



*De iuris prudentia et iure publico*

JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT

www.dieip.hu | www.dieip.com

---

V. évfolyam

2011/3. szám

---

*Kiadja:*

**Szegedi Tudományegyetem**

**Állam- és Jogtudományi Kar**

Politológiai Tanszék

dieip@dieip.hu

*Cím:*

6722

**Szeged**

Rákóczi tér 1.

Tel. / fax: 62/544-386

**Főszerkesztő: Paczolay Péter**

*Társszerkesztők:*

*Tóth J. Zoltán*

*Fejes Zsuzsanna*

*Kovács Endre Miklós*

Technikai szerkesztő:

Bunda Péter

**HU ISSN: 1789-0446**



## Tartalomjegyzék

<b>Csatlós Erzsébet:</b>	
A szektorelmélet és az Arktisz – Múlt. Jelen. Jövő? .....	2
<b>Császár Mátyás:</b>	
A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés intézményi jogi aktusai a Lisszaboni Szerződés előtt és után .....	29
<b>Koncsik Anita:</b>	
A petítorius birtokvédelem gépi modellezéséről .....	74
<b>Merkovity Norbert:</b>	
A New Public Managementtől a Digital Era Governance-ig – Kormányzás paradigmák a nyolcvanas évektől a millenniumi évekig.....	100
<b>Pintér Beatrix:</b>	
Pénzmosás a nemesfém-kereskedelemben .....	121
<b>Radics, Olívia:</b>	
Campaign Finance Law and Corporate Political Speech in the United States in Light of Citizens United v. FEC .....	138
<b>Rixer Ádám:</b>	
A helyi igazgatás egyes kérdései Oroszországban .....	164
<b>Szathmáry Zoltán:</b>	
Műholdvevő készülékekkel történt visszaélések büntetőjogi kérdései.....	195
<b>Tárczy, Edit Zsuzsanna:</b>	
Unfair commercial practices in the Eastern and Central European Member States of the EU .....	212
<b><i>Konferenciabeszámolók:</i></b>	
<b>Karsai András:</b>	
A „Települési önkormányzatok lehetőségei a zaj elleni küzdelemben – a helyi rendelet-alkotás keretei” című szakmai konferenciáról ( <i>konferenciabeszámoló</i> ) .....	239
<b>Sulyok Márton:</b>	
Alkotmányozás Magyarországon: Példák, lehetőségek, visszhangok, tanulságok – Fókuszban: az összehasonlító alkotmányjog szerepe az alkotmányfejlesztésben ( <i>konferenciabeszámoló</i> ) .....	249
<b><i>Recenziók:</i></b>	
<b>Babják Ildikó – Fedeles Tamás:</b>	
Nótári, Tamás: Bavarian Historiography in Early Medieval Salzburg ( <i>recenzió</i> ).....	279
<b>Boóc Ádám – Sándor Pál László:</b>	
Nótári Tamás: Marcus Tullius Cicero összes perbeszédai ( <i>recenzió</i> ) .....	286
<b>Császár Kinga:</b>	
Az egyházak és a polgári állam – Herger Csabáné: Polgári állam és egyházi autonómia a 19. században ( <i>recenzió</i> ).....	292

Csatlós Erzsébet PhD-hallgató,  
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar  
Nemzetközi Jogi és Európa-jogi Tanszék

## A szektorelmélet és az Arktisz

### Múlt. Jelen. Jövő?

Oroszország 2007 nyarán kitűzte titánzászlaját az Északi-sark kontinentális talapzatára, és deklarálta az általa vélt jogokat. Azóta a nemzetközi közvélemény állandó szereplője az Arktisz és annak kincsei, a globális felmelegedés által okozott jégolvadás, és annak következményeként megindult állandó érdeklődés a térség iránt: vajon kié az Arktisz és annak minden kincse, előnye? Egyáltalán beszélhetünk-e arról, hogy bármely államhoz is tartozna a jelenleg hatályos tengerjogi szabályok által lefedett területen túlmenően? Számos félreértés származik egy több, mint 100 éve született ötletből, a szektorelméletből, amely némely hazai szakirodalomban még ma is az Arktisz területével területszerzési jogcímként összekapcsolt fogalomként jelenik meg.

A jelen tanulmány célja a területszerzési jogcímként számon tartott szektorelmélet jogi helyzetének tisztázása, az eseteleges félreértések elosztatása és az Arktisz esetében a múltban, a jelenben, és esetlegesen a jövőben játszott szerepének áttekintése.

### 1. Bevezetés

Az északi sarkköri vízi területek az elmúlt száz évben kezdtek igazán érdekessé válni területszerzési szempontból, és ekkorra tehető a nemzetközi viták születése is, amelyek a területet azóta is övezik. A XIX. század során számos expedíció indult, amelyek eredményeként részletes térképek születtek a területről, amelyeket a felfedezők rendszeresen az államuk nevében az adott állam területének deklaráltak. Egészen addig senki sem foglalkozott ezekkel az igényekkel, amíg a térséget lakhatatlan jégtömbnek hitték, azonban mihelyt fény derült arra, hogy az Arktisz milyen stratégiai, hajózási potenciált jelent, illetve, hogy milyen értékes nyersanyagok forrása, heves jogviták robbantak ki a jéggel borított vízterület uralom alá vonása és hovatartozása körül.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> FENWICK, Charles G.: *International Law*. Appleton-Century-Crofts, New York, 1965. 416-417. o.

Az Északi-sarkkörön túl számos szigetet felfedeztek, azonban a jeges vizek, valamint a zord körülmények nem igazán kedveztek annak, hogy a terület megszerzésével járó előnyöket ki tudják használni, illetve hogy uralmukat megfelelő módon reprezentálják az adott területen.

Ekkor merültek fel igazán a *földrajzi egybefüggőségen* alapuló elméletek, amelyeket először a XVIII. század során, az afrikai gyarmatosítások idején alkalmaztak, hogy a part menti kisebb enklávékhoz újabb és újabb területeket csatolhassanak.<sup>2</sup> Leginkább azonban a tengeri területek, és mindenekelőtt a kontinentális talapzat jogintézményének keretei között használták fel őket, mint területszerzési jogcím: a megszerezni kívánt területet a felfedezés jogcíméhez hasonlóan a saját államterületük folytatásaként tekintettek, és ezen a jogcímen vonták a joghatóságuk alá.<sup>3</sup>

