FATF szakértőit, hogy Szíriában a megannyi kedvezőtlen feltétel ellenére alacsony a pénzmosás kockázata, mivel a pénzügyi szektor viszonylag kevés szereplővel működött (például 6 állami és 7 magánbank) és nem volt kiterjedtnek mondható. A 2000-2010. közötti időszakban a központi kormányzat nyitott a nemzetközi piacokra, több intézkedéssel is igyekezett új befektetőket megszólítani, amely folyamatot a 2011-ben kirobbanó tüntetések, majd polgárháború félbetört. A polgárháború során Szíria több részre szakadt, amely helyzetet 2014-ben az Iszlám Állam kalifátusának kikiáltása is tovább fokozott. A központi kormányzat értelemszerűen elvesztette azon képességét, hogy ellenőrizze az ország teljes területét, így különböző milíciák, terrorcsoportok és bűnszervezeteket szabadon végezhettek / végezhetik illegális tevékenységeiket. Ennek következtében Szíria már 2011-ben felkerült azon országok közé⁷⁴, amelyek súlyos rendszerszintű kockázatokat hordoznak magukban, és amely listán napjainkig állandó tag.⁷⁵ A helyzet érdekessége, hogy bár a központi kormányzat részéről megvolt a politikai szándék az FATF ajánlásainak megtartására, arra a polgárháború miatt nem volt lehetősége érdemben reagálni. Az FATF szakértői az első adandó alkalommal

⁷¹ Uo. 2.o.

⁷² Uo. 3.

⁷³ MUTUAL EVALUATION REPORT OF THE SYRIAN ARAB REPUBLIC, 2006. 6.o.

⁷⁴ FATF PUBLIC STATEMENT, 2011.

⁷⁵ IMPROVING GLOBAL AML/CFT COMPLIANCE: ON-GOING PROCESS, 2019.

A pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem az észak-afrikai és közel-keleti régióban

szeretnének helyszíni szemlét tartani Szíriában, amelynek időpontja kétséges, a polgárháború kimenetelétől függ.⁷⁶

KONKLÚZIÓ

A tanulmányban az FATF dokumentumaira támaszkodva az észak-afrikai és közel-keleti régió általános és országspecifikus kockázatait mutattam be a pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás visszaszorítását célzó szabályozási környezet főbb vonalaival egyetemben. Mint az látható, az országok között markáns különbség mutatkozik akár a szabályozási környezet fejlettsége, akár az ajánlások átültetésének lehetősége, valamint a tényleges politika elköteleződés tekintetében. A vizsgált régió legkevésbé kompromisszumképes országa egyértelműen Irán, amely ország évtizedek óta éles szembenállást tanúsít a nyugati országokkal, elsősorban az Egyesült Államokkal szemben. Lehetőségek tekintetében korlátozott a polgárháborúval sújtott országok cselekvési eszköztára, míg a különböző politikai, gazdasági, társadalmi, stb. válságokkal sújtott országok is sokszor nem képesek / hajlandók a szabályozási környezet fejlesztésére.

Mindezekkel összevetve az észak-afrikai és közel-keleti régióban kiemelten fontos szakpolitika a pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem, nemcsak a régiós biztonsági helyzet javítása tekintetében, hanem az innen tovagyűrűző negatív hatások csillapítása érdekében is – úgy mint terroristák beszivárgása az Európai Unió területére, vagy további afrikai országokban megjelenő terrorista szervezetek (lásd Iszlám Állam). Bár a régió biztonsági kihívásaiból kifolyólag nem látszik a pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem vége, annyit mégis érdemes megjegyezni, hogy a helyzet konszolidálása csak folyamatos nyomonkövetéssel és újabb ajánlások megfogalmazásával lehetséges.

FELHASZNÁLT IRODALOM

AOAV(2017): Key sponsors and donors: Kuwait, AOAV – ACTION on Armed Violence. Elérhető: <https://aoav.org.uk/2017/key-sponsors-donors-kuwait/> (Letöltve: 2020.04.10.)

⁷⁶ JURISDICTIONS UNDER INCREASED MONITORING, 2020.

- Aoun, Marie-Claire (2013): Oil and Gas Resources of the Middle East and North Africa: A Course or a Blessing? in: Chevalier JM., Geoffron P. (eds) The New Energy Crisis. Palgrave Macmillan, London
- Bachner, Michael – Staff, Toi (2019): Iran said increasing Hamas funding to \$30m per month, wants intel on Israel, The Times of Israel. Elérhető: <https://www.timesofisrael.com/iran-agrees-to-increase-hamas-funding-to-30-million-per-month-report/> (Letöltve: 2020.04.10.)
- Bahrain to Host New Anti-Money Laundering Regional Body (2004), Middle East and North Africa Financial Action Task Force. Elérhető: <http://www.menafatf.org/information-center/bahrain-host-new-anti-money-laundering-regional-body> (Letöltve: 2020.04.10.)
- Consolidated Processes and Procedures for Mutual Evaluations and Follow-Up (2019), Financial Action Task Force. Elérhető: <https://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/universal-procedures.html> (Letöltve: 2020.04.10.)
- Cornish, Chloe (2020): Lebanon set to default for first time as foreign currency reserves dicve, Financial Times. Elérhető: <https://www.ft.com/content/bda10536-6145-11ea-a6cd-df28cc3c6a68> (Letöltve: 2020.04.10.)
- Corruption Perception Index (2019), Transparency International. Elérhető: <https://www.transparency.org/cpi2019> (Letöltve: 2020.04.10.)
- FATF Public Statement (2011), Financial Action Task Force. Elérhető: <http://www.fatf-gafi.org/countries/s-t/turkey/documents/fatfpublicstatement-28october2011.html> (Letöltve: 2020.04.10.)
- FATF Public Statement (2012), Financial Action Task Force. Elérhető: <http://www.fatf-gafi.org/countries/s-t/turkey/documents/fatfpublicstatement-19october2012.html>
- Global Terrorism Index 2019 (2019), Institute for Economics & Peace. Elérhető: <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2019/11/GTI-2019web.pdf> (Letöltve: 2020.04.10.)
- Improving Global AML/CFT Compliance: on-going process (2011), Financial Action Task Force. Elérhető: <http://www.fatf-gafi.org/countries/a-c/argentina/documents/improvingglobalamlcftcomplianceon-goingprocess-28october2011.html> (Letöltve: 2020.04.10.)
- Improving Global AML/CFT Compliance: on-going process (2013), Financial Action Task Force. Elérhető: <https://www.fatf->

A pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem az észak-afrikai és közel-keleti régióban

gafi.org/documents/documents/fatf-compliance-oct-2013.html

(Letöltve: 2020.04.10.)

Improving Global AML/CFT Compliance: on-going process (2015), Financial Action Task Force. Elérhető: <http://www.fatf-gafi.org/countries/j-m/kuwait/documents/fatf-compliance-february-2015.html> (Letöltve: 2020.04.10.)

Improving Global AML/CFT Compliance: on-going process (2019), Financial Action Task Force. Elérhető: <https://www.fatf-gafi.org/publications/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions/documents/fatf-compliance-october-2019.html> (Letöltve: 2020.04.10.)

Jurisdictions under Increased Monitoring (2020), Financial Action Task Force. Elérhető: <http://www.fatf-gafi.org/countries/d-i/iceland/documents/increased-monitoring-february-2020.html> (Letöltve: 2020.04.10.)

Methodology – Standard country or area codes for statistical use (M49), United Nations Statistics Division. Letöltés helye: <https://unstats.un.org/unsd/methodology/m49/> (Letöltve: 2020.04.10.)

Mutual Evaluation Report – 9th Follow-Up Report for the Lebanese Republic (2017), Middle East and North Africa Financial Action Task Force. Elérhető: <http://www.menafatf.org/information-center/menafatf-publications/ninth-follow-report-lebanese-republic> (Letöltve: 2020.04.10.)

Mutual Evaluation – State of Kuwait (2011), Middle East and North Africa Financial Action Task Force. Elérhető: <http://www.fatf-gafi.org/countries/j-m/kuwait/documents/mutualevaluationofthestateofkuwait.html> (Letöltve: 2020.04.10.)

Mutual Evaluation Report (2010), Middle East and North Africa Financial Action Task Force. Elérhető: <http://www.menafatf.org/information-center/menafatf-publications/mutual-evaluation-report-peoples-democratic-republic> (Letöltve: 2020.04.10.)

Mutual Evaluation Report – Bahrain (2018), Middle East and North Africa Financial Action Task Force. Elérhető: <http://www.fatf-gafi.org/countries/a-c/bahrain/documents/mer-bahrain-2018.html> (Letöltve: 2020.04.10.)

Mutual Evaluation Report – Egypt (2009), Middle East and North Africa Financial Action Task Force. Elérhető:

<http://www.menafatf.org/information-center/menafatf-publications/mutual-evaluation-report-arab-republic-egypt> (Letöltve: 2020.04.10.)

Mutual Evaluation Report – Iraq (2012), Middle East and North Africa Financial Action Task Force. Elérhető: <http://www.menafatf.org/information-center/menafatf-publications/mutual-evaluation-report-republic-iraq> (Letöltve: 2020.04.10.)

Mutual Evaluation Report – Israel (2018), Council of Europe. Elérhető: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/MER-Israel-2018.pdf> (Letöltve: 2020.04.10.)

Mutual Evaluation Report – Jordan (2009), Middle East and North Africa Financial Action Task Force. Elérhető: <http://www.menafatf.org/information-center/menafatf-publications/mutual-evaluation-report-hashemite-kingdom-jordan> (Letöltve: 2020.04.10.)

Mutual Evaluation Report – Kingdom of Saudi Arabia (2010), Middle East and North Africa Financial Action Task Force. Elérhető: <http://www.fatf-gafi.org/countries/s-t/saudi-arabia/documents/mutualevaluationofthekingdomofsaudi-arabia.html> (Letöltve: 2020.04.10.)

Mutual Evaluation Report – Kingdom of Saudi Arabia (2018), Middle East and North Africa Financial Action Task Force. Elérhető: <http://www.fatf-gafi.org/countries/s-t/saudi-arabia/documents/mer-saudi-arabia-2018.html> (Letöltve: 2020.04.10.)

Mutual Evaluation Report – Qatar (2010), Middle East and North Africa Financial Action Task Force. Elérhető: <http://www.fatf-gafi.org/countries/n-r/qatar/documents/mutualevaluationofqatar.html> (Letöltve: 2020.04.10.)

Mutual Evaluation Report – Tunisia (2016), Middle East and North Africa Financial Action Task Force. Elérhető: <http://www.menafatf.org/information-center/menafatf-publications/mutual-evaluation-report-republic-tunisia-may-2016> (Letöltve: 2020.04.10.)

Mutual Evaluation Report – United Arab Emirates (2008), Middle East and North Africa Financial Action Task Force. Elérhető: <http://www.menafatf.org/information-center/menafatf>

A pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem az észak-afrikai és közel-keleti régióban

[publications/mutual-evaluation-report-united-arab-emirates](#) (Letöltve: 2020.04.10.)

Mutual Evaluation Report – Yemen (2008), Middle East and North Africa Financial Action Task Force. Elérhető: <http://www.menafatf.org/information-center/menafatf-publications/mutual-evaluation-report-republic-yemen> (Letöltve: 2020.04.10.)

Mutual Evaluation Report – 5th Follow-Up Report for Egypt (2014), Middle East and North Africa Financial Action Task Force. Elérhető: <http://www.menafatf.org/information-center/menafatf-publications/fifth-follow-report-egypt> (Letöltve: 2020.04.10.)

Mutual Evaluation Report of the Kingdom of Morocco (2007), Middle East and North Africa Financial Action Task Force. Elérhető: <http://www.menafatf.org/information-center/menafatf-publications/mutual-evaluation-report-kingdom-morocco> (Letöltve: 2020.04.10.)

Mutual Evaluation Report of the Hasemite Kingdom of Jordan (2009), Middle East and North Africa Financial Action Task Force. Elérhető: <http://www.menafatf.org/information-center/menafatf-publications/mutual-evaluation-report-hashemite-kingdom-jordan> (Letöltve: 2020.04.10.)

Mutual Evaluation Report of the Republic of Tunisia (2007), Middle East and North Africa Financial Action Task Force. Elérhető: <http://www.menafatf.org/information-center/menafatf-publications/mutual-evaluation-report-republic-tunisia> (Letöltve: 2020.04.10.)

Mutual Evaluation Report of the Sultane of Oman (2011), Financial Action Task Force. Elérhető: <http://www.fatf-gafi.org/countries/n-r/oman/documents/mutualevaluationofthesultanateofoman.html> (Letöltve: 2020.04.10.)

Mutual Evaluation Report of the Syrian Arab Republic (2006), Middle East and North Africa Financial Action Task Force. Elérhető: <http://www.menafatf.org/information-center/menafatf-publications/mutual-evaluation-report-syria-anti-money-laundering-and> (Letöltve: 2020.04.10.)

Is Saudi Arabia to blame for Islamic State? (2015), BBC News. Elérhető: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-35101612> (Letöltve: 2020.04.10.)

- N. Rózsa Erzsébet (2011): 9/11 és az arab világ, Nemzet és Biztonság. 14-21.o. Elérhető: http://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/n_rozsa_erzsebet-9_11_es_az_arab_vilag.pdf (Letöltve: 2020.04.10.)
- N. Rózsa Erzsébet (2015): Az arab tavasz – A Közel-Kelet átalakulása, Osiris Kiadó – Külügyi és Külgazdasági Intézet, Budapest
- Revolutionary Guard Corps: Iran hits back at US terrorist claim (2019?) BBC News. Elérhető: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-47865522> (Letöltve: 2020.04.10.)
- State Sponsors of Terrorism, Bureau of Counterterrorism. Elérhető: <https://www.state.gov/state-sponsors-of-terrorism/>
- The Hashemite Kingdom of Jordan Mutual Evaluation Report (2019), Financial Action Task Force. Elérhető: <http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/mer-jordan-2020.html> (Letöltve: 2020.04.10.)
- Tóth Zoltán Balázs (2018): Államépítési törekvések Szíriában II. – Az Iszlám Állam tündöklése és túlélése, Jog-Állam-Politika, 2018/3. szám
- Tóth Zoltán Balázs (2019a): A pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem jelentősége – A nemzetközi és hazai intézmények bemutatása in Baráth Noémi – Mezei József (szerk.): Rendészet-tudományi aktualitások: A rendészettudomány a fiatal kutatók szemével, Doktoranduszok Országos Szövetsége – Rendészettudományi Osztálya, Budapest
- Tóth Zoltán Balázs (2019b): A pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás visszaszorítását célzó szabályozási környezet vizsgálata az Európai Unió esetében I., Szakmai Szemle, XVII. évfolyam 3. szám. Elérhető: http://www.knbsz.gov.hu/hu/letoltes/szsz/2019_3_szam.pdf (Letöltve: 2020.04.10.)
- Tóth Zoltán Balázs (2019c): A pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás visszaszorítását célzó szabályozási környezet vizsgálata az Európai Unió esetében II., Szakmai Szemle, XVII. évfolyam 4. szám. Elérhető: https://www.knbsz.gov.hu/hu/letoltes/szsz/2019_4_szam.pdf (Letöltve: 2020.04.10.)
- Trump scolds Qatar as Tillerson seeks to ease crisis (2017), The Reuters. Elérhető: <https://www.reuters.com/article/us-gulf-qatar-sanctions-idUSKBN18Z2ZU> (Letöltve: 2020.04.10.)
- UAE at risk of landing on watchlist over money laundering (2020), Al Jazeera. Elérhető: <https://www.aljazeera.com/ajimpact/uae-risk->

A pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem az észak-afrikai és közel-keleti régióban

[landing-watchlist-money-laundering-200430151520708.html](https://www.aljazeera.com/news/2019/09/reveal-saudi-official-allegedly-tied-911-attackers-190913011926350.html) (Letöltve: 2020.04.30.)

US to reveal Saudi official allegedly tied to 9/11 attackers (2019), Al Jazeera. Elérhető: <https://www.aljazeera.com/news/2019/09/reveal-saudi-official-allegedly-tied-911-attackers-190913011926350.html> (Letöltve: 2020.04.10.)

Vass György (2017): A terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem nemzetközi aspektusai, PhD értekezés. Elérhető: https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/12362/vass_gyorgy_doktori_ertekezes_2017.pdf?sequence=1 (Letöltve: 2020.04.28.)

WikiLeaks cables portray Saudi Arabia as a cash machine for terrorist (2010), The Guardian. Elérhető: <https://www.theguardian.com/world/2010/dec/05/wikileaks-cables-saudi-terrorist-funding> (Letöltve: 2020.04.10.)

BIZTOSÍTÁSI MEGÁLLAPODÁS, MINT AZ ÖNKÉNTES BIZTOSÍTÁSI KÖTELEZETTSÉGEK KELETKEZÉSÉNEK ALAPJA UKRAJNÁBAN

Insurance Agreement as a Basis for Obligatory Liability
Insurance in Ukraine

Buleca Szibilla¹ - Csepisz Oleszja² - Revucka Irina³

Absztrakt: A tudományos cikk az önkéntes biztosítási kötelezettségek alapjául szolgáló biztosítási szerződés tanulmányozásáról szól Ukrajnában. A cikk elemzi annak sajátosságait, alapvető feltételeit, a felek jogait és kötelezettségeit, a szerződés formáját és a szerződés megkötésére vonatkozó eljárást, a szerződés megszűnésének indoklását és jogkövetkezményeit, valamint a biztosítási szerződések megkötésének jelenlegi állapotát és dinamikáját Ukrajnában.

Kulcsszavak: biztosítás, biztosító, biztosítási szerződés, önkéntes és kötelező biztosítás

Abstract: The scientific article is devoted to the research of the insurance contract as a basis for the emergence of voluntary insurance obligations in Ukraine. Its features, essential conditions, rights and obligations of the parties, the form of the contract and the procedure for its conclusion, the grounds and legal consequences of termination of the contract, as well as the current state and dynamics of concluding insurance contracts in Ukraine are analyzed.

¹ Buleca Szibilla, DJSc, Dr. Habil, az Ungvári Nemzeti Egyetem Állami Felsőoktatási Intézmény jogi karán a jogtudományok doktora, professzor, a polgári jog és eljárások tanszékének vezetője. E-mail címe: sibilla.buletsa@uzhnu.edu.ua

² Csepisz Oleszja, PhD, az Ungvári Nemzeti Egyetem Állami Felsőoktatási Intézmény jogi karán a jogtudományok kandidátusa, egyetemi docens, a polgári jog és eljárások tanszékének docense. E-mail címe: olesya.chepys@uzhnu.edu.ua

³ Revucka Irina, PhD, az Ungvári Nemzeti Egyetem Állami Felsőoktatási Intézmény jogi karán a jogtudományok kandidátusa, a polgári jog és eljárások tanszékének docense. E-mail címe: irina.revutska@uzhnu.edu.ua

Keywords: insurance, insurer, insurance contract, voluntary and compulsory insurance

BEVEZETÉS

A világgyakorlat nem teremtett ésszerűbb és hozzáférhetőbb mechanizmust a társadalom érdekeinek védelmére, mint a biztosítás. A biztosítás a gazdaság ösztönzésének, az egyes egyének gazdasági tevékenységének fontos tényezője, mivel magabiztosságot ad a vállalkozói tevékenység fejlesztésében. Egy tulajdonos sem fekteti be tőkét az áru vagy szolgáltatás szférájának fejlesztésébe anélkül, hogy ne venné figyelembe az előlegezett források elvesztésének kockázatát. Átadva a felelősséget a kockázat következményeire a biztosítónak kisebb díj ellenében, a befektető biztos abban, hogy a biztosítási károk megtérülnek.

A biztosítás a polgári jogviszonyok egyike a polgárok és jogi személyek vagyoni érdekeinek védelme érdekében a biztosítási szerződés vagy a hatályos törvény által meghatározott bizonyos események bekövetkezése esetén (biztosítási esetek) a pénzalapokból, amelyek a polgárok és jogi személyek által fizetett biztosítási díjak alapján alakulnak (biztosítás járulékok, biztosítási díjak) és az ezen alapokból származó pénzeszközök elhelyezéséből származó jövedelmekből (Ukrajna „A biztosításról” szóló törvény 1. cikkelye).⁴ A törvény meghatározza a biztosítási koncepciót alkotó fő elemeket. Ez a célja elsősorban a biztosításnak – az egyének és jogi személyek vagyoni érdekeinek védelme. A mai piaci környezetben a vállalkozásoknak nemcsak a természeti katasztrófákkal kapcsolatos vagy vagyoni károk (földrengés, árvíz, vihar stb.), technikai és technogén jellegű véletlen események (tűzvész, baleset, robbanás stb.) következtében keletkező veszteségek kompenzálására van szükségük, hanem a meg nem kapott nyereségért járó ellentételezés, a többletköltségek a vállalat kényszerű leállása (a nyersanyagok nem időben történő szállítása, a vevők fizetéseképtelensége és egyéb előre nem látható körülmények), az adójogszabályok, a számviteli politika változása miatt is stb. Egyre inkább a biztosítás tárgyává válnak a különböző pénzügyi és gazdasági károk (magas infláció, árfolyam ingadozások stb.) és bűnözői

⁴ Про господарські товариства: Верховна Рада України; Закон України від 19.09.1991 № 1576-XII.

jelenségek (lopás, rablási támadások, járműlopás stb.). Így a biztosítás hozzájárul a gazdasági biztonság megszervezésére irányuló erőforrások optimalizálásához.

Formája szerint a biztosítás lehet kötelező és önkéntes. A kötelező biztosítás a kényszerítés elvein alapul, a törvény alapján keletkezik, függetlenül a biztosítási viszonyban résztvevők szándékától, pénzügyi lehetőségeitől. Ukrajna „A biztosításról” szóló törvényének 7. cikkelyében fel vannak sorolva a kötelező biztosítás típusai, amelyeket Ukrajnában végrehajtanak / vagy végre kell hajtani (például a szárazföldi járművek tulajdonosainak felelősségbiztosítása, magasabb kategóriájú sportolók biztosítása stb). Az önkéntes biztosítás olyan biztosítás, amely a biztosított és a biztosító közötti megállapodás alapján történik. Ukrajna „A biztosításról” szóló törvényének 6. cikkelye szerint az önkéntes biztosítás lehet életbiztosítás, balesetbiztosítás, egészségbiztosítás (folyamatos egészségbiztosítás), egészségbiztosítás betegség esetén, rakomány- és poggyászbiztosítás stb.

I. A BIZTOSÍTÁSI SZERZŐDÉS FOGALMA, JOGI JELLEMZŐI, A FELEK ÉS AZ ALAPVETŐ FELTÉTELEK

Az önkéntes biztosítás alapja a polgári jogi szerződés. Kyle R. Knipper, a brémai egyetem professzora szerint a szerződés egyrészt a legfontosabb kiválósági eszköz a vagyonforgalom stabilitásának és fenntartásának, valamint a piacgazdaság dinamikájának megteremtésében és fenntartásában, másfelől a szerződés csak azért bírhat jelentőséggel, mert a tulajdon mellett garantált jogi címet is ad.⁵ A biztosítási szerződés értelmében az egyik fél (a biztosító) egy adott esemény (biztosítási esemény) előfordulása esetén vállalja, hogy kifizeti a másik félnek (a biztosítottnak) vagy a szerződésben meghatározott másik személynek a pénzüsszeget (biztosítási díjat), a biztosított pedig vállalja a biztosítási díj kifizetését és teljesíti a szerződés egyéb feltételeit (az ukrán Polgári Törvénykönyv 979. cikkelye).⁶ A biztosítási szerződés jogi jellemzői szerint lehet:

⁵ Кніпер К.Р. Власність, володіння та їх відображення в договірному праві. Право України. 2012. № 9. С. 37– 43.

⁶ Цивільний кодекс України: Верховна Рада України; Кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV.

- *kétoldali*, mivel szerződés esetén a vonatkozó jogok és kötelezettségek mind a biztosított, mind a biztosító részére létrejönnek;
- *reális*, az első biztosítási kifizetés napjától lép hatályba, hacsak a megállapodás másként nem rendelkezik;
- *viszátérítéses*, mivel a biztosított fizeti a biztosítási díjat, a biztosító – biztosítási esemény esetén biztosítási kifizetést;
- *aleatory* (kockázatos) – kockázati szerződés, vagyis a szerződés megkötésekor a felek nem tudják egyértelműen meghatározni feladataik teljesítésének határait, és az egyik fél vesztesége vagy meggazdagodása az esettől függ.

Ukrajna jogszabályai szerint a biztosítási jogviszonyok szubjektív összetétele sajátos. A biztosítási szerződésben részt vevő felek – a biztosító és a biztosított. A szerződés résztvevője lehet: biztosított személy, kedvezményezett, biztosítási ügynök és biztosítási bróker. A biztosító olyan személy, aki vállalja a vagyon elvesztésének, a biztosított egészsége károsodásának vagy halálának kockázatát, és bizonyos események bekövetkezésekor köteles meghatározott összeg kifizetésére a biztosított vagy más meghatalmazott személy részére. Ukrajna „A biztosításról” szóló törvénye 2. cikkelye szerint biztosítóként ismerik el: 1) a rezidens biztosítókat – pénzügyi intézmények, amelyek részvénytársaságok formájában lettek létrehozva, teljes és betéti társaságokat vagy kiegészítő felelősségű társaságokat „A gazdasági társaságokról” szóló ukrán törvény értelmében⁷, figyelembe véve, hogy minden ilyen pénzügyi intézmény résztvevőinek legalább háromnak kell lennie, valamint az e törvényben meghatározott egyéb jellemzőket, és az előírt módon kaptak biztosítási tevékenységre vonatkozó engedélyt; 2) a pénzügyi szolgáltatások piacán az állami szabályozást végző Nemzeti Bizottságba nyilvántartásba vett, az ukrán jogszabályokkal összhangban a külföldi biztosítótársaságok fióktelepeinek állandó képviselőit, akik a megállapított eljárás szerint szintén rendelkeznek a biztosítási tevékenységhez szükséges engedéllyel (a külföldi illetőségű biztosítók fióktelepei). A biztosítónak az életbiztosításon kívüli biztosítási formákkal foglalkozó engedélyezett alap (garanciabetét) minimális mértéke 1 millió eurónak felel meg, az életbiztosítással foglalkozó biztosítónak pedig 10 millió euró az ukrán valuta árfolyamán. A biztosítók

⁷ Про господарські товариства: Верховна Рада України; Закон України від 19.09.1991 № 1576-XII.

biztosítási tevékenységet végezhetnek biztosítási közvetítőkön keresztül: biztosítási brókerek és biztosítási ügynökök. Biztosított személy, aki bizonyos események bekövetkezése ellen biztosítja önmagát, vagyonát vagy harmadik személyt és annak tulajdonát. A biztosítottak olyan jogi személyek és cselekvőképes állampolgárok, akik biztosítási szerződéseket kötöttek a biztosítókkal vagy ilyenek a jogszabályok szerint.

A biztosítási szerződés lényeges feltételei: a szerződés tárgya; biztosítási eset; az a pénzösszeg, amelyet a biztosító köteles fizetni egy biztosított esemény bekövetkezése esetén (biztosított összeg); a biztosítási díj mértéke és a fizetés határideje; a szerződés időtartama és a polgári jogi okiratokban meghatározott egyéb feltételek.

II. A BIZTOSÍTÁSI SZERZŐDÉS MEGKÖTÉSE

A biztosítási szerződést írásban készítik (ukrán Polgári Törvénykönyv 981. cikkelye). Ugyanakkor a biztosítási szerződés írásos formája kétféle módon fejezhető ki: a felek által aláírt egyik dokumentum elkészítésével és a biztosítási igazolás kiadásával a biztosítottnak a biztosító által (biztosítási kötvény, tanúsítvány), amely ténylegesen igazolja a szerződés megkötésének tényét. Az írásos formanyomtatvány be nem tartása esetén a szerződés semmis. Azonban Ukrajna Polgári Törvénykönyvének 983. cikkelye és Ukrajna „A biztosításról” szóló törvénye 18. cikkelye szerint a biztosítási szerződés csak az első biztosítási kifizetés után lép hatályba, kivéve, ha másként rendelkezik a biztosítási szerződés. Ez a sajátosság lehetővé teszi, hogy a biztosítási szerződést valós polgári jogi szerződésekhez sorolják.

A biztosítási szerződés megkötésére irányuló eljárás általános, és magában foglalja az egyik fél ajánlatának végrehajtását és egy ilyen ajánlat elfogadását a másik fél által. A biztosítási szerződés megkötésére a biztosított írásos kérelmet nyújt be a biztosítóknak a biztosító által létrehozott formanyomtatványon, vagy másként nyilatkozik a biztosítási szerződés megkötésére irányuló szándékáról. A nyilatkozat minden olyan körülményt jelez, amely elengedhetetlen a biztosítási kockázat meghatározásához. A biztosítóknak továbbá joga van a biztosítottól mérleget kérni vagy pénzügyi helyzetének kimutatását, amelyet a könyvvizsgáló (könyvvizsgáló cég) alátámaszt. Miután a szerződő felek megállapodást kötöttek a szerződés minden lényeges feltételéről, valamint a biztosított által fizetett biztosítási díjról, a biztosító elkészíti a biztosítási kötvényt. A biztosítási kötvény a kötvénytulajdonos számára kiállított okmány, ami

közvetlenül igazolja a szerződés szerinti biztosítási tény a szerződésnek vagy a hatályos jogszabályoknak megfelelően, megerősíti a kötelező biztosítási feltételeket és tartalmazza a biztosítási kötvénytulajdonosnak a szerződés feltételeiben meghatározott összeg kifizetését a biztosítási esemény megtörténtekor (biztosítási kártalanítás).

Ukrajna „A biztosításról” szóló törvénye 16. cikkelye szerint a biztosítási szerződésnek tartalmaznia kell: a dokumentum címét; a biztosító nevét és címét; családnevét, utónevét, apai utónevét vagy a biztosított nevét és a biztosított személy nevét, címét és születési idejét; a kedvezményezett családnevét, utónevét, apai utónevét, születési idejét és címét; a biztosítás tárgyának feltüntetését; az életbiztosítási szerződéstől eltérő biztosítási szerződés szerinti biztosítási összeget; a biztosított összeg nagyságát és (vagy) az életbiztosítási szerződés szerinti biztosítási összeget; a biztosítási esetek listáját; a biztosítási díjak nagyságát (kifizetések, díjak) és a kifizetések határidejét; biztosítási rátát (a biztosítási díjat nem határozzák meg olyan biztosítási esetekben, amelyeknél a biztosított összeg nincs meghatározva); a szerződés időtartamát; a szerződés módosítására és megszüntetésére vonatkozó eljárást; a biztosítási kifizetések feltételeit; a biztosítási kártalanítás megtagadásának okait; a felek jogait és kötelezettségeit, valamint a szerződési feltételek nem teljesítésének vagy helytelen teljesítésének felelősségét; egyéb feltételeket a felek egyetértésével; a felek aláírását.⁸

A biztosítási szerződés feltételei nemcsak a felek által aláírt egyetlen dokumentumban vagy a biztosítási kötvényben állapíthatók meg, hanem a biztosítási szabályokban is. A biztosítási szabályokat a biztosító minden biztosítási típushoz külön kidolgozza és a Nemzeti Bizottságnál nyilvántartásba vételre kerül, amely szabályozza a pénzügyi szolgáltatások piacát, amikor engedélyt ad ki a megfelelő típusú biztosítás megvalósításának jogához. Ugyanakkor a Nemzeti Pénzügyi Szolgáltatások felhívják a figyelmet a szabályok megfelelésére a törvény követelményeinek, valamint hogy egyes rendelkezések ne vezessenek a kötvénytulajdonosok esetleges visszaéléseihez. Ezenkívül a biztosítási díjak kifizetését nyomon követik.⁹

⁸ Про страхування: Верховна Рада України; Закон України від 07.03.1996 № 85/96-ВР.

⁹ Медвідь Я. Ф. Особливості державного регулювання і нагляду за страховою діяльністю в Україні Наше право. 2013. № 13. С. 149–152.о.

III. A FELEK JOGAINAK ÉS KÖTELEZETTSÉGEINEK SAJÁTOSÁGAI A BIZTOSÍTÁSI SZERZŐDÉS ALAPJÁN

A biztosítási szerződésben részt vevő felek jogait és kötelezettségeit a hatályos jogszabályok határozzák meg (az Ukrán Polgári Törvénykönyv 988. és 989. cikkelye, valamint Ukrajna „A biztosításról” szóló törvénye 20. és 21. cikkelye) és a szerződés, amelyet megkötnek.¹⁰

A biztosító köteles: 1) megismertetni a biztosítottat a biztosítás feltételeivel és szabályaival. A biztosítónak meg kell adnia a szükséges információkat a biztosítás feltételeiről és szabályairól, mivel a biztosítás típusától és tárgyától függően határozzák meg azokat; tájékoztatni a biztosítottat az általa ismert körülményekről, amelyek elengedhetetlenek a biztosított esemény bekövetkezése valószínűségének meghatározásához és a lehetséges veszteségek nagyságához; 2) két munkanapon belül, amint tudomást szerez a biztosított esemény bekövetkeztéről, intézkedéseket hozni a biztosítási díjnak a biztosított számára időben történő kifizetésekhez szükséges valamennyi dokumentum elkészítésére; 3) a biztosítási esemény megtörténte esetén megvalósítani a biztosítási díj kifizetését a szerződésben megállapított határidőn belül. A biztosító vagyoniilag felelős a biztosítási díj (biztosítási kártalanítás) időben történő végrehajtásáért bánatpénz (bírság, kamat) megfizetésével, amelynek összegét a biztosítási szerződés feltételei határozzák meg; 4) megtéríteni a biztosított által a biztosítási esemény esetén felmerült költségeket a kár megelőzése vagy csökkentése érdekében, amennyiben azt a szerződés megállapítja; 5) a biztosítás igénybevétele esetén, amennyiben a biztosító a biztosítási kockázat csökkentését célzó intézkedésekkel vagy a vagyoni értékének növelésével jár, megfelelő változtatásokat tenni a biztosítási szerződésben; 6) nem terjeszteni az információkat a biztosítotttól és a vagyoni jogi helyzetéről, kivéve a törvény által meghatározott eseteket.

A biztosított köteles: 1) a biztosítási kifizetéseket kellő időben (járulékok, bónuszok) a szerződésben meghatározott összegben megtenni; 2) a biztosítási szerződés megkötésekor tájékoztatni a biztosítót a biztosítási kockázat értékeléséhez elengedhetetlenül szükséges valamennyi körülményről, és a továbbiakban tájékoztatni azt a biztosítási kockázat bármilyen változásáról; 3) a biztosítási szerződés megkötésekor értesíteni a

¹⁰ Про страхування: Верховна Рада України; Закон України від 07.03.1996 № 85/96-ВР.

biztosítót a biztosítás tárgyát képező egyéb biztosítási szerződésekről; 4) intézkedni a biztosítási esemény bekövetkezte által okozott veszteségek megelőzésére; 5) tájékoztatni a biztosítót a biztosított esemény bekövetkezéséről a szerződésben meghatározott időtartamon belül. A törvény által előírt kötelezettségek listája nem kimerítő jellegű, ezért a felek megállapodás alapján másokat is létrehozhatnak.

E kötelezettség megfelelő teljesítésének elősegítése érdekében a biztosítónak jogában áll megtagadni a biztosítási kifizetést (ukrán Polgári Törvénykönyv 991. cikke, Ukrajna „A biztosításról” szóló törvénye 26. cikkelye): 1) a biztosított vagy annak a személynek szándékos intézkedése, akinek a javára a biztosítási szerződést kötötték, ha az a biztosított esemény bekövetkeztére irányultak, kivéve azokat a polgári vagy hivatalos cselekményeket, amelyek a polgári vagy szolgálati kötelezettségek teljesítésével kapcsolatosak a szükséges védelem véghezvitelekor (annak határai túllépése nélkül), vagy a vagyon, az élet, az egészség, a becsület, a méltóság és az üzleti hírnév védelme érdekében; 2) a biztosított vagy a biztosítási szerződés megkötésére jogosult személy által a biztosítási eseményhez vezető szándékos bűncselekmény elkövetése; 3) a biztosított által tudatosan hamis információ benyújtása a biztosítás tárgyáról vagy a biztosított esemény bekövetkezésének tényéről; 4) a vagyoni biztosítási szerződés alapján teljes kártérítés kézhezvétele az elkövetőtől a biztosított által; 5) a biztosított által nem megfelelő időben történt értesítés alapos ok nélkül a biztosítási esemény bekövetkeztéről vagy a biztosító akadályozása a kár körülményeinek, jellegének és összegének meghatározása során; 6) a törvény által megállapított egyéb okok fennállása.

IV. A BIZTOSÍTÁSI SZERZŐDÉS MEGSZŰNÉSÉNEK OKAI ÉS JOGI KÖVETKEZMÉNYEI

Ukrajna „A biztosításról” szóló törvénye 28. cikkelye alapján a biztosítási szerződés érvényessége megszűnik a felek egyetértésével, valamint abban az esetben, ha: 1) e megállapodás lejárt; 2) a biztosító kötelezettségeinek teljes körű teljesítése a biztosított részére; 3) a biztosított által nem fizetett biztosítási díj esetén a szerződésben meghatározott időben; 4) a biztosító jogi személyének felszámolása vagy a biztosított állampolgár elhalálozása vagy cselekvőképessége elvesztése esetén, kivéve a törvény által előírt eseteket; 5) a biztosító felszámolása az ukrán jogszabályok által megállapított eljárásnak megfelelően; 6) a biztosítási

szerződés érvénytelenségének elismeréséről szóló bírósági határozat elfogadása esetén; 7) egyéb, Ukrajna jogszabályai által előírt esetekben.¹¹

Ukrajna Polgári Törvénykönyve 997. cikkelye szerint mind a biztosító, mind a biztosított eltekinthet a biztosítási szerződéstől. Így ha a biztosított a biztosítási díj megfizetését késleltette, és a biztosítónak a biztosítási díj kifizetésére vonatkozó írásbeli kérelme benyújtásától számított tíz munkanapon belül nem fizette meg azt, akkor a biztosító a szerződés eltérő rendelkezése hiányában megszüntetheti a biztosítási szerződést.

A biztosító vagy a biztosított köteles a másik felet értesíteni a szerződés megszüntetésének szándékáról a szerződés megszűnésétől számított harminc napon belül, kivéve, ha a szerződés másként rendelkezik. Ebben az esetben a biztosítónak nincs joga ahhoz, hogy a biztosított hozzájárulása nélkül visszavonja a biztosítási szerződést, aki nem engedélyezi a szerződés megsértését, hacsak a szerződés vagy a törvény másként nem rendelkezik.

Ha a biztosítási kötvénytulajdonos a biztosítási szerződéstől eltekint (az életbiztosítási szerződésen kívül), akkor a biztosító a szerződés lejárta előtt visszafizeti a biztosítási kifizetéseket arra az időre, amennyi maradt a szerződés érvényességének a lejártáig, kivéve a biztosítási díj kiszámításakor meghatározott üzleti költségeket, valamint a biztosító tényleges biztosítási díjait. Ha a szerződő fél a szerződés elutasítását a szerződés feltételeinek a biztosító általi megsértése okozza, a biztosító visszaküldi a biztosítottnak az általa teljes egészében kifizetett biztosítási díjakat. Ha a biztosító lemondott a biztosítási szerződésről (kivéve az életbiztosítási szerződést), akkor visszaküldi a biztosítottnak az általa teljes egészében kifizetett biztosítási díjat. Ha a biztosító elutasítja a szerződést a biztosítási szerződés feltételeinek a szerződő fél általi elmulasztásának következtében, a biztosító a szerződés lejárta előtti hátralévő időszakra visszatéríti a biztosított biztosítási kifizetéseit, eltekintve a biztosítási díj kiszámításakor meghatározott esetleges szokásos kiadásoktól, és a ténylegesen kifizetett biztosítási díjat.

Ukrajna Polgári Törvénykönyve (998. cikkely) és Ukrajna „A biztosításról” szóló törvénye 29. cikkelye előírja a különleges esetek érvénytelenítését is a biztosítási szerződésben. A bíróság a biztosítási szerződést érvénytelennek nyilvánítja, ha: 1) a biztosítási esemény

¹¹ Про страхування: Верховна Рада України; Закон України від 07.03.1996 № 85/96-ВР.

bekövetkeztét követően kötötték meg; 2) a biztosítási szerződés tárgya olyan vagyontárgy, amely bírósági ítélet vagy hatályba lépett ítélet alapján lefoglalásra kerül¹²; 3) Ukrajna Polgári Törvénykönyve 215–236. cikkelyeiben előírtak alapján a cselekményekre vonatkozó indokok érvénytelennek való elismerése (a polgári jogi cselekményekkel, valamint a társadalom erkölcsi elveivel való ellentmondás, a cselekmény fiktív és színlelt, a megegyezés megkötése hibás volt, megtévesztés stb.).

V. A BIZTOSÍTÁSI SZERZŐDÉSEK MEGKÖTÉSÉNEK DINAMIKÁJA UKRAJNÁBAN

2019 első félévében Ukrajnában a megkötött biztosítási szerződések száma 1325,8 ezerrel (vagyis 2,8%-kal) csökkent, 400.1 ezerrel (vagy 2,4%) csökkent az önkéntes biztosítási szerződések száma, ideértve a megkötött balesetbiztosítási szerződések számának csökkentését 461,2 ezerrel (vagy 5%), a megkötött pénzügyi kockázati biztosítási szerződések száma 206,2 ezerrel (vagy 36,1%) csökkent. A kötelező biztosítási szerződések száma 1388,6 ezerrel (vagyis 4,6%-kal) csökkent, mivel a közlekedési balesetekre kötött biztosítási szerződések száma 1581,3 ezerrel (5,5%) csökkent.¹³

2019 első félévében 501104 személynek volt biztosítása, ami 36,6%-kal vagy 289248 fővel kevesebb, mint 2018 ugyanezen időszakában (2016 első felében 790352 személy volt biztosítva).

2019 első felében a magánszeméllyel kötött szerződések számában a következő változások mentek végbe:

- a közlekedési balesetekre megkötött biztosítási szerződések száma 14151,5 ezerrel (47675,2 ezerre) nőtt 2018 első félévének végéig a megfelelő mutatókhoz képest;
- a megkötött balesetbiztosítási szerződések száma 12818,7 ezerrel (15795,9 ezerre) nőtt 2018 első félévének megfelelő mutatóihoz képest;
- a megkötött pénzügyi kockázati biztosítási szerződések száma 3016,4 ezerrel (4339,6 ezerig) nőtt 2018 első félévének megfelelő mutatóihoz képest;

¹² Про страхування: Верховна Рада України; Закон України від 07.03.1996 № 85/96-ВР.

¹³ Підсумки діяльності страхових компаній за I квартал 2019 року

- a betegség esetére megkötött egészségbiztosítási szerződések száma 2457,0 ezerrel (2952,4 ezerre) nőtt a megfelelő mutatókhoz képest 2018 első félévének végére;
- a megkötött vagyonbiztosítási szerződések száma 150,6 ezerrel (1568,1 ezerre) nőtt a megfelelő mutatókhoz képest 2018 első félévének végére;
- a tűzveszélyre és a természeti katasztrófák kockázatára vonatkozó megkötött szerződések száma 180,8 ezerrel (879,5 ezerig) csökkent a megfelelő mutatókhoz képest 2018 első félévének végén;
- a megkötött életbiztosítási szerződések száma 305,5 ezerrel csökkent (201,2 ezerig), szemben a megfelelő mutatókkal 2018 első félévének végén.

KONKLÚZIÓ

Az egyik biztosítási forma Ukrajnában az önkéntes biztosítás, amelynek alapja a szerződés. A biztosítási szerződés jogi cselekmény, amely szerint az egyik fél (a biztosító) egy adott esemény (biztosítási esemény) bekövetkezése esetén vállalja, hogy a másik félnek (a biztosított) vagy a szerződésben meghatározott másik személynek kifizeti a pénzüsszeget (biztosítási kifizetés), és a biztosított vállalja, hogy biztosítási díjat fizet és teljesíti a szerződés egyéb feltételeit (ukrán Polgári Törvénykönyv 979. cikkelye).¹⁴ A jogi jellemzők szerint a biztosítási szerződés: kétoldalú, reális, visszatérítésem, aleatory (kockázatos).

A biztosítási szerződés jellemzői Ukrajnában:

1) az adott szerződés *aleatory*, azaz kockázatos (a felek a szerződés megkötésekor nem tudják egyértelműen meghatározni feladatkörük határait);

2) az alapvető feltételek közé tartozik: a szerződés tárgya; a biztosítási eset; az a pénzüsszeg, amelyet a biztosító köteles fizetni egy biztosított esemény bekövetkezése esetén (biztosított összeg); a biztosítási díj mértéke és a fizetés határideje; a szerződés időtartama és a polgári jogi okmányokban meghatározott egyéb feltételek. Sajátossága abban rejlik, hogy a biztosítási szerződés feltételei nemcsak a felek által aláírt egyetlen dokumentumban

¹⁴ Цивільний кодекс України: Верховна Рада України; Кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV.

vagy a biztosítási kötvényben vannak megállapítva, hanem a biztosítási szabályokban (helyi okmányok) is;

3) a biztosítási szerződés hatályba lépésének időpontja egyedi. Jóllehet a törvény egyszerű írásos formát ír elő, azonban a felek mindennemű feltételek mellett még írásban is megegyeznek, mert nem elegendő egy ilyen szerződés hatálybalépéséhez. A biztosítási szerződések sajátossága Ukrajnában az, hogy csak abban az esetben lépnek hatályba, ha a biztosított az első biztosítási kifizetést teljesíti, hacsak a szerződés másként nem rendelkezik. Ezért reálisak ezek a szerződések, nem pedig konszenzusosak;

4) a biztosítók és biztosítottak jogainak és törvényes érdekeinek védelme érdekében a felek e megállapodás szerinti alapvető jogait, kötelezettségeit és felelősségét egyértelműen meghatározza a jogszabály;

5) Ukrajnában az év első felében az önkéntes biztosítási szerződések számának növekedése figyelhető meg (különösen a balesetekre és a pénzügyi kockázatokra kötött biztosítás) és a kötelező biztosítási szerződések csökkenése.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Підсумки діяльності страхових компаній за I квартал 2019 року
Elérhető: <https://forinsurer.com/files/file00658.pdf> (Letöltve: 2020. 03. 28.)
- Кніпер К.Р. Власність, володіння та їх відображення в договірному праві. Право України. 2012. № 9. С. 37– 43.
- Медвідь Я. Ф. Особливості державного регулювання і нагляду за страховою діяльністю в Україні Наше право. 2013. № 13. С. 149– 152.
- Про господарські товариства: Верховна Рада України; Закон України від 19.09.1991 № 1576-XII. Elérhető: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1576-12> (Letöltve: 2020. 03. 28.)
- Про страхування: Верховна Рада України; Закон України від 07.03.1996 № 85/96-ВР. Elérhető: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/85/96-вр> (Letöltve: 2020. 03. 28.)
- Цивільний кодекс України: Верховна Рада України; Кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV. Elérhető: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (Letöltve: 2020. 03. 28.)

NEMZETÁLLAMOK, DE MILYEN ÁRON? – A II. VILÁGHÁBORÚ KIROBBANÁSÁT KÖVETŐ LENGYEL-UKRÁN KAPCSOLATOK KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A KELETI VÉGEKRE

Nation-States, But at What Cost? - The Poland – Ukraine Relations After the Explosion of the World War II With Special Reference to the Eastern Borderlands

Illés Veronika¹

Absztrakt: A XX. századi határváltozások mindig együtt jártak társadalmi, politikai, gazdasági, közigazgatási és kulturális változásokkal. Valamennyi regnáló hatalom arra törekedett, hogy a saját igényeinek megfelelően alakítsa az itt élő kisebbségek identitását. A nemzetállamok Európájában ezért a kisebbségek másodlagos szerepbe jutottak. Tom Nairn megállapítása szerint a nacionalizmus – amely jelen volt ezen etnikailag „tisza” országok megteremtésében – „Janus arcú jelenség, amely egyszerre kötődik a jelenhez és a múlthoz, egyszerre épít és rombol”, olyan irányító kar, amely szolgálja a függetlenedést és az elnyomást is. Jelen tanulmányomban a lengyel Keleti Végék többségében ukránok, és lengyelek lakta területeit szeretném bemutatni a viharos XX. század eseményei közepette, különös tekintettel a II. világháború alatti évekre, és az azt követő rövid időszakra.

Kulcsszavak: Keleti Végék, lengyel és ukrán kisebbségek, nemzetállam, népiirtás, deportáció, repatriáció

Abstract: The border changes of the 20th century have always been accompanied by social, political, economic, administrative and cultural

¹ dr. jur. Illés Veronika, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Bölcsészettudományi Kar Történelemtudományi Doktori Iskolájának hallgatója. E-mail címe: veronika.illes@hotmail.com

A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tára oldalán: <https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=10072778&view=simpleList>

changes. All the regulating powers sought to shape the identities of the minorities living here according to their own interests. In the nation-state Europe, therefore, minorities have been placed in a secondary role. According to Tom Nairn, nationalism, which was present in the construction of these ethnically “pure” countries, is “a Janus-faced phenomenon which is simultaneously tied to the present and the past, building and destroying at the same time,” a governing arm that serves both independence and oppression. In the present study, I would like to present the areas inhabited by mostly Ukrainians and Poles in the Polish Eastern Borderlands during the stormy 20th century, especially the years of World War II and the short period thereafter.

Keywords: Eastern Borderlands, Polish and Ukrainian minorities, nation-state, genocide, deportation, repatriation

BEVEZETÉS

A nemzeti kisebbségek problematikája, valamint a nemzetállamok kiépítésének folyamatai már gazdag szakirodalmi feldolgozással rendelkeznek. Mégis akadnak olyan aspektusai, amelyek még kellőképpen nem ismertek. Ez többek között vonatkozik azoknak a nemzeteknek és etnikai csoportoknak a történetére, amelyeknek az Orosz Birodalomban, a Szovjetunióban és most a posztszovjet országokban adatott meg élni. A határváltozások mindig együtt jártak politikai, gazdasági, közigazgatási és kulturális változásokkal. Valamennyi regnáló hatalom arra törekedett, hogy a saját igényeinek megfelelően alakítsa az itt élő kisebbségek identitását. A XX. század Európájában a nemzetállamok domináltak, ami számos kisebbség tragédiáját hordozta magában. Tom Nairn megállapítása szerint a nacionalizmus – amely jelen volt ezen etnikailag „tisztá” országok megteremtésében – „Janus arcú jelenség, amely egyszerre kötődik a jelenhez és a múlthoz, egyszerre épít és rombol”, olyan irányító kar, amely szolgálja a függetlenedést és az elnyomást is.²

Lengyelország és Ukrajna közös történelmének gócpontjában a Keleti Végék állnak, mely területekre mindkét ország, történelmi múltjánál fogva jogosultnak érezte magát. Jelen tanulmány során arra a kérdésre kívánok választ adni, hogy hogyan alakult a Keleti Végék többségében ukránok és

² PONGRÁCZ, 2018. 103–106.o.

lengyelek lakta területeinek a sorsa, valamint arra, hogy a második világháború utolsó éveiben, és az azt követő években hogyan akarták végleg megoldani a nemzetiségi kérdést, és végtére hogyan hat ez mind a mai napig a két ország viszonyára.

I. TÖRTÉNETI ÁTTEKINTÉS

A Keleti Végek földrajzi kiterjedésének meghatározása nem könnyű feladat, mivel a történelmi események folytán a terület hol kisebb, hol nagyobb volt. Jelen tanulmányom során azonban alapul a Volhíniai vajdaságot és a Kelet-Galícia névvel illetett területi egységet veszem. 1795-ben a három nagyhatalom, Oroszország, Poroszország és a Habsburg Birodalom harmadjára is felosztotta egymás között, immár a teljes Lengyel Királyságot. Orosz megszállás alá kerültek a Niemen, Bug és Pilica folyóktól keletre eső területek. Kezdetben ezek jelentették a Keleti Végeket, majd ezek az I. világháborút követő időszakban Lengyelország által visszaszerzett területekre korlátozódtak, kiegészülve Kelet-Galíciával, amely a Habsburgok birodalmát gyarapította. Bár maga a fogalom (lengyel elnevezés: *Kresy Wschodnie*) könnyen végekként fordítható magyarra, ez a szó azonban nem tartalmazza azt a többjelentést, amellyel a lengyel köznyelv felruházta. Többet jelent pusztán határmentiségnél, mivel a lengyel kulturkincs specifikus, elválaszthatatlan részét képezi, melyet mitikus tulajdonságokkal ruházott fel a lengyel romantika.³

A lengyelek sosem adták fel a reményt, hogy függetlenségüket visszanyerjék. Az önálló államiság megteremtésének kezdetleges megnyilvánulása volt az orosz fennhatóság alatt működő Lengyel (Kongresszusi) Királyság létrehozása. Az alkotmányos rendelkezéseket azonban a cári hatalom nem tekintette magára nézve kötelezőnek, és egyre szűkítették a lengyelek jogait, korlátozták szuverenitásukat. Ennek következtében két nagyobb forradalom is kirobbant e területeken, azonban mindkettőt vérbe fojtották az orosz erők, és következményeként tízezreket küldtek kényszermunkára, deportáltak Szibériába, de sokan voltak, akik önként emigráltak. A lengyelek ellen folytatott asszimilációs politika a korábbiaknál is drasztikusabb irányt vett (lengyel iskolák likvidálása, közigazgatás ruszifikációja, városi jogok elvétele, templomok bezárása).⁴

³ LAGZI, 2006. 293-306.o.

⁴ EBERHARDT, 1998. 12-43.o.

Az Osztrák-Magyar Monarchia részeként jóval előnyösebb körülmények között élő Kelet-Galíciai ruszinoknak a Habsburg viszonyok közepette lehetőségük volt a kulturális, nemzeti ébredésre, amivel együtt a lengyel-ukrán ellentét is egyre jobban kiéleződött. Az ukrán önmeghatározásra több irányzat is kialakult, úgy, mint a moszkofil, ukranofil, és a polonofil. Idővel az ukrán irányzat nyerte a legnagyobb teret, amely a lengyel és az orosz ellenében született meg. Egyrészt az orosz politikai és kulturális, másrészt a lengyel nemesek általi gazdasági dominancia ellen irányult. A galíciai ruszinok számítottak rá, hogy a Dnyepermenti Ukrajna képes lesz szembeszállni a galíciai lengyelekkel. Az ukrán nemzeti mozgalom az osztrák viszonyok közepette azonban megelőzte fejlődésében az orosz elnyomás alatt működőket.⁵

Az I. világháború végével, hosszú küzdelmeket követően, 1918. november 11-én Lengyelország visszanyerte függetlenségét, és létrejött a II. Lengyel Köztársaság. Államhatárai ekkor még bizonytalanok voltak, és a Keleti Végek vegyes lakosságú területeire a lengyelek mellett az oroszok, és az ukránok is igényt tartottak. Az újabb háborúk következtében végül 1921-ben a lengyelek és az oroszok – az ukránok bevonása nélkül – dönthettek a keleti határokról. Ennek eredményeként Lengyelország területét bővítette Volhínia, és Kelet-Galícia is (volhíniai, tarnopoli, stanislawóvi, leMBERGI vajdaság). Területe 388,6 km², lakossága 27,2 millió volt, amelynek csak kétharmadát alkották lengyel, az ukránok pedig a legnagyobb létszámú kisebbséget képezték. Ezzel arányaiban Európa egyik legnagyobb számú nemzetiséggel rendelkező országává vált. A soron következő lengyel kormányok legfontosabb feladatuknak az ország jogi, gazdasági, társadalmi, közigazgatási egységének megteremtését tartották, aminek a kisebbségek érdekeit is alárendelték. Alapvetően két utat láttak maguk előtt, az állami vagy a nemzeti asszimilációt. Előbbivel azt kívánták elérni, hogy a kisebbségek kötődjenek a lengyel államhoz, azt sajátjuknak tekintsék, hűségesek legyenek hozzá, míg utóbbi alatt egészen egyszerűen a polonizációt értették. Ezek az iskolák váltakoztak a két világháború közötti időszakban, amely során az ukránok elégedetlensége folyamatosan nőtt. Mind az ukrán, mind a lengyel oldalról kísérletet tettek a helyzet konszolidálására, azonban ezek az igyekezetek nem vezettek eredményre. Az 1930-as évek végére úgy tűnt, hogy a lengyel-ukrán viszony menthetetlenül elmérgesedett, amelynek gyökere abból származott, hogy egyik fél sem tudott lemondani naciona-

⁵ ARKUSZA, 2017. 291–299.o.

lizmusáról. A két világháború közötti elhibázott lengyel kisebbségpolitika is közrejátszott az ukrán nacionalizmus felerősödésében, tekintettel arra, hogy a kormányoknak a rendelkezésre álló húsz év alatt nem sikerült kidolgoznia, és megvalósítani egy együttműködésen alapuló kisebbségi programot, a nemzetiségek pedig a gyakorlatban nem tudták érdekeiket érvényesíteni.⁶

Az ukrán kisebbség politikai elitje két módot választott érdekei érvényesítésére. A legális úton haladt az UNDO (ukrán elnevezés: *Ukrajinszka Nacionalno-Demokratytsne Objednannya*, vagyis az Ukrán Nemzeti–demokratikus Párt), amely a két világháború közötti időszakban hajlandóságot mutatott a lengyelekkel történő együttműködésre, és az irányítása alatt állt a legtöbb ukrán társadalmi, kulturális szervezet. Támaspontjukat Kelet-Galíciában építették ki. A másik úton az illegalitásban működő radikális nacionalista OUN (ukrán elnevezés: *Organizacija Ukrajinszkib Nacionalistyiv*, vagyis az Ukrán Nationalisták Szervezete) haladt, amely nem fogadta el a II. Lengyel Köztársaság létét aktuális formájában. Mindkét irányzat célja az egységes, független Ukrajna megteremtése volt, azonban módszereik különbözőek voltak. Az OUN egy radikális nacionalista mozgalom volt, mely 1929-ben alakult, és több országban is működött, központja pedig szintén Kelet-Galíciában volt. Nagy hatással volt az ukrán nacionalizmus alakulására, annak ideológiai alapját képezte a szociáldarwinizmus jeles képviselője, Dimitro Doncov 1926-os *Nacionalizmus c.* könyve, amelyből merítve arra a következtetésre jutottak, hogy a folyamatos küzdelem, harc az, ami a legjobbak szelekciójára alkalmas, így csak akkor jöhet létre független országuk, ha likvidálják az érintett területeken a nemkívánatos elemeket. A permanens forradalom során Doncov szerint a nemzetek folyamatosan küzdenek az életben maradásért, és a világában a nemzet képezi a legmagasabb rendű értéket, mely feljebb való magánál az Istennél is.⁷ Az itt megfogalmazott küldetést formálták magukra, és tűzték zászlajukra az ukrán nacionalisták.

Az OUN fegyveres szárnyaként működött az UPA (ukrán elnevezés: *Ukrajinszka Povsztanszka Armija*, vagyis Ukrán Felkelő Hadsereg). Ennek első formációja 1921-ben alakult, így nevezték a Szimon Petljura vezette Ukrán Népköztársaság katonai egységeit. Ehhez a névhez tért vissza Taras Borowec „*Taras Bulba*” (1941-ben még *Sicz Poleska* néven), amikor kezdetben szovjet, majd németellenes katonai alakulatokat hozott létre

⁶ LAGZI, 2002. 77-92.o.

⁷ GROTT, 2019. 27-28.o.

Poleszje és Volhínia vidékén. 1943-ra már – az OUN féle UPA mellett – olyan népszerűségnek örvendett a szervezet, hogy a banderisták – erőszakot is alkalmazva – összekötötték a két UPA-t.⁸

II. A II. VILÁGHÁBORÚ KEZDETI ÉVEI (1939-1941)

1939. augusztus 23-án Joachim von Ribbentrop és Vjacseszlav Molotov német-szovjet megnemtámadási egyezményt írtak alá, amelyhez titkos záradékot is csatoltak. Ez, mint később kiderült, magába foglalta Lengyelország felosztását, az új határok kijelölését. Az ukrán függetlenség hívei sem találták túl biztatónak a helyzetet, így mind az UNDO, mind a volhíniai pártok támogatásukról biztosították a lengyel kormányt. 1939. szeptember 1. napjával Németország hadüzenet nélkül megtámadta Lengyelországot, majd nem sokkal később szeptember 17-én a Vörös Hadsereg is átlépte Lengyelország határait. Ezzel a Keleti Végek szovjet megszállás alá kerültek.⁹ Az ukrán ígéretnek megfelelően az ország megtámadását követő kezdeti időszakban kb. 100 ezer ukrán harcolt a lengyel hadseregben, azonban az ország kilátásainak drasztikus romlásával párhuzamosan, a dezertőrök száma is folyamatosan nőtt. A lengyel emigráns kormány igyekezett maga mellé állítani az ukrán erőket. Ennek érdekében nyilatkozatot adtak ki 1939. november 28-án, amelyben a lengyel-ukrán föderáció létrehozására tettek javaslatot, amely indítvány elképzeléseik szerint a jövőbeni tárgyalások alapját képezte volna. A kormány jól tudta, hogy a Keleti Végek megtartására csak az ukránok támogatásával van esélyük. Első körben az 1920-ban Párizsba emigrált, magukat Petljura követőinek tituláló demokratikus Ukrán Népköztársaság (utolsó legális kormánya köré csoportosuló) híveivel igyekeztek felvenni a kapcsolatot. Ez a tábor politikai szempontból mindig orosz, és németellenes állásponton volt, ők arra törekedtek, hogy katonai egységeket állítsanak fel az antant oldalán, és rajtuk keresztül érvék el Ukrajna függetlenségét. Támogatottságuk azonban közel sem volt osztatlan, egyik legnagyobb ellenlábasuk a nacionalista OUN volt. Bár az ukrán emigránsok egy része együttműködött volna a lengyelekkel, reális alapja azonban nem volt az ígéreteiknek.¹⁰

Kelet-Lengyelország nemzetiségei kezdetben üdvözölték az érkező szovjet csapatokat, amely az ország lerohanását ideológia mögé bújtatva, az

⁸ ПОЛЬСЬКИЙ ІНСТИТУТ У КИЄВІ, 1-14.о.

⁹ GAŁĘZOWSKI, 2014. 116.о.

¹⁰ PARTACZ, 2004. 45-59.о.

elnyomott nemzetiségek felszabadítását hirdette. Különösen látványos volt ez az öröm a zsidó többségű településeken. A nemzetiségek kedvező hozzáállása megkönnyítette a megszállók dolgát. 1939. szeptember 28-án a Harmadik Birodalom és a Szovjetunió barátsági és határegyezményt kötöttek. Ennek értelmében a II. Lengyel Köztársaság San és Bug folyótól keletre eső területeit a Szovjetunióhoz csatolták.¹¹ Az orosz fennhatóságnak nem csak területi, de súlyos demográfiai következményei is voltak. Ami a Keleti Végek ukránok lakta területeit illeti, a lakosság nagyon sokszínű volt. Az ukrán anyanyelvű népesség (a volhíniai, stanislawowi, leMBERGI, tarnopoli, poleszjei vajdaságok. figyelembe vételével) száma 5 millióra tehető, akiknek a 91%-a a parasztsághoz tartozott. Lengyelek többséget a leMBERGI vajdaságban, valamint a nagyobb városokban alkottak.¹² Az 1940-41-es tömeges kitelepítések nagyjából a lengyeleket érintették, mivel közöttük volt a legmagasabb számú az értelmiségi réteg, ők jelentették a „veszélyes elemeket”. Számuk meghatározására különböző becslések is napvilágot láttak, azonban kb. olyan 330 ezer embert érintettek az intézkedések.¹³ A deportálásokat követően a Végek etnikai képe az ukránok javára változott. A oroszok uralta területeken intenzív szovjetizációba, valamint kevésbé széleskörű ukránizációba kezdtek. Első lépésként választásokat írtak ki a Nyugat-Ukrajnai Népgyűlésbe, amely során a lakosok „dönthettek” a megszállt területek további sorsáról. A szovjet kampányt követően október 22-én került sor a választásra, amelyen a részvételi arány közel 95%-os volt, és megerősítést nyert a meggyőződés, hogy a lakosság bizalmat szavaz a Népgyűlés döntéseinek. Egyetlen és legfontosabb döntésként az SZSZKSZ (Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetsége) Legfelsőbb Tanácsához kérvényt nyújtottak be a területek Szovjetunióhoz csatolásáról. A szovjetizáció során betiltották a lengyel nyelv használatát a hivatali életben, és átszervezték a közigazgatást. Likvidálták a Lembergi János Kázmér egyetemet, és helyére az Ivano Franko ukrán nyelvűt hozták létre (mindemellett számos lengyel professzor maradt az intézmény keretei között).¹⁴ Az ukránok számára kedvező intézkedések mellett azonban az ukrán kisebbség eddig elért politikai, társadalmi és kulturális eredményeit is felszámolták. Szervezeteiket vagy teljesen likvidálták, vagy beolvasztották szovjet-ukrán megfelelőjükbe. Erősödött az OUN elleni fellépés is, mivel az

¹¹ SOWA, 2013. 6-16.o.