Ennek nyomán, az arktiszi területi viták, szigetek hovatartozását alapuló problémák kizárása érdekében született meg a lehetséges megoldás egy kanadai szenátor fejében. *Pascal Poirier* egy 1907-es szenátusi ülésen tárta a plénum elé az elképzelését, amely *szektorelmélet* néven látott napvilágot és írta be magát a nemzetközi jog tudományába. Célja az volt, hogy formálisan deklarálja az országtól északra eső területek feletti szuverenitás képzetét egészen az Északi-sarkig. Elmélete szerint azoknak az *államoknak*, amelyeknek a területe átnyúlik az Arktisz térségébe – vagyis az öt Arktisz-államnak –, *joga van minden, tőle északra eső szárazföldi területre, szigetre függetlenül attól, hogy azokat már fölfedezték, vagy sem*. Ez gyakorlatilag minden jövőben felfedezésre kerülő sziget feletti szuverenitást a parti államnak tulajdonít. Szerinte ez a jog azon a földrajzi kapcsolaton alapul, ami az államterület és az igényelt terület között fennáll.<sup>4</sup> Ez azért volt szükséges, mert a jogszerű területszerzési módok egyike sem volt alkalmazható ezeken a hideg égövi területeken, az elmélete alkalmazásával viszont Kanada például a 60-142 nyugati hosszúsági körök és az Északi-sark által meghatározott háromszöglegű térségre kiterjeszthette a szuverenitását, amelyet a Belügyminisztérium már egyébként is 1904-óta térképen kanadai területnek jelölt.<sup>5</sup>

Olyan terület megszerzése ugyanis, amely azelőtt nem állt más állam szuverenitása alatt – mint az Arktiszon található szigetek– okkupáció jogcímén lehetséges. Ilyen esetekben

---

<sup>2</sup> KOVÁCS, Péter: *Nemzetközi jog*. Osiris, Budapest, 1997. 258. o.; SHAW, Malcom N.: *International Law*. Cambridge University Press, 2003. 456. o.

<sup>3</sup> INCH, Donald, R.: An Examination of Canada's Claim to Sovereignty in the Arctic. *Manitoba Law School Journal*, Vol. 1. 1962-1965. 48-49. o.

<sup>4</sup> 1906-7 Debates, Senate, Canada, 266 o. in: HEAD, Ivan: Canadian Claims to Territorial Sovereignty in the Arctic Regions. *McGill Law Journal*, Vol. 9., No. 3. 1963.p. 203-204.; CASTEL, J.-G.: *International Law*. 3<sup>rd</sup> Edition, Butterworths, Canada, 1976. 160-161. o.

<sup>5</sup> TIPSON, Frederick: Canadian and Soviet Arctic Policy: an Icy Reception for the Law of the Sea? *Virginia Journal of International Law*, Vol. 16, No. 3, 1975-1976. 611. o.

az addigi „senki földje”, egy állam szuverenitása alá fog tartozni, ha az adott állam a felségjoga jeléül nemcsak formálisan, hanem ténylegesen is birtokba veszi azt, akár csak kis részben is.<sup>6</sup> A „területfenségiség – ahogy Toghze Gyula fogalmazott – ugyanis a tényleges birtoklás által tartatik fenn, és megszűnik a terület elhagyása következtében, a birtoklás tényének (*corpus*) és szándékának (*animus*) megszűnése folytán”.<sup>7</sup> Az Arktiszon azonban minél inkább északra haladunk, annál több olyan terület van, amelyre ezen a jogcímen nem tudták kiterjeszteni az államok a szuverenitásukat a terület fizikai korlátai miatt.<sup>8</sup> Az okkupáció, mint területszerzési jogcím azért nem áll meg, mert az *animus possidendivel* szemben – ami nyilvánvalóan megvan – a *corpus possidendi* hiányzik: lényegileg lehetetlen volt ott bármiféle szuverenitás fennállását kifejező emberi létesítményt meghonosítani, és így állami szuverenitás alá vonni, nem lehet megvédeni más államok területszerzési kísérleteivel szemben. Ezen a tényen az sem változtat, hogy az effektív okkupáció követelménye nem abszolút érvényű, elég, ha az igényelt terület egy részén sikerül valamilyen jellegű szuverenitást gyakorolni, ugyanis az Északi-sarkvidéken még ezt a csekélynek tűnő követelményt is igen nagy nehézségekbe teljesíteni, ahogy Kelet-Grönland ügyében is láthattuk.

Poirier elmélete szerint öt állam állhatott elő területköveteléssel, amelyet oly módon döntöttek el, hogy a partvonalak határon elhelyezkedő pontját a hosszúsági fokok mentén összekötve az Északi-sarkkal az így kapott háromszögletű területek képezték egy-egy állam arktiszi területét.<sup>9</sup> [1. ábra] Ezeket a hosszúsági és szélességi körökkel meghatározott háromszögeket más néven szektoroknak nevezik, innen ered a területszerzési jogcím elnevezése. Így tulajdonképpen azt mondhatjuk, hogy az igénytel fellépő államok kvázi a tengerparti területeik

1. ábra. ábra Az Arktisz szektorok szerinti felosztása

Forrás: KOVÁCS: i.m. p. 196.



<sup>6</sup> Lásd, *Eastern Greenland case* (Denmark/Norway) (1933) P.C.I.J. (Ser A/B) No. 53. [a továbbiakban: *Eastern Greenland case*] 46. o.; BREITFUS, L. L.: Die Lektoreneinteilung der Arktis im Zusammenhang mit dem zuerwartenden transarktischen Luftverkehr. in. LAKHTINE, W.: Rights Over the Arctic. *American Journal of International Law*, Vol. 24., 1930. 704. o.; HEAD: Canadian Claims to Territorial Sovereignty in the Arctic Regions. 205. o.

<sup>7</sup> TEGHZE, Gyula: *Nemzetközi jog*. Városi Nyomda, Debrecen, 1930. 239. o.

<sup>8</sup> BROWNLIE, Ian: *Principles of Public International Law* Third Edition. Clarendon Press Oxford. 1979. 143. o.

<sup>9</sup> DUPUY, Pierre- Marie: *Droit International Public*. 16<sup>e</sup> Edition, Dalloz, 2002. 36. o.; TIPSON: i.m. 610. o.; ROSENKRANZ: i.m. 26. o.; CRUICKSHANK, David A.: Arctic Ice and International Law: The Escamilla Case. *Western Ontario Law Review*, Vol. 10. 1971. 183-184. o.

meghosszabbításaként kivetítették a szuverenitásukat egészen az Északi-sarkig, a többi állam pedig ezt csendben konstataálta. Úgy is tekinthetjük, hogy hallgatólagosan beleegyeztek az ilyen módon megvalósuló területszerzésbe.