¹² PROFESOR.PL, SERWIS EDUKACYJNY, 1-6.o.

¹³ BOĆKOWSKI, 2011. 151.o.

¹⁴ GAŁĘZOWSKI, 2014. 129.o.

orosz hatalom veszélyforrásként tekintett rájuk. A németekkel kollaboráló szervezet egy esetleges német-szovjet háború esetére szovjetellenes felkelés kirobbantására vállalkozott.¹⁵ Időközben az OUN-ban beállt szakadás következtében létrejött a radikálisabb, fiatalokból álló OUN-B, amelyet Sztepan Baderáról neveztek el, valamint az „öregek” alkotta OUN-M, Andrej Melnik után. Mindkét frakció abban reménykedett, hogy a németek segítségével majd sikerül létrehozni független Ukrajnát. Amikor Hitler az oroszokkal kötött megállapodások felrúgásával 1941. június 22-én támadást indított a szovjetek ellen, az OUN vezetése diverziós zászlóaljkat szervezett a Wehrmacht mellé, amelyek a „Nachtigall” (fülemüle) és a „Roland” nevet viselték. 1941. június 30-án, miután a Vörös Hadsereg kivonult Lembergől, a már említett Nachtigall zászlóalj behatolt a városba, és kikiáltották független Ukrajnát, amelynek élén Bandera helyettese, Jaroslav Stecko állt, majd az ukrán nacionalisták – a németek engedélye nélkül – pogromot hajtottak végre. Erre válaszul a németek deportálták az OUN-B vezetőit (Bandera később a sachsenhauseni koncentrációs táborba került). A diverziós zászlóaljkat rendőri egységekké alakították, és a németek alá rendelték.¹⁶ A németek által elfoglalt területeken ismét átalakították a közigazgatási rendszert. A Főkörmányzósághoz csatolták a lembergi, tarnopoli, és stanislawowi vajdaságot, míg Volhíniát és Poleszje egy részét az USZSZK (Ukrán Szovjet Szocialista Köztársaság) területeit magába foglaló *Reichskommissariathoz* csatolták.¹⁷

III. Volhíniai és Kelet-Galíciai mészárlások

A növekvő német elnyomás, a Gestapo tömeges letartóztatásai következtében, az OUN 1942-ben kénytelen volt feladni félig nyilvános jellegét. A gazdasági kizsákmányolás, és a németországi kényszermunkák növelték a németekkel szembeni ellenséges érzéseket. Az OUN 1943. évi februári gyűlését követően azonban ismét kiléptek a föld alól, majd még ebben az évben az UPA összukrán nemzeti hadseregnek kiáltotta ki magát, nem sokkal később pedig Roman Suhevics lett mindkét szervezet vezetője, amivel nyíltan is összevonták a két formációt. Nyilatkozatuk szerint küzdeni fognak minden megszálló hatalom ellen, amely elnyomja, kizsákmányolja a nemzetiségeket, és harcolnak azért, hogy saját nemzetállamukban élhes-

¹⁵ SOWA, 2013. 12.o.

¹⁶ LAGZI, 2005. 179–205.o.

¹⁷ SOWA, 2013. 13.o.

senek.¹⁸ Az ukrán politikai elit abban egy véleményen volt, hogy Nyugat-Ukrajnán a független nemzetállam kiépítésében a lengyelek képezik az egyik legnagyobb akadályt. 1914 - 1939 között szerzett tapasztalataik révén pedig arra a következtetésre jutottak, hogy kompromisszumot a lengyelekkel nem lehet kötni, így egyedül akkor szerezhetik meg e területeket, ha onnan a lengyelek eltűnnek. Úgy gondolták, hogy az 1918-as lengyel - ukrán háború meg fog ismétlődni, és sorsdöntő lesz a béketárgyalások során a nemzetiségek aránya. Az etnikailag tiszta terület kialakításához 1942/43 telén láttak hozzá Volhíniában. Hogy miért éppen e területre esett a választás, és nem a lengyelség erősebb bázisát képező Kelet-Galíciára, annak több oka is volt. A lengyel elem itt gyengébb volt, de tartottak a német megtorlástól is, így igyekeztek időben kitolni a harcok megkezdését a Főkormányzóság területén. Emellett döntő érv volt az is, hogy már 1941 óta működtek itt „Taras Bulba” Borovec egységei. A támadások eleinte a keleti járásokat érintették, majd fokozatosan terjedtek nyugat felé, és növekedtek erejükben is. Tömeges méreteket 1943 áprilisában öltöttek. Az OUN-UPA vezetésével mozgósították a falvak ukrán lakosait, akiknek a feladata a kisebb települések lengyel lakosainak kiirtása volt, amit jobb híján szerszámok használatával vittek véghez, ezzel különösen kegyetlen módot kölcsönözve az eseményeknek. Az extermináció a következő sorrendben érintette a járásokat: sarnieński, kostopolski, rówieński és zdołbunowski, 1943 júniusában pedig kiterjedt a dubieński és lucki járásra, júliusban a horochowski, włodzimierski és kowelski, augusztusban pedig lubomelskit is elérték. Embertelenségében kiemelkedik a júliusi hónap, 1943. július 11-e pedig a „véres vasárnap” nevet kapta. Ekkor három különböző járásban (horochowski, włodzimierski és kowelski) is körbevették a falvakat, és módszeresen lemészárolták lakosait. Hogy a mészárlás vasárnapra esett, nem a véletlen műve. Gyakori volt, hogy a szentmisére gyülekező hívekre rágyújtották az épületet. A támadásokat – gyermekeket, nőket, és időseket sem kímélve – kaszával, fejszével, vasvillával vitték véghez, amelyek elképzelhetetlenül durva eljárásokat eredményeztek, és szörnyű kínokkal jártak az áldozatoknak. A terror augusztusban is folytatódott, és minden egyes nap Volhínia valamely települése lángokban állt. A falvakat a gyilkosságokat és fosztogatásokat követően gyakorta felgyújtották, hogy nyoma se maradjon a lengyeleknek. Csak ezalatt az egy hónap alatt az áldozatok száma meghaladta a 10 ezer főt. Ezeket az eseményeket a túlélők

¹⁸ LAGZI, 2005. 209-210.o.

beszámolóin, a feltárt tömegsírokon túl, mind szovjet dokumentumok, mind az *Abwehr* jelentései is alátámasztják.¹⁹ A volhíniai mészárlások eredményeként 40-60 ezer fő közötti az áldozatok száma, de rajtuk kívül még 125 ezer embert kényszerítettek menekülésre. Továbbá szót szeretnék ejteni itt azokról az ukránokról is, akik életüket áldozták a lengyelek védelmében. Az OUN-UPA őket sem kímélte. Védelemért a lengyelek a szovjetekhez, a németekhez és Kelet-Galíciába menekültek. Önvédelmük megszervezése érdekében pedig felállították a 27. Volhíniai Gyalogos Osztágot, amely legnépesebb periódusában 7 ezer főt számlált. Az első időszakban az ukránok és a németek ellen harcoltak, majd együttműködtek a Vöröshadsereggel. A lengyel védelmi egységek nem korlátozódtak kizárólag az önvédelemre, szintén elkövettek véres ukránellenes támadásokat, és bár a két akció közé nem állítható egyenlőség, ezt sem szabad elhallgatni.²⁰

Az ukránok Kelet-Galíciát is ősi ukrán területek tekintették, amely kizárólag őket illeti. Felbuzdulva a volhíniai „sikereken”, a lengyelség szinte teljes eliminációján 1943 végével itt is megkezdtek depolonizációs akciójukat. Néhány településen röplapokon szólították fel a lengyel lakosokat, hogy halál terhe mellett azonnal hagyják el Kelet-Kis lengyelországot.²¹ A támadások 1944 tavaszán értek a tetőponthoz. Egyes kutatók az áldozatok számát 20-25 ezerre teszik, míg mások 50-70 ezerre, de mellettük még elérte a 300 ezret azoknak a száma, akiket menekülésre kényszerítette. Jól szemlélteti a mészárlások féktelenségét Huta Pieniacka falu esete, melynek szinte kivétel nélkül minden lakóját lemészárolták (kb. 1000 ember). A Honi Hadsereg igyekezett megvédeni a lakosokat és ellentámadásba lendült, melynek áldozatul estek ukránok ezrei is. A Volhínián és Kelet-Galícián végigsöpört népiirtás következtében életét veszítette 60-100 ezer (más források szerint 90-130 ezer) lengyel, és több ezer ukrán.²²

IV. REPATRIÁCIÓ, VAGY DEPORTÁCIÓ?

A Vörös Hadsereg 1944. július második felére kiszorította a németeket a területről, és megkezdte a lengyel földalatti szervezet felszámolását, valamint mozgósították a férfi lakosságot az 1. Lengyel

¹⁹ FILAR, 2002. 41-51.o.

²⁰ MOTYKA, 2011. 24-26.o.

²¹ Így nevezték a tárgyalt területet a két világháború közötti Lengyelországban

²² SOWA, 2013. 15.o.

Néphadseregbe.²³ 1944. szeptember 9-én, Lublinban a Lengyel Nemzeti Felszabadítási Bizottság és az Ukrán Szovjet Szocialista Köztársaság kormánya megállapodást kötött a szükséges lakosságcseréről, a szovjet érdekek szerinti határoknak megfelelően (azaz a Keleti Végek szovjet uralom alá kerültek). A lakosságcsere több hullámban zajlott le, és az előre tervezettekkel ellentétben – miszerint a békekötésekig véghez viszik azokat – egészen 1946-ig tartottak. A lengyelekkel szemben két követelményt állítottak: 1939-et megelőző lengyel állampolgársággal kellett rendelkezniük, és lengyel, vagy zsidó nemzetiségűeknek kellett lenniük. A Lengyelországból történő kitelepítések esetében csak a nemzetiség számított. A lublini megállapodás alapkövetelménye volt, hogy a „repatriáció” csak önkéntes alapon történhet. A folyamatokat megerősítette, hogy a jaltai konferencia során Lengyelország új határaitól is döntés született, aminek következtében nagyszámú ukrán, fehérorosz, litván kisebbség került a határain belülre, az Ukrán SZSZK pedig lengyelekkel és zsidókkal gazdagodott. Szovjet Ukrajnából már 1944-ben számos lengyel települt át, ekkor főleg az ukrán terror elől menekülve. A hivatalos adatok szerint 1944-ben 117 212 fő hagyta el szülőföldjét, őket azonban többségében a félelem vezérelte, főleg azok menekültek, akik a leginkább veszélyeztetett területeken éltek, és volt családjuk Lengyelország központi területein.²⁴

A békekötések eredményeként Lengyelország határait 200 km-el nyugatra tolták. A telepítések célpontjai a németektől megszerzett nyugati területek voltak. Bár sokan döntöttek a maradás mellett, a világháború tapasztalatával a hátuk mögött a lengyelek nagy száma lakóhelyének elhagyása mellett döntött. A lengyelek évszázados jelenléte a Keleti Végeken véget érni látszott. A kitelepülésekben nem kis szerepet játszott a Varsó által folytatott propaganda. Matwin lengyel tábornok a moszkvai vezetőknek küldött bizalmas feljegyzésben arra utal, hogy a németektől megszerzett – fejlettségében az ország többi részét felülmúló - területeket a Szovjetunióból kitelepülőkkel kell feltölteni, a nyugati határokon meg kell erősíteni a lengyel jelenléte. A kitelepítések lefolytatása érdekében megfelelő szervezeteket hoztak létre, amelyek vagonokba gyűjtötték a költözőket. Folyamatosan tanulmányozták a lakosság hozzáállását, és már az 1944-es felmérések is a lengyelek által érzett bizonytanságról, félelemről nyújtanak tájékoztatást. Nem akarták elhagyni szülőföldjüket, otthonukat, féltették megélhetésüket

²³ EBERHARDT, 1998. 198-199.o.

²⁴ NOWAK, 2015. 445-521.o.

is. A további beszámolók arról tesznek tanúságot, hogy az ellenérzések különösen Lembergben voltak erősek. Annak érdekében, hogy felgyorsítsák a „repatriációs” folyamatot a hatóságok új eszközökhöz folyamodtak. Ezek lényegében a bebörtönzéseket, keleti irányú deportációkat, vagyonelkobzást, és a kitelepítést sürgető propagandát takartak. Ezenfelül az oktatási rendszerben is egyre több szinten mellőzték a lengyel nyelvet, a hivatalos nyelv pedig az ukrán és az orosz lett. Sokan a Szibériára történő internálástól való félelem miatt döntöttek a költözés mellett.²⁵ Alapvetően különbözött ettől a helyzet Volhíniában, ahol az ukrán nacionalizmus legkegyetlenebb, legembertelenebb oldalát tapasztalták meg a lakosok. Itt nagyobb hajlandóságot mutattak a kitelepülésre, és ennek következtében csaknem 15 ezer lengyel és zsidó hagyta el szülőföldjét.²⁶ Ennek eredményeként a II. Lengyel Köztársasághoz tartozó területekről megközelítőleg 800 ezer lengyel települt át Lengyelország új határan belülre, aminek körülbelül 95% -át tették ki lengyelek, 3,5% -át zsidók, és más nemzetiségűek (pl. vegyes házasságok esetén ukrán házastársak).²⁷

Az ukránok kitelepítése során is hasonló módszereket alkalmaztak Lengyelországban. Mivel az 1944. évi lublini megállapodás során hangsúlyozták, hogy a „repatriációk” kizárólag önkéntes alapon működnek majd, ezért az első szakasz ennek a vállalásnak a jegyében történt. Látva, hogy milyen ritkaságszámba mentek a „hazaköltözések” – mivel az ukránok nem akarták hátrahagyni földjeiket, legfeljebb azok, akiknek a II. világháború pusztításai következtében tönkrement a gazdasága – a lengyel hatóságok szintén új módszerekhez folyamodtak. A mezőgazdasági reformokra hivatkozva nem osztottak földet az ukránoknak, diplomáikat elvették, és iskoláikat bezáratták. Miután 1945-ben az önkéntes kitelepülés leállt, a lengyel kormány katonai egységeket küldött az ukránok lakta területekre, hogy véghezvigyék a kitelepítéseket Szovjet Ukrajnába. Összesen 1946-ig több, mint 480 ezer ukránt telepítettek ki a III. Lengyel Köztársaság területéről.²⁸

Egyes történészek szerint a kitelepítési akciók háttérében Moszkva állt, ami számos másik nemzetiséggel szemben is alkalmazta a fenti gyakorlatot. A kérdést érdemes onnan megközelíteni, hogy vajon szuverén államokról beszélhetünk-e a II. világháborút követően? A területeken élő

²⁵ DERDZIAK, 2018. 159–175.o.

²⁶ NOWAK, 2015. 445-521.o.

²⁷ EBERHARDT, 1998. 198-199.o.

²⁸ PISULIŃSKI, 2011. 37-43.o.

lakosoknak nem volt beleszólása abba, hogy a határokat hol húzzák meg, a döntés Sztálin érdekeinek felelt meg. Eközben persze nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a lengyel hatóságok érdeke is az „etnikailag tiszta” ország megteremtése volt, amely akkor gond nélkül megfért a kommunisták által propagált internacionalizmussal. Hozzá kell tenni, hogy a Lengyelországban és Szovjet Ukrajnában történtek nem képezett egyedi esetet Európában. Ebben az időszakban számos országban folytak kitelepítések, lakosságcsere (legyen szó a németek kitelepítéséről Európa különböző pontjairól, vagy a csehszlovák-magyar lakosságcsereéről).²⁹ Azt gondolom, jelen esetben is tévedés lenne repatriációról beszélni - amely hazatelepítést, visszatérést jelent az eredeti hazába – helyette helytállóbb fogalom a kitelepítés, evakuálás, vagy expatriáció, minekután a kitelepítetteket szülőföldjükről üldözték el. Logikailag nem helytálló, hogy visszatérjenek, mikor hazájukat sosem hagyták el.

Amikor kiderült, hogy az 1944-1946 közötti kitelepítések nem hozták meg a várt eredményt, a lengyel kommunista kormány kereste a megoldást az ukrán jelenlét teljes megszüntetésére (többek között az ukrán nacionalizmus feléledésétől is tartva). A folyamatok beindítására ürügyként szolgált Karol Świerczewski vezérezredes meggyilkolása, amivel az UPA-t gyanúsították. Nem sokkal később a Lengyel Munkáspárt Központi Bizottságának Politikai Bizottsága döntést hozott az ukránok kitelepítéséről, és átköltöztetéséről az ún. visszaszerzett területekre. Erre dolgozták ki a „Kelet” fedőnevű akciót (későbbi, és elterjedt nevén „Visztula” akció), amely az alábbi szavakkal kezdődött: „Az ukrán probléma végleges megoldása Lengyelországban”. A hadművelet 1947. április 28-án vette kezdetét, és egészen 1947. június 31-ig tartott. Ezalatt a három hónap alatt nem kevesebb, mint 140 ezer ukrán civilt teleptettek kis Lengyelország délkeleti területeiről az ország nyugati és északi vidékére (lehetőleg szétszórtan), valamint halálraítéltek 173 UPA katonát is, akik az ukránok kitelepítésekor egész falvakat gyűjtöttek fel, hogy helyükre mások ne költözhessenek. Rajtuk kívül mintegy 3800 embert zártak be a Jaworzno-i táborba. A lakosok csak a legszükségesebbeket szedhették össze, így költöztették őket az ország másik felébe. A kitelepítések lefolytatásához a Lengyel Néphadsereg erőit vették igénybe. Ezt követően annyi feladata

²⁹ Uo.

maradt a kormánynak, hogy az eszközölt változásokat tartósítsa, az ukránok asszimilációját gyorsítsa.³⁰

KONKLÚZIÓ

Milyen következményei lettek mindezeknek? Összeségében ma azt láthatjuk, hogy a lengyel és ukrán kapcsolatok bár nem mentesek minden negatív érzelemtől, viszonyukat nem determinálják a múlt század eseményei, annak ellenére sem, hogy vannak kimondatlan, tisztázatlan történelmi események, melyek nem kerültek még a helyükre, holott már többször sor került a kiengesztelődésre. Mégis, ahogy a legtöbb állam esetében a szembenézés a múltbéli bűnökkel, az önvizsgálat nehézséget okoz ezeknek a szomszédos államoknak is.

Lengyelország homogén állammá vált, mára pedig a lengyel kisebbség száma Ukrajnában, a 2001. évi népszámlálás alapján 144 ezerre tehető. Ez a kisebbség nem jelent politikai veszélyt, nincsenek autonómia törekvései, többek között annál fogva, hogy szétszórta helyezkedik el (főként a Volhíniaini, Rivnei, Zsitomiri, Lemberg, Tarnopoli, Ivano-Frankivszki, Hmelnickij, Vinnyicja régióban, és Kijev városában) és lényegében integrálódott a többségi társadalomba. Ha a nemzetiségek gyökereiket őrzik is, anyanyelvük tekintetében alkalmazkodtak a többségi társadalomhoz. A demográfiai mutatók sem túl pozitívak, előreláthatólag lengyel kisebbség csak azokon a területeken tud megmaradni, ahol kapcsolatban van a lengyel állammal, de szintén fontos elem, hogy a vallásgyakorlás biztosítva legyen, mivel a többségi társadalomtól különbözően, a lengyelek katolikusok. Lengyelország érdeke mára az, hogy az ukrán államiság megerősödjön, még akkor is ha független Ukrajna nemzeti identitása bizonytalan lábakon áll, és gyakran a nemzeti kisebbségek kárára nyilvánul meg.³¹ Lengyelország a rendszerváltás óta igyekszik kedvező viszonyt kialakítani keleti szomszédjával, melyben a kisebbségek másodlagos szerepbe kerülnek, fontosabb tényező, hogy egy stabil, nyugati értékek felé orientálódó ország álljon közte és Oroszország között.

³⁰ MISOLO, 2014. 35-36.o.

³¹ LAGZI, 2016. 49-72.o.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- ARKUSZA, Olena (2017): Rusini galicyjscy drugiej połowy XIX – początku XX wieku między ukraińskim a wszechruskim wariantem tożsamości narodowej In: *Prace Historyczne*, 144 (2) szám. DOI azonosító: [10.4467/20844069PH.17.015.6258](https://doi.org/10.4467/20844069PH.17.015.6258)
- BOĆKOWSKI, Daniel (2011): Deportacje ludności polskiej w głąb ZSRS (1939–1941) In.: „*Biuletynu IPN*” 1–2/2011.
- EBERHARDT, Piotr (1998): *Polska ludność kresowa. Rodowód, liczebność, rozmieszczenie*. Varsó, Wydawnictwo naukowe PWN.
- FILAR, Władysław (2002.): *Działania UPA przeciwko Polakom na Wołyniu i w Galicji Wschodniej w latach 1943–1944. Podobieństwa i różnice*. In.: Grzegorz Motyka – Dariusz Libionka (szerk.): *Antypolska akcja OUN-UPA 1943–1944. Fakty i interpretacje*. Varsó, Instytut Pamięci Narodowej, Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.
- GAŁĘZOWSKI, Marek (2014): *Polska w czasie II wojny światowej* In: Adam Dziurok – Marek Gałęzowski – Łukasz Kamiński – Filip Musiał: *Od niepodległości do niepodległości. Historia Polski 1918-1989*. Varsó, ALNUS Sp. z o.o.
- GROTT, Bogumił (2019): *Nacjonalizm ukraiński i jego etniczno-moralne podstawy*. In.: Włodzimierz Osadczy, Adam Kulczycki (szerk.): *Nie zabijaj. Nacjonalizm i ludobójstwo na Kresach wobec Kościoła, etyki chrześcijańskiej i zasad humanizmu*. Varsó-Lublin, Instytut Pamięci Narodowej
- LAGZI Gábor (2006): *A lengyel Keleti Végek – egy mítosz nyomában* In: Czoich Gábor – Fedinec Csilla (szerk.): *Az emlékezet konstrukciói. Példák a 19–20. századi magyar és közép-európai történelemből*. Budapest, Teleki László Alapítvány
- LAGZI Gábor (2016): *A szovjet múlt és a bizonytalan jövő között. Az ukrajnai lengyel kisebbség*. In.: *REGIO* 24. évf. 1. szám. DOI azonosító: <http://dx.doi.org/10.17355/rkkpt.v24i1.95>
- LAGZI Gábor (2005): *Etnikai tisztogatások Ukrajnában – az Ukrán Felkelő Hadsereg (UPA) lengyelelleses fellépése 1943–1944-ben* In.: ABLONCZAY Balázs, FEDINEC Csilla (szerk.): *Folyamatok a változásban. A hatalomváltások társadalmi hatásai Közép-Európában a XX. században*. Budapest, Teleki László Alapítvány
- LAGZI GÁBOR (2002): *Lengyelek és ukránok – a két nacionalizmus találkozása. Ukránok Lengyelországban, 1918-1939*. In.: Fedinec Csilla:

Társadalmi önismeret és nemzeti önazonosság Közép-Európában,
Budapest, Teleki László Alapítvány

- DERDZIAK, Lubow (2018): Cele oraz skutki „repatriacji” i wywózek z Galicji Wschodniej. In: *Studia Paradyskie*, 28/2018,
- MISIŁO, Eugeniusz (2014): Akcja „Wisła”, Varsó, Archiwum Ukraińskie
- MOTYKA, Grzegorz (2011): Antypolska akcja OUN-UPA 1943–1944. In: *Biuletyn Instytutu Pamięci Narodowej* 8/2011.
- PONGRÁCZ Alex (2018): A nacionalizmus és a nacionalista államfelfogás. In.: *ACTA HUMANA*, 2018/4. szám
- NOWAK, Rafał Kazimierz (2015): Związek patriotów polskich w zachodnich obwodach ukraińskiej SRR (1944–1946) Łódź, Uniwersytet Łódzki Wydział Filozoficzno–Historyczny Katedra Historii Polski i Świata Po 1945 roku
- PARTACZ, Czesław (2004): Polityka polskiego rządu wobec ukraińskich dążeń do stworzenia własnego państwa 1939-1945. In.: Bogumila Grotta (szerk.): *Stosunki polsko-ukraińskie w latach 1939-2004*. Varsó, Muzeum Historii Polskiego Ruchu Ludowego
- PISULIŃSKI, Jan (2011): Przesiedlenia ukraińców do ZSRR w latach 1944–1946. In.: *Biuletyn Instytutu Pamięci Narodowej* 8/2011.
- Profesor.pl, Serwis edukacyjny, Jabłońska, Joanna: Ludność ukraińska w II Rzeczypospolitej Elérhető: https://www.profesor.pl/mat/pd2/pd2_j_jablonska_030612_1.pdf (Letöltve: 2020. 04.01)
- SOWA, Andrzej Leon (2013): Stosunki polsko–ukraińskie na Wołyniu i w Galicji Wschodniej w latach 1918–1945, In: Romuald NIEDZIELKO (szerk.): *Kto tego nie widział, nigdy w to nie uwierzy*. Varsó, Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu
- Польський Інститут у Києві, Motyka, Grzegorz: Ukraińskie podziemie narodowe na południowo-wschodnich ziemiach II RP 1939-1945 Elérhető: http://www.polinst.kyiv.ua/storage/upa_komisja.pdf (Letöltve: 2020. 04.01)

A LATIN-AMERIKAI ORSZÁGOK NÉPSZÖVETSÉGI TAGSÁGÁNAK HATÁSA AZ EGYESÜLT ÁLLAMOK LATIN-AMERIKA POLITIKÁJÁRA

The Impact of Latin American League of Nations Membership
on the U. S. Policy Toward Latin America

Nagy Gergely¹

Absztrakt: A két világháború közötti időszak egyik kevésbé ismert története a latin-amerikai térség népszövetségi tevékenysége. A versailles-i békekonferencián életre hívott, nemzetek felett álló és azok egyenlőségén alapuló szervezet történelmi lehetőséget nyújtott a térség nemzetei számára. A szervezetet létrehozó Egyesült Államok belpolitikai csatározások miatt távol maradt a Népszövetségtől, így a latin-amerikai nemzetek számára először adódott komoly lehetőség arra, hogy az Egyesült Államok „védőernyője” alól kikerülve nyithassanak és kapcsolatokat létesíthessenek más, főleg európai nemzetekkel és véget vethessenek az USA Monroe-doktrína nyújtotta intervenciók politikájának. A Népszövetséget megalapító országok egyharmada az amerikai kontinens nemzete volt, így a korszakban, Európa és a Távols-Kelet mellett, a latin-amerikai régió nemzetközi súlya is megnövekedni látszott. Latin-Amerika nemzetei a történelmi lehetőséggel viszont nem tudtak élni. Tanulmányomban ennek okait és problematikáját, valamint a latin-amerikai népszövetségi részvétel példákkal alátámasztott elemzését kívánom bemutatni, kitérve arra is, hogy az Latin-Amerika és a Népszövetség kapcsolatában az Egyesült Államok milyen viselkedést tanúsított.

¹ Nagy Gergely a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Bölcsész- és Társadalomtudományi Kar (PPKE BTK) Történelemtudományi Doktori Iskolájának doktorandusza, kutatási területe az első világháború utáni nemzetközi rend kialakulása. E-mail címe: gergely90.nagy@yahoo.com

A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tára oldalán: <https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=10070626>

Kulcsszavak: Népszövetség, Latin-Amerika, Egyesült Államok, Monroe-doktrína, Woodrow Wilson, izolacionalizmus, internacionalizmus

Abstract: The League of Nations' activities in Latin-America is one of the less known histories of the interwar period. The organization which stood above the nation-states brought about by the versailles peace process and which was based on equality offered a unique opportunity to the countries in this region. Although the United States' role was crucial in founding the League it subsequently remained distant from it due to domestic political issues. Thus Latin-American nations had for the first time the freedom to establish relations with other, mainly European countries without being overshadowed by the United States and their interventionist policies such as the Monroe-doctrine. The significance of the region seemed to increase, as signified by the fact that a third of founding nations for the League were from the Americas. Latin-America however could not seize this opportunity. In my research I will investigate the causes and problems related to this presenting several examples of Latin-American involvement with the League of Nations with emphasis on the role of the Unites States in this regard.

Keywords: League of Nations, Latin-America, United States, Monroe-doctrine, Woodrow Wilson, isolationism, internationalism

BEVEZETÉS

Az első világháború merőben átalakította az addig ismert világot. Az európai nagyhatalmak által irányított nemzetközi élet megváltozott és azt többé már nem csak az „öreg kontinens” határozta meg. A Woodrow Wilson vezette Egyesült Államok 1917-ben csatlakozott a világháborúhoz és kész tervvel rendelkezett egy „új világ” megteremtésére, amely órének a Nemzetek Szövetségét szánta.² Az Egyesült Államok nemzetközi porondra lépésével az amerikai kontinens „latin” ajkú nemzetei számára is lehetőség nyílt a nemzetközi politikában való részvételre. Történelmük során először adatott meg, hogy az USA „védőernyője” alól kikerüljenek és más nemzetek felé nyissanak. A Népszövetség alapító tagjai között az európai országok mellett a latin-amerikaiak a szervezet tagjainak egyharmadát alkották. Az

² A Népszövetség elveiről lásd KISSINGER, 2008. 35–46.o.

amerikai elveken alapuló szervezetből viszont az Egyesült Államok kimaradt, így a szervezetben a latin-amerikaiak „nagy testvérük” jelenléte nélkül politizálhattak. A térség államai hiába törekedtek a Népszövetség nyújtotta történelmi lehetőség megvalósítására, azzal végül nem sikerült élni. Az 1920-as évtized közepétől Latin-Amerika nemzetei folyamatosan hagyták el a szervezetet és tértek vissza a korábbi pánamerikai együttműködéshez.³ Ennek problematikáját a Nemzetek Szövetségének „fogyaté-kosságával” szokták magyarázni, de ez jóval összetettebb folyamat volt.

I. A NÉPSZÖVETSÉG MEGALAKULÁSA ÉS AZ AMERIKAI KONTINENS RÉSZVÉTELE

A Ferenc Ferdinánd főherceg ellen elkövetett szarajevói merénylet az Osztrák–Magyar Monarchia és Szerbia közötti háborúhoz vezetett, amely napok leforgása alatt világháborúvá szélesedett és az európai kontinens legtöbb országa csatlakozott a világháborúhoz.⁴ Az első világháború patthelyzetét az Egyesült Államok 1917-es hadba lépése oldotta fel és döntötte el az antant hatalmak javára.⁵ Az amerikai csatlakozás az antant oldalán történt, de nem annak tagjaként. A világháború során az antanthoz csatlakozó államokkal szemben az USA és a latin-amerikai országok, mint „szövetséges és társult” hatalmak léptek be a konfliktusba. Ez a megfogalmazás már előre sejtette, hogy az Egyesült Államok kész tervvel és világképpel rendelkezik a háborút követő rendezést illetően. Wilson egy új és igazságosabb világ megvalósítását tűzte ki céljául, amelyben minden nemzet egyenlő és a problémás kérdéseket többé nem háborúval, hanem egy „igazságos” nemzetközi fórumon oldják meg. A béketeremtők között a wilsoni Nemzetek Szövetségének működési mechanizmusa körül éles vita alakult ki. A szervezetet Wilson elnök, a francia és a brit delegáció különböző formában kívánta megalkotni. A Nemzetek Szövetségének alapokmányát végül az amerikaiak és a britek dolgozták ki, a munkálatokat pedig maga Wilson irányította. Az amerikai elnök mellett a dél-afrikai delegált, Jan Christian Smuts vállalta magára a munka oroszán részét. Kettejük tevékenykedése alapján született meg a Népszövetség egyezség-alkományának tervezete. Természetesen a Nemzetek Szövetségének ilyen

³ PETERECZ, 2008. 136–137.o.

⁴ A szarajevói merénylet körülményeiről és az utána kialakuló júliusi válságról lásd CLARK, 2015. 379–561.o.