## 2. A múlt: az Arktisz-államok és a szektorelmélet

### 2.1. Kanada és a szektorelmélet

Hivatalosan *Poirier* Arktiszra vonatkozó szektorelmélete egy egyemberes idea volt, a szenátor azonban nem adta fel: 1909-ben ismét a Szenátus elé vitte az északi területek jogi helyzetére vonatkozó elképzeléseit, de most a szektorelmélet konkrét protezsálása nélkül, sőt, ezzel ellentétesen az okkupáció fontosságát hangsúlyozta, illetve a joghatóság gyakorlását, mint a szuverenitás valós jelenlétének a bizonyítékát.<sup>10</sup> Egy 1909-ben tartott beszédében négy területszerzési jogcímre hivatkozik, amely alapján Kanada északi területekre tarthat igény: felfedezésre, cesszióra, okkupációra, valamint utolsóként, az előzőek által meg nem szerezhető esetekben, mintegy kiegészítő jogcímként, a szektorelméletre. Elméletét *Bernier*, kanadai hajóskapitány tapasztalataira alapította, aki beszámolt az északi területeken tapasztalt hajózási és területszerzési nehézségekről.<sup>11</sup> Két évvel az ominózus felszólalás után *Bernier* azon volt, hogy megalakítsa az ún. *Arktisz-klubbot*, vagyis összehívja azt az öt államot, amelynek a szektorelmélet alapján jogosult szektorra, és ezzel a formális találkozóval gyakorlatilag szentesíthetnék a szektorelmélet létjogosultságát. A klub megszervezésére, illetve a találkozó létrejöttére soha nem került sor.<sup>12</sup>

*Poirier* azzal védte álláspontját, hogy szerinte ez a földrajzi megosztás az egyetlen lehetséges megoldás arra, hogy az érdekelt államok között ne legyen feszültségforrás az északi szárazföldek területi hovatartozása.<sup>13</sup> Nem vetette el a *terra nullius* esetében az effektív okkupációra alapított területszerzést, egyszerűen csak megoldást talált az addig megoldhatatlan problémára: biztosítani a területszerzést olyan térségen is, ahol a tényleges foglalás nem valósulhat meg a fizikai korlátok miatt. Érvelését nemcsak kanadai érdekekkel támasztotta alá, hanem példaként említette, hogy Angliának és Franciaországnak a Szahara

---

<sup>10</sup> Lásd, INCH: i.m. 43. o.

<sup>11</sup> 1909-10 Debates, Senate, Canada, 179-184 o.. in: HEAD: i.m. 207. o.; CASTEL: i.m. p. 161.; Lásd még, JESSUP, David, Eric: J. E. Bernier ad the Assertion of Canadian Sovereignty in the Arctic. *American Review of Canadian Studies*, Vol.38., Issue 4., December 2008. 409-427. o.

<sup>12</sup> HEAD: i.m. 207. o.; CASTEL: i.m. 164. o.

<sup>13</sup> HEAD: i.m. 207-208. o.; CASTEL: i.m. 162. o.; JOHNSTON, V.: Kenneth: Canada's Title to the Arctic Islands. *Canadian Historical Review*, Vol. 14., No. 24, 1933. 25. o.

sivatagi területére vonatkozó területszerzési igénye is megoldódna a szektorelmélet alkalmazásával.<sup>14</sup> *Cartwright* szenátor *Poirier* felszólalását úgy kommentálta, hogy teljesen felesleges az elmélet alkalmazása, hiszen bizonyos szigetrészeken sikerült állomásokat létesíteni, ráadásul a vámszabályok kiterjesztése a szóban forgó térségre ténylegesen is biztosítja a kanadai szuverenitás jelenlétét.<sup>15</sup>

A Szenátus *Poirier* javaslatát ugyan elvetette, még szavazásra sem bocsátották, az Alsóházba pedig még napirendi pontként el sem jutott el, viszont állandó helyet vívott ki magának az Arktisz történetében azzal, hogy arra inspirálta az államokat, hogy az Arktiszt állami szuverenitásuk alá vonni, csak megfelelő nemzetközi jogi jogcímet kell hozzá találniuk, amely elegendő támogatást nyer a nemzetközi jogközösségtől.

Kanada hivatalosan sosem foglalta nemzeti jogszabályba a szektorelméletre alapozott szuverenitás-kiterjesztését, holott volt idő, amikor az elméletre alapozta az Arktisz területén gyakorolt jogait. Ennek első markáns jele 1924-ben mutatkozott meg, amikor tulajdonképpen az oroszok javára lemondott az egyébként orosz szektorban található Wrangel-szigettel kapcsolatos igényéről,<sup>16</sup> annak ellenére, hogy két évvel korábban még mereven ragaszkodott a területen szerzett jogaihoz,<sup>17</sup> amelyet a Szovjetunió szektorelméletre hivatkozva deklarált a magáénak. Az első hivatalos állásfoglalás, amelyből a szektorelmélet szerinti területfelosztás jelenik meg 1925. június 10-én született, amikor az akkori belügyminiszter, *Stewart*, az Alsóházban tartott beszédében bejelentette, hogy Kanada igényt tart a nyugati hosszúság 60-41. fokok között elhelyezkedő teljes Arktisz-területre.<sup>18</sup> A jogalap pedig akként lett megjelölve, hogy szűk körben nemzetközi jog íratlan szabályai lehetővé teszik olyan területek feletti tulajdonjog megszerzését is, amelyet nem vettek birtokba.<sup>19</sup> Az elv érvényesülését támasztja alá, hogy még térképen is kanadai területként ábrázolták az Északi-sarkvidék ezen részét. Mindez egyértelműen tanúsítja Kanada elköteleződését a szektorelmélet alkalmazása felé.<sup>20</sup>

---

<sup>14</sup> 1906-07 Debates, Senate, Canada, 273. o. in: HEAD: i.m. 208. o.; CASTEL: i.m. 162. o.

<sup>15</sup> 1906-07 Debates, Senate, Canada, 274. o. in: HEAD: i.m. 208. o.; CASTEL: i.m. 162. o.

<sup>16</sup> 1924 Debates, House of Commons, Canada, Vol. 2., 1110. o. in: HEAD: i.m. 208. o.; in: CASTEL: i.m. 165. o.

<sup>17</sup> 1922 Debates, House of Commons, Canada, Vol. 2., 1751.o. in: HEAD: i.m. 208.o.; CASTEL: i.m. 165. o.

<sup>18</sup> 1925 Debates, House of Commons, Canada, Vol. 4, 4084. o. in: HEAD: i.m. 208. o.; CASTEL: i.m. 163. o.; ROUSSEAU, Charles: *Droit International Public. Les Compétences*. Sirey, Paris, 1977. 210. o.

<sup>19</sup> 1925 Debates, House of Commons, Canada, Vol. 1. 1111. o. in: HEAD: i.m. 209. o.; CASTEL: i.m. 164-165 o..

<sup>20</sup> HUNTER MILLER, David: Political Rights in the Arctic. *Foreign Affairs*, Vol. 4. No. 47, 1925-26. 60. o.; SVARLIEN, Oscar: The Legal Status of the Arctic. *Proceedings of the American Society of International Law*, Vol. 52., 1958. 139. o.

1938-ban egyértelműen elfogadták a szektorelméletet, amikor a bányáügyi miniszter az Alsóházban tartott beszédében kifejtette, hogy semmilyen idegen hatalom nem kérdőjelezheti meg érvényesen Kanada szuverenitását az arktiszi területeken. Azzal érvelt, hogy a nemzetközi gyakorlat világos elveket fektetett le, amelyek alapján olyan területekre is kiterjeszhető a szuverenitás, ahol még sosem járt ember. Azt ugyan nem említette, hogy melyek ezek az elvek, csak utalt rá, hogy nem a szektorelmélethez kapcsolódnak.<sup>21</sup> Ugyanezen gondolatokat ismételte meg 1953-ban az akkori miniszterelnök, *St. Laurent*, amikor kijelentette, hogy semmi sem vonhatja kétségbe azt a tényt, hogy aktív okkupáció és tényleges szuverenitás-gyakorlás révén a kanadai fennhatóság egészen az Északi-sarkig kiterjed.<sup>22</sup> A szavai értelme azonban nem teljesen világos: mit ért aktív okkupáción és tényleges szuverenitás-gyakorláson, amikor ezzel a területtel pont az a probléma, hogy ezek a jogintézmények nem realizálódhatnak rajta, pont ezek kiküszöbölésére volt szükség a szektorelmélet alkalmazására. Ráadásul hogyan lehetne a jeget és a vizet okkupálni? Hiszen azáltal, hogy kijelentik, hogy a pólusig terjedő teljes területe kiterjed Kanada szuverenitása, gyakorlatilag azt állítják, hogy okkupálták a jeget és a nyílt tengert is.