⁵ Az amerikai részvételről ld. BOSCO, 2007.

formában történő megvalósulását és hatékonyságát sokan kétségbe vonták, de végül a wilsoni verzió került be a versailles-i békeszerződésbe.⁶

1919. június 28-án aláírt versailles-i békeszerződés mellett még aznap 44 ország képviselője a Nemzetek Szövetségének egyezségokmányt is aláírta. Ahogy említettük, a Népszövetség Wilson iránymutatása és „bábáskodása” alatt született meg, így a mai napig tartja magát az a széles körben elfogadott nézet, hogy a szervezet alapvetően amerikai ötleten és elveken alapult, de a kép ennél árnyaltabb.⁷ Az elnök gondolkodásmódjának szerves részét képezte az amerikai gondolkodás és politikai hagyomány, amellyel elnöksége előtti tudományos pályafutása során behatóan is megismerkedett. Wilson politikai világképe egyszerre épült jeffersoni és lincolni elvekre, de sokat merített az angolszász kultúrából és Otto von Bismarck munkásságából is.⁸

Az amerikai gondolkodástól nem állt távol a Nemzetek Szövetségében való részvétel és bár a Monroe-doktrínát az egyezségokmány 21. cikkelye elfogadta, az Egyesült Államok mégis távol maradt a szervezettől, amely a két világháború közti időszakban súlyosan érintette annak működését. Az USA távolmaradásának okai sokkal inkább voltak aktuálpolitikai csatározások következményei, mint a sokat emlegetett „izolacionalista” hangulat következménye. Pártállástól függetlenül az amerikai közvélemény és a politikusok többsége a párizsi békekonferencia után szembefordult az elnökkel, a versailles-i békeszerződés igazságtalanságai és az amerikai érdekek figyelmen kívül hagyása miatt. 1918-ban a szenátusban a republikánus párt szerzett többséget, és a Nemzetek Szövetségének sok vita után megszületett alapokmányát a békekonferencia a békeszerződés részeként tartotta számon, így az amerikai alkotmány értelmében azt, a békeszerződéssel együtt, a szenátusnak is jóvá kellett hagynia. A szenátorok többsége is kész volt elfogadni az Egyesült Államok új szerepvállalását, de nem olyan formában, ahogy azt Wilson elképzelte. A szenátus által javasolt változtatásokat, amelyeket a britek és franciák is támogattak, viszont az elnök nem volt hajlandó elfogadni, ugyanis a védnöksége alatt létrehozott szervezetre úgy tekintett, mint az Ószövetségre, amelyen emberi kéz már nem változtathat. A szenátus tehát nem fogadta el a Wilson-féle Népszövetséget, de változtatások árán

⁶ A párizsi békekonferencián a Népszövetségről kialakult vitáról vö. MACMILLAN, 2005. 120–138.o. KISSINGER, 2008. 217–241.o.

⁷ KISSINGER, 2008. 218.o.

⁸ GOLDBERG, 2012. 87–88.o.

hajlandó lett volna abban részt venni. A szervezet wilsoni tervét a szenátus szavazta le, a szenátus által javasolt változtatások három verzióját pedig maga Wilson elnök vétőzta meg. Az Egyesült Államok tehát nem az izolacionalista hangulat miatt maradt távol a Nemzetek Szövetségétől, hanem Wilson kompromisszumkészségének hiánya miatt.⁹

Az Egyesült Államok távolmaradása mellett kevésbé ismert történet a latin-amerikai országok népszövetségi részvétele. Az első világháborúhoz, jellemzően nem sokkal a német fegyverszünet előtt, számos latin-amerikai nemzet csatlakozott. A világháború fegyveres harcaiba döntő szerepet már nem játszottak. A világháborúhoz való csatlakozásuk jellemzően két táborra oszlik. Az első latin-amerikai államok nem sokkal az Egyesült Államok hadüzenete után csatlakoztak a konfliktushoz, míg a másik csoportja csak 1918 áprilisa és júliusa között szánta el magát a Németországnak küldött hadüzenetre.¹⁰ Felmerülhet az a kérdés, hogy a latin-amerikaiak milyen megfontolásból csatlakoztak a világhétséghez. A Wilson elnök által meghirdetett háború utáni új nemzetközi rendbe így remélték helyüket biztosítani. A Népszövetségbe a győztes hatalmak és az első körben csatlakozni kívánó semleges országok automatikus meghívást kaptak, így nem kellett átesniük a hosszadalmas és kétes kimenetelű tagsági próbán. A később csatlakozni kívánó nemzetek számára a népszövetségi felvétel feltételekhez volt kötve, amelyek között az is számított, hogy milyen az adott ország nemzetközi múltja, viselkedése, vagy belpolitikai berendezkedése.¹¹ A latin-amerikaiak ezért csatlakoztak az első világháborúhoz. Névleges részvételükkel együtt népszövetségi tagságot nyertek.¹²

II. A NEMZETEK SZÖVETSÉGE ÉS LATIN-AMERIKA

Az első világháború után a győztes hatalmak által felállítani kívánt új nemzetközi rend egyik alapköve a Népszövetség volt. A szervezet elvileg hivatott volt egyenlő mértékben képviselni minden nemzetet. Ez az elméletben azt jelentette, hogy az új nemzetközi fórumon a résztvevő tagok méretük, földrajzi elhelyezkedésük, vagy a világpolitikában betöltött

⁹ vö. JOHNSON, 2016. 642–649.o. MAGYARICS, 2014. 208–218.o.

¹⁰ A latin-amerikai országok hadüzenetéről a statisztikát ld. SZIJJ – RAVASZ, 2000. 743–744.o.

¹¹ MENGELE, 1927. 23. 115.o.

¹² PETERECZ, 2008. 130.o.

súlyuktól függetlenül egyenlő elbírálásban részesültek. A szervezet idealista felépítése azt is lehetővé tette, hogy a részt vevő tagok új kapcsolatokat létesítsenek más szövetségi tagokkal. Ahogy egy korabeli kubai lap fogalmazott a térség népszövetségi reményeiről: „*az idő nemcsak az európai, hanem az amerikai kis nemzetek számára is eljött [...]*.”¹³

2.1. LATIN-AMERIKA SÚLYA A SZERVEZETEN BELÜL

Mindezek fényében érthető, hogy a latin-amerikaiak történelmi lehetőségként tekintettek a Népszövetségre. Ahogy említettük az alapító és első körben meghívott nemzet egy jelentős része a latin-amerikai térség képviselője volt. A 43¹⁴ országból 17 volt az említett régió képviselője, ami a szervezetben résztvevő országok egyharmadát jelentette. Megalakulásakor a Nemzetek Szövetsége egy „háromlábú” szervezethez hasonlított, amelynek pilléreit már nemcsak az európai kontinens adta, hanem Latin-Amerika és a Távols-Kelet is. Ez a lehetőség pedig egyértelműen kedvezett Latin-Amerikának és a történelem során először tűnt úgy, hogy a térség nemzetközi súlyra emelkedhet. A Népszövetség indulásakor Latin-Amerika „függetlenséget” élvező országai, a később csatlakozó Dominikai Köztársaság, Ecuador és Mexikó kivételével, szinte mind tagjai voltak. Ha Kanadát is számoljuk, akkor az Egyesült Államok kivételével szinte az egész amerikai kontinens részt vett a szervezet működésében, szemben Európával, ahonnan sokáig meghatározó államok hiányoztak.¹⁵

A Nemzetek Szövetségének működését az említett három térség egyensúlyára építették. A Népszövetség három fő szervezetre épült, ami elvileg a működését volt hivatott biztosítani. A fő döntéshozó szervet, a Tanácsot az állandó tagok mellett az időként változó, és véletlenszerűen kiválasztott, ideiglenes tagok alkották, a Közgyűlésben minden tagnak volt delegáltja, Titkárság pedig a Szövetség hivatalos vezetőjének „irodája” volt. A Tanács állandó tagjai között a kor nagyhatalmait találhatjuk, ahol természetesen túlsúlyban voltak az európai nagyhatalmak. Eredetileg öt állandó tag alkotta volna a tanácsot, három európai-, Nagy-Britannia, Franciaország, Olaszország, egy távoli-keleti nagyhatalom, Japán, és az amerikai kontinenset képviselni hivatott Egyesült Államok. Az USA helye

¹³ Idézi: MCPHERSON, 2015. 24.o.

¹⁴ A Nemzetek Szövetségének egyezségokmányát eredetileg 44 ország írta alá, de a szervezet az Egyesült Államok kimaradásával, működését 43 országgal kezdte meg.

¹⁵ UNITED NATIONS OFFICE AT GENEVA, 2020.

annak kimaradásával viszont üresen maradt, és az ötödik amerikai tag helye betöltésre vált. Erre a legjobb eséllyel Brazília pályázott, elhelyezkedése, méretei és a korban az Egyesült Államokkal kialakított jó kapcsolatai miatt, de a Népszövetség európai hatalmai ezt folyamatosan megvétózták. Brazília ennek hatására már 1926-ban elhagyta a szervezetet, de utána is folyamatosan felvetődött az az igény, hogy az ötödik helyet a latin-amerikai országok valamelyikének kellene betöltenie, de ettől az európai tömb továbbra is elzárkózott és inkább az ideiglenes tagok számát növelte. A vázolt példa jól mutatja, hogy a Tanácsban Latin-Amerika egyenlő súlyra emelése az európai hatalmak ellenállásba ütközött. Mexikó késői csatlakozása meglepő tényként hathat, de az első világháború előtt elmérgesedett amerikai–mexikói viszony erre is magyarázatot ad. Wilson elnök külön kérésére Mexikó nem kapott meghívást, és csak hosszas procedúra után 1931-ben vették fel.¹⁶ Érdemes még Argentína „részvételt” is kiemelni. Brazília mellett, Dél-Amerika másik hangsúlyos országa bár az alapítók között csatlakozott a szervezethez, de igazán annak jelentős tagja sose tudott lenni. Az egymást követő argentin belpolitikai válságok hatására 1921-ben a Népszövetség visszavonta az argentin tagságot, és azt csak 1933-ban állította vissza.¹⁷

2.2. LATIN-AMERIKA NÉPSZÖVETSÉGI CÉLJA ÉS TEVÉKENYSÉGE

Az első világháború utáni évtizedben a latin-amerikaiak célja egyértelműen a régió „amerikai védőernyő” aluli kimozdítása volt. Az Egyesült Államok kimaradásával ez a lehetőség elérhetőnek tűnt, igaz a Népszövetség 21. cikkelye továbbra is érvényben tartotta a Monroe-doktrínát, amely alapján az USA továbbra is „bábáskodhatott” a régió felett. A Monroe-doktrína nyújtotta beavatkozási lehetőség szembe ment a népszövetség alapelveivel, amelyre a latin-amerikai képviselők igyekeztek rámutatni. A doktrína körüli vita tisztázására a legnagyobb erőfeszítést Costa Rica tette, de ezt az európai irányítás alatt álló szervezet továbbra sem kívánta megváltoztatni, aminek hatására Costa Rica 1925-ben elsőként lépett ki a Népszövetségből. Ennek okai egyszerűen azok voltak, hogy az európai nagyhatalmak nem kívánták magukra haragítani az Egyesült Államokat. Az USA hivatalosan izolacionalista politikát követett, de valójában igen aktív

¹⁶ KANE, 1973. 337.o.

¹⁷ DUGGAN, 1934. 284–285.o.

gazdasági eszközökön alapuló külpolitikát folytatott.¹⁸ Az első világháború során az amerikaiak által az európai antant országoknak nyújtott kölcsönök visszafizetésének feltételeiről tárgyalások folytak, ahol az európaiak a kedvező feltételek kialakításában voltak érdekeltek, ennek pedig elengedhetetlen feltétele volt, hogy ne keveredjenek olyan diplomáciai ügybe, amely az Egyesült Államokkal szembeni konfliktusba torkolhat. Az európaiak, a gazdasági tárgyalások mellett, a nemzetközi politikában is tárgyalni kényszerült az USA-val.¹⁹ Nagy-Britannia és az Egyesült Államok stratégiai együttműködése kikristályosodni látszott, amelyet a britek érthető okokból nem kívántak terhelni egy esetleges USA ellenes népszövetségi tevékenységgel. Ilyen lett volna, ha a Nemzetek Szövetsége a Monroedoktrína nyújtotta előnyöket a kétségbe vonja, vagy Brazília – esetleg más latin-amerikai ország – állandó taggá emelésével a térség nemzetközi súlyát tovább emelik.²⁰ A Benito Mussolini vezette fasiszta Olaszország szintén az Egyesült Államok stratégiai partnerségét kereste. Az fasiszta Olaszország igyekezett megnyerni az USA-t az olasz külpolitikai érdekek és gazdasági újjáépítés támogatására. Olaszország ezért szintén nem kívánt a konfliktusba keveredni az Egyesült Államokkal, amit jól bizonyít, hogy az USA-ban élő olasz anarchisták, és az olasz bevándorlás szigorítása ügyében Mussolini hivatalos diplomáciai csatornákon nem emelte fel a hangját.²¹ A duce vezette Olaszország továbbá az Egyesült Államok népszövetségi tagságát is támogatta és közvetítő szerepet ajánlott az ügyben, amit végül nem sikerült elérni.²² A latin-amerikaiak legjelentősebb támogatója Franciaország volt. Saját ügyeinek támogatására a francia diplomácia ezzel kívánta megnyerni az említett régió államait. A francia diplomácia, a kisantanton kívül, a Népszövetségben a latin-amerikai államok támogatásával járó szavazatokat kívánta megszerezni.²³ Összességében elmondható, hogy az Egyesült Államokkal való együttműködés érdekében az európai nagyhatalmak a Népszövetségen belül nem kívánták a Latin-Amerikát egyenlő erőre emelni, vagy a Monroe-doktrínát ugyanígy megkérdőjelezni. Ettől függetlenül az európai nagyhatalmak a latin-amerikai nemzetek céljait olyan ügyekben sem

¹⁸ IRIYE, 1993. 88–103.o.

¹⁹ MAGYARICS, 2014. 254–288.o.

²⁰ JOHNSON, 2016. 766.o.

²¹ CANNISTRARO, 1996. 31–62.o.

²² Az első világháború utáni évtizedben Olaszország és az Egyesült Államok viszonyáról bővebben ld. MIGONE, 2015. 28–170.o.

²³ WEHRLI, 2015. 2.o.

voltak hajlandók támogatni, amely nem befolyásolta, vagy egyáltalán nem is érintette az USA-val folytatni kívánt viszonyukat.²⁴

A Nemzetek Szövetségére ettől függetlenül a latin-amerikaiak stratégiai fontossággal tekintettek. A népszövetségi részvétel, lehetőséget adott arra, hogy a szervezet nyújtotta új diplomáciai csatornákon utat nyissanak az európai országok felé történő együttműködésnek. Ezt jól foglalta össze Gonzalo Zaldumbide ecuadori külügyminiszter 1930-ban kelt jelentése: „*két pólus tolhatja el vagy egyensúlyozhatja ki sorsunkat a régi és új világ lefolyása között: Washington és Genf.*”²⁵ Alapvetően jellemző volt, hogy a kisebb latin-amerikai államok tanúsítottak nagyobb aktivitást a szervezetben, ami szintén csökkentette a régió nemzeteinek hatékony érdekérvényesítését. Brazília korai kivonulásáról, Mexikó késői csatlakozásáról és az argentin tagság felfüggesztéséről már ejtettünk szót, de Bolívia és Peru részvétele is sokáig csak formális volt. A két ország alapító tagként hivatalosan a Nemzetek Szövetségének kötelékébe tartozott, de az egymás között folyó határvita miatt 1929-ig ülésein képviselőik nem vettek részt.²⁶ A Nemzetek Szövetsége már a kezdeti időszakában is az európai ügyekkel foglalkozott, míg Latin-Amerika ügyét rendre háttérbe szorították. A szervezet fórumain próbálták felhívni a figyelmet arra, hogy a Nemzetek Szövetségének hangzatos elve, miszerint többé a „kis államok” is egyenlők, mindössze csak üres frázisok.²⁷ Manuel Arocha venezuelai népszövetségi képviselő már 1922-ben a következőket jelentette a szervezet működéséről: „*Egy átlag latin-amerikai polgár számára a Nemzetek Szövetsége, [...] amely ígérettel és reményekkel teli napokat ígér [...] nem létezik. Ebből a szempontból itt Genfben ennek az idealisztikus projektnek a karikatúráját létezik: az európai nemzetek közössége, amelyet a nagyhatalmak érdekei szerint kezelnek, egójuk és bosszúvágyuk kielégítésére használnak, ami rengeteg pénzbe kerül, és semmilyen előnnyel nem jár az elhanyagolt latin-amerikai térség számára. Másfelől viszont egy átlagos népszövetségi képviselő számára Latin-Amerika egy kicsi és távoli országok csoportja, amelyek nem akarnak fizetni, és amelyek folyamatosan vitában állnak egymással.*”²⁸ Jelentéséből kitűnik Latin-Amerika népszövetségi problematikájának összetettsége: az európai országok elutasító magatartása és az együttműködés hiánya. Archola egy kevésbé ismert tényre ugyancsak felhívja a figyelmet: a latin-amerikai

²⁴ MCPHERSON, 2015. 23.o.

²⁵ Idézi: WEHRLI, 2015. 1.o.

²⁶ Uo. 2.o.

²⁷ MCPHERSON, 2015. 23–24.o.

²⁸ Idézi: WEHRLI, 2015. 3.o.

nemzetek fizetésképtelenségére. Ez végig kísérte a Latin-Amerika „életét”, így nemzetközi törekvéseikre is hatással bírt. A 19. század során azon latin-amerikai konfliktusok, amelyek az európai nagyhatalmak és az Egyesült Államok érdekeltségeit is érintette, és azok beavatkozásához vezetett, nagy többségben az elmaradó kölcsönfizetések, vagy gazdasági-, kereskedelmi és üzleti érdekek sérülése miatt történt.²⁹ A népszövetségi céljaik elérésének egyik nagy akadálya újfent a fizetésképtelenség volt. Ettől függetlenül a Nemzetek Szövetségének első vezetője, Sir Eric Drummond, külön irodát hozott létre a térség ügyeinek kezelésére.³⁰

Az 1920-as évtized második felétől a Nemzetek Szövetségéből kiábránduló latin-amerikai országok sorra hagyták el a szervezetet. A gazdasági világválság hatására megváltozó nemzetközi helyzet a Népszövetség addig se ígéretes működését is lassú halálra ítélte. 1931-ben a Távolság-Keleten Japán a kínai polgárháborús viszonyokra hivatkozva bevonult Mandzsúriába, ami a Népszövetségben súlyos válságot idézett elő és Japán kilépésével végződött. A népszövetségi tagságot 1926-ban elnyerő és ezzel az első világháború utáni nemzetközi életbe rehabilitált Németország Hitler hatalomra jutása után szinte azonnal, 1934-ben kilépett a szervezetből. Olaszország az etiópiai válság hatására, 1937-ban hagyta el a Nemzetek Szövetségét. A szervezet jelentős európai nagyhatalmakat veszített el, és a Tanács állandó tagjai négy főről kettőre csökkent.³¹ Az említett konfliktusok viszont a még népszövetségi tagsággal rendelkező latin-amerikai államokat is érintette. Tanulva az előző évtized hibáiból, immár nem tanúsítottak passzivitást, hanem hangjukat hallatva próbáltak aktív résztvevői lenni a szervezet válságos óráinak. A latin-amerikaiak, élükön Mexikóval, elítélték a népszövetségi elveket megsértő japán és olasz magatartást, igaz az etióp válság során olasz érdekeltségekkel rendelkező latin-amerikai nemzetek, mint Argentína, Peru, vagy Venezuela, nem csatlakoztak az olasz ellenes táborba. Ettől függetlenül a latin-amerikaiak kivétel nélkül betartották a Népszövetség által Olaszországra kiszabott gazdasági szankciókat és az olajembargót.³² A mai napig tévesen úgy él a köztudatban, hogy a krízis során a szankciókat és az embargót Nagy-Britannia nyomására lépte meg a szervezet. A gazdasági szankciókat valóban

²⁹ Az Egyesült Államok Latin-Amerikában tanúsított intervenciós politikájáról lásd MAGYARICS, 2014. 83–89.o. 116–149.o.

³⁰ WEHRLI, 2015. 6–7.o.

³¹ A Népszövetség 1930-as évekbeli válságáról lásd TAYLOR, 2011. 92–141.o.

³² vö. WEHRLI, 2015. 33–48.o. LEÓN, 2015. 49–62.o.

a britek tanácsára vezették be, de az olajembargót Anthony Eden külügyminiszter javaslatára elvetették.³³ Az olajembargó bevezetését Franklin D. Rooseveltnél nyomására vetették be a britek a Népszövetséggel. Amíg az olajembargó a latin-amerikai államoknak, akik a korban jelentős olajkitermeléssel rendelkeztek, mint Venezuela, vagy Mexikó, hatalmas érvágást jelentett, addig ez népszövetségi távolmaradása miatt az Egyesült Államokra nem vonatkozott. Rooseveltnél természetesen az Olaszország felé történő az amerikai állami olajszállítást minimálisra csökkentette, de a magánkézben lévő amerikai olajkitermelő óriások az állami megkötés alól mentesültek. A világban tapasztalható embargó hatására amerikai olajcégek szinte egyedül láthattak el az olasz háborús olajszükségleteket.³⁴

A spanyol polgárháború során beavatkozó európai nagyhatalmak elítélése ellen Mexikó tette a legnagyobb erőfeszítéseket, de az akkor már „tetszhalott” állapotban lévő Népszövetség az ügyben semmit sem tett. A spanyol polgárháború során a latin-amerikai országok népszövetségi aktivitása egyértelműen az intervenció elleni állásfoglalásnak volt betudható. Az Egyesült Államok korábbi „viselkedése” miatt történelmük során többször, saját „bőrükön” tapasztalták ennek hátrányát és álszentségét. Ezt jól bizonyítja, hogy a spanyol polgárháború eseményeit Mexikó a népszövetségi fórumokon, Wilson elnök országuk ellen vezetett fegyveres beavatkozással vonta párhuzamban. Rámutattak arra, hogy amíg Európában az első világháború javában dúlt, addig Mexikóban a köztársaság forradalmi csoportokkal volt kénytelen harcba szállni, az Egyesült Államok pedig az általa támogatott forradalmi csoportokat fegyverekkel látta el, majd mellettük többször beavatkozott. Mexikó rámutatott arra, hogy Wilson érvelése is azon alapult, hogy csak szomszédja, Mexikó érdekei miatt avatkozik be. Az amerikai elnök tette ezt akkor is, amikor a hatalmon lévő köztársasági elnököt amerikai katonai felügyelet mellett megtartott választáson újra megválasztották. Wilson viszont nem a választás során győztes jelöltet támogatta, így csak idő kérdése volt egy újabb intervenció, ami meg is történt. A Mexikó ezzel a Spanyolországba fegyverek és „önkéntes” csapatok küldésével beavatkozó olasz, német és szovjet stratégia lényegére kívánt rávilágítani.³⁵

³³ TAYLOR, 2011. 133.o.

³⁴ Franklin D. Roosevelt olasz az etióp válság idején tanúsított viselkedéséről lásd MIGONE, 2015. 287–388.o.

³⁵ OÑATE, 2015. 63–79.o.

2.3. AZ EGYESÜLT ÁLLAMOK FURCSA IZOLACIONALIZMUSA

A Latin-Amerika népszövetségi céljainak megghiúsulásának másik fő oka az Egyesült Államok Népszövetségre gyakorolt nyomása volt. A történetírás az első világháború utáni évtizedre úgy tekint, hogy az USA visszahúzódott a nemzetközi politikától, és elzárkózva a világ ügyeitől, izolacionalista politikát folytatott. A korban valóban tapasztalható volt egy ilyen közhangulat, de a Wilson után megválasztott republikánus adminisztrációk egyáltalán nem voltak izolacionalisták. A republikánus párt egy része valóban izolacionalista politikát képviselt, de a kormányzatra kerülő Warren G. Hardin, majd az őt követő Calvin Coolidge is a republikánusok internacionalista ágához tartozott.³⁶ A Harding- és Coolidge-adminisztráció felismerte a Népszövetség Latin-Amerika számára adta történelmi lehetőséget. A párizsi békekonferencián már Wilson közeli tanácsadója és barátja, Edward House ezredes is figyelmeztette az elnököt, hogy a latin-amerikai népszövetségi invitálása egyet jelenthet a régió az amerikai „védőernyő” alóli kikerülésével.³⁷ Wilson elnök ettől nem tartott, ugyanis hitt abban, hogy a Népszövetségben a latin-amerikai nemzetek az Egyesült Államok bázisa lesz. Wilson hibáját sokan szűklátókörűségének és naivitásának számlájára írták. A valóságban azonban az elnök Nemzetek Szövetségének tervébe ez tökéletesen beleillett. Az új rendszer szerint minden nemzet egyenlő volt, így az Egyesült Államok az európai országokkal szemben csak egy ország volt, a latin-amerikai országokkal kiegészülve viszont már hasonló erőt képviselt. Wilson bizakodása az latin-amerikai államok támogatására szintén nem volt alaptalan. Bár elnöksége alatt az Egyesült Államok és a térség államainak kapcsolata – néhány kivételtől eltekintve – történelmi mélypontra kerültek, de Wilson elnök nem egyszer bebizonyította, hogyha Latin-Amerika nemzetei nem kívánnak az Egyesült Államokkal együttműködni, akkor kész katonai erőhöz fordulni és akár megszállás, vagy protektorátus alatt tartani a régió nemzeteit. House ezredes figyelmeztetésének idején, 1919-ben, az USA öt közép-amerikai és karibi országot tartott katonai megszállás alatt.³⁸ Wilson nem naiv volt, mindössze pontosan tudta azt, amit a kortárs Fabio Fiallo dominikai költő is megfogalmazott: „Wilson cinizmussal folytatta párhuzamos hazugságait, amikor Versailles-ban kinevezték a gyenge nemzetek jogainak védelmezőjévé, miközben itt a

³⁶ JOHNSON, 2016. 646., 763-771.o.

³⁷ MCPHERSON, 2015. 22.o.

³⁸ A statisztikák forrása (térképes szemléltetéssel): MAGYARICS, 2014. 712.o.

*karibi térség vizeit befedte tengerészgyalogosokkal és katonákkal telezsíftolt rombolókkal.*³⁹

Bár az Egyesült Államok kimaradt a Népszövetségből, de az 1920-as évtized amerikai kormányzataihoz köthető szakemberek magánjelleggel szervezen részt vettek, tanácsot adtak, segítettek vagy irányították a szervezetet. Ezek mellett az USA kormányzatai hallgatólagosan támogatta a Népszövetség munkáját. A washingtoni konferencia az Egyesült Államok irányítása alatt folyt le, de a konferencián a nagyhatalmak mellett, Harding elnök engedélyével, a csendes-óceáni és távol-keleti birtokokkal rendelkező és a vitás kérdésekben érdekelt, más európai országok is részt vehettek. Az amerikai diplomácia mindezek mellett gesztusként megadta, hogy a konferencián megkötött egyezmények nemzetközi hatályra emelkedésének aktusát a Nemzetek Szövetsége végezhesse el. Cserébe az Egyesült Államok a Latin-Amerikával szemben folytatott politikájában tanúsított népszövetségi passzivitást és a Monroe-doktrína elismerését várta el.⁴⁰ Ahogy arról már szó esett az USA népszövetségi tagságáról az európai nagyhatalmak és maga a Nemzetek Szövetsége sem tett le, amit jól bizonyít, hogy az ötödik állandó tagsági helyet fenntartották az USA számára. A latin-amerikaiak törekvései, hogy a Nemzetek Szövetsége segítsen az amerikai megszállás és uralom véget vetésének, süket fülekre találtak. Ebben az ügyben a legaktívabb diplomáciát a közép-amerikai és karibi országok folytattak. Érdemes kiemelni a haiti diplomata és történész Dantès Bellegarde-t, aki a régió ügyében kétoldalú diplomáciai tárgyalásokat is folytatott. Reálpolitikai megfontolásokból természetesen Franciaországban kereste ezt a szövetségest. A francia diplomáciában megvolt a hajlandóság a latin-amerikai ügyek támogatására, de a kérdésben egyedüli nagyhatalomként ők sem kívántak az Egyesült Államokkal szembe fordulni.⁴¹ Diógenes Escalante, aki 1920–1936 között a venezuelai népszövetségi delegáció vezetője volt, már 1921-ben erről a problémáról írt Juan Vincente Gómez elnöknek: *„A Szövetség jövőben számunkra azt a célt szolgálhatja, hogy az Egyesült Államok mindent elszívó befolyásának ellensúlyozza, és együtt dolgozhatunk az európaiakkal annak érdekében, hogy közös politikánkat minél jobban megfogalmazzuk. Ez egyik oka, hogy az USA nem szereti a Szövetséget, mert az elmozdítja a dél-amerikai köztársaságokat Washington gyámsága alól, közben nekünk nemzetközi*

³⁹ FIALLO, 1940. 19.o.

⁴⁰ STREETER, 2010. 127–128.o.

⁴¹ MCPHERSON, 2015. 27.o.

*jelentőséget ad, és az Egyesült Államok jobban szeretné jobban szeretné ha ez az érettségünk nem lenne meg.*⁴²

Az USA külpolitikájának egyik fő vonala a korban egyértelműen arra irányult, hogy a Latin-Amerika nemzeteit rövid határidőn belül kivonja a népszövetségi felügyelet alól, és azok újra az amerikai „védőernyő” alá kerüljenek. A Nemzetek Szövetségét és képviselőit nemcsak az Egyesült Államok és a latin-amerikai térség konfliktusiba nem engedték be, hanem az egymással vívott konfliktusokba se, még akkor sem, ha mindkét fél népszövetségi tagsággal rendelkezett.⁴³ Amíg az amerikaiak kimaradásuk ellenére részt vettek a Népszövetség ügyeiben, az 1923-as santiagoói és az 1928-as havannai Pán-Amerikai Konferenciákról a népszövetségi képviselők ki voltak tiltva.⁴⁴ Az Egyesült Államok külpolitikája Latin-Amerikával szemben is irányt váltott. A közép-amerikai és karibi térségben, két kivételtől eltekintve, nem nyúltak intervencióes eszközökhöz, és ha tehetők kerültek a nyílt fegyveres beavatkozásokat. A katonai megszállások és protektorátusok nagy részét az 1920-as évtized végére felszámolták, és már csak Nicaragua és Haiti volt az Egyesült Államok megszállása, Panama, Kuba és a Dominikai Köztársaság pedig annak protektorátus alatt.⁴⁵

A Harding- és Coolidge-adminisztráció alatt tapasztalható „visszavonulás” megint nem az izolacionalista külpolitikájuk terméke volt. Az 1920-as évek amerikai politikája a latin-amerikai térségben gazdasági erejét használta fel érdekei érvényesítésére. A „dollárdiplomáciának” is nevezett külpolitikai doktrína Európában ez az Egyesült Államok kereskedelmi kivitelének és az új befektetések megvalósításának célját szolgálta, Latin-Amerikában pedig a térség országait az Egyesült Államok „védőernyője” alatt kívánta tartani. Igaz a Népszövetség nyújtotta új nemzetközi rendben nem vettek részt, de a korábbiakkal ellentétben az USA „békésebb” eszközökkel folytathatta érdekérvényesítését. Ezt bizonyítja a latin-amerikai országok irányában tanúsított újfajta viselkedése is, amely során a katonai beavatkozásokat lassan felváltották a gazdasági és pénzügyi beavatkozások. Ez utóbbinak a latin-amerikai nemzetek számára nemcsak

⁴² Idézi: EWELL, 1996. 127.o.

⁴³ Ez alól kivétel volt az 1932-ben a Kolumbia és Peru között Letícia hovatartozásának okán kitört fegyveres konfliktus. A Népszövetség 1933-ban egy kisebb békefenntartó csapatot küldött az érintett területre. A vita közel egy évig folyt a Szövetségben, és a Nemzetek Szövetsége végül Kolumbia javára ítélte a várost.

⁴⁴ BURKS, 1959. 891.o.