A kérdésre az Egyesült Államok kanadai nagykövete, *Pearson* már az 1946-ban írt művében megadta a választ. Tényként deklarálja, hogy az Arktisz nagy része kanadai terület, és ezalatt nemcsak az északi szárazföldet kell érteni, hanem minden szigetet és fagyott tengervizet is, amely a partoktól az Északi-sarkig a határként megállapított hosszúsági fokok között található.<sup>23</sup>

Az előbbi kijelentések után teljes páfordulatot jelent a miniszterelnök 1956-os beszéde, amelyben azt állította, hogy a szektorelméletet sosem alkalmazták a jégre, kizárólag a szárazföldre. A tengert akkor is tengernek tekintik, ha be van fagyva, és akkor is, ha folyékony állapotú: a szektorelmélet szempontjából ez ugyanis lényegtelen, egyikre sem vonatkozik.<sup>24</sup> Ezután felmerülhet az emberben a kérdés: de akkor mégis mire alkalmazzák? Ugyanis ami szárazföld volt, azt okkupálták, ha nem is teljes területen, de bizonyos részen megteremtették az állami uralmat, ami az effektív okkupáció követelményének enyhülése után elégséges a foglaláson alapuló területszerzéshez; ami meg északabbra maradt az Arktiszon, az víz és jég.

---

<sup>21</sup> 1938 *Debates*, House of Commons, Canada, Vol. 3., 3080-3081 o. in: HEAD: i.m. 209. o.; CASTEL: i.m. 165. o.; ROUSSEAU: i.m. 216. o.

<sup>22</sup> 1953-54 *Debates*, House of Commons, Canada, Vol. 1., 700. o. in: HEAD: i.m. 209. o.; CASTEL: i.m. 165. o.

<sup>23</sup> PEARSON, Lester B.: Canada Looks Down North. *Foreign Affairs*, Vol. 24. 638. o.; ROUSSEAU: i.m. 210. o.; TIPSON: i.m. 611. o.

<sup>24</sup> 1956 *Debates*, House of Commons, Canada, Vol. 7., 6955. o. in: HEAD: i.m. 208. o.; CASTEL: i.m. 166. o.

1957-ben *Hamilton*, Kanada külügyminisztere próbálta helyretenni a dolgot többkevesebb sikerrel. Kifejtette, hogy a kontinentstől északra eső szigetcsoport Kanada területét képezi. Ide sorolja azokat a szigeteket is, amelyek nem szokványos fizikai jelleggel bírnak, vagyis jégből állnak, és állandóan mozognak a tenger felszínén. Majd levonja a következtetést: ezek a jégsziget-csoportok nem rendelkeznek a szárazföld klasszikus tulajdonságaival, a Jeges-tenger pedig nem tekinthető nyílt tengernek, emiatt a nemzetközi jog általános szabályai nem alkalmazhatóak rájuk. Máskor pedig azt nyilatkozta, hogy a szuverenitás egy terület tényleges okkupálásával és a felette megvalósult irányítással realizálható,<sup>25</sup> és hogy az Északi-sarkvidék csak akkor lesz Kanadáé, ha majd ténylegesen is okkupálni fogja.<sup>26</sup> Az állam azóta is tartja magát az ország az effektív okkupáció elvéhez. Ettől az évtől, 1958-tól kezdve tekinthetjük úgy, hogy Kanada szakított a szektorelmélettel, és az effektív okkupáció elméletét fogadja el hivatalos álláspontként, amelyet 1969-ban az akkori miniszterelnök, *Trudeau* is egyértelműen megerősített.<sup>27</sup> 1970. február 19-én viszont új éra következett a kanadai Arktisz területén: *Mitchell* külügyminiszter az arktiszi vizeket kanadainak minősítette, amely állítását február 24-én *Trudeau* miniszterelnök is megerősített.<sup>28</sup> Azon arktiszi területek vonatkozásában, amelyeket Kanada a joghatósága alá tartozónak vél, ekkor már nem a szektorelmélet, hanem egyéb jogcímekekkel igazolja az igényei jogszerűségét.<sup>29</sup>

## 2.2. Oroszország és a szektorelmélet

Az „arktiszi ötös fogat” közül Oroszország volt a legfogékonyabb a szektorelméletre, mint területszerzési jogcímre, és mind külpolitikailag, mind pedig a jogirodalom síkján számos próbálkozás született arra nézve, hogy minél több érvet sikerüljön felsorakoztatni a teória jogszerűsége mellett.

Oroszország egy 1916. szeptember 20-án kiadott jegyzékben kinyilvánította, hogy igényt tart minden tőle északra fekvő szigetre, pontosabban azokra, amelyeket *Vilitzky* kapitány fedezett fel. A probléma csak az volt, hogy ekkor már ezek közül két szigetet

---

<sup>25</sup> 1958 Debates, House of Commons, Canada, Vol. 2., 1979. o. in: HEAD: i.m. 208. o.; CASTEL: i.m. 167. o.

<sup>26</sup> Lásd, uo.

<sup>27</sup> HEAD: i.m. 209. o.; CASTEL: i.m. 167. o.; MOLDE, Jorgen: The Status of Ice in International Law. *Nordisk Tidsskrift Int'l Ret*, Vol. 51., 1982. 167. o.

<sup>28</sup> CRUICKSHANK: i.m. 185. o.

<sup>29</sup> WILLIAMS, Sharon, A. – MESTRAL, Armand, L.C.: *An Introduction to International Law Chiefly as Interpreted and Applied in Canada*. Butterworths, Toronto, 1979. 132. o.

okkupáltak más államok, és ott kutatóállomásokat létesítettek, vagyis nemcsak névlegesen, hanem ténylegesen is szuverenitást gyakoroltak ott.<sup>30</sup>