⁴⁵ A statisztika forrása: MAGYARICS, 2014. 712.o.

az volt az előnye, hogy a térségből az Egyesült Államok katonái fokozatosan eltűntek, hanem az adott államok gazdasági stabilitásának biztosításával a politikai stabilitás is megnőtt. A latin-amerikai államok ezeket az előnyöket is figyelembe véve folyamatosan léptek ki a Népszövetség kötelékéből és tértek vissza a „pánamerikai” együttműködéshez. Franklin Roosevelttel hatalomra jutásáig a latin-amerikaiak a pánamerikai konferenciákon több eredményt értek el, mint a népszövetségi tagságuk során valaha. Franklin Roosevelttel elnök 1933-as megválasztása után meghirdetett jó szomszédság elve egy hosszabb folyamat eredménye volt, amelyet az első világháború utáni évtized amerikai külpolitikája kezdett meg.⁴⁶

KONKLÚZIÓ

Az első világháború után olyan új nemzetközi rend volt kialakulóban, ahol a Latin-Amerika nemzetközi súlya is megemelkedni látszott. A latin-amerikai nemzetek számára először nyílt lehetőség arra, hogy érdekeiket és céljaikat érvényesíthessék. A Népszövetség keretében a régió országainak együttes törekvése volt, hogy térségük kikerüljön az Egyesült Államok „védőernyője” alól, és a szervezet nyújtotta új diplomácia csatornákon keresztül nyithassanak és kapcsolatot építhessenek más, főleg európai nagyhatalmakkal. A latin-amerikaiak közös célja volt továbbá az Egyesült Államok térségben tanúsított „intervenciós” politikájának és a Monroedoktrínai népszövetségi elítélésének elérése. A Nemzetek Szövetsége nyújtotta történelmi lehetőséggel viszont a régió országai nem tudtak élni. Az európai nagyhatalmak vezette Népszövetség már megalakulása után európai liga jellegét öltötte. A Népszövetség igazán soha nem tanúsított aktivitást a latin-amerikai régió ügyeivel kapcsolatban. Az Egyesült Államok tagsága nélkül a latin-amerikaiak a népszövetség intézményein keresztül nem tudták Washingtonra kényszeríteni, hogy bármilyen változást eszközöljön a latin-amerikai régióban tanúsított politikáján. A Nemzetek Szövetsége csak retorikus eszközként szolgált, ahol a latin-amerikaiak felszólalhattak és problémáikat a világ elé tárhatták, de az USA részvétele nélkül azt megoldani nem tudták. Az Egyesült Államok hallgatóságos támogatása, amit a Nemzetek Szövetsége számára későbbi években nyújtott, igazából a latin-amerikaiak népszövetségi tagsága ellen irányult. Ahogy a fentebbi fejezetekben is láthattuk Washington nyomást gyakorolt az európai

⁴⁶ PETERECZ, 2008. 136–137.o.

nagyhatalmakra, hogy ők és a Nemzetek Szövetsége kerülje el az amerikai féltékenek vitás ügyet, hisz ez csak periféria szemben a Népszövetség „nagyobb” küldetésével szemben. Az Egyesült Államokkal pedig az európaiak a tanulmányban bemutatott különböző okokból nem kívántak vitába keveredni egy olyan térségben, ahol kevésbé érvényesülhetett befolyásuk. A latin-amerikaiak tehát egyszerre szenvedtek az Egyesült Államok Népszövetségre gyakorolt nyomásától és attól, hogy Washington nem lehetett rávenni a szervezet határozatainak és rendelkezéseinek betartására.⁴⁷

Az európai nagyhatalmak és nemzetek többsége szintén passzivitással tekintett a régió ügyeire. Többségük jelentős összegekkel tartozott az Egyesült Államoknak, de a korban a legtöbb európai nagyhatalom az USA kegyeit kereste, hogy annak befektetési vagy stratégiai támogatását elérjék, ezért senki sem kívánta kihívni az „amerikai kolosszust.” Az első világháborús pusztítás hatására az európai nagyhatalmak tekintélye sokat veszített régi fényéből, amely megtartásához még görcsösen ragaszkodtak, így féltékenyen szemlélték más régiók, mint a latin-amerikai térség nemzetközi súlyának felértékelődését. Az Európával rivalizáló latin-amerikai tömbtől tartva azok törekvéseit rendre megvétózták, vagy a szőnyeg alá söpörték. Igaz Franciaország a nemzetközi izoláció elkerülésének érdekében egy ideig kacérkodott a latin-amerikai térség támogatásával, de a Németországgal továbbra is fennálló feszült viszony miatt a francia külpolitika napirendjéről ez lekerült.

Maguk a latin-amerikai nemzetek is hátráltatták saját történelmi törekvésüket. Az 1920-as évtized során Európa ügyei iránt ők sem tanúsítottak sok érdeklődést. Bár a latin-amerikai államok vezetői és népszövetségi delegáltjai a Nemzetek Szövetsége által nyújtott lehetőségekről ugyanazt vallották, és minden esetben megfogalmazódott az, hogy a siker kulcsa az egymással való együttműködés, ennek megvalósítása a gyakorlatban már jóval nehezebb volt. A régió országaiban továbbra is jelen volt a stabilitás hiánya. Gazdasági nehézségeik miatt pedig a népszövetségi tagság költségeit se tudták állni, ami szintén gyengítette a térség pozícióját.

Mindezek mellett a korban az Egyesült Államok külpolitikájában is irányváltás történt. A hivatalosan izolacionalista kormányzatok valójában igen aktív és gazdasági erejükre épülő diplomáciát folytattak, amelynek hatására az USA latin-amerikai térségben tanúsított intervenciós politikáját

⁴⁷ MCPHERSON, 2015. 26.o.

is elkezdtek felszámolni. Az Egyesült Államok nyomására pedig a latin-amerikai országok elkezdtek visszatérni az USA „védőernyője” alá és a pánamerikai együttműködés keretei közé. Az 1920-as évtizedtől folyamatosan megszűntek az amerikai fegyveres megszállások és protektorátusok, a Franklin Roosevelttel által meghirdetett „jó szomszédság” elvének hatására pedig a második világháború végére ez a rendszer – egy időre – felszámolásra került.⁴⁸

Összességében elmondható, hogy Latin-Amerika és a Népszövetség együttműködésének történelmi lehetősége a szervezet passzivitásán, az európai nagyhatalmak elutasításán, a latin-amerikaiak belső konfliktusain és az Egyesült Államok nyomására bukott meg. A latin-amerikaiak népszövetségi részvétele ettől függetlenül nem volt teljesen sikertelen.⁴⁹ A régió országai az 1930-as években már egyre nagyobb aktivitás tanúsítottak a nemzetközi politikai életben és közösen léptek fel a nemzetközi válságok során. Az USA korban tapasztalható külpolitikai irányváltásában, amely a latin-amerikai államokkal szemben tanúsított viselkedésük újraértékelését is jelentette, nagyban szerepet játszott az a tény, hogy az Egyesült Államokban is felismerték, ha a latin-amerikai kapcsolataikat nem mozdítják el a történelmi mélypontról, akkor a térség országait könnyen a Népszövetség „karjaiba” taszíthatják. Ez a folyamat esélyt adhatott volna, hogy az európai nagyhatalmak újra befolyást szerezhessenek az amerikai kontinensen, aminek megakadályozása az Egyesült Államok hagyományos külpolitikai érdeke volt.⁵⁰ Ennek tudatában az amerikai kormányzatok szakított az addig bevett külpolitikai iránnyal és másfél évtized lefolyása alatt a Népszövetséggel szemben, a régi-új pánamerikai együttműködés keretében, kedvezőbb alternatívát dolgoztak ki.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Bosco, Peter I. (2007): Amerika háborúban. Az első világháború, Debrecen, Gold Book
- Burks, David D. (1959): The United States and the Geneva Protocol of 1924: „A New Holly Alliance”? The American Historical Review, Vol.64. No.4. 891–905.

⁴⁸ MAGYARICS, 2014. 712.o.

⁴⁹ Ezekről ld. MCPHERSON – WEHRLI, 2015. 83–257.o.

⁵⁰ Az Egyesült Államok külpolitikai hagyományáról vö. KISSINGER, 2008. 21–46.o. MAGYARICS, 2014. 15–185.o.

- Clark, Christopher (2015): *Alvajárók. Hogyan menetelt Európa 1914-ben a háború felé*, Budapest, Park Könyvkiadó
- Cannistraro, Paul (1996): Mussolini, Sacco-Vanzetti, and the Anarchist: The Transatlantic Context, *Journal of Modern History*, Vol.68. No.1. 31–62.
- Duggan, Stephen P. (1934): Latin America, the League, and the United States, *Foreign Affairs*, Vol.12. No.2. 281–293.
- Ewell, Judith (1996): *Venezuela and the United States: From Monroe's Hemisphere to Petroleum's Empire*, Athens, GA, University of Georgia Press
- Fiallo, Fabio (1940): *The Crime of Wilson in Santo Domingo*, Havana, Arellano
- Goldberg, Jonah (2012): *Liberálfasizmus. A baloldal rejtett története Mussolinitól napjainkig*, Budapest, XX. Századi Intézet
- Iriye, Akira (1993): *The Cambridge History of American Foreign Relations. Vol.III. The Globalizing of America, 1913–1945*, Cambridge, Cambridge University Press. DOI azonosító
<https://doi.org/10.1017/CHOL9780521382069>
- Johnson, Paul (2016): *Az amerikai nép története*, Budapest, Akadémiai Kiadó
- Kane, Stephen N. (1973): Bankers and Diplomats: The Diplomacy of the Dollar in Mexico, 1921–1924. *The Business History Review*, Vol.47. No.3. 335–352. DOI azonosító: <https://doi.org/10.2307/3113268>
- Kissinger, Henry (2008): *Diplomácia*, Budapest, Panem Kiadó
- León, Fabián Herrera: Mexico and its „Defense” of Ethiopia at the League of Nations. In: McPherson, Alan – Wehrli, Yannick szerk.: *Beyond Geopolitics. New Histories of Latin America at the League of Nations*, Albuquerque, University of New York Press
- Macmillan, Margaret (2005): *Béketeremtők. Az 1919-es párizsi békekonferencia*, Budapest, Gabo Kiadó
- Magyarics Tamás (2014): *Az Egyesült Államok külpolitikájának története. Mítosz és valóság: Érdekek és értékek*, Budapest, Antall József Tudásközpont
- McPherson, Alan (2015): Anti-Imperialism and the Failure of the League of Nation. In: McPherson, Alan – Wehrli, Yannick szerk.: *Beyond Geopolitics. New Histories of Latin America at the League of Nations*, Albuquerque, University of New York Press

- Mengele Ferenc (1927): A Népszövetség jogi és politikai rendszere, Budapest, Franklin-Társulat
- Migone, Gian Giacomo (2015): The United States and Fascist Italy. The Rise of American Finance in Europe, Cambridge, Cambridge University Press
- Oñate, Abdiel (2015): Nonintervention through Intervention: Mexican Diplomacy in the League of Nations during the Spanish Civil War. In: McPherson, Alan – Wehrli, Yannick szerk.: Beyond Geopolitics. New Histories of Latin America at the League of Nations, Albuquerque, University of New York Press
- Peterecz Zoltán (2008): Különös háromszög. Az Egyesült Államok, a Népszövetség és Latin-Amerika gazdasági és politikai kapcsolatai az 1920-as években, Aetas, 23. évf. 2. sz. 129–137.
- Streeter, Michael (2010): Central America and the Treaty of Versailles, London, House Publishing
- Szijj Jolán – Ravasz István (2000): Magyarország az első világháborúban. Lexikon A–Zs, Budapest, PETIT REAL Könyvkiadó
- Taylor, A. J. P. (2011): A második világháború okai, Budapest, Scolar Kiadó
- United Nations Office at Geneva (2020). Elérhető: [https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/36BC4F83BD9E4443C1257AF3004FC0AE/%24file/Historical overview of the League of Nations.pdf](https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/36BC4F83BD9E4443C1257AF3004FC0AE/%24file/Historical%20overview%20of%20the%20League%20of%20Nations.pdf) (Letöltve: 2020. április 8.)
- Wehrli, Yannick (2015): New Histories of Latin America at the League of Nations. In: McPherson, Alan – Wehrli, Yannick szerk.: Beyond Geopolitics. New Histories of Latin America at the League of Nations, Albuquerque, University of New York Press

A STABIL KORMÁNYZÁS FELTÉTELEINEK ALAPVETŐ VÁLTOZÁSA A 2010-ES ÉVEKBEN SPANYOLORSZÁGBAN

The Fundamental Changes of the Conditions of the
Government Stability in the 2010s in Spain

Tóth László¹

Absztrakt: 2020 januárjában a modern kori (azaz Francisco Franco tábornok 1975-ben bekövetkezett halála utáni) Spanyolországban először alakult koalíciós kormány. Az országban újszerű formátumúnak számító kormány beiktatása egy több, mint másfél éves válságperiódust hivatott lezárni, tágabban nézve azonban az instabilitás már 2015 decembere óta jelen volt. A spanyolországi demokráciát a hetvenes évek végétől viszonylag stabil kormányzás jellemezte, ahol mindig egypárti kormányok működtek, és minden kormány lehetőséget kapott a több cikluson keresztül történő kormányzásra. Ez a helyzet változott meg 2015 után, lényegében folyamatos instabilitást és kormányválságokat eredményezve. 2019. november 10-én négy éven belül immár negyedszer szólították az urnákhoz a spanyolországi választópolgárokat, hogy döntsenek a nemzeti törvényhozás két házának tagjairól, közvetve pedig természetesen az országot irányító kormány összetételéről. A tanulmány a kormányzati stabilitást vizsgáló szakirodalom megközelítésmódja és eszközkészlete segítségével azt tekinti át, mi okozta az ibériai országban a korábban viszonylag stabilnak tekinthető rendszer megrendülését, a permanens kormányzati instabilitást.

Kulcsszavak: Spanyolország, kormányzat, stabilitás, kormányzati rendszer, pártrendszerek átalakulása

¹ Eötvös Loránd Tudományegyetem, Politikatudományi Doktori Iskola, PhD hallgató. E-mail címe: tothlaszlo@gmail.com

A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tára oldalán: <https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=10057218>

Abstract: In January 2020, a coalition government was formed for the first time in modern (post-Franco) Spain. The investiture of the government in this novel format probably closed a 1.5-year period of government crisis. However, this crisis period has lasted since the general election in December 2015. The Spanish democracy has had relatively stable governments since the end of 1970s. All of the cabinets in the country were one-party governments and all of them had the chance to govern for/through multiple terms of parliament. This situation changed dramatically after 2015. Since then continuous instability and several government crises has characterized the country, no government could fulfil its original mandate. On 10 November 2019, the fourth general election took place in a four-year period in Spain. The citizens of Spain elected the members of the two houses of parliament and evidently indirectly decided about the composition of government. This paper examines the reasons of the changing patterns of government stability in Spain using the approaches of the international literature of this research field in political science.

Keywords: Spain, government, stability, government system, transformation of party systems

BEVEZETÉS

2020. január 13-án a modern kori spanyol történelem folyamán elsőként alakult koalíciós kormány országos szinten. Pedro Sánchez második, kisebbségi koalíciós (PSOE-Podemos) kormánya mindenképpen mérföldkőnek tekinthető az ország politikai életében, ez a helyzet azonban egy Európa-szerte jelen lévő tendenciába illeszkedik. A kétezres évek második felétől kezdve érzékelhető egy átfogó európai tendencia a kormányzati instabilitás növekedése tekintetében. Ez – főleg a 2008-ban kirobbant globális pénzügyi és gazdasági válság után – a korábban a rendszereket domináló pártok visszaszorulásával, új, elitkritikus erők megjelenésével, és egy általános bizonytalanság-növekedéssel járt együtt Európa-szerte. Ennek sorába illeszthető be a 2010-es évek spanyolországi eseménysora, hiszen itt is megtalálhatók a főbb szimptomái a destabilizálódásnak (érintettség a gazdasági válságban, korábban domináns pártok visszaszorulása, válsága, új, elitkritikus erők megjelenése és áttörése). Spanyolország lényegében 2015 decembere óta, de különösen a 2019-es két általános választás eredményei alapján kiváló példa annak bemutatására,

hogy a politikatudományi szakirodalomban általánosan elfogadott, a kormányzati stabilitást befolyásoló tényezők miként fejtik ki hatásukat, kombinációjuk miként hat a kormányokra és stabilitásukra. Ennek oka, hogy ebben az országban a stabilitást befolyásoló tényezők jelentős részének hatása explicit módon jelen van a politikai rendszerben, lehetővé téve a komplex vizsgálatot.

Jelen tanulmány célja, hogy bemutassa, Spanyolország esetében miként fejtik ki hatásukat a kormányzati stabilitást befolyásoló tényezők, miként alakultak ezek a demokratizálódás, és főként a nyolcvanas évek második fele után (utóbbi egy kifejezetten stabilnak tekinthető korszak kezdete volt, amely nagyjából 2015-ig tartott), majd miként következett be ezen tényezők egy részében változás, amely befolyásolta ezek kölcsönhatását, és a következményt, az évtizedek óta első koalíciós kormány létrejöttét is.

A dolgozat által vizsgált időszak lezárása a 2019. novemberi választás politikai szempontból értelmezhető végeredményéhez kötődik. Ez pedig a koalíciós, második Sánchez-kormány megalakulása 2020 januárjában.²

I. A KORMÁNYZATI STABILITÁS FOGALMA, A STABILITÁSRA HATÓ VÁLTOZÓK

Kormányzati stabilitáson alapvetően az egyes kormányok képességét értjük arra, hogy kitöltsék az eredetileg meghatározott mandátumukat,³ de a kormányzati stabilitás tárgykörébe tartozik az is, hogy egy választást (legyen az „rendes”, vagy előrehozott) követően miként képes reguláris kormány alakulni. A kormányalakítás folyamata, gyorsasága, az abban részt vevő szereplők és a felmerülő problémák köre ráadásul a kormány későbbi stabilitására, mandátumának várható hosszára is hatással van. Az itt is vizsgált spanyolországi szituáció pontosan erre a problémakörre szolgál példaként.

Ennek következtében tehát a kormányzati stabilitás komplex fogalomkör, vizsgálatakor figyelembe kell venni mind a kormányalakítás

² Jelen kézirat lezárásakor már több hete tart a COVID-19 világvárvány, melyben az egyik leginkább érintett ország Spanyolország. A dolgozat azonban nem kíván a járvány minden bizonytalansággal politikai szintén is érvényesülő következményeire kitérni, ezért zárul a koalíciós kormány megalakulásánál a vizsgált időkeret.

³ TÓTH, 2018. 741.o.

körülményeit, mind pedig az adott kormány helyzetét a politikai, és szűkebb értelemben véve intézményrendszeren belül.

A politikatudományban az elmúlt negyven-ötven évben született munkák alapján a következő tényezők befolyásolják a kormányzati stabilitást az egyes politikai rendszerekben: intézményes viszonyok, pártrendszerek, választási rendszerek.⁴ Utóbbit két okból szükséges az intézményrendszerből kiemelve, külön vizsgálni. Egyrészt, a választási rendszerek teremtenek kapcsolatot a politikai rendszer statikus (azaz állandó) elemei – intézményrendszer – és a változó, változékony elemek (pártok, pártviszonyok) között. Másrészt a választási rendszerek hatása a kormányzati stabilitásra lehet olyan jelentős (mint ahogy a spanyol példa kapcsán látni fogjuk), hogy az mindenképp önálló vizsgálatát igényli.

1.1. A KORMÁNYZATI STABILITÁST BEFOLYÁSOLÓ INTÉZMÉNYES VÁLTOZÓK⁵

A nemzetközi szakirodalom egyik oldalról az intézményes viszonyok főbb jellegzetességeit vizsgálja a kormányzati stabilitásra való hatásuk kapcsán. A különböző megközelítéseket szintetizálva az alábbi kategóriák vizsgálándók:

- kormányforma, az államfő szerepe a kormány kinevezésében és menesztésében,
- törvényhozás szerkezete, egy esetleges második kamara szerepe a kormányalakításban, a kormány ellenőrzésében,
- törvényhozás-végrehajtás viszonyrendszer:
 - Szükséges-e a kormány formális investitúrája, az elvárt többség mértéke?
 - Bizalmatlanság kifejezésének módja, benyújtók köre, szükséges szavazatarányok.
 - Ki jogosult törvényhozás feloszlatására, milyen feltételekkel?

⁴ TÓTH, 2018. 741-742, ill. Warwick, 1994. 11.o.

⁵ TÓTH, 2018. 750.o.

1.2. A VÁLASZTÁSI RENDSZER HATÁSAI⁶

A választási rendszerek konvertálják a leadott szavazatokat mandátumokká, befolyásolva ezzel a törvényhozások összetételét, illetve a pártrendszerek fejlődéseit. A nemzetközi szakirodalom által általában vizsgált kategóriákat leegyszerűsítve a következő öt tényező mentén vizsgálható ez a mechanizmus:

- A választási rendszer alapvető formulája, azaz többségi, vegyes, vagy arányos rendszerről beszélünk-e,
- mandátumelosztás módja,
- választási körzetek beosztása, körzetek magnitúdója,
- jogi küszöb megléte, mértéke,
- jelöltállítás feltételei.

1.3. A PÁRTRENDSZEREK VIZSGÁLT ATTRIBÚTUMAI⁷

A pártrendszerek alább vizsgált jellegzetességei egyrészt az elméleti irodalomban is rendre előforduló jellemzők, másrészt pedig – a pártok fluktuációja – kifejezetten az új demokráciák, vagy átalakuló pártrendszerek vizsgálatához nyújtanak segítséget:

- pártok száma,
- versengés struktúrája,
- polarizáltság,
- a pártrendszer alapjait jelentő törésvonalak,
- pártverseny nyílt, vagy zárt jellege, blokkosodás a pártrendszerben,
- pártok fluktuációja a törvényhozási ciklusok között és ciklusok közben.

1.4. MÓDSZERTAN

A tanulmány a fenti alfejezetben bemutatott változók alapján röviden jellemzi a spanyolországi rendszert, majd történeti összehasonlító módszerrel mutatja be a 2015 decembere óta eltelt időszak fontos, a téma kapcsán releváns eseményeit a spanyol belpolitikában. Az egyes vizsgált

⁶ A szerző saját, disszertációjában alkalmazott kategória-rendszere.

⁷ A szerző saját, disszertációjában is alkalmazott kritérium-rendszere.

változók alakulása kapcsán a korábbiakhoz képest bekövetkező változások azonosíthatók az instabilitást okozó fő tényezőkként.

II. SPANYOLORSZÁG A KORMÁNYZATI STABILITÁST BEFOLYÁSOLÓ VÁLTOZÓK TÜKRÉBEN

2.1. INTÉZMÉNYES VISZONYOK

Spanyolország parlamentáris monarchia, ebből, illetve az európai szokásokból következően az államfő döntően szimbolikus szerepkörrel rendelkezik, a kormányzati stabilitást befolyásoló tényezők közé nem számítható. Részben ennek is köszönhető, hogy a kormányforma egyértelműen parlamentáris rendszer.

Spanyolország területi beosztását tekintve ún. „regionális berendezkedésű” államnak tekinthető, ami köztes állapot az unitárius és föderatív rendszerek között. 17 autonóm közösség (röviden régió) alkotja,⁸ ezeknek önálló törvényhozó és végrehajtó szerveik vannak. Mégsem tekinthető föderatív államnak,⁹ mivel a régiók autonómiája az alkotmány alapján az országos, nemzeti szinttől eredeztethető – és ez vissza is vonható. A regionális berendezkedésnek – tekintettel a fent említett régiós törvényhozó és végrehajtó szervekre, valamint az ennek folyamányaként létező regionális szintű választásokra – politikai természetű következményei is vannak a kormányzati stabilitásra nézve, nevezetesen, bizonyos speciális történelmi fejlődésű régiókban regionális szintű pártrendszerek jöttek létre.

Spanyolországban a demokratizálódás óta részben a történelmi hagyományoknak is megfelelően kétkamarás törvényhozás működik. A rendszer aszimmetrikus bikameralizmusnak tekinthető, az alsóház (spanyol elnevezés: *Congreso*, magyar nyelven: Kongresszus) egyértelmű dominanciájával.¹⁰ A felsőház, a Szenátus a kormányalakításba egyáltalán nem avatkozhat be, a kormány kizárólag a Kongresszusnak felelős, a felsőház a kormányzat munkáját indirekt módon, felüszavazható¹¹ vétójogával befolyásolhatja. Utóbbinak érvényesülését csökkenti, hogy a szenátorok

⁸ HEBBERT, 1987. 247-248.o.

⁹ GALLAGHER-LAVER-MAIR, 2011. 179.o.

¹⁰ AJENJO, 2015. 156.o.

¹¹ A képviselők abszolút többségének szavazatával.

többségét egyszerre választják a képviselőkkel,¹² és mivel a választási rendszer az alsóházhoz képest is többségibb logikát követ,¹³ ezáltal többnyire megerősíti az ott tapasztalt erőviszonyokat.

2.1.1. TÖRVÉNYHOZÁS-VÉGREHAJTÁS VISZONYRENDSZER

Spanyolország alkotmánya megköveteli a kormány formális parlamenti investitúráját. Spanyolországban a kormányfő választással kerül hivatalába. A király (a választási eredmények és a Kongresszus összetételének figyelembe vételével kiválasztott) jelöltjének az első beiktatási (investitúra) szavazásán bírnia kell a Kongresszus képviselői abszolút többségének támogatását. Amennyiben ezt nem kapja meg, második fordulóra kerül sor, itt elegendő a relatív többség elérése.¹⁴ Ez formálisan is lehetőséget biztosít kisebbségi kormány alakítására, a kormány külső támogatására, akár a szavazási procedúrától való távolmaradás segítségével. Amennyiben másodjára sem sikerül kormányfőt választani, akkor az uralkodó feloszlathatja a parlamentet.

Spanyolországban a kormány mint testület mandátuma a miniszterelnök személyéhez kötődik, a minisztereket az ő javaslatára nevezik ki és hívják vissza, a kormány összetételének alakítására a törvényhozásnak nincs lehetősége. Ez kiemeli a miniszterelnök szerepét, politológiai értelemben pedig elősegíti a végrehajtó hatalom prezidencializációját, legalábbis az intézményes feltételek tekintetében.¹⁵

Szintén a kormányfőt erősítő és a stabilitást biztosítani szándékolt eszköz a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézménye.¹⁶ A konstruktív bizalmatlansági indítvány lényege, hogy csak akkor tekinthető elfogadottnak, ha az abszolút többséggel megszavazott indítványban az új miniszterelnök személyét is megjelölik, aki ezzel az aktussal megválasztottá válik. Ennek célja, hogy ne legyen „interregnum” a kormányok között, legalábbis azon esetekben, amikor kívülről buktatják meg a kormányt. Elvileg ez az intézmény nagyon megnehezíti az ellenzék részéről történő kormánybuktatást, lényegében kimondható, hogy a jogrendbe ültetésének célja az

¹² Erre jogi kötöttség nincsen, azonban a szokásjog alapján eddig minden alkalommal egyszerre oszlatták fel a két kamarát, illetve egyidejűleg választották őket.

¹³ HOPKIN, 2009. 377.o.

¹⁴ AJENJO, 2015. 156-157.o.

¹⁵ VAN BIEZEN-HOPKIN, 2005. 108-109.o.

¹⁶ VAN BIEZEN-HOPKIN, 2005. 109.o.

volt, hogy ne alkalmazzák, tehát hogy megakadályozzák a külső kormánybuktatást.

A törvényhozás feloszlatására az uralkodó jogosult, ez lényegében a kormányfő kezébe helyezi a döntést a parlament feloszlatásáról. (Ha nem a sikertelen kormányfőválasztás miatt történik a feloszlatás, akkor a király a miniszterelnök indítványát mérlegelés nélkül hajtja végre.) Ez a fentiekhez hasonlóan a végrehajtó hatalmat, kiváltképp annak fejét, a miniszterelnököt erősítő szabályozás a spanyol alkotmányos rendszerben.

Az intézményes feltételek összességében Spanyolországban kedvező feltételeket biztosíthatnak egy egyértelmű törvényhozási többség megléte esetén a stabil kormányzás számára.

2.2. VÁLASZTÁSI RENDSZER

A spanyol politikai rendszer és a spanyol kormányok stabilitását a nyolcvanas évektől a 2010-es évek közepéig jelentős részben a választási rendszer hatásai alapozták meg.

A spanyol választási rendszer deklaráltan az arányos képviselet elvet követi, a gyakorlatban azonban a többségi rendszerekéhez hasonló eredményekhez vezet – egészen pontosan vezetett 2015-ig.

Az ibériai országban alkalmazott választási szisztéma zárt területi listákra alapul. A területbeosztás az ország provinciái, azaz tartományai alapján történik. Ezen tartományok az 1830-as években kerültek kialakításra napóleoni francia mintára.¹⁷ 50 ilyen tartomány létezik, ezek lakossága jelentős mértékben eltér egymástól. (Némely régió mindössze egyetlen tartományból áll, a nagyobbak több – eltérő népességű – tartományból épülnek föl.)¹⁸

A Kongresszus létszáma 350 fő, ez oszlik el a tartományok között.¹⁹

Országos kompenzáció nincs, ez azt jelenti, hogy a tartományi szinten mandátumot nem eredményező szavazatok egyszerűen elvesznek.

Országos jogi küszöb szintén nincsen, tartományi szinten 3%-ot szükséges elérni az adott pártnak a mandátumszerzéshez. Ez többnyire csak elméleti korlát, mivel a tartományok nagy részében az implicit küszöb

¹⁷ HOPKIN, 2009. 378.o.

¹⁸ HOPKIN, 2009. 376-381.o.

¹⁹ A szárazföldi Spanyolország területén – a két metropoliszt is magába foglaló tartományok kivételével – 3 és 16 mandátumot adó kerületek vannak, a többség 10 fősnél kisebb. Lásd: HOPKIN, 2009. 379.o.

meghaladja ezt. (A választások többségének tapasztalatai alapján mindössze a két nagyvárost – Madridot, Barcelonát – is magába foglaló tartományokban jelent valódi korlátot ez a küszöb, minden más körzetben ennél nagyobb az implicit küszöb).²⁰

Ezek a szabályozások egyrészt az országosan viszonylag kiegyensúlyozottan nagy támogatottsággal rendelkező pártoknak kedveznek, illetve azon erőknél, melyek egy-egy tartományban, illetve területi választókerületben tudnak jelentős számú szavazatot gyűjteni. Kifejezetten nem kedvez ez a rendszer az országosan jelen levő, potenciálisan viszonylag egyenletes támogatottsággal rendelkező középpártoknak.²¹ Ők a főként vidéki kisebb választókerületekben rendszerint nem tudják a magas implicit küszöböket átlépni, ennek következtében mandátumszerzési esélyeik a nagyobb – főként nagyvárosi – tartományokból képzett választókerületekre redukálódnak, ami alulreprezentálja őket az egyes kitüntetett régiókban komoly regionális támogatottsággal jelen levő, azonban az egész országra levetítve mindössze csekélynek tekinthető bázissal rendelkező pártokhoz képest.

2.3. PÁRTSZERKEZET

A pártrendszer alapvető vonásai nagyrészt két tényezőnek köszönhetően alakultak ki. Az egyik az első részben említett regionális rendszer (illetve a régiók közötti politikai szempontú különbségek), a másik pedig az előző részben áttekintett választási rendszer.

Az első tényező hatásai miatt szükséges röviden bemutatni a régiók közötti (párt)politikai szempontú különbségeket.

A pártrendszerre való hatás alapján háromféle régióra különíthető el a 17 régió. A régiók jelentős részében kizárólag az országos szinten jelen levő erők esélyesek mandátumhoz jutásra. Ez 2015 előtt azt jelentette, hogy ezen régiókból – illetve a választási rendszer logikájából fakadóan azon tartományokból, melyekből ezek felépülnek – kizárólag a PSOE (Spanyol Szocialista Munkáspárt) és a PP (Néppárt) szerzett mandátumot. A két nagyváros, Barcelona (amely a Katalónia régió részét képező Barcelona tartomány választókerületébe tartozik) és Madrid (ahol a város az agglomerációval együtt egy régiót is alkotó tartomány része) esetében ezeket

²⁰ HOPKIN, 2009. 378.o.

²¹ Középpártnak a 10 és 20 % közötti szavazataránnyal rendelkező erőket tekintjük.

egészíthette ki a radikális baloldali koalíció,²² amely ugyan országos szinten szerveződött, 10% alatti támogatottsága, valamint a vidéki körzetekben érvényesülő magas explicit küszöb miatt, csak itt volt esélye mandátumhoz jutni.²³

A régiók második csoportját azok alkotják, ahol az előbbiekhöz hasonlóan szintén az országos nagy pártok dominálnak, azonban helyi, regionális érdekeket képviselő erők esélyesek 1-2 mandátum szerzésére ezen régiókhoz tartozó körzetekben. A regionális politika szintjén itt szintén a nagy pártok dominálnak, azonban a helyi képviseleti intézmények szintjén állandó, fontos szereplők ezek a regionális pártok. (Ilyenek Aragónia, Galícia, Cantabria, a Kanári-szigetek, illetve Valencia régió.) Ezeknek országos szinten nincs komoly beleszólásuk a politikába, azonban az általuk szerzett mandátumok az investitúra folyamata során szerepet játszhatnak (segíthetik, vagy akadályozhatják kisebbségi kormány megalakulását).

A régiók harmadik csoportjába azok tartoznak, ahol önálló, régiós szinten értelmezhető és működő pártrendszer működik. A Baszk Tartomány és Katalónia, a két, történelmi okokból szeparatista irányzatokkal is bíró régió. Itt a regionális politikai életet a csak ezen tartományokban szerepet vállaló pártok dominálják²⁴ (amellett, hogy az országoshoz képest kisebb befolyással, de a nagy pártok is jelen vannak), a nemzeti, spanyolországi szintű választásokon pedig ezek több képviselővel, létszámarányosan országos kispártként juthatnak komolyabb szerephez.²⁵ (Tekintettel arra, hogy ezen régiók választókerületeiből ezek relatíve jelentős mandátumszámhoz juthatnak.) Ez pedig – mint tapasztalható volt 2015 előtt – a mérleg nyelve szerepet biztosította ezen erők számára, releváns párti befolyást az országos, össz-spanyolországi kormányzati erőviszonyokra.

A kettő utóbbi kategória egyfajta keverékét jelenti Navarra, ahol egyaránt komoly erővel vannak jelen az országos pártok, valamint a Baszk Tartomány politikai életét domináló erők is. Az országos megméretéseken utóbbiak koalíciókat is köt(het)nek a mandátum-maximalizálás érdekében.

²² A Kommunista Pártot is magába foglaló Izquierda Unida – Egyesült Baloldal – névre hallgató pártszövetség.

²³ HOPKIN, 2009. 387.o.

²⁴ SEGURA I MAS, 2016. 173.o.

²⁵ HOPKIN, 2009. 384-385.o.

A spanyol pártrendszert a fenti tényezők következtében két párt dominálta a nyolcvanas évek második felétől a 2015-ös választásokig. Ez a történelmi szociáldemokrata gyökerekkel rendelkező PSOE – Spanyol Szocialista Munkáspárt, valamint az eredetileg a francóista korábbi elitet tömörítő, később egy modernizációs folyamat nyomán a kilencvenes évek elejére jobbközép gyűjtőpárttá váló PP – spanyol elnevezés: *Partido Popular* – Néppárt volt.²⁶ Ezek, ahogy fentebb is láthattuk, mind a 17²⁷ autonóm közösségben, régióban rendelkeznek szervezettel, és országos szinten versengtek a hatalomért.

Spanyolország esetében legkésőbb 1989-től 2015-ig a kétpártrendszer ismérveit²⁸ felsoroló feltételek közül a legtöbb fennállt. Két párt versengett a hatalomért, rendszeresen sor került hatalomváltásra, mindig egypárti kormányok alakultak. A Sartori-féle eredeti kétpártrendszer-kategóriától az választja el, hogy nem mindig többségi kormányok alakultak, az időszak jelentős részében egypárti, kisebbségi kormányok működtek az országban.²⁹ A legtöbb forrás – az eltérések csekély volta miatt – „tökéletlen kétpártrendszer” címkét alkalmazza a spanyolországi esetre.

Mivel két párt vetélkedett a kormányzati főhatalomért, ezért megalapozottan állítható, hogy egydimenziós versengés ment közöttük végbe. Ez – leegyszerűsítve – egy alapvetően bal-jobb, gazdaságpolitikai természetű szembenállás volt, ami rendszerstabilizáló hatású.³⁰

III. A KORMÁNYZATI STABILITÁS ALAPSTRUKTÚRÁJA 2015 ELŐTT

Az egyes választások után 1982 és 2015 között minden esetben kétséget kizáróan megállapítható volt a győztes párt, a potenciális kormányalakító erő. A választási rendszer többségi hatása következtében vagy abszolút többséget szerzett az adott párt (1982, 1986, 1989, 2000,

²⁶ LINZ-MONTERO, 1999. 38.o.

²⁷ Formálisan létezik Katalán Szocialista Párt – PSC is, ez azonban a PSOE-val szoros szövetségben, egy frakcióban működik országos szinten, politológiai szempontból tehát a helyi szervezetének tekinthető. Hasonló konstrukció működött Navarra régióban a Néppárt és a Navarrai Népi Szövetség között 2008 előtt, azóta utóbbi önálló kispártként – ám gyakran a Néppárttal helyi koalícióban – működik.

²⁸ SARTORI, 2005. 167.o.

²⁹ GALLAGHER-LAVER-MAIR, 2011. 221.o.

³⁰ LINZ-MONTERO, 1999. 65.o.

2011), vagy egyértelmű volt, hogy külső támogatással egypárti, kisebbségi kormány tud alakulni.³¹

A külső támogató fél – az esetleges 1-2 fős képvisellel rendelkező kisebb regionális erők mellett – a „lojalis” katalán, vagy baszk erők³² közül került ki.³³ Ők tették lehetővé a kisebbségi kabinetek megalakulását és túlélését a kormányzati ciklusokban (1993, 2004 és 2008 esetében a PSOE kormányai, 1996-ban pedig a Néppárt kormánya). A kormányalakítás során támogatást biztosítottak (vagy a kormányfő megszavazásával, vagy pedig a szavazástól való távolmaradással), kormányba azonban nem mentek be, a támogatás mögött kialakult alkukörnyezetben pedig helyi, regionális vonatkozású érdekeik érvényesítésének segítségét kapták az aktuális kormánypártoktól.³⁴ Fontos megjegyezni, hogy ezek a külső támogató erők minden esetben csak bizonyos régiókban működő, azaz nem országos szinten szerveződő pártok voltak.

A 2015-ig terjedő, viszonylag stabil kormányzati, politikai viszonyrendszernek tehát a többségihez hasonló hatású, országos nagy pártokat jutalmazó választási rendszer, illetve a regionális érdekeket képviselő, a spanyol államisághoz alapvetően lojalis pártok támogató magatartása volt az előfeltétele.

Ennek a stabilitásnak a következők voltak az alapvető jellegzetességei: ciklusközbeni kormányváltásra egyáltalán nem került sor, egy adott cikluson belül az egypárti kormányok miniszterelnökei kitöltötték mandátumukat. Többciklusos kormányzás volt az általánosan megszokott: 1982 és 1996 között Felipe González szocialista kormányai, 1996 és 2004 között José María Aznar néppárti kabinetjei, a 2004-2011-es periódusban José Luis Rodríguez Zapatero PSOE-s kormányzata, amelyet 2011 után Mariano Rajoy (PP) kormányzása követett.

Az általános stabilitás formális feltételeit gyengíti, hogy Spanyolországban többször is sor került előrehozott választásra, a ciklus lerövidítésére.

A választások előre hozása azonban nem feltétlen ahhoz kötődött, hogy a kormány elvesztette volna a törvényhozási többségét, vagy úgy ítélte

³¹ VAN BIEZEN-HOPKIN, 2005. 110.o.

³² Katalán részről általában ide tartoztak a CiU – Konvergencia és Unió – választási koalíció tagjai (a liberális Katalán Demokrata Konvergencia és a kereszténydemokrata Katalán Demokratikus Szövetség), baszk részről pedig az EAJ-PNV, a Baszk Nemzeti Párt.

³³ FIELD, 2014. 309.o.

³⁴ AJENJO, 2015. 161-162.o.

volna meg, hogy a közvéleményben tapasztalható bizalomvesztés következtében szükséges a választásokat előre hozni. A választások előrehozására Spanyolországban több esetben kifejezetten taktikai okokból (1986-ban,³⁵ illetve 1989-ben)³⁶ került sor. A kormány tényleges bukásából, vagy kormányválságból következő idő előtti választás 1993-ban,³⁷ 1996-ban,³⁸ illetve 2011-ben³⁹ volt.

Mint az intézményes viszonyok kapcsán látható volt, a gyakorlatban a törvényhozás felosztatását a kormányfő kezdeményezheti, így ez az ő személyes eszközeként is működik a választások időpontjának a kormánypárt számára kedvező szituációban való tartására.

IV. A STABILITÁS 2015 UTÁNI MEGRENDÜLÉSÉNEK FŐBB TÉNYEZŐI

Spanyolország a 2008-as gazdasági válság, majd az azt követő euróválság egyik legkomolyabb kárvallottja volt, a gazdasági visszaesés, illetve az ehhez kapcsolódó társadalmi problémák az átlagosnál jobban érintették az ibériai országot.⁴⁰ A pártrendszert is érintő válsághelyzet hosszabb lefolyású volt, sem a közvetlenül a pénzügyi válság során lezajló 2008-as választáson, sem az akkori balközép kormány bukását eredményező, 2011-es előrehozott megmértetésen nem érvényesült. (Ekkor az alternatív kormánypárt tudta az elégedetlenséget becsatornázni, abszolút többségre szert téve.) 2015-re azonban teljesen új képlet alakult ki.

2015 decemberében már négy olyan országos párt vált esélyessé mandátumszerzésre, amelyek közül kettő még vagy nem létezett a megelőző – de már a válságot követő – választásokon, vagy jelentéktelennek tekinthető helyi szereplőnek bizonyult.

A két új országos szinten is értelmezhető párt (a radikális baloldali *Podemos*⁴¹ – „Képesek vagyunk rá” – mozgalom, valamint a jobboldali liberális mezőbe sorolható *Ciudadanos* – „Állampolgárok” – névre hallgató

³⁵ IPU ARCHIVE (1.)

³⁶ IPU ARCHIVE (2.)

³⁷ VAN BIEZEN-HOPKIN, 2005. 118.o.

³⁸ IPU ARCHIVE (3.)

³⁹ IPU ARCHIVE (4.)

⁴⁰ Ld. CARBALLO-CRUZ, 2011., GALLAGHER-LAVER-MAIR, 2011. 223.o., valamint LÓPEZ GARCIA, 2016.

⁴¹ LÓPEZ GARCIA, 2016.

párt) a végeredményt tekintve a két korábban domináló szereplő kárára volt képes megerősödni. Mindkét szereplő – igaz egész más logikával – a korábbi politikai elit, és vezető pártok kritikusaként lépett színre.⁴²

2015-ben és utána a négy országos releváns párt jelenléte teljesen megváltoztatta a választási rendszer működését. Mivel az új országos pártok befutása és erősödése együtt járt a korábbi pártok jelentős gyengülésével, ezért immáron négy erő volt képes potenciálisan a választási körzetek nagy részében mandátumot szerezni. Ezek az elnyert mandátumok arányát értelemszerűen radikálisan átalakították.⁴³

A 2015-re kialakult, immáron négyszereplőssé (a korábban is jelen levő baloldali radikális csoportosulás ezt követően a *Podemos*-sal kereste a szövetségkötést) váló országos politikában megszűnt a korábbi automatizmus, amely alapján választásról választásra egyértelmű volt a győztes párt kiléte, amely azután egyedül alakított kormányt.⁴⁴

2015 decemberében az a helyzet állt elő, hogy az akkor megkezdett ciklusban egyáltalán nem volt képes új kormány megalakulni és bizalmat kapni, végig ügyvezetőként maradt hivatalban Rajoy első kormánya. A válsághelyzet feloldására kiírt⁴⁵ következő nyári (június 26.) választások után is csak hónapokkal később sikerült a konzervatív kormányfőnek bizalmat kapni, azt követően, hogy a szocialista párt időközben súlyos belső válságon ment keresztül, ami lélegzetvételhez juttatta a jobboldalt.⁴⁶

A 2016-os II. Rajoy-kormány azért volt a mögötte álló támogatói kört tekintve innovatív, mert az első olyan alkalom volt, hogy egy kisebbségi kormányt nem csak regionális párt támogatott, hanem országos erő is, az Állampolgárok nevű formációval kötött megállapodás következtében.⁴⁷ Koalícióról mindazonáltal ekkor sem volt szó, összetételében ez egy egypárti kisebbségi kormány volt.

Az országos pártszerkezetben történt komoly átalakulás mellett a másik fontos, az instabilitást erősítő tényező volt Spanyolország politikatörténetében a katalán szeparatizmus erősödése⁴⁸, amely egyrészt az egész országot megrázó, 2017. október 1-jén megtartott, az spanyolországi

⁴² LÓPEZ GARCIA, 2016. 94., SIMÓN, 2016. 493.o.

⁴³ A választási eredményeket lásd: CONSULTA DE RESULTADOS ELECTORALES 2015.

⁴⁴ SIMÓN, 2016. 497-498.o.

⁴⁵ SIMÓN, 2016. 505.o.

⁴⁶ Díez, 2016., JONES, 2016., SIMÓN, 2016. 512.o.

⁴⁷ HEDGECOE, 2016.

⁴⁸ SEGURA I MAS, 2016. 175-176.o.

jog által teljes mértékben illegitimnek tekintett függetlenségi népszavazásban kulminálódott, másrészt a katalán politikai elit radikális függetlenségpárti fordulatában manifesztálódott. Ez utóbbi azt jelentette, hogy azok a katalán erők, amelyek korábban kívülről támogatták az akár bal, akár jobboldali kormányokat, váltak a leginkább függetlenségpártivá,⁴⁹ szembefordulva a teljes össz-spanyolországi ellittel.⁵⁰ Ez amellett, hogy az ország egységét és működését alapvetően fenyegető fejlemény volt, értelemszerűen jelentősen rontott a kormányzati stabilitás feltételein is, hiszen egy korábban a kormányokat támogató, 10-15 fős frakcióval⁵¹ működő erőről van szó.

A parlamentarizmus nemzetközi történelme szempontjából is jelentős dátum volt 2018. június elseje, amikor is elsőként került alkalmazásra a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézménye egy bizalmat veszített kormányzat tényleges megbuktatása céljából.

Ezt az eszközt egy olyan belpolitikai környezetben használták, amikor egyáltalán nem jött létre alternatív kormányzati többség. Rajoy kormányát egy korrupciós botrány miatt buktatták meg, a Kongresszus többsége csupán a korrupcióval megvádolt néppárti kormányfő megbuktatásának igényében egyesült.⁵² Rajoy ellenlábasai megszavazták az indítványt, ez azonban az intézmény lényegéből következően automatikusan maga után vonta egy új, a PSOE elnöke, Pedro Sánchez által alakított kormány megválasztását is. Ez a korábbiakhoz hasonlóan egypárti kisebbségi kormány volt, azonban rendkívül törekenynek bizonyult, hiszen a PSOE-nak mindössze 84 képviselője volt a 350 fős Kongresszusban.

Ez önmagában hordozta a bármikori bukás veszélyét, ami bő fél éven belül be is következett.

4.1. KÉT VÁLASZTÁS 2019-BEN

A költségvetés bukása vezetett a 2019. április 28-ra kiírt választásokhoz.⁵³ Az áprilisi választás mintegy utólagos megerősítésként

⁴⁹ A CiU szövetség felbomlott, az azokat egykor alkotó pártok táborának meghatározó része a függetlenség egyoldalú kinyilvánítása mellett álló, a CiU voltaképpeni utódszervezeteként létrejövő Együtt Katalóniáért blokkhoz csatlakozott. Lásd: CATALANNEWS, 2017.

⁵⁰ CUADRAS-MORATÓ, 2017.

⁵¹ A szerző saját gyűjtése, a Kongresszus hivatalos forrásaiból (Congreso de los Diputados) kinyert adatok alapján.

⁵² TORRES, 2018.

⁵³ JONES, 2019., TORRES, 2019.

szolgált a szocialista miniszterelnök és kormánya számára, tekintettel, hogy 2011 tele óta elsőként tudták legyőzni a Néppártot az országos törvényhozási választáson. A parlamenten belül megszerzett kormányzási lehetőség tehát társadalmi többséggé is konvertálódott, azonban ez csak relatív többség lett, hiszen a párt szavazataránya még a 2011-es elvesztett választásokhoz képest is kisebb lett (28,68%, a 28,76%-hoz képest). Amellett, hogy jelentősen tudták a 2015-16-os választásokhoz képest a választói támogatottságukat növelni, a szocialisták számára a győzelem mértéke főként a Néppárt történelmi mértékű bukásának (1989-es létrejötte óta először kapott 25%-nál kevesebb – mindössze 16,7%-nyi szavazatot) köszönhető.⁵⁴

A politikai paletta általános áttekintése kapcsán látható, hogy nemcsak, hogy megmaradt a 2015-'16-ban is már meghatározó négy erő, hanem csatlakozott hozzájuk az erőteljesen nacionalista, nemzeti jobboldali alakulat, a Vox is országos pártként.

A balközép párt egyértelmű relatív győzelme ellenére ez a szavazás is lényegében inkonzluzív választás⁵⁵ lett. Ez determinálta a bizonytalanságot a későbbi kormányalakítás kapcsán is. Míg 2016-ban végül a jobbközép erők közti megállapodás vezetett kormányalakításhoz, 2019 tavaszán erre a baloldalnak lett lehetősége (123 szocialista és 42 Podemos-szövetséghez tartozó képviselő volt ekkor, azaz egy relatív többséggel bíró kormány megalakításának előfeltétele volt a két nagyobb baloldali erő közötti megállapodás). A szövetségkötés elsőre a formális koalícióban való egyet nem értés miatt bukkott el. Míg a Podemos ragaszkodott volna a koalíciós kormányzáshoz, a PSOE az ország hagyományai alapján⁵⁶ külső támogatást várt volna el. 2016-hoz hasonlóan így ismételten új választás kiírásával próbálkoztak feloldani a válsághelyzetet, melyet 2019. november 10-re tűztek ki.

⁵⁴ A választási eredményeket lásd: CONSULTA DE RESULTADOS ELECTORALES 2019a.

⁵⁵ Az angol nyelvű nemzetközi sajtó azon esetekre használja ezt a kifejezést, ahol nem egyértelmű a korábban megszokott minták alapján a következő kormányzat felállása és összetétele.

⁵⁶ A kormányokat korábban támogató regionális erők jellemző módon a saját régiójukat érintő ügyek támogatásáért cserébe adtak támogatást, nem merült föl az, hogy az országos kormányzati politika egészét ne egyetlen párt határozza meg.

A 2019-es éven belüli második választás nem eredményezett jelentős átrendeződéseket a politikai erők versenyében, a korábbi bizonytalanság prolongálódását jelentette a választás.⁵⁷

A legjelentősebb változás az országos pártok erősorrendje tekintetében a *Ciudadanos* megroppanása volt, amivel párhuzamosan a Néppárt csekély mértékben visszaerősödött az áprilisi történelmi veresége után, illetve a *Vox* további erősödése. A fő átrendeződés tehát a jobboldali pártok eredményének megoszlásában volt.

A megismétlődő patthelyzet ellenére – a társadalom türelmének elvesztésétől tartva (aminek a jele a részvételi arány 5%-os csökkenése is volt) – a politikai erők az új választások után már kompromisszumkésznek bizonyultak. Ez a korábban elvetett koalíciós megoldás elfogadását jelentette, amelyben Sánchez Szocialista Pártja tett lényegi engedményt, az eddig ismeretlen formula elfogadásával. A két baloldali párt összefogása sem volt elegendő azonban a törvényhozásban a többség eléréséhez, mivel a két pártnak együttesen is csak 155 képviselője volt (az első körben szükséges 176-hoz képest). Ezt a korábban egyébként megszokottnak tekintett gyakorlatnak megfelelően a regionális erők bevonásával kívánták elérni, a helyzet azonban az elhúzódó katalán válság miatt bonyolultabb volt, mint a korábbi kormányalakítások során.

Mindazonáltal a korábbi évtizedekben radikálisabbnak számító, 2017 után azonban tárgyalóképesebbnek tekinthető Köztársasági Baloldal (ERC) felé tett kompromisszumos lépések segítették hozzá a PSOE-Podemos koalíciót a beiktatáshoz szükséges szavazatok megszerzéséhez a kormányalakításkor általában konstruktívnak tekinthető további kis regionális pártokat reprezentáló képviselők megnyerése mellett.⁵⁸

Így, a spanyolországi investitúra-szabályozásnak megfelelően, a második körben elegendő volt a relatív többség biztosítása a Kongresszusban a PSOE-Podemos koalíciós kormánynak, amely 2020. január 13-án hivatalba tudott lépni.

⁵⁷ CONSULTA DE RESULTADOS ELECTORALES 2019b.

⁵⁸ BAQUERO, 2020.

KONKLÚZIÓ

A kormányzati stabilitás korábban tapasztalható mintázatainak összeomlását Spanyolországban több tényező együttes hatása okozta.

A változás egyik oka, hogy az intézményrendszer csak bizonyos társadalmi-politikai erőviszonyok rendelkezésre állásával volt képes a stabilitást biztosítani. A stabilitást erősítő intézményes megoldások megteremtik a lehetőséget a stabil kormányzásra, ha van egy működőképes kormánytöbbség a törvényhozásban. Utóbbihoz azonban vagy az szükséges, hogy egy párt képes legyen abszolút többségre szert tenni, vagy pedig legyen koalíciós, és/vagy együttműködési potenciál a releváns erők között.

Hasonlóképpen érvényesült a választási rendszer szerepe. Az országos szinten „kvázi kétpártrendszerként” értelmezhető pártrendszer kialakulását és működését biztosító szisztéma új, országos szinten is releváns, a választókerületekben meglévő implicit küszöbök átlépésére is képes erők megjelenése esetén már nem volt képes a korábbi „szűrő” funkciót ellátni, így további erők országos szintű megjelenése is lehetséges volt.

Mivel 2015 előtt nem volt szükség az ilyen jellegű együttműködésekre, ezért Spanyolországban nem alakult ki országos szinten a koalíciós kormányzásnak hagyománya. Ez pedig a legutóbbi négy választás utáni pártközi tárgyalások tanulságait vizsgálva egyértelműen megnehezítette az új politikai környezethez való alkalmazkodást a politikai elit főbb szereplőinek részéről. Látható, hogy a korábban domináló két párt ebben az időszakban mindenképpen a lehető legvégsőig törekedett a koalíciókötés elkerülésére.

Speciális, a spanyolországi viszonyokat egyedi jelleggel befolyásoló tényezőként érvényesült a regionális önállósági törekvással bíró Katalónia esete. Jóllehet, a többi tényező hatásaként mindenképpen instabillá vált volna a spanyolországi belpolitika, a katalán függetlenedési törekvések időbeni egybeesése még inkább megrendítette a stabil kormányzás alapjait az országban.

Spanyolország példája egy nagyobb európai trendbe tűnik beleillőnek. Írország (2016, 2020), Svédország (2018), Hollandia (2017), illetve már Németország (2017) legutóbbi választásai is azt mutatják, hogy a korábbi évtizedekben megszokott kormányalakítási mintáknak megfelelően már nem képesek a törvényhozásba kerülő erők többségi, működőképes kormányt létrehozni.

Spanyolország tekintetében az évtizedek óta első koalíciós kormány megalakulása mindenképpen korszakhatárt jelent, az 1970-es évek vége óta

tartó kétpárti váltógazdálkodást mutató korszak lezárultát. Az új koalíciós minta működőképessége mindazonáltal tanulságos lehet egy tágabb európai kontextusban is.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Könyvek, tanulmányok

- AJENJO, NATALIA (2015): Why Minority Governments in Spain? How the Party System Undermines Investiture Rules. In *Parliaments and Government Formation* eds.: Rasch, Bjørn – Erik, Martin – Shane, Cheibub, José Antonio; Oxford University Press. DOI azonosító: [10.1093/acprof:oso/9780198747017.001.0001](https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198747017.001.0001)
- CARBALLO-CRUZ, FRANCISCO (2011): Causes and Consequences of the Spanish Economic Crisis. In *Panoeconomicus*, 2011, 3. pp. 309-328. DOI azonosító: [10.2298/PAN1103309C](https://doi.org/10.2298/PAN1103309C)
- FIELD, BONNIE N. (2014): Minority Parliamentary Government and Multilevel Politics – Spain’s System of Mutual Back Scratching. In *Comparative Politics* April 2014 pp. 293-312.
- GALLAGHER, MICHAEL, MICHAEL LAVER, PETER MAIR (2011): *Representative Government in Modern Europe*, McGraw-Hill Education, Maidenhead, Berkshire
- HEBBERT, MICHAEL (1987): Regionalism: a Reform Concept and its Application to Spain. In *Environment and Planning C: Government and Policy*, 1987, vol. 5. DOI azonosító: <https://doi.org/10.1068/c050239>
- HOPKIN, JONATHAN (2009): Spain: Proportional Representation with Majoritarian Outcomes. In *The Politics of Electoral Systems* eds.: Gallagher, Michael, Mitchell, Paul Oxford University Press. DOI azonosító: [10.1093/0199257566.001.0001](https://doi.org/10.1093/0199257566.001.0001)
- LINZ, JUAN J., JOSÉ RAMÓN MONTERO (1999): *The Party Systems of Spain: Old Cleavages and New Challenges*. Estudio/Working Paper 1999/138 June
- LÓPEZ GARCIA, GUILLERMO (2016): A Spanish „Yes, We Can!” Against the Two-Party System: The Development of Political Party Podemos. *Anali Hrvatskog politološkog društva* 2016 13 (1) pp. 83–99
- SARTORI, GIOVANNI (2005): *Parties and Party Systems – A Framework for Analysis*, ECPR Press

- SEGURA I MAS, ANTONI (2016): The End of the Two-Party System of Spain? IE Med. Mediterranean Yearbook pp. 172-176
- SIMÓN, PABLO (2016): The Challenges of the New Spanish Multipartism: Government Formation Failure and the 2016 General Election. South European Society and Politics, 21:4, pp. 493-517 DOI azonosító: <https://doi.org/10.1080/13608746.2016.1268292>
- TÓTH LÁSZLÓ (2018): A kormányzati stabilitást befolyásoló intézményes viszonyok Kelet-Közép-Európában. In Tavasz Szél 2018 Tanulmánykötet szerk.: Keresztes Gábor, Budapest, Doktoranduszok Országos Szövetsége.
- VAN BIEZEN, INGRID, JONATHAN HOPKIN (2005): The Presidentialization of Spanish Democracy: Sources of Prime Ministerial Power of Post-Franco Spain. In The Presidentialization of Politics eds.: Poguntke, Thomas – Webb, Paul Oxford University Press.
- WARWICK, PAUL (1994): Government Survival in Parliamentary Democracies. Cambridge University Press

Választási eredmények

CONSULTA DE RESULTADOS ELECTORALES (2015):

<http://www.infoelectoral.mir.es/min/busquedaAvanzadaAction.html?vuelta=1&codTipoEleccion=2&codPeriodo=201512&codEstado=99&codComunidad=0&codProvincia=0&codMunicipio=0&codDistrito=0&codSeccion=0&codMesa=0> (letöltve: 2020. április 9.)

CONSULTA DE RESULTADOS ELECTORALES (2019a – Apr):

<http://www.infoelectoral.mir.es/min/busquedaAvanzadaAction.html?vuelta=1&codTipoEleccion=2&codPeriodo=201904&codEstado=99&codComunidad=0&codProvincia=0&codMunicipio=0&codDistrito=0&codSeccion=0&codMesa=0> (letöltve: 2020. április 9.)

CONSULTA DE RESULTADOS ELECTORALES (2019b – Nov):

<http://www.infoelectoral.mir.es/min/busquedaAvanzadaAction.html?vuelta=1&codTipoEleccion=2&codPeriodo=201911&codEstado=99&codComunidad=0&codProvincia=0&codMunicipio=0&codDistrito=0&codSeccion=0&codMesa=0> (letöltve: 2020. április 9.)

A Kongresszus honlapja

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. Letöltés helye:

<http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso>

Az Inter-Parlamentáris Unió Archívuma

- IPU ARCHIVE (1.). Letöltés helye: http://archive.ipu.org/parline-e/reports/arc/SPAIN_1986_E_2.PDF (letöltve: 2020. április 20.)
- IPU ARCHIVE (2.) Letöltés helye: http://archive.ipu.org/parline-e/reports/arc/2293_89.htm (letöltve: 2020. április 20.)
- IPU ARCHIVE (3.) Letöltés helye: http://archive.ipu.org/parline-e/reports/arc/2293_96.htm (letöltve: 2020. április 20.)
- IPU ARCHIVE (4.) Letöltés helye: http://archive.ipu.org/parline-e/reports/arc/2293_11.htm (letöltve: 2020. április 20.)

Hivatkozott újságcikkek

- BAQUERO, CAMILO S. (2020): Catalan separatists give green light to new Socialist government in Spain, El País
https://english.elpais.com/elpais/2020/01/03/inenglish/1578040105_633743.html (letöltve: 2020. április 9.)
- CATALANNEWS (2017): Puigdemont to head 'Together for Catalonia'
<https://www.catalannews.com/politics/item/puigdemont-to-head-together-for-catalonia> (letöltve: 2020. április 9.)
- CUADRAS-MORATÓ, XAVIER (2017): 3 ways the election changed Catalan politics, Politico <https://www.politico.eu/article/3-ways-election-changed-catalan-politics/> (letöltve: 2020. április 9.)
- DÍEZ, ANABEL (2016): Spain's two main parties finally start talking to each other, El País
https://english.elpais.com/elpais/2016/10/07/inenglish/1475824590_638103.html (letöltve: 2020. április 9.)
- HEDGECOE, GUY (2016): Albert Rivera's Faustian bargain
<https://www.politico.eu/article/albert-riveras-faustian-bargain-rajoy-catalonia-socialist-ciudadanos-spain-elections/> (letöltve: 2020. április 9.)
- JONES, SAM (2016): Mariano Rajoy sworn in as Spain's PM after deadlock broken, The Guardian
<https://www.theguardian.com/world/2016/oct/31/mariono-rajoy-to-be-sworn-in-as-spains-prime-minister> (letöltve: 2020. április 9.)

- JONES, SAM (2019): Spain's opposition parties demand snap election after budget rejection, The Guardian <https://www.theguardian.com/world/2019/feb/13/spanish-pm-pedro-sanchez-snap-general-election-budget> (letöltve: 2020. április 9.)
- TORRES, DIEGO (2018): Spain's Rajoy ousted in no confidence vote, Politico <https://www.politico.eu/article/spains-rajoy-ousted-in-no-confidence-vote/> (letöltve: 2020. április 9.)
- TORRES, DIEGO (2019): Spain's Sanchez calls snap election, Politico <https://www.politico.eu/article/spains-sanchez-calls-snap-election-on-april-28/> (letöltve: 2020. április 9.)

MIGRÁCIÓS FOLYAMATOK A JELENKORI SPANYOLORSZÁG TÖRTÉNETÉBEN

Migration Processes in the History of Contemporary Spain

Zalai Anita^{1 2}

Absztrakt: Spanyolország Amerika felfedezésétől a XX. század második feléig emigránsokat kibocsájtó országnak számított, akiknek fő célpontja Latin-Amerika volt. Az 1960-as években azonban új migrációs korszak indult, melynek célpontja Nyugat-Európa lett. Az óriási ütemben fejlődő nyugat-európai országok krónikus munkaerő hiányára reagálva mintegy 2 millió spanyol vendégmunkás vándorolt el hazájából időleges jelleggel. A XX. század utolsó migrációs hullámának meghatározó szerepe volt a spanyol gazdaság fejlődésében is: a vendégmunkások hazautalásai – a turizmus és a külföldi tőkebefektetések mellett – a legfőbb devizaforrásai voltak az ún. „spanyol gazdasági csodának”.

Kulcsszavak: Spanyolország, Latin-Amerika, Nyugat-Európa, migráció

Abstract: Since the discovery of America until the second half of the 20th century, Spain was a country of emigrants whose main destination was Latin America. However, in the 1960s a new era of migration began targeting Western Europe. In response to the extreme shortage of workers in the rapidly developing Western European countries, some 2 million Spanish migrant workers have temporarily left their country. The last wave of migration in the 20th century also played a decisive role in the development

¹ Dr. Zalai Anita főiskolai docens, a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézetének oktatója. Kutatási területe Spanyolország XX. századi története, a spanyol-magyar diplomáciai kapcsolatok története.

A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tára oldalán: <https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=10027482>

² A kutatást az EFOP-3.6.2-16-2017-00007 azonosító számú, Az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai: társadalmi, technológiai, innovációs hálózatok a foglalkoztatásban és a digitális gazdaságban című projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap és Magyarország költségvetése társfinanszírozásában valósul meg.

of the Spanish economy. Besides tourism and foreign capital investment, the remittances of migrant workers, were also the main sources of monetary foreign exchange for the so called "Spanish economic miracle".

Keywords: Spain, Latin America, Western Europe, migration

BEVEZETÉS

Spanyolország történelme során – Amerika felfedezésétől kezdve egészen a XX. század végéig – emigránsokat „kibocsájtó” ország volt. A kivándorlás elsődleges célpontját a latin-amerikai gyarmatai jelentették. A XIX. század első harmadában azonban a spanyol gyarmatok túlnyomó része – Kuba és Puerto Rico kivételével – kivívta függetlenségét. Latin-Amerika mégsem vált igazán „külföldre” a spanyolok számára a folyamatos kivándorlás miatt. A spanyol Korona alattvalóinak tengeren túlra irányuló kivándorlása felett gyakorolt ellenőrzéssel igyekezett fenntartani a befolyását az egykori gyarmatok felett. A tömeges kivándorlás csak 1860 körül vette kezdetét és növekvő tendenciát mutatott az 1870-es évek közepéig. Igazán jelentőssé csak 1880-tól vált, a független latin-amerikai országok politikai és gazdasági stabilizálódásával. Miután 1898-ban Spanyolország elveszítette utolsó tengerentúli gyarmatait, Kubát és Puerto Rico-t, a meglévő társadalmi feszültségek tovább fokozódtak, ami újabb migrációs hullámhoz vezetett. A tengeren túlra irányuló kivándorlás a XX. század elejétől az I. világháborúig tartó időszakban érte el a csúcspontját.³ Nagymértékben visszaesett azonban 1930 körül a gazdasági világválság idején, amely súlyos következményekkel járt a latin-amerikai exportra irányuló monokultúrák számára.