Az egyik probléma a Wrangel-szigettel kapcsolatban merült fel, amelyet először a britek fedeztek fel 1849-ben, 1881-ben pedig az amerikaiak, okkupációra viszont csak a *Stefansson* által vezetett kanadai expedíció után került sor. Ennek ellenére az 1916-os dekrétum nyomán az oroszok jegyzékben követelték az USA kormányától a sziget átadását azon az alapon, hogy az a szibériai partvidék természetes folytatása.<sup>31</sup> Ennek ellenére 1921-ben kanadai és brit zászló is megjelent a szigeten, majd hirtelen, 1922-ben Kanada minden, a szigettel kapcsolatos igényéről lemondott.<sup>32</sup> Ezzel egyidőben *Stefansson* eladta a szigeten szőrmekereskedéssel foglalkozó telephelyet hozott létre, majd eladta a részét egy amerikainak, aki alaszkaik öslakosokkal megszállta a területet. A szovjetek 1924-ben elfogták az alaszkaik foglalókat, bebörtönözte őket, és szovjet embereket telepítettek a helyükre. Nem sokkal később a Szovjetunió ismételt diplomáciai jegyzékben követelte, hogy az USA hagyjon fel a szigettel kapcsolatos igényeivel.<sup>33</sup> A jegyzékben az 1867-es, Alaszka cessionjára vonatkozó szerződésre hivatkozott, amely a két állam, az akkori Oroszország és az Egyesült Államok közötti határt hosszúsági fokokra hivatkozva határozták meg, és eszerint a Wrangel-sziget orosz területnek minősül.<sup>34</sup>

A Szovjetunió, hogy nyomatékosítsa a terület iránti igényét, vagy inkább, hogy kifejezze az afeletti szuverenitását, 1926. április 15-én dekrétumot adott ki. A dekrétum kimondta, hogy minden – eddig felfedezett és a jövőben felfedezésre kerülő – Arktisz-térségben található terület, ami a Szovjetunió partjai és az Északi - sark között helyezkedik el a 32°4'35" keleti és a 168°49'30" nyugati hosszúsági fokok között, a Szovjetunió területének tekintendő.<sup>35</sup> Innentől származtatja a jogirodalom a Szovjetunió hivatalos szektorelméletre épülő területszerzési politikáját, amelynek legitimációját *Lakhtine* az 1967-es szerződésben látja, hiszen már az a szerződés is hosszúsági fokokkal operálva osztotta meg a területeket.<sup>36</sup> A szovjet gyakorlat is alátámasztotta ezt miután kizárólag a Bering- és a Barents-tengereket hagyták meg nyílt tengernek, az összes többi területre kiterjesztették a szovjet fennhatóságot,

---

<sup>30</sup> ROUSSEAU: i.m. 212. o.

<sup>31</sup> PHARAND: *The Legal Status of the Arctic Regions*. 63. o.

<sup>32</sup> 1924 Debates, House of Commons, Canada, Vol. 2., 1110. o. in: HEAD: i.m. 206. o.; CASTEL: i.m. 165. o.; PHARAND: *The Legal Status of the Arctic Regions*. 64. o.

<sup>33</sup> PHARAND: *The Legal Status of the Arctic Regions*. 63. o.

<sup>34</sup> TIMTCHENKO, Leonid: *The Russian Arctic Sectoral Concept: Past and Present*. *Arctic*, Vol. 50, No. 1., March 1997. 30. o.; LLOYD NASH, Marian: *Digest of International States Practice in International Law*. Washington, USGPO, 1983. 816-817. o.

<sup>35</sup> ELFERINK, Alex G. Oude- ROTHWELL, Donald: *The Law of the Sea and Polar Maritime Delimitation and Jurisdiction*. Martinus Nijhoff Publishers, The Netherlands, 2001. 121. o.; MOLDE: i.m. 166. o.

<sup>36</sup> CASTEL: i.m. 168. o.

ha máshogy nem is, de a tengeri útvonalakra vonatkozó szabályozással.<sup>37</sup> Időközben az USA is felhagyott a Wrangel-szigettel kapcsolatos területi igényeivel.<sup>38</sup> Hasonlóan alakult a Ferenc József-föld feletti területi vita, amely Norvégia és a Szovjetunió közötti, a kontinentális talapzatok elhatárolása tárgyában kötött szerződéssel zárult, a terület pedig szovjet kézen maradt.<sup>39</sup> Így gyakorlatilag a szektorelmélet szerint a Szovjetunióknak járó terület teljes mértékben mentes volt idegen államok jelenlététől. Mindezen tény ráerősített a Szovjetunió azon álláspontjára, hogy a meghatározott hosszúsági fokok, és az Északi-sark által meghatározott területhez neki kizárólagos joga van.<sup>40</sup>

Későbbi események is azt igazolják, hogy Oroszország következetesen kitar a szektorelmélet, mint területszerzési jogcím mellett, például 1974-ben a norvég-szovjet megegyezés a kizárólagos gazdasági övezet és a kontinentális talapzat kérdéséről szintén a szektorok által megállapított határok szerint zajlott,<sup>41</sup> csakúgy, mint 1990-ben az Egyesült Államokkal történt megegyezés ugyanebben a kérdésben a Csukcs- és a Bering-tenger vonatkozásában.<sup>42</sup>

Fontos azonban megjegyezni, hogy az 1926-os dekrétum szerinti szektorhatárok egyben nem államhatárok voltak, kizárólag a szigetek feletti joghatóságot akarta ezzel a Szovjetunió biztosítani, és hivatalosan a szektorelméletet, mint vízre és földre is vonatkozó területszerzési jogcímet az állam sohasem alkalmazta.<sup>43</sup> Más kérdés, hogy a jogirodalmi álláspontok által továbbfejlesztett tézis termékeny talajra talált politikai síkon is, és a Szovjetunió egyre inkább érezte a saját érdekszférájának a területet, mint *res communis* térségnek.

A szektorelmélet legnagyobb támogatói a szovjet jogtudósok voltak, közöttük is a legtöbbet idézett szerző a témában *Lakhtine* volt, aki egy időben a Központi Bizottságban is tisztséggel bírt. Az Arktiszra vonatkozó nézeteit az imperializmus expanzió tételéről alkotott

---

<sup>37</sup> ROUSSEAU: i.m. 212. o.

<sup>38</sup> Hivatalosan csak 1978. július 13-án született meg az a deklaráció, amely szerint az USA-nak sohasem volt alkalma formálisan is elismerni a Szovjetunió Wrangel-szigetekre vonatkozó jogait. Ezzel egyidőben azt is kifejtették, hogy az USA sohasem ismert el szektorelméletre alapozott szovjet követelést. Statement of the United States Secretary of State reproduced in *American Journal of International Law*, Vol 72. 1978. 895. o.

<sup>39</sup> PHARAND: *The Legal Status of the Arctic Regions*. 63. o.

<sup>40</sup> Lásd, uo. 63-64. o.

<sup>41</sup> MILLS: William, James: *Exploring Polar Frontiers. A Historical Encyclopedia*. ABC-CLIO, Santa Barbara, 2004. 10. o.

<sup>42</sup> Agreement between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the maritime boundary, 1 June 1990; JOHNSTON, Douglas, M. – VALENCIA, Mark, J.: *Pacific Ocean Boundary Problems: Status and Solutions*. Martinus Nijhoff Publishers, The Netherlands, 1991. 95-98. o.

<sup>43</sup> KOVALEV, A. A.: *Contemporary Issues of the Law of the Sea: Modern Russian Approaches*. [translated by BUTLER, W. E.] Eleven International Publishing, Utrecht, 2004. 179. o.; BOYD, Susan B.: *The Legal Status of the Arctic Sea Ice. Annuaire canadien de droit international*, Vol. 22. 1984. 112. o.

marxista - leninista teóriára alapozta. Arról írt, hogy a Szovjetunióknak olyan érdekeltsége van az Északi-sarkkörön túl, amely teljesen összhangban van a nemzetközi joggal. Ezek az érdekek már csak azért is jogszerűek, mert összefüggnek az ország északi partvonalának gazdasági és esetleges ellenséges támadásokkal szembeni katonai védelem felállításával. *Lakhtine* szerint ezek a körülmények játszották a főszerepet az 1926-os dekrétum elfogadásakor. Ebben az esetben mi a jogi következménye az Arktisz szektorokra való felosztásának? A szovjet jogtudós véleménye alapján ezeknek a területeknek – akár felfedezték őket, akár még nem – az effektív okkupációtól függetlenül annak az államnak a fennhatósága alatt kell állniuk, akihez az adott szektor tartozik. Ezt a *rajona tyagotenija* (*Lakhtine* angol nyelvű fordításában: *region of attraction*) elvével magyarázta, ami nem más, mint a földrajzi kontinuitás elvének szovjet elnevezése. Ezzel tulajdonképpen semmi újat nem mondott, csupán szovjet színezetben interpretálta *Poirier* gondolatait.<sup>44</sup> A szovjet jogtudós azonban elsősorban a hely stratégiai előnyében látta az elmélet fő indokát: a parti állam szempontjából fontos, hogy a partközeli szárazföldek is az ő joghatósága alá tartozzanak, hiszen biztonságpolitikai és egyéb védelmi vonatkozású feladatokat csak így tud hatékonyan ellátni. *Lakhtine* szerint ez a körülmény volt az 1926-os dekrétum rendelkezéseinek mozgató rugója. A *lakhtine-i* szektorelmélet értelmezés azonban a *poirier-i* téziseknél szélesebb körű volt, aszerint ugyanis az a jégtakaró, amely nem mozog az áramlatokkal (*undrifted ice*), a szárazföldekkel esik azonos jogi megítélés alá, így a *lakhtine-i* szektorelmélet azokra is kiterjed, ahogyan a szektor feletti légtérre is. A mozdulatlan jégmező és a *terra firma* analógiája azzal magyarázható, hogy mindkettő ugyanolyan használat tárgya: ugyanolyan mértékben alkalmasak közlekedésre.<sup>45</sup> Az úszó jéggel borított, valamint a jégmentes vizek felett – amelyek egyaránt nyílt tengeri területnek minősülnek azonban – csak korlátozott joghatóságot vindikált magának a Szovjetunió: elvetették a *mare liberum*hoz kapcsolódó általános joggyakorlatot, és a parti tengerhez hasonlóan csak a békés áthaladást engedték meg idegen államoknak, azt is csak a parti állam szigorú felügyelete mellett.<sup>46</sup> A halászatot és a vadászatot természetesen teljes mértékben megtiltották az idegen államok számára, és azzal magyarázták, hogy mindez összhangban van az 1911-es amerikai-orosz-japán főkavadászatot szabályozó egyezményben foglaltakkal, valamint az Antarktiszra vonatkozó brit és francia gyakorlattal, továbbá az USA akkori, új halászati politikájával.<sup>47</sup> *Lakhtine* az 1926-os

---

<sup>44</sup> LAKHTINE, V.L.: Rights over the Arctic. *American Journal of International Law*, Vol.24., 1930. 705. o.; TIMTCHENKO: i.m. 30. o.

<sup>45</sup> LAKHTINE: i.m. 712. o.

<sup>46</sup> Uo. 713. o.

<sup>47</sup> Uo.

dekrétum ezen értelmezési módjával kapcsolatosan csak azt deklarálta, hogy az teljes mértékben megfelel a nemzetközi jognak, azonban nem említette, hogy pontosan melyek azok a nemzetközi jogi elvek és szabályok, amelyekre álláspontját alapozta, hanem *Breitifus* megállapításaira utalt, aki szintén tényként rögzítette, hogy az északi államok szuverenitása a szektoron belül korlátlan.<sup>48</sup> Ezen hiányosság ellenére a *lakhtine-i* értelmezés vált az 1926-os dekrétum általános, széleskörűen elfogadott interpretációjának alapjául, annak dacára, hogy állami nyilatkozatba ezt sosem foglalták.<sup>49</sup>

*Korovin* is a *lakhtine-i* szektorelmélet mellett foglalt állást, és *Sigristtel* együtt azon az állásponton voltak, hogy a dekrétum szövegében a szárazföldi megjelölés mellett a jégtömböket és az azokat körülvevő tengert is szovjet területként kellene megjelölni.<sup>50</sup>

Ezzel ellentétes álláspont képviselt *Szabanin*, külügyekért felelős népi biztos, aki nem értett egyet azzal, hogy a dekrétumban földrajzi koordinátákkal behatárolt terület egyben a szektorelmélet elfogadása lenne; ez pusztán csak azt a térséget jelöli, amelyen belül szovjet területek találhatók.<sup>51</sup> *Pashukanisz* sem a szektorelméletre hivatkozott, amikor a szovjet Arktisz jogi helyzetét vizsgálta. A dekrétum annak a területnek az északi határait hivatott precízen meghatározni, amelyet a Szovjetunió ténylegesen is a birtokában tart. A jégtörőkkel tett utazások, a térségben zajló repülőutak, az Északkeleti-átjáró megnyitása, a környező szigeteken való állomáslétesítés, és a közöttük lévő településhálózat megszervezése, a területet érintő, a mozgó jégtáblákon végzett tudományos kutatások ugyanis a tényleges szuverenitásgyakorlás bizonyítékai, így a szektorelméletre tulajdonképpen nincs szükség.<sup>52</sup>

Az ötvenes évektől azonban ismét fellángolt a szektorelmélet a jogirodalomban. *Durdenevskij* szerint minden Arktisz állam elfogadta ezt az elméletet, a parti állam kizárólagos szuverenitását, és annak szükségességét nem vitatják.<sup>53</sup> Pályatársa, *Lisovszkij*

---

<sup>48</sup> BREITFUS, L.: O razgranichenii severnoy polyarnoy oblasti [About delimitation of the northern polar region]. *Morskoy sbornik*, Vol. 1., 1927. 3–13. o. in: TIMTCHENKO: i.m. 30. o.

<sup>49</sup> Memorandum on the Soviet Doctrine and Practice with Respect to the Regime of the High Seas prepared by the Secretariat. Topic: Law of the sea - régime of the high seas. General Assembly, 21 November 1950, U.N. Doc. A/CN.4/38., 7. o.

<sup>50</sup> KOROVIN, E. A.: SSSR i poliyarnye zemli [The USSR and the Polar Lands]. *Sovetskoe pravo*, No. 3, 1926. 43–46. o. és SIGRIST, S. V.: Sovetskoe pravo v polyarnykh postransvakh [The Soviet Law in the Polar Spaces] *Rabochiy sud*, Vol. 13, 1928. 982–987. o. in: TIMTCHENKO: i.m. 30. o.