Bár a kivándorlás túlnyomó része az amerikai kontinensre irányult, külön említést érdemel Franciaország is, amely a XIX. század végén és a XX. század elején bekövetkezett nagyarányú gazdasági fejlődése révén az olasz és spanyol emigránsok fogadó országává vált.⁴ A XX. század folyamán több százezer spanyol emigrált Franciaországba jobb életkörülményeket

³ A kutatások eltérő adatokról számolnak be. Nuria García Tabanera adatai szerint 1908 és 1913 között volt a legmagasabb a kivándorlók száma 737.770 fővel. TABANERA, 1999. 77. o.

⁴ CAÑABATE, 2014. 2. o.

keresve. Natacha Lillo adatai szerint 1931-ben mintegy 352.000 fő (és még 140.300 már asszimilálódott spanyol) élt és dolgozott Franciaországban.⁵

Az 1960-as években azonban új migrációs korszak indult, melynek célpontja Nyugat-Európa lett. Az óriási ütemben fejlődő nyugat-európai országok krónikus munkaerő hiányára reagálva mintegy 2 millió spanyol vendégmunkás vándorolt el hazájából időleges jelleggel. A XX. század utolsó migrációs hullámának meghatározó szerepe volt a spanyol gazdaság fejlődésében is: a vendégmunkások hazautalásai – a turizmus és a külföldi tőkebefektetések mellett – a legfőbb devizaforrásai voltak az ún. „spanyol gazdasági csodának”.

I. A SPANYOL KIVÁNDORLÁSI POLITIKA ÉS JOGI HÁTTERE

A spanyol Korona a XIX. század folyamán nem rendelkezett konzekvens állásponttal a kivándorlással kapcsolatban. A század első felében tiltotta, majd 1853-ban Királyi rendelettel szabályozta a kivándorlást a gyarmatokra, valamint az amerikai egykori gyarmati országokba. 1876-ban azonban újfent megváltozott a Korona álláspontja és szigorú intézkedéseket vezettek be. Megtiltották az új, immár független latin-amerikai államokba történő kivándorlást. Helyette a karibi térség felé irányították a kivándorolni szándékozókat, a továbbra is spanyol uralom alatt lévő Kubába és Puerto Ricóba. 1881-ben újabb Királyi rendeletet adtak ki, amely adminisztratív intézkedésekkel igyekezett védeni a kivándorló állampolgárokat, bár csekély sikerrel. Valójában inkább akadályozták a kivándorlást, mivel súlyos adminisztratív terheket róttak a kivándorolni szándékozókra.⁶

A XX. század fordulóján Spanyolországban egyre nőttek a megoldatlan gazdasági és társadalmi feszültségek. A gazdasági elmaradottság, a lassú ipari és városi fejlődés, továbbá a rendkívül alacsony bérek miatt jelentősen megnőtt a kivándorolni szándékozók száma. A „migrációs kérdés” viszont – miután egyfajta „vérvetéseget” jelentett az országnak – társadalmi problémává vált. Ilyen körülmények között született meg az első spanyol kivándorlási törvény 1907. december 21-én (spanyol elnevezés: *Ley de Emigración*),⁷ amely azonban meglehetősen ellentmondásos tartalommal bírt. Első cikkelye ugyan elismerte minden spanyol állampolgár

⁵ 1968-ra a számuk 607.000 főre duzzadt és ezzel a spanyolok lettek a legnagyobb lélekszámú vendégmunkás csoport, megelőzve az olaszokat. LILLO, 2006. 160-161. o.

⁶ TABANERA, 1999. 73-74. o.; CAÑABATE, 2014, 3. o.

⁷ Forrás: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1907/356/A01085-01088.pdf>

kivándorláshoz való jogát, a törvény további részében azonban megnevezte mindazokat a társadalmi csoportokat, illetve személyeket, akik nem élhettek ezzel az állampolgári jogukkal: ide tartoztak a hadköteles férfiak, valamint mindazok, akik ellen bírósági eljárás folyt. A kiskorúak és a 23 év alatti hajadonok csak gyámjuk engedélyével, a férjes asszonyok pedig csak férjük engedélyével élhettek a kivándorlás jogával. A csoportos kivándorlás ugyancsak engedélyhez kötött volt, és a törvény 33. és 34. cikkelye kifejezetten tiltotta a kivándorlás szervezését.

Összegzésképpen megállapíthatjuk, hogy a törvény nem felelt meg a valós korabeli társadalmi viszonyoknak, ugyanakkor jól tükrözte az állam megváltozott szerepvállalását, amelyet a spanyol szakirodalomban „tudományos intervencionizmus” (spanyol elnevezés: *intervencionismo científico*) néven említenek. A migrációs kérdés szabályozása szerves részét képezte a társadalmi reform programjának, amelyet az 1903-ban létrehozott Társadalmi Reform Intézete irányított.⁸ A spanyol állam a korábbi „csendőr” szerep helyett egyfajta paternalista gyámkodással igyekezett megvédeni a kivándorló állampolgárokat a rájuk leselkedő veszélyektől (akár akarataik ellenére is), másrészt megkísérelte kezelni a kivándorlás kiváltó okait.⁹

Ezen törekvések ellenére a XX. század első két évtizedében az alkotmányos rendszer válsága állandósult, és a spanyol társadalom egyre súlyosbodó problémáira a fennálló politikai berendezkedés már nem tudott hatékony megoldást nyújtani.¹⁰ A modernizálni kívánó erők nem tudtak beilleszkedni az alkotmányos monarchiába és azt konszolidált demokráciává alakítani. Ezért is kerülhetett akadálytalanul hatalomra Miguel Primo de Rivera tábornok.¹¹ Az 1923. szeptemberi 13-i katonai puccs gyors győzelme, amely az uralkodó, XIII. Alfonz egyetértésével zajlott, véget vetett az alkotmányos berendezkedésnek.

A diktatúra éveiben született meg a „*hispanoamericanismo*” konzervatív eszmeisége, amelynek az volt a célja, hogy újfajta – vagy még inkább megújult – politikai, gazdasági és kulturális kapcsolatot népszerűsítsen Spanyolország és a latin-amerikai országok között. A kölcsönös megismerés és közeledés folyamatában a kivándorlók fontos szerepet játszottak. Ha nem

⁸ SÁNCHEZ MARÍN, 2014. 8. o.

⁹ CAÑABATE, 2014. 11. o.

¹⁰ HARSÁNYI, 1999. 111. o.

¹¹ SANTOS JULIÁ, 1995. 265. o.; TABANERA, 1999. 77-78. o.

is az egyetlen, de mindenképpen a legerősebb kapocs voltak Spanyolország és Amerika között.¹²

Az I. világháborút követő gazdasági válság miatt először az Egyesült Államok, majd a latin-amerikai országok is korlátozták a bevándorlást. Primo de Rivera diktatúrája alatt nem korlátozták a kivándorlást, de nem is támogatták. Az 1924. december 20-i emigrációról szóló törvényben (spanyol elnevezés: *Ley de Emigración y disposiciones complementarias – Texto refundido de 1924*) pedig megtiltották a kivándorlók toborzását. Ebben a törvényben használták először az emigráns fogalmát: „azok a spanyol állampolgárok vagy családjaik, akik munkavállalás céljából elhagyják a nemzet területét, hogy végérvényesen vagy ideiglenes jelleggel azon kívül telepedjenek le”.¹³ A kivándorlók felett gyakorolt állami felügyelet köre kibővült a korábbiakhoz képest: nem csupán a kiutazás idejére korlátozódott, hanem az ott-tartózkodásra és a visszaútra is.¹⁴ Minden erőfeszítése ellenére, Primo de Rivera tábornok uralma végére mindazokat az ellentéteket és feszültségeket újjáteremtette, amelyeknek a gyökeres megoldása végett 1923 őszén a hatalmat magához ragadta.¹⁵

A diktatúra bukását követően a politikai élet addig sohasem tapasztalt lendületet vett Spanyolországban, az egész ország politizálódott. Az egyre mélyebb válságba sodródó monarchia pedig megbukott. A Második Köztársaság kikiáltása 1931. április 14-én bizonyos mértékben annak a szociális fejlődési folyamatnak a politikai csúcspontja volt, amely már a XX. század elején elkezdődött, majd az 1920-as évektől vett lendületet. Az 1900 és 1930 között végbement gazdasági változások következtében átalakult a spanyol társadalom szerkezete és ezzel együtt gondolkodásmódja is.¹⁶

A Második Köztársaság első évei egybeestek a gazdasági világválsággal, amelynek következtében csökkent a kivándorlás mértéke. Ezekben az években a legfőbb kihívást a tömeges hazatelepülés jelentette. A visszatérők száma először 1930-ban haladta meg a kivándorlók számát. Ennek hátterében az emigránsok egyre romló életkörülményei álltak. Ezzel kapcsolatban egyre több panasz érkezett a spanyol hatóságokhoz, főleg a Latin-Amerikába emigráltak részéről. Nem gördítettek akadályokat a kivándorlás útjába, de az esetleges repatriálás költségeinek fedezésére

¹² TABANERA, 1999. 78-79. o.

¹³ Ley de Emigración y disposiciones complementarias – Texto refundido de 1924.

¹⁴ CAÑABATE, 2014. 7. o.; TABANERA, 1999. 81-82. o.

¹⁵ HARSÁNYI, 1997. 90. o.

¹⁶ ZALAI, 2011. 29. o.

törvény által kötelezték a kivándorolni szándékozókat egy bizonyos összeg letétbe helyezésére, mielőtt elhagyják az országot.¹⁷

A Köztársaság idején a kivándorlás kérdése átkerült a Munkaügyi Minisztériumból a Külügyminisztériumba, majd 1935-ben visszakerült a Munkaügyi Minisztériumhoz. A köztársasági kormányok igyekeztek segíteni a tömeges repatriálást, de a rendelkezésre álló erőforrások rendkívül szűkösek voltak. A költségvetés csak töredékét fedezte a felmerülő költségeknek. A parlamenti jegyzőkönyvek adatai szerint 1931-ben és 1932-ben egyaránt mindössze 150 ezer pezeta állt a kormány rendelkezésére a repatriálás problémájának teljes körű megoldásához szükséges 10-12 millió pezeta helyett.¹⁸ 1933-ban és 1934-ben azonban jelentősen javult a helyzet. Ekkor már 900 ezer pezetát különítettek el a visszatérni szándékozó állampolgárok segítésére.¹⁹

A válság közepette a Köztársaságnak nem kellett a törvény erejével akadályozni a kivándorlást, miután az magától is csökkent. A latin-amerikai fogadó országok viszont különböző mértékben szigorították a bevándorlás feltételeit, többen kvótát határoztak meg, mások ideiglenes jelleggel meg is tiltották a bevándorlást.

Összegzésképpen elmondhatjuk, hogy a Köztársaság éveiben kevés törvényt hoztak a migrációra vonatkozóan és ezek is gyakorlatilag a gazdasági válság által okozott problémák kezelésére irányultak. Azaz a repatriálás szabályozására, illetve a bizonytalan kimenetelű, kevés garanciával bíró kiutazások megakadályozására.

Időrendben továbbhaladva, az 1936 és 1939 között zajló spanyol polgárháborúnak súlyos társadalmi és demográfiai következményei is voltak.²⁰ Alighogy véget ért, Európában kitört a II. világháború, amely szintén óriási pusztítással járt. Ebben az időszakban és a háborút követő években a spanyol politikai álláspont határozottan ellenezte a kivándorlást. Ennek kapcsán 1941 augusztusában Franco rendeletet adott ki, amelyben

¹⁷ TABANERA, 1999. 87-88. o.

¹⁸ DIARIO DE SESIONES, NÚM. 94, 6 de enero de 1932. 3011-3013. o.

¹⁹ TABANERA, 1999. 89-90. o.

²⁰ A spanyol polgárháborút a legitím baloldali köztársasági kormánnyal szemben fellázadt jobboldali katonatisztek puccskísérlete robbantotta ki. A fegyveres harc elhúzódásához nagymértékben hozzájárult az a körülmény, hogy mindkét oldalon külföldi támogatók is aktívan közreműködtek. A háború 1939. április 1-én ért véget Francisco Franco tábornok győzelmével, aki jobboldali, konzervatív diktatúrát épített ki az országban.

megtiltotta a spanyol állampolgárok kivándorlását.²¹ Csak ritkán és komoly feltételekkel (előre megvásárolt hajójegy, meghívólevél) engedélyezték a latin-amerikai országokba irányuló kivándorlást.²² Ezen okoknál fogva a kivándorlás rendkívül alacsony volumenű maradt egészen 1949-ig, amikor viszont újult erőre kapott. Ennek háttérében az állt, hogy az 1941-es tiltó rendeletet 1946-ban eltörölték. Ez a lendület tíz évvel később megtört és 1959-től már ismételen csekély mértéket öltött.²³

A tengeren túlra irányuló emigráció lehanyatlásának háttérében több tényezőt is fel lehet fedezni. Az 1936-1946 közötti időszak gazdasági és politikai válságai a fogadó latin-amerikai országok bevándorlási politikájának szigorúbbá válását eredményezte. A későbbi években pedig már a kereslet és a kínálat nem került összhangba egymással ezen országok esetében, amit a kiutazás magas költsége csak tovább nehezített. Az európai emigráció vonzó lehetősége pedig komoly versenyhelyzetet eredményezett. 1939-1970 között, a tengeren túlra történő kivándorlás utolsó szakaszában összesen mintegy félmillió ember hagyta el Spanyolországot, ami komoly vérvesztést jelentett az ország népességének vonatkozásában. Ez a periódus jellegét tekintve eltért a korábbi időszakoktól. Egyrészt rövidebb időtartamú elvándorlásról volt szó, másrészt összetételét tekintve is különbözött. Sokkal több nő és családtag vándorolt ki ezekben az években a tengerentúlra, közel annyian, mint a keresőképes férfiak. Ennek következtében a vállalkozás pénzügyi sikere viszont nem volt olyan mértékű, mint a korábbi esetekben.²⁴

II. A SPANYOL EMIGRÁCIÓ ÚJ CÉLPONTJA: NYUGAT-EURÓPA

A II. világháború lezárását, az új határok kialakulását követő nagy népmozgásokat és a gazdasági károk helyreállítását követően a nyugat-európai országokban óriási gazdasági fejlődés bontakozott ki, amely átlagosan 5%-os GDP növekedéssel jellemezhető.²⁵ Ebben a példátlan fejlődésben nagy szerepe volt a külföldről érkező munkavállalóknak, köztük

²¹ A tiltás ellenére 1939-1945 között mintegy 20.000 spanyol hagyta el hazáját illegálisan, Franciaországon és Portugálián keresztül. CALVO SALGADO ET AL., 2009. 15. o.

²² A Franciaországba történő kivándorlást továbbra sem engedélyezték politikai okok miatt, ugyanis a köztársasági emigráció jelentős része ott telepedett le.

²³ A tengeren túlra kivándorlók száma 1949-ben már ismét meghaladta az 50 ezer főt. 1949 és 1958 között átlagosan 57.000 spanyol emigrált Latin-Amerikába. CALVO SALGADO ET AL., 2009. 15. o.

²⁴ FERNÁNDEZ GARCÍA ET AL., 1996. 591-592. o.

²⁵ ZSINKA, 2012. 2. o.

annak a több millió spanyol vendégmunkásnak, akik 1946 és 1973 között Nyugat-Európa számos országában szétszóródva vállaltak munkát. Túlnyomó részük csak 1960 után, az új spanyol gazdaságpolitika meghirdetését követően indult el külföldön szerencsét próbálni. Ez az új migrációs ciklus egyfajta alternatívájává vált az időközben lezáruló, tradicionális tengerentúli migrációnak. Ami pedig Franciaországot jelenti, itt egyrészt egyfajta kontinuitás tapasztalható. Másrészt viszont a korábbi tradicionális spanyol emigráció túlnyomórészt Franciaország észak-afrikai gyarmataira irányult, elsősorban Algériába. Az 1950-es évektől azonban a spanyol munkavállalók célpontja Franciaország lett.²⁶

A gyors gazdasági növekedés következtében a nyugat-európai országokban egyre növekvő munkaerőhiány bontakozott ki, melyet tovább súlyosbított a születések számának csökkenése.

Ennek mintegy ellenpontjaként, Spanyolországban továbbra is nagyon alacsony maradt a termelékenység. Az ország az önálló gazdaságpolitika szűk keretei közé szorítva vergődött, a népessége viszont egyre növekedett. A munkaerőpiac nem volt képes felszívni az alapvetően szakképzetlen munkavállalók tömegét. A kialakult helyzetre egyfajta megoldást jelentett a nyugat-európai országok egyre növekvő munkaerő kereslete. Az 1950-es évektől államközi bilaterális egyezmények keretében szabályozták a spanyol állampolgárok külföldi munkavállalását. Preferáltan ideiglenes elvándorlásról volt szó, de ez gyakran végérvényes letelepedéssel járt, főként Franciaország esetében. Ez a folyamat az 1973-as gazdasági válsággal ért véget, amelynek következtében a külföldi munkavállalók létszáma drasztikusan csökkenni kezdett az egyes országokban.²⁷ Ezek a vendégmunkások a Földközi-tenger medencéjének országaiból származtak: Olaszországból, Spanyolországból, Portugáliából, Görögországból, később pedig Jugoszláviából és Törökországból. A válság ellenére 1977-ben még közel 5 millió külföldi vendégmunkás dolgozott Nyugat-Európában, köztük – Juan Vilar adatai szerint – mintegy 400.000 spanyol munkavállaló.²⁸ 1977 után azonban a spanyol – és olasz – vendégmunkások egy részét portugálok váltották fel.

²⁶ VILAR, 2000. 132. o.

²⁷ 1973-as adatok szerint a nyugat-európai országokban az aktív lakosság körében kiugróan magas volt a külföldi vendégmunkások száma. Egyes országokra lebontva százalékos arányban ez a következőképpen nézett ki: Luxemburg 32%; Svájc 16%; NSZK 10%; Franciaország 8%. – VILAR, 2000. 133. o.

²⁸ A spanyol munkavállalók mintegy fele, 200.000 fő Franciaországban dolgozott. VILAR, 2000, 134. o.

Ennek az újabb spanyol migrációs ciklusnak a legfőbb jellemzője az ideiglenesség volt, szemben a korábbi tengerentúlra irányuló kivándorlással, ahol elsősorban a gyarmatosítás, a betelepítés volt a legfőbb cél. Az új körülmények között az elvándorlás legfőbb célja az újonnan jelentkező, óriási mértékű nyugat-európai munkaerőhiány lefedése volt. A vendégmunkások foglalkoztatásának átmeneti jellegét a munkaügyi törvényekkel is igyekeztek rögzíteni, főként Nyugat-Németországban és Svájcban (például családegyesítés megnehezítésével). A fogadó országok politikájának lényege az volt, hogy a maximális haszonért cserébe minimális állami és szociális juttatást adjon. A bevándorló munkaerő ebben a kezükre játszott, mivel többnyire elszigetelten, saját közösségeikben éltek (meglehetősen puritán körülmények között, időnként gettóban) és a spórolás miatt szinte nem is vettek igénybe szolgáltatásokat. A fogadó országok számára az ideális vendégmunkás az egyedülálló, 25-45 év közötti, szinte teljesen szakképzetlen férfi volt. A külföldi munkaerő foglalkoztatásának célja az volt, hogy a munkások minél kevésbé asszimilálódjanak a fogadó ország viszonyaihoz.²⁹

2.1. SPANYOLORSZÁG A II. VILÁGHÁBORÚ UTÁN

Az újonnan kibontakozó migrációs periódus hátterét Francisco Franco tábornok 1939-től kiépített diktatórikus berendezkedése adta. A hároméves polgárháború (1936-1939) pusztításaitól sújtott – és egyébként is elmaradott gazdasági, társadalmi viszonyokkal jellemezhető – országban Franco önálló gazdaságpolitikát vezetett be, amelyet az 1950-es évektől egyfajta merev, állami intervenció jellemezett. Miután ez a folyamat teljes államcsődhöz vezetett, 1959-ben új korszak kezdődött Spanyolország gazdaságpolitikájában: az ún. Stabilizációs Tervvel elindult a gazdaság szanálása és a piaci, kereskedelmi viszonyok normalizálása.³⁰ Az Opus Dei elnevezésű világi katolikus szervezet technokrata minisztereinek intézkedése nyomán beinduló látványos gazdasági növekedés „spanyol gazdasági csoda” néven vonult be a történetírásba.³¹

Paradox módon éppen a kibontakozó gazdasági fejlődés adta meg a végső lökést a tömeges külföldi munkavállaláshoz. Első lépésként a

²⁹ Éppen ezért az 1970-es évektől inkább a törököket és az észak-afrikai Maghreb térségből származókat részesítették előnyben. VILAR, 2000. 134-135. o.

³⁰ GARCÍA-NIETO – DONÉZAR, 1973. 417-422. o.; ORMOS – HARSÁNYI, 2001. 316-317. o.

³¹ 1960-1974 között 6,9%-os gazdasági növekedést regisztráltak. TOWNSON (2009) XXIV.

népesség újrendeződését indította el, egyrészt a gazdaság egyes szektorai között, másrészt földrajzi értelemben, az ország különböző fejlettségű térségei között. Ennek a folyamatnak a tengelyét a Katalónia- Baszkföld-Madrid „ipari háromszög” jelentette. A következő lépcsőfok pedig a „felesleges” munkaerő külföldre történő „kivezetését” jelentette. A spanyol állam felismerte a lehetőséget az emigráció államilag ellenőrzött formájában. Ily módon csökkent a társadalmi feszültség a munkanélküli aktív lakosság körében, illetve átalakultak a munkaerőpiaci viszonyok is. Ehhez kapóra jött a nyugat-európai országok megnövekedett igénye a nem szakképzett munkaerő iránt. A kereslet és kínálat összekapcsolását mindkét fél – a spanyol állam és nyugat-európai partnerei – egyaránt igyekezett megkönnyíteni. Az Európa felé irányuló munkaerő elvándorlás viszont rövid idő alatt előre nem sejtett méreteket öltött. Ennek oka egyrészt a földrajzi közelség volt, a gazdasági emigráció hagyományos célpontjához, Latin-Amerikához képest. Másfelől viszont a spanyol állam a gazdasági fellendítéséből, a gépesítésből és a belső fogyasztás növekedéséből származó kereskedelmi hiány enyhítésére szolgáló devizaforrásként tekintett a külföldön munkát vállalókra.³²

A kivándorlás mértékéről nem állnak rendelkezésre pontos számadatok. Ennek oka, hogy a külföldi munkavállalásnak két módja létezett a gyakorlatban. Pontos statisztikai adatok csak az állam által ellenőrzött, ún. „támogatott” emigrációról (spanyol elnevezés: *emigración „asistida”*) vannak, amely államközi egyezmények keretében zajlott. A külföldi munkavállalás nem hivatalos formáiról viszont nem állnak rendelkezésre pontos számadatok. Ennek tükrében az 1960 és 1973 közötti időszakban a Nyugat-Európába kivándorolt munkaerő számát 1 millió főre becsülték, de a valós szám ennél jóval magasabb lehetett.³³ Több kutató is ennek duplájáról, azaz közel 2 millió emberről beszél. Ez a nagyságrend jóval felülmúlta a korábbi, tengeren túlra irányuló hagyományos kivándorlást, viszont rövidebb időszakra korlátozódott.³⁴

³² CALVO SALGADO, 2009. 20-21. o.

³³ Julián Casanova közel 3 millió spanyol vendégmunkásról beszél az 1960-1975 közötti időszak vonatkozásában. Harsányi Iván pedig mintegy 1,8 millió főről már az 1960-as évek első felében. CASANOVA, 2017. 182. o.; ORMOS – HARSÁNYI, 2001. 321. o.; CALVO SALGADO, 2009. 20. o.

³⁴ A legjobban regisztrált időszakban, azaz 1961-65 között évente 168.000 ember vállalt munkát Nyugat-Európában. Ezzel szemben Amerikába a csúcspontot jelentő 1906-1910 közötti időszakban évente 144.000 fő vándorolt ki. Még részletesebb bontásban is hasonló képet kapunk. Nyugat-Európába 1963-65 között 180.000 fő/év vándorolt ki, szemben az

Az új emigrációs politika megvalósítására 1956-ban létrehozták a Spanyol Emigráció Intézetét (spanyol elnevezés: *Instituto Español de Emigración*, a továbbiakban rövidítve: IEE), amelynek feladata az emigráció szabályozása és az emigránsok védelme volt külföldön.³⁵ Következő lépésként 1960. december 23-án közzé tették az Emigráció szabályozásának alapjairól szóló törvényt (spanyol elnevezés: Ley 93/1960 – *Ley de bases de ordenación de la emigración*)³⁶, amely – szinte teljes mértékben – az IEE hatáskörébe utalta a kérdést.³⁷ A külföldön munkát vállaló spanyol állampolgárok jogainak védelmében és ügyeinek intézésében a fogadó országok spanyol nagykövetségeinek munkaügyekkel foglalkozó attaséi jártak el, akik egyben politikai kommisszárként is tevékenykedtek, szemmel tartva és megakadályozva bárminemű Franco ellenes tevékenységet az emigránsok körében.³⁸

2.2. A FOGADÓ ORSZÁGOK

A spanyol vendégmunkások 85%-át – mintegy 2 millió főt – három ország fogadta: Franciaország, a Német Szövetségi Köztársaság és Svájc.³⁹

A francia emigráció történelmi gyökerei – ahogyan azt már említettük – egészen a XIX. századig nyúltak vissza. Az emigráció újabb szakaszában, 1960-1973 között a spanyol munkavállalók által előnyben részesített Franciaország a kivándorlás centrumává vált. A folyamat 1964-ben érte el a csúcspontját, amikor 92.849 spanyol vendégmunkás érkezett az országba.⁴⁰ Ezt követően a számuk némiképp csökkent, mivel a munkavállalók immár Nyugat-Németországot és Svájcot preferálták, de a migrációs ciklus egészét tekintve mindvégig jelentős maradt. Ennek magyarázatául szolgálhat, hogy a francia bevándorlási politika egészen 1980-ig kedvezően viszonyult a vendégmunkások beilleszkedéséhez (családegyesítés, nemzetiség megítélése, stb.) A spanyolok többsége Andalúziából, Valenciából és Murciából, azaz a mediterrán partvidék mezőgazdasági régióiból származott és

1911-1913 között Amerikába irányuló emigrációval, melynek nagyságrendje 161.000 fő/év volt. VILAR, 2000. 136. o.

³⁵ Forrás: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1956/200/A04679-04681.pdf> - Az intézetet 1985-ben a Munkaügyi Minisztériumba olvasztották be.

³⁶ Forrás: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1960-19443>

³⁷ CALVO SALGADO, 2009. 22. o.

³⁸ Uo. 28. o.; Vilar, 2000. 137. o.

³⁹ VILAR, 2000. 138. o.

⁴⁰ Uo. 139. o.

Franciaországban is jórészt a mezőgazdaságban alkalmazták őket, de egy részük a Párizs és Lyon központú ipari térségben kapott munkát. 1975-ben a Franciaországban élő mintegy 4 millió külföldiből közel 500.000 spanyol volt.⁴¹

A Német Szövetségi Köztársaságban 1960 után vált égetővé a munkaerőhiány kérdése. Az 1950-es évek óta létező spanyol-német munkaügyi egyezmények keretében 1960-ban 11.011 spanyol vendégmunkás érkezett az országba.⁴² Ez a szám 1967-re közel 340.000-re növekedett. Az Andalúziából, Galiciából, Extremadurából, Murciából, Valenciából és Madridból származó munkások az ipari szektorban helyezkedtek el. 1972-ben 184.000 hivatalos spanyol munkavállalóról van adat, de a valós számuk ennél magasabb lehetett. A vendégmunkások száma 1973-tól kezdett csökkenni, amelynek háttérében elsősorban a gazdasági válság állt. Továbbá a német kormány új bevándorlási politikája a még olcsóbb munkaerőt részesítette előnyben: a jugoszláv, görög, portugál vendégmunkásokat, később pedig a törököket.⁴³

Svájc, hasonlóan Nyugat-Németországhoz, ösztönözte a külföldi munkaerő szabad és tömeges beáramlását, viszont következetesen megnehezítette a végleges letelepedést. A rendelkezésre álló hivatalos adatok szerint a spanyol emigránsok száma 1965-ben volt a legmagasabb ebben az országban: 79.419 fő.⁴⁴ A valós szám azonban ebben az esetben is sokkal magasabb volt. Szélesebb időintervallumban szemlélve, 1961 és 1967 között 264.990 spanyol vendégmunkás – főként Galiciából, Kasztília-León tartományból, valamivel kevesebben Andalúziából és Asztúriából – dolgozott elsősorban a svájci vendéglátásban és iparban (vaskohászat, építőipar). Ki kell emelni, hogy Svájc volt az egyedüli a befogadó nyugat-európai országok közül, ahol 1973 után is tovább növekedett a spanyol vendégmunkások száma.⁴⁵

Franciaországon és a Német Szövetségi Köztársaságon kívül az Európai Gazdasági Közösség más országai jóval kisebb mértékben vonzották a spanyol vendégmunkásokat. Svájcön kívül még három ország, Belgium, Nagy-Britannia és Hollandia voltak azok, amelyek jóval kisebb

⁴¹ VILAR 2000. 139. o.

⁴² Uo. 139. o.

⁴³ Uo. 139-140. o.

⁴⁴ Uo. 140.o.

⁴⁵ Az 1998-as Statisztikai Évkönyv adatai szerint 1998-ban 144.926 spanyol élt Svájcban.

mértékben, de bizonyos vonzerővel bírtak a spanyol emigránsok számára. Ezekről az országok viszont kevesebb adat maradt fenn.

Belgium sajátos eset volt, mivel ide már korábban érkeztek vendégmunkások, akik az 1956-ban függetlenné vált Marokkóból, a Spanyol Protektorátus területéről emigráltak Európába. Emellett Spanyolország egyes tartományaiából is érkeztek munkások, akik a belgiumi szénbányákban találtak magunka munkát, ahol korábban olasz vendégmunkásokat foglalkoztattak. Államközi egyezmények keretében 1956 és 1961 között évente 1400 spanyol munkavállalót fogadtak (összesen 8.409 főt), akik családjaikkal együtt érkeztek.⁴⁶ A nők többnyire háztartási alkalmazottként helyezkedtek el. A bevándorlók valós száma viszont jóval magasabb volt, mivel sokan nem a hivatalos utat választották és turista útlevéllel érkeztek az országba. Ezzel a létszámmal Belgium a negyedik helyen állt a spanyol emigrációt befogadó országok között. 1967-től megszűnt az állam által felügyelet kivándorlás, viszont a már korábban is létező „szabad” bevándorlás folytatódott. Ennek eredményeként 1970 és 1989 között – a kemény fizikai munka és a gazdasági válság ellenére – mindvégig 50.000 felett maradt a spanyol vendégmunkások száma.⁴⁷

Hollandiában csak az 1960-as évek közepén jelentek meg a spanyol vendégmunkások. A hivatalos adatok szerint létszámuk 1970-ben volt a legmagasabb 39.000 fővel.⁴⁸ A gazdasági válság viszont ebben az országban sokkal érzékenyebben érintette a spanyol közösséget, mint Belgiumban. A számuk fokozatosan csökkent, 1975-ben már csak 29.492 spanyol vendégmunkás dolgozott Hollandiában.⁴⁹

Nagy-Britanniába főként Galíciából érkeztek spanyol vendégmunkások, köztük sok női munkavállaló. Elsősorban a vendéglátásban helyezkedtek el, a nők pedig háztartási alkalmazottak lettek. Mivel az 1970-es évek gazdasági válsága ezeket a szektorokat kevésbé érintette, a spanyolok száma nem csökkent ebben az országban, sőt, némiképp emelkedett is.⁵⁰

⁴⁶ VILAR, 2000. 141. o.

⁴⁷ Uo. 141. o.

⁴⁸ Uo. 141. o.

⁴⁹ Uo. 142. o.

⁵⁰ 1970-ben 39.014 spanyol vendégmunkás érkezett Nagy-Britanniába, majd 1975-ben a számuk 51.329 főre emelkedett. A következő két évtized folyamán 40-70.000 között mozgott a számuk. VILAR, 2000. 142. o.