<sup>51</sup> Uo. 30. o.

<sup>52</sup> PASHUKANIS, E.: *Ocherki po mezhdunarodnomu pravu* [Essays on International Law], Sovetskoe zakonodatel'stvo, Moscow, 1935. 127. o. in: Uo. 30–31. o.

<sup>53</sup> Ld, DURDENEVSKIY, V. N.: "Problema pravovogo rezhima pripolyarnykh oblastey" [A Problem of the Legal Regime of the Near-Polair Regions] *Vestnik MGU*, Vol. 7., 1950. 111–114.o. in: Uo. 31. o.

szintén elismerte a szektorelmélet létét, de ő csak a szektorok által közrefogott szárazföldi területekre, szigetekre ismerte el a teória létjogosultságát.<sup>54</sup>

A '60-as, '70-es, '80-as években megjelent tanulmányok és monográfiák hasonló álláspontra helyezkedtek, vagyis tényként kezelték, hogy minden sarkköri államhoz tartozik egy szektor. Ezen belül a jogi vélemények két táborra oszlottak aszerint, hogy a parti állam szuverenitása kizárólag a szektoron belüli szárazföldekre terjed ki,<sup>55</sup> a másik csoport pedig azt a véleményt támogatta, hogy a parti állam kizárólagos joga nemcsak a szárazföldeken, hanem a szektor vízterületén is fennáll.<sup>56</sup>

A szovjet jogirodalom sokáig a nemzetközi jog általános szabályai helyett a marxista-leninista teóriát képviselte az 1926-os dekrétum értelmezésekor, és fő célja az volt, hogy a nyugati imperialista terjeszkedést ilyen módon meggátolják. Mindez 1982-ig jellemezte a szovjet külpolitikát, azután viszont, hogy a Szovjetunió aláírta az ENSZ Tengerjogi Egyezményét, a szovjet jogászok éppen ellenkezőleg kezdtek gondolkodni, és inkább általánosan elfogadott nemzetközi jogi elvekkel próbálták igazolni a területszerzésüket. Mindez a *peresztrojka* időszakában gyorsan, de nem ellentmondásmentesen ment végbe.<sup>57</sup>

*Klimenko* például 1987-ben ennek megfelelően már csak a szárazföldből álló szigetekre és szigetcsoportokra ismerte el a szovjet szuverenitást, a jégszigetekre nem, vagyis elvetette a szektorelméletnek azon tételét, hogy a parti állam fennhatósága egészen az Északi - sarkig terjed. A szigetekon kívüli területrészekre pedig az ENSZ tengerjogi szabályait vélte alkalmazandónak azzal a megkötéssel, hogy a térség speciális jellemzői ettől eltérést engedhetnek.<sup>58</sup>

Ezzel ellentétesen, egy évvel később, 1988-ban *Kulebjakin Korovint* cáfolva azt állította, hogy a szektorral rendelkező parti államoknak joguk van az Arktiszon elterülő mind szárazföldi mind a jégből álló szigetek felségjogához. Hozzátette, hogy az arktiszi tengeri területek felé irányuló expanziót az egyedülálló fizikai jellemzők miatt nem lehet egy kalap alá vonni a többi tengeri terjeszkedéssel. Álláspontja megerősítéséhez az ENSZ Tengerjogi Egyezményének 234. cikkelyére is hivatkozott, ami megengedi a parti állam számára, hogy elfogadjon és kikényszerítsen diszkriminációmentes szabályozásokat, hogy megelőzze,

---

<sup>54</sup> Lásd, LISOVSKIY, V. I.: *Mezhdunarodnoe pravo*. [International Law] Vysshaya ahkola, Moscow, 1969. in: *Uo.* 31. o.

<sup>55</sup> Ezt az álláspontot képviselte Kozhevnikov az 1964-es; Zhudro az 1964; Barabolya az 1966-os; Ignatenko és Ostapenko az 1978; Modzhoryan és Blatova az 1979-es; Tunkin pedig az 1982-os és 1986-os munkáiban. *Uo.* 31. o.

<sup>56</sup> Ezt az álláspontot képviselte Uustal az 1958-as, Zhudro pedig az 1964-es munkájában. *Uo.* 31. o.

<sup>57</sup> *Uo.* 31. o.

<sup>58</sup> KLIMENKO, B.M.: *Pravovoy rezhim Arktiki* [The legal regime of the Arctic] 1987. in: BLATOVA, N.T., ed. *Mezhdunarodnoe pravo* [International law]. Moscow: Yuridicheskaya literatura. in: *Uo.* p. 32.

visszaszorítsa és kontrollálja a hajók általi vízszennyezést a saját kizárólagos gazdasági övezetében.<sup>59</sup> Ugyanakkor kétséges, hogy mindez alátámasztja a szektorelméletet, legfeljebb csak arra ad alapot, hogy bizonyos állami jogosítványok az állam védelmében gyakorolhatóak legyenek.

1990-ben két orosz jogtudós, *Vartanov és Roginko* kijelölte az elkövetkező időszak legfontosabb programját: mivel a Szovjetunió ragaszkodik a szektorelmélet által neki jutott területhez, ezért kénytelen valamilyen nemzetközi jogilag is igazolható kapcsolatot keresni az elmélet és a tengerjogi szabályozás között, vagyis az eddigi politikai megfontolások helyett most próbálják nemzetközi jogi elvekre építeni a szektorelméletet.<sup>60</sup> Ezzel összhangban *Vinogradov* kifejtette, hogy a kusza állami gyakorlat nem engedhet arra következtetni, hogy a szektorelmélet vonatkozásában esetleg szokásjogi szabály alakult volna ki, és ebben az esetben a szűkítő értelmezés a célravezető, amely szerint az állami szuverenitás kizárólag szárazföldi területeken állhat fenn, a teljes szektor által lehatárolt területen pedig semmi esetre sem.<sup>61</sup> Általánosságban elmondható, hogy az igény, hogy a szovjet joghatóság a teljes szektorra kiterjedjen, megmaradt, csak próbálták a területszerzést a nemzetközi jog általánosan elfogadott szabályaival alátámasztani. A próbálkozások a mai napig tartanak. A gyakorlat síkján egyértelműen megfigyelhető a szektorhatárok alkalmazása a kizárólagos gazdasági övezetek meghatározásakor, például Barents-tengeren a norvégok irányába 1974-ben, de a 2010-ben megszületett határok is ezt tükrözik, illetve az USA-val a Csukcs-tenger területén 1990-ben. Mindkét esetben az tengeri határ egybeesik a szektorhatárral is. 1987-ben pedig Gorbacsov murmanski beszéde híresült el, mint a terület biztonság és védelme érdekében szorgalmazott nemzetközi összefogásra ösztönzés kezdő pillanata. A beszéd nem érintette a szektorfelfogást, viszont felhúzta az arktiszi vasfüggönyt, és szorgalmazta az északi államok összefogását.