III. A SPANYOL TÖRTÉNETÍRÁS DILEMMÁI AZ EURÓPAI GAZDASÁGI EMIGRÁCIÓ KAPCSÁN

A spanyol kutatók között vita tárgyát képezi, hogy milyen okok vezettek az 1960-as évektől kibontakozó hatalmas mértékű európai elvándorláshoz. Abban egyetértenek, hogy egyrészt belső, ún. készítő tényezők (ilyen volt a népesség nagyarányú növekedése Spanyolországban, valamint a gazdasági, társadalmi berendezkedés hiányosságai), másrészt külső, ún. vonzó tényezők (a nyugat-európai országok gyors gazdasági növekedése, aktív lakosság számának csökkenése, magasabb munkabérek), melyek általában együttesen hatnak a nagy népességmozgások esetében. Ez történt a XIX. század végén, a tengeren túlra történő spanyol kivándorlás esetében és az 1960-as években, a Nyugat-Európát megcélzó gazdasági emigráció kapcsán is. A történetírók a migráció e két szakaszát összevetve rámutatnak arra, hogy jelentős különbség figyelhető meg a kivándorlást választók földrajzi elhelyezkedésében. Ugyanis amíg a Latin-Amerikába kivándorlók négyötöde Spanyolország 8 tartományából származott, addig Nyugat-Európába összesen 18 tartományból keltek útra a vendégmunkások. Ezen kívül a kivándorlás súlypontja is áthelyeződött az Atlanti-óceán partvidékéről (Galícia, Asztúria, Baszkföld, Kantábria, Kanári-szigetek, Andalúzia nyugati része) a Földközi-tenger vidékére (Murcia, Andalúzia, Valencia).⁵¹ Az elemzők többsége egyetért abban is, hogy a Nyugat-Európába irányuló kivándorlás megfelelt a külföldi munkavállalás klasszikus modelljének, amennyiben a kibocsájtó ország megoldatlan gazdasági, demográfiai és társadalmi problémái egybeestek a nyugat-európai fogadó országok gyors gazdasági fejlődéséből fakadó és egyre növekvő szakképzetlen munkaerő hiányával, relatíve magas béreivel. Egyúttal a XX. századi spanyol történelem ezen utolsó migrációs korszaka egybeesett a hagyományos tengerentúli emigráció gyors és visszafordíthatatlan hanyatlásával.

A spanyol történetírásban leginkább vitatott kérdés arra vonatkozik, hogy milyen szerepük volt a visszatérő vendégmunkásoknak az ország modernizációjában. Ez a téma az emigráció történetének a XXI. század elejéig a kevésbé kutatott és éppen emiatt csak felületesen ismert szegmense volt, holott alapvető jelentőséggel bír a migráció jelenségének komplex

⁵¹ A tengerentúlról irányuló és a kontinentális emigráció földrajzi megoszlására vonatkozó táblázatok. CALVO SALGADO ET AL., 2009. 297-303.o. CUADROS 20, 21, 22, 23, 24.o.

megértésében. Ráadásul a rendelkezésre álló hivatalos statisztikai adatok nem elegendőek a jelenség teljes körű értékeléséhez.

1960 és 1973 között mintegy 900.000 vendégmunkás tért vissza Spanyolországba, de körülbelül ugyanennyien voltak, akik nem hivatalos úton vállaltak munkát külföldön, majd pedig visszatértek a hazájukba.⁵² Ebből is kimutatható, hogy a Nyugat-Európába irányuló gazdasági emigráció ideiglenes munkavállalást jelentett. Az 1973-tól kibontakozó gazdasági válság idején a hivatalos spanyol munkavállalók száma drasztikusan lecsökkent, főleg 1974-1976 között.⁵³ Az olajárrobbanás miatt csökkent a munkaerő kereslet és elsőként a külföldieket bocsájtották el. A hazatérő vendégmunkások száma 1975-ben és 1976-ban 88.000 és 110.000 fő volt. Ez a szám a korábbi években ennél magasabb volt, de akkoriban a kivándorlók száma is magas volt.⁵⁴

Összességében kijelenthetjük, hogy 1973-tól mindössze lecsökkent a kivándorlók száma, de sem a hazatelepedés, sem a kivándorlás nem vált tömegessé. Sőt, az 1980-as években, miután a válság már kevésbé érezte a hatását, bizonyos mértékben újabb migrációs hullám indult Európa felé. A hivatalos kivándorlás 1976-ban érte el a mélypontját 12 ezer fővel. 1983-ban már 20.000 spanyol indult el Nyugat-Európába munkavállalás céljából, majd ez a szám 1984-1985-ben 17.000 főben stabilizálódott. A hivatalos statisztikák most kivételesen a valós számadatokat közölték, mivel a válságban lévő európai gazdaságok csökkenő munkaerő igénye miatt a nem hivatalos külföldi munkavállalás drasztikusan lecsökkent ezekben az években.⁵⁵

A XX. század utolsó spanyol migrációs hullámának másik fontos jellemzője, hogy hangsúlyozottan ideiglenes jellegű elvándorlás volt. 1973-ig jellemzően családok vándoroltak ki, főként Franciaországba, a következő tíz évben az emigráció jellege fokozatosan megváltozott. 1983 után főként 20-39 éves fiatalok, 91%-ban aktív keresőképes férfiak vándoroltak ki Európába. 1988 után egyfajta fordulat következett be a migráció

⁵² A Spanyol Emigráció Intézete által összesített adatok a hivatalos, nem hivatalos emigrációról és a becsült összesített adatokról. CUADRO 25.: EMIGRACION ASISTIDA, NO ASISTIDA Y SALIDAS REALES ESTIMADAS POR EL IEE 1959-1966, Calvo Salgado et al., 2009. 304-305. o.; Vilar, 2000. 148. o.

⁵³ 1973 és 1985 között mintegy ötödére esett vissza a kivándorlók száma: 219.031 főre.

⁵⁴ Összességében a visszatérők száma 1960 és 1973 között jóval magasabb volt (1.080.854), mint az 1974 és 1985 között visszatelepültek száma (515.506 fő). VILAR, 2000. 149. o.; RÓDENAS, 1997. 149. o.

⁵⁵ CALVO SALGADO, 2009. 31. o.; VILAR, 2000. 149. o.

folyamatában: a hivatalos adatok szerint a kivándorlók száma ebben az évben haladta meg utoljára a visszatelepülőket.⁵⁶ Az 1990-es években a visszatérők száma egyre növekedett, majd 1997-ben lezárult egy migrációs ciklus, ez vonatkozott a korábbi hagyományos kivándorlási célpontokra, Afrikára és Amerikára is.⁵⁷

Számos spanyol kutató osztja azt az álláspontot, miszerint az Európába zajló elvándorlás csökkentette a spanyol munkaerőpiac feszültségeit, a külföldön munkát vállalók hazatelepülése viszont felerősítette az 1970-es, 1980-as évek energiaválságai által okozott munkanélküliség problémáját. Juan Vilar szerint ezt a tételt sosem sikerült megbízható statisztikai adatokkal alátámasztani. Meglátása szerint a visszatelepülők csak csekély mértékben növelték meg a munkanélküliséget, mivel jelentős részük a termelő szektorokban helyezkedett el, sokan pedig saját kisvállalkozást alapítottak a megtakarításaikból, így gyakran ők maguk is munkahelyeket teremtettek. Éppen emiatt Vilar szerint a Spanyolországban 1973-tól kibontakozó válságnak és munkanélküliségnek nem sok köze volt az európai emigrációhoz. Ezt az álláspontot osztotta Cármen Ródenas is 1997-ben írott elemzésében. Meglátása szerint, ahogy az Európa felé irányuló elvándorlás nem enyhített jelentős mértékben a munkaerőpiacra nehezedő nyomáson az 1960-as években, úgy a később hazatelepülő vendégmunkások sem súlyosbították a munkanélküliséget az 1970-es években.⁵⁸

Összegzésképpen megállapítható, hogy az 1960-as és 1970-es években az emigráció nem annyira társadalmi vagy politikai, mint inkább gazdasági okokra vezethető vissza. A spanyol állam célja a külföldi munkavállalás támogatásával az volt, hogy további deviza forrásokhoz jusson, amelyből azután a gazdaság növekedését és modernizációját tudta finanszírozni, illetve a kereskedelmi hiányt tudta csökkenteni.⁵⁹ Éppen ezen oknál az állami politika igyekezett fenntartani a munkaerő kivándorlásának ideiglenes jellegét. Megnehezítette a családtagok csoportos kivándorlását, illetve a

⁵⁶ 1988: 14.603 kivándorló és 14.484 hazatelepülő. Mindössze 119 fővel több spanyol hagyta el a hazáját, mint ahányan visszatelepültek. VILAR, 2000. 150. o.

⁵⁷ 1998-ban mindössze 632 fő indult el munkavállalás céljából Európába, ugyanakkor 11.628 vendégmunkás tért vissza Spanyolországba. VILAR. 2000, 150. o.

⁵⁸ RÓDENAS, 1997. 150. o.

⁵⁹ Lásd a spanyol Kereskedelmi Minisztérium 1960-1970 közötti időszak fizetési mérlegére vonatkozó adatait. GARCÍA-NIETO – DONÉZAR, 1973. 639. o.; CALVO SALGADO, 2009. 24-25. o.

családegyesítést a fogadó országokban, mivel ellenkező esetben nem juthatott volna hozzá a családi megtakarításokhoz, a hazautalt devizához.⁶⁰

Az Európába kivándorolt vendégmunkások visszatérésének is jelentős gazdasági következményei voltak. Részint mivel szakképzett munkaerőként tértek vissza, valamint több-kevesebb megtakarítással, tőkével, illetve hosszabb időtartamú külföldi munkavállalás után a fogadó ország által devizában folyósított nyugdíjuk is a spanyol gazdaságot erősítette. A spanyol Parlament Képviselőházának megbízásából készített jelentés szerint az 1960-1978 közötti időszakban a külföldön munkát vállalók megtakarításaiból származó pénz mennyisége felülmúlta az exportból származó bevételt.⁶¹ Ennek ellenére az emigráció nem volt képes átalakítani a gazdaság struktúráját, amely táptalaja volt a szegénységnek, sőt, inkább hozzájárult az elmaradott vidékek fennmaradásához. Ennek oka, hogy a hazatelepülők többnyire nem a saját, elmaradott régiójukba költöztek vissza, hanem a fejlettebb városokba.

A gazdasági és munkaügyi jelentőségén túl, a külföldi munkavállalásnak, majd pedig a visszatérésnek társadalmi, kulturális és politikai következményei is voltak. Az emigráció szélesítette az emberek látásmódját és megváltoztatta még az iskolázatlan emberek szokásait is. A gazdasági fejlődésnek viszont súlyos demográfiai következményei is voltak. A születések száma csökkenő tendenciát mutatott és elkezdődött a spanyol társadalom előregedése. Ebből kifolyólag az 1990-es évektől immár Spanyolországban alakult ki munkaerőhiány. Ezzel lezárult a XX. század utolsó migrációs ciklusa és egyben elkezdődött egy új, ellentétes irányú folyamat: a külföldi munkaerő tömeges beáramlása Spanyolországba.

KONKLÚZIÓ

A tanulmányomban egyfajta áttekintést kívántam adni Spanyolország migrációs folyamatairól, azok háttéréről és mozgatórugóiról, emigrációs politikájának alakulásáról a XX. század viszonylatában. Külön figyelmet szenteltem az utolsó migrációs hullámnak, amelynek célpontja Nyugat-Európa volt. Az 1960-as évektől zajló kivándorlás, majd visszavándorlás történelmi jelentőségűnek tekinthető, mivel hozzájárult Spanyolország látványos gazdasági fejlődéséhez. A fentebb vázolt folyamattal

⁶⁰ VILAR, 2000. 150. o.; CALVO SALGAO, 2009. 27. o.

⁶¹ TOWNSON, 2009. 13. o.; CASANOVA – GIL ANDRÉS, 2017. 181-182. o.

párhuzamosan azonban egy új tendencia volt kibontakozóban. Az 1990-es évek folyamán meredeken nőtt a Spanyolországban munkát vállaló külföldiek száma, melynek eredményeként mintegy másfél évtized alatt Spanyolország hagyományosan emigránsokat kibocsájtó országból a külföldi bevándorlók célországává vált. Sőt, az a szomorú és paradox helyzet áll elő, hogy az Európai Unió tagállamaként és földrajzi fekvése folytán idővel fel kellett vállalnia a „szigorú csendőr” szerepét, hogy megvédhesse Európát az egyre növekvő migrációs nyomástól.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- CALVO SALGADO, LUÍS MANUEL ET AL. (2009): Historia del Instituto Español de Emigración. La política migratoria exterior de España y el IEE del franquismo a la transición. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración
<https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/34786/1/HistoriaInstiEspEmigr.pdf> (Letöltve: 2020.02.12)
- CANABATE PÉREZ, JOSEP (2014): La Ley de Emigración de 1907. Un ejemplo de intervencionismo científico. IUSLabor 2/2014
<https://studylib.es/doc/6876892/la-ley-de-emigraci%C3%B3n-de-1907.-un-ejemplo-de-intervencionismo> (Letöltve: 2020.02.28)
- CASANOVA, JULIÁN – GIL ANDRÉS, CARLOS (2017): Breve historia de España en el siglo XX, ArielQuintaesencia, Barcelona.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, ANTONIO – BULLÓN DE MENDOZA, ALFONSO Y GÓMEZ DE VALUGERA – ESTÍBALIZ RUIZ DE AZÚA Y MARTÍNEZ DE EZQUERECOA – SECUNDINO-JOSÉ GUTIÉRREZ ÁLVAREZ (Eds.) (1996): Documentos de historia contemporánea de España, Editorial ACTAS, Madrid.
- GARCÍA-NIETO, MARÍA CARMEN – DONÉZAR, JAVIER MARÍA (1975): Bases documentales de la España contemporánea Volumen XI: La España de Franco 1939-1973, Gadiana, Madrid.
- HARSÁNYI IVÁN (1997): Egy eszmerendszer – két diktatúra a 20. századi Spanyolországban. In: Akik nyomot hagytak a 20. századon. Diktátorok, diktatúrák, Napvilág Kiadó, Budapest.
- HARSÁNYI IVÁN (1999): Választások a 20. századi Spanyolországban In: Anderle Ádám (szerk.): Stációk. Erdély – Európa – Latin-Amerika. Tanulmányok Wittman Tibor emlékére. Hispánia Kiadó, Szeged.

- JULIÁ, SANTOS (1995): Liberalismo temprano, democracia tardía: el caso de España. In: Dunn, John (ed.): Democracia. El viaje inacabado. (508 a. C.–1993 d. C.) Tusquets Editores, S.A., Barcelona.
- Ley de emigración de 1907 In: Gaceta de Madrid, 22 de diciembre de 1907, Año CCXLVI. – Núm. 356 Elérhető:
<https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1907/356/A01085-01088.pdf>
- Ley de Emigración y disposiciones complementarias – Texto refundido de 1924. Elérhető:
<https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1925/017/A00214-00238.pdf>
 (Letöltve: 2020.03.01)
- LILLO, NATACHA (2006): La emigración española a Francia a lo largo del siglo XX: una historia que queda por profundizar, Migraciones y Exilios, 7-2006
- ORMOS MÁRIA – HARSÁNYI IVÁN (2001): Mussolini – Franco, Pannonica Kiadó.
- RÓDENAS CALATAYUD, CARMEN (1997): Emigración exterior y mercado de trabajo en España (1960-1985) - artículo Exils et migrations ibérique au XXe siècle Année 1997 3-4. Letöltés helye:
https://www.persee.fr/doc/emixx_1245-2300_1997_num_2_3_1101
 (Letöltve: 2020.02.24)
- SÁNCHEZ MARÍN, ÁNGEL LUÍS (2014): “El instituto de Reformas Sociales: origen, evolución y funcionamiento”, Revista Crítica de Historia de las Relaciones Laborales y de la Política Social, nº 8 (mayo 2014)
- TABANERA GARCÍA, NURIA (1999): La política migratoria española entre la dictadura y la República (1923-1936): Tutela y repatriación del emigrante español en América Latina, Année 1999, núm. 7, pp. 73-93
https://www.persee.fr/doc/emixx_1245-2300_1999_num_2_7_1030
 (Letöltve: 2020.03.02.)
- TOWNSON, NIGEL (ed.) (2009): España en cambio. El segundo franquismo, 1959-1975, Siglo XXI, Madrid.
- VILAR RAMÍREZ, JUAN BAUTISTA (2000): Las emigraciones españolas a Europa en el siglo XX: algunas cuestiones a debatir pp. 131-159. In: Migraciones & Exilios: Cuadernos de la Asociación para el estudio de los exilios y migraciones ibéricos contemporáneos, ISSN 1577-3256, Nº. 1, 2000
- ZALAI ANITA (2016): „Híd” diktatúrából demokráciába – a 60-as évek kaleidoszkópja Spanyolországban 141-146. o. In: A mi Santeránk –

Tanulmányok Dornbach Mária 70. születésnapjára, Szeged ISBN:
978 963 315 296 6

ZALAI ANITA (2011): Politikai pártok Spanyolországban, Belvedere
Meridionale, Szeged

ZSINKA LÁSZLÓ (2012): Európa akkor és most. Az Alapító Atyák és a jelen
dilemmái.

http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/1156/1/Zsinka_2012g.pdf (Letöltve:
2020.02.28)

RECENZÍÓ MATHIAS M. SIEMS: A WORLD WITHOUT LAW PROFESSORS C. TANULMÁNYÁHOZ

Szita Natasa¹

A Mark Van Hoecke által szerkesztett *Methodologies of Legal Research: Which Kind of Method for What Kind of Discipline?*² című monográfia 2011-ben jelent meg. E kötet részét képezi Mathias M. Siems *A World without Law Professors* („A világ jogászprofesszorok nélkül”) című tanulmánya.³

A mű szerzője azzal a gondolattal játszik el, hogy mi történne a jogi kutatással és a jogi oktatással, ha nem lennének jogászprofesszorok.⁴ A szerző ezzel kapcsolatban azt veti fel, hogy a jogászprofesszorok eltűnésének súlyos következményei lennének az oktatásra és kutatásra, mind a joggyakorlatra és a gazdasági életre egyaránt. Megemlíti azonban azt is, hogy az egyetemi, valamint intézményi jogi oktatás hasznossága már sokszor megkérdőjeleződött. Jürgen Ostertag 1993-ban megfogalmazott hasonlata szerint az elméleti jogi oktatás olyan, mintha az autósiskolákban megtanítanák, hogyan működik az autó, majd kiengednék a tanulókat a forgalomba.

A jogi oktatás megreformálására két irányzat alakult ki. Az egyik szerint a jogot ismételen „inas” rendszerben kellene tanítani. A szerző

¹ Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog-és Államtudományi Kar, doktoranduszhallgató. A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományok Művek Tára oldalán: <https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=10072766&view=simpleList>

² Magyarul: *A jogi kutatás módszertana: Milyen típusú módszerek alkalmazhatók az egyes tudományágakban?* Szerkesztő: Mark Van Hoecke. Hart Publishing Ltd., Oxford

³ A recenzióban említett szerzőkről: Mathias M. Siems 2011-től 2019-ig a Durham Egyetemen oktatott kereskedelmi jogot, 2019 januárjától pedig a firenzei központú Európai Egyetemi Intézetben oktat. Fő kutatási területei a pénzügyi jog, az összehasonlító közjog kutatási módszerei, valamint a joggazdaságtan. Mark Van Hoecke a londoni Queen Mary Egyetem összehasonlító közjog professzora. Többek között foglalkozott a bírói jogértelmezés szabadságával, a jog általános elveivel; jelenlegi kutatásai pedig az összehasonlító jog és jogi kutatás elméleti és módszertani kérdéseivel foglalkoznak.

⁴ Jogi professzor alatt azokat érti, akik kutatnak és oktatnak valamely jogi egyetemen, ide nem értve azokat a gyakorló jogászokat, akik a munkájuk mellett elkötelezettek a tanítás és esetlegesen a kutatás iránt, továbbá a jog iránt érdeklődő, más tudományterületen tevékenykedő oktatókat.

szerint viszont a jelentősen növekvő joganyag miatt nem lehet feltételezni, hogy így mindent megtanulnának munka közben a diákok. A másik – már jóval éltszerűbb – modellben olyan jogi karokon folyna az oktatás, ahol az oktatók gyakorló jogászok lennének, nem pedig elméleti szakemberek. Ez részben már működik az Egyesült Államokban, ahol a jogi egyetemeken szakirányok vannak. Az Egyesült Királyságban pedig az LLB (angol elnevezés: *Bachelor in Laws and Legislation*) fokozattal azonosnak tekintik, ha a jogi végzettséggel nem rendelkező diplomás elvégez egy egyéves képzést. Ezzel szemben a kontinentális Európában elképzelhetetlen, hogy a jogi képzés az egyetemi kereteken kívül valósuljon meg.

A *common law* és a római–germán jogrendszerek tudományos és történelmi háttéréből eredő különbségét azonban a szerző szerint nem kell eltúlozni, a hangsúlyok a jogi oktatás területén ugyanott vannak. Az egyetemi kurzusok Németországban és az Egyesült Királyságban egyaránt a törvényhozásról, a jogi szabályozásról, az iránymutató bírósági döntésekről és az ezen szabályok alapján megoldott jogesetekről szólnak. A kontinentális jogrendszerben a gyakorló jogászok is ugyanolyan színvonalú oktatást tudnának biztosítani, mint a mostani rendszer. Valójában sok országban már most is gyakorló jogászok tanítanak a jogi egyetemeken. Mindezek alapján az a következtetés vonható le, hogy az ilyen iskolák azonos színvonalú képzést adnának a jelenlegivel. Természetesen azonban lennének eltérések.

Egyrészt, az ügyvédek, bírók és ügyészek a fogalmak, valamint az egyes jogintézmények elvont értelmezésével kevesebbet foglalkoznának, helyette az érvelésre, meggyőzésre fektetnék a hangsúlyt. Ennek előnye lehet, hogy így jóval gyakorlatiasabb tudást szerezhetnek a leendő jogászok és nőne a hallgatók joggyakorlaton töltött ideje. (Felveti a szerző azt is, hogy a gyakorló jogászok esetleg, – a munkaerőpiaci verseny csökkentése érdekében – kevesebb jogászt képeznének, mint a jelenlegi rendszerek.)

A jogi oktatás során nemcsak a jogszabályok elsajátítására kellene törekedni, hanem a hallgatók szabadelvű gondolkodására is, amely magában foglalja többek közt a fogékonyságot, erkölcsi tapasztalatot és az önálló véleményalkotást is. Ez természetesen megvalósítható lenne az egyetemi kereteken kívül is, hiszen a gyakorló jogászok ezt hatékonyan tudják közvetíteni. Azonban vannak olyan oktatott tárgyak, amelyeket a gyakorló jogász oktatók nehezen tanítanak, hiszen vagy nincsen elég idejük, vagy nem érdeklődnek ezen témák iránt. Tipikusan ilyen tárgyak a jogfilozófia, jogtörténet, jogszociológia, jog és gazdaság, vagy a jog és vallás. Ezek hiánya egy jogászprofesszorok nélküli világban megszüntethető lenne azáltal, hogy

másik iskolák (karok) vennék át a tárgyak oktatását. Vagy akár előfeltétellé is tehetnék a diploma megszerzéséhez ezeknek a joggal szoros összefüggésben lévő tudományterületeknek az elsajátítását, továbbá az is megoldás lehet, ha külsős előadókat hívnak. Konklúzióként megállapítja a szerző, hogy a gyakorlati jogi oktatás mind a *common law*, mind pedig a római-germán jogrendszerben működőképes lenne.

A tanulmány elemzi továbbá, hogy a professzorok „eltűnésének” milyen hatásai lennének a jogi kutatásra. A jogi kutatás több típusát különbözteti meg a szerző: az önérdékű kutatást (angol elnevezés: *self-interested research*), az elméleti kutatást (angol elnevezés: *doctrinal research*) és a széleskörű kutatást (angol elnevezés: *deep research*).

Az önérdékű kutatásnak szintén két vonatkozása van. Az egyik az, amikor a saját szakmai előmenetele érdekében kutat valaki, a másik pedig, hogy a választott téma kidolgozása, megírása a kutató önkifejezési formája. Jogászprofesszorok nélkül biztosan lennének olyanok, akik kizárólag belső indíttatásból publikálnának, így az első típusba tartozó készítés valószínűleg megszűnne. Továbbá, az elméleti kutatás jelentősen befolyásolja az egyes jogrendszereket. A tankönyvek, esetgyűjtemények a jövő jogászaik képzésében fontos szerepet játszanak, a kommentárok és a jogesetekről készült tanulmányok pedig hasznosak lehetnek a bírák és a jogalkotó számára, valamint egyéb kutatások során is felhasználhatóak. Az elméleti kutatás nem szakadna meg a jogprofesszorok eltűnésével, mivel bizonyos mértékig más jogászok kitöltenék az űrt. A gyakorló jogászoknak is szükségük lenne az oktatáshoz tankönyvekre, valamint kereslet továbbra is lenne kézikönyvekre, kommentárokra, így ezek írása elengedhetetlen. Manapság gyakori, hogy az egyetemeken teljes munkaidőben kutató jogászok jól fizetett kutatási asszisztensként is dolgoznak bírók vagy a kormányok mellett. Abban az esetben viszont, ha nem lennének kutatók, akkor olyan tanácsadókat lehetne alkalmazni a bíróságokon, mint például az amerikai vagy német legfelsőbb bíróságokon (megemlítendő, hogy ilyen szakemberek dolgoznak ma Magyarországon is a Kúrián és az Alkotmánybíróságon egyaránt). Mindent egybevetve ez a fajta kutatás a professzorok nélküli világban is fennmaradna, bár feltehetően a súlya csökkenne.

A széleskörű kutatás pontos meghatározása nem egyszerű. Ezt a szerző a tudományterületeken átívelő, interdiszciplináris kutatásnak tekinti. Mivel az elméleti kutatást a gyakorló jogászok is el tudják végezni, a széleskörű kutatásnak túl kell lépnie, meg kell haladnia azt. A legjobb példa

erre a jogfilozófia, a jogszociológia, a jog és a gazdaság vagy a jog és a vallás területein végzett kutatások.

Valószínűtlen lenne azt gondolni, hogy a fent felsorolt kutatások közül mindegyik fennmaradna, ha a professzorok egyik pillanatról a másikra eltűnnének. Azonban felvet a szerző egy érdekes lehetőséget. Mi lenne abban az esetben, ha az oktatók nem eltűnnének, hanem csak másik karon kellene állást keresniük és meg kellene győzniük más területen tevékenykedő tudósokat, hogy a kutatásukat megéri folytatni? Elméletben ezen a teszten átmennének a jogtudósok, hiszen a jogtörténészek a történelem, a jogfilozófusok a filozófia területére mehetnének. Ennek egyik előnye lenne, hogy sokkal változatosabb jogi témájú kutatások születhetnének. Persze hátrányként jelentkezhet, hogy egyéb, társadalomtudományok területén dolgozók úgy tekintenének a jogra, mint kormányzati eszközre, és nem értékelnék önmagában. Tehát a széleskörű jogi kutatások fennmaradnának, azonban az egyetemek más – a joggal szoros összefüggésben lévő – karain folytatódtnának.

Mindezek alapján le lehet szögezni, hogy a jogászprofesszorok nélküli világban a jogi oktatás és kutatás fennmaradna, de kétségtelenül lennének változások. Egyes álláspontok szerint ezek a változások előnyösen hatnának mind az oktatásra, mind pedig a kutatásra. Ez természetesen nem azt jelenti, hogy a legjobb lenne, ha szélnek eresztenék az oktatókat. Hiszen a felvázolt lehetőségek megvalósulása komoly problémát okozna, az oktatásnak és a kutatásnak egyes területei biztosan megszűnnének. Továbbá az sem valószínű, hogy a professzorok nélküli világ az oktatásért és kutatásért felelős intézmények elkülönüléséhez vezetne, mivel ellentétes lenne az egyetemek lényegével. A német modell szerinti egyetemeken jellemzően egységet alkot az oktatás és a kutatás, és ehhez hasonlóan az angolszász egyetemeken is az a felfogás jelenik meg, hogy a kutatás vezeti az oktatást, tehát szoros összefüggés van a kettő között. A tanulmány alapján azonban megállapítható, hogy lehetséges a két funkció, az oktatás és a kutatás elválasztása. Ez következik a mai rendszerek változatosságából is. Vannak olyan oktatók, akiknek nincsen kutatási kötelezettségük, és a legtöbb egyetemen pedig az oktatásban gyakorló jogászok is részt vesznek. Emellett persze dolgoznak olyan intézeti kutatók, akiknek pedig nem kell tanítaniuk.

Végkövetkeztetésként megállapítja a szerző, hogy megoldható a leendő jogászok képzése kizárólag gyakorló jogászok által, valamint, hogy az elméleti jogi kutatást nem csak az egyetemek főállású oktatói végezhetik, hanem ügyvédek, bírák, ügyészek vagy más területen dolgozó jogászok is.

Emellett hangsúlyozza, hogy a leíró jogi kiadványokból már jelenleg is túlkínálat van, a professzoroknak a széleskörű jogi kutatásokat kellene előnyben részesíteniük, és eközben minél inkább együtt kell működni más tudományterületek szakértőivel.

Véleményem szerint az előbbieken bemutatott tanulmány nagyon érdekes felvetést vizsgál meg a jogi oktatással és kutatással kapcsolatosan. Fontos az a következtetés, hogy a sok szempontból különböző *common law* és a római–germán jogrendszer oktatása nem mutat olyan jelentős eltéréseket, a hallgatók képzése során azonos metódust követnek a tanmenetek. A magyar jogi oktatásról elmondható, hogy az egyetemeken nem csak főállású oktatók dolgoznak, hanem jelentős számban tanítanak gyakorló jogászok. Ez emeli az oktatás színvonalát, hiszen sok esetben más nézőpontból közelítik meg az eseteket, gyakorlatorientáltabbak az általuk tartott órák. Emellett jellemző Magyarországon, hogy az egyetemek különböző karairól érkeznek oktatók egy-egy speciális kurzus megtartására. Tehát vegyes oktatási rendszer alakult ki, ahol a főállású oktatók mellett gyakorló jogászok is részt vesznek a leendő jogászgenerációk kinevelésében. Álláspontom szerint a vegyes oktatási rendszer nagy előnye lehet, – a többféle oktatási módszer alkalmazása és a különböző szemléletmódok mellett – hogy rugalmasságot is ad az oktatásnak, hiszen más tapasztalatokkal, ötletekkel rendelkeznek a különböző tudományterületről, illetve munkahelyekről érkező oktatók. Ennek kiemelt szerepe lehet egy olyan, az egész oktatási rendszert – beleértve az egyetemi képzést is – kihívások elé állító helyzetben, mint az új típusú koronavírus-járvány. Az oktatási intézmények egyik napról másikra történő bezárása gyors reagálást kíván. A digitális technológia alkalmazása, az azon keresztül történő hatékony, figyelemfelkeltő oktatás és a vizsgáztatás megvalósításához kreativitásra és együttműködésre van szükség. A váratlan helyzet miatt kialakulóban lévő új módszerek, a modern technológiai eszközök jobb kihasználása hosszú távon az oktatás minőségének javulását és szélesebb körhöz való eljutását fogják eredményezni.

LAPSZÁMUNK LEKTORAI

ANTAL GÁBOR – Eötvös Loránd Tudományegyetem, Bölcsésztudományi Kar, Történelemtudományi Doktori Iskola, doktorjelölt

BARANYI EMESE ZSUZSANNA – Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, doktoranduszhallgató

FARKAS ATTILA – Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Politikatudományi Doktori Iskola, doktoranduszhallgató

GOMBOS JARMO – Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, doktoranduszhallgató

DR. HARANGOZÓ DÁNIEL – Külügyi és Külgazdasági Intézet, külső szakértő

HÉDER KLÁRA – Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Rendészettudományi Kar, Rendészettudományi Doktori Iskola, doktoranduszhallgató

DR. NOGEL MÓNIKA – Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, egyetemi adjunktus

PÁLFI LÁSZLÓ – Eötvös Loránd Tudományegyetem, Bölcsésztudományi Kar, Történelemtudományi Doktori Iskola, doktoranduszhallgató

SCHVÉD BRIGITTA KINGA – Pécsi Tudományegyetem, Bölcsészettudományi Kar, Interdiszciplináris Doktori Iskola, doktoranduszhallgató

DR. SZALAY GÁBOR – Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskolája, doktoranduszhallgató

DR. TELEKI BÁLINT – Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatástudományi Doktori Iskola, doktoranduszhallgató

TÓTH LÁSZLÓ – Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogi Tudományi Kar, Politikatudományi Doktori Iskola, doktoranduszhallgató

TÓTH NIKOLETT – Budapesti Corvinus Egyetem; Külügyi Műhely Alapítvány, kuratóriumi tag

TÓTH ZOLTÁN BALÁZS – Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatástudományi Doktori Iskola, doktoranduszhallgató; Külügyi Műhely Alapítvány, főszerkesztő

DR. WÁGNER TAMÁS ZOLTÁN – Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Doktori Iskola, doktoranduszhallgató; Kisebbségi Jogvédő Intézet, jogász