---

<sup>59</sup> KULEBYAKIN, V.N.: "Pravovoy rezhim Arktiki" [The Legal Regime of the Arctic]. in: BLISHCHENKO, I.P., ed. *Mezhdunarodnoe morskoe pravo* [International Maritime Law]. Moscow: Izdatel'stvo Universiteta družby narodov. 1988. p. 142–143. in: *Uo.* 31. o.

<sup>60</sup> VARTANOV, R. P. - ROGINKO, A. Y.: "New Dimension of Soviet Arctic Policy: Views from the Soviet Union." *Annals of the Academy of Political and Social Science*, Vol. 512, Nov., 1990. 70. o.

<sup>61</sup> VINOGRADOV, S.V.: "Pravovoy rezhim Arktiki" [The Legal Regime of the Arctic]. in: TUNKIN, G.I., ed. *Mezhdunarodnoe pravo* [International Law]. Moscow: Yuridicheskaya literatura. 1994. 380.o. in TIMTCHENKO: i.m. 31. o.

### 2.3. A szektorelméletet elutasító államok: Norvégia, Dánia és az USA

Norvégia, Dánia és az Egyesült Államok soha nem hivatkoztak a szektorelméletre területszerzési jogcímként.<sup>62</sup>

Norvégia annak ellenére nem alkalmazta soha a szektorelméletet, hogy általa hatalmas kontinentális talapzathoz, valamint a Barents-tenger egy részének kizárólagos jogosultja lehetett volna.<sup>63</sup> Teljes mértékben elutasította a szektorelméletre alapozott területszerzést, az alapján nem tartott igényt semmilyen területre. A szektorelmélettel kapcsolatosan 1929. november 13-án a norvég miniszterelnök tett nyilatkozatot, amelyet 1932-ben Gustav *Smedal*, norvég jogász megerősített: mindaz, ami az Északi-sarkvidéken nem okkupálható, az *res communis*. Bármely államnak, akár tudományos, akár gazdasági okok miatt érdekében állhat, hogy az Arktisz egy része felett szuverenitást gyakoroljon, ezért jogtalannak tartja azt, hogy olyan államokat, amelyek nem közvetlen az Arktisztól délre fekszenek, eleve kizárják a területszerzés lehetőségéből.<sup>64</sup>

Dánia sosem alkalmazta a szektorelméletet, amelyet a Grönlandhoz közel eső kanadai terület, az Ellesmere-sziget miatt nehezen is lehetett volna megoldani, hiszen az Grönlandtól északra fekszik. A kontinentális talapzatra vonatkozó határt kétoldalú szerződésben rögzítette Kanadával jobbra az egyenlő távolságok elvének figyelembe vételével, de nem annak szigorú értelemben vett alkalmazásával.<sup>65</sup>

Az Egyesült Államok szektorelmélettel kapcsolatos álláspontja már 1909-ben világossá vált, amikor *Taft* elnök elutasította *Peary* admirális ajánlatát, aki azután, hogy elérte az Északi-sarkot, telegramot küldött az amerikai elnöknek, amelyben felajánlotta az USA számára a területet.<sup>66</sup> 1924-ben pedig megerősítette azon álláspontját, hogy a Jeges tenger területét nyílt tengernek tekinti, a szektorelmélettel való területszerzést pedig nem ismeri el érvényes jogcímként, mivel az Alaszkához tartozó szektorban amúgy sincsen szárazföldi terület, amelyet ezáltal megszerezhetett volna, hiszen a *poirier-féle* elmélet csak szárazföldi területekre vonatkozott. Érdekeltség hiánya miatt nem is nagyon foglalkoztak a további módosított, vízre és jégre is kiterjedő interpretációkkal, és csak ritkán jelentek meg olyan jogirodalmi álláspontok, amelyet Miller képviselt, és amely szerint az Arktisz felosztása a

---

<sup>62</sup> WILLIAMS– MESTRAL: i.m. 131. o.

<sup>63</sup> DUPUY, René-Jean-VIGNES, Daniel: Handbook of the Law of the Sea. Part I. Martinus Nijhoff Publishers, 1991. 537. o.; MOLDE: i.m. 167-168. o.

<sup>64</sup> Ld, SMEDAL, Gustav: Acquisition of Sovereignty over Polar Areas. Oslo, 1931. 64. o.; TIMTCHENKO: i.m. 31. o.; LAKHTINE: i.m. 711. o.; INCH: i.m. 46. o.

<sup>65</sup> DUPUY-VIGNES: 537. o.; MOLDE: i.m. 168. o.; INCH: i.m. 45. o.

<sup>66</sup> MOLDE: i.m. 167. o.

három nagy északi állam között – az USA, Kanada és a Szovjetunió – nagyon kényelmes és kívánatos megoldás lenne. A területszerzés jogalapja az 1825-ös orosz-brit határszerződésben, valamint az 1867-es orosz-amerikai, Alaszka adásvételére vonatkozó szerződés rendelkezéseiben, és az általuk megvont államhatárokból keresendőek, hiszen ezek a szerződések a hosszúsági fokok mentén húzták meg az államok közötti határt, amely gyakorlat tulajdonképpen az 1907-es szektorelméletnek is az őse volt, hiszen ugyanúgy szektorokra osztotta a térséget, mint *Poirier*.<sup>67</sup> Az USA álláspontja a térséggel kapcsolatosan egyértelmű: a Jeges-tengert állami joghatóságon kívül eső részét nyílt tengernek tekinti, amelyen állami szuverenitás nem létesíthető.<sup>68</sup>

*Miller* is azon jogászok közé tartozott, akik az 1800-as évek két nagy határszerződését úgy értelmezték, hogy a határként megjelölt hosszúsági fokok az északi-sarkponti találkozásukig osztják fel a területeket, vagyis nemcsak a szárazföldön jelentik a határt, hanem, mivel tovább is tartanak ezek a vonalak, a tengeri területeket is az adott államnak juttatják.

A továbbiakban a szektorelmélet nemzetközi jogi megítélését, és annak esetleges létjogosultságát vizsgálom.

### 3. A jelen: a szektorelmélet nemzetközi jogi megítélése

A *Poirier* névvel fémjelzett elmélet alaptétele, hogy hosszúsági fokok által meghatározott módon juttat államokat olyan területekhez, amelyek a nemzetközi jog szabályai alapján semmilyen módon nem lehetnek területszerzés tárgyai, azokat emberi uralom alá vonni nem lehet. A kanadai szenátor tulajdonképpen azokat a szárazföldeket, szigeteket szerette volna a parti állam tulajdonában tudni, amelyeket az akkori, 1907-es zord körülmények miatt nem tudtak az államok tartósan uralmuk alatt tartani, hiszen az effektív hatalomgyakorlásnak a környezeti feltételek nem kedveztek, így nehéz volt más államok területszerzéseitől a kérdéses földet megvédeni. Ennek megfelelően az elmélet ennek a problémának a kiküszöbölése céljából született, a hosszúsági fokok mentén való határmegvonás ugyanis egyértelműen megmutatta, hogy melyik terület melyik államhoz tartozik. Az igazi problémát az alapelmélet mutálódása okozza, amely a parti állami tulajdonba juttatja nemcsak a

---

<sup>67</sup> MILLER: i.m. 54. o.

<sup>68</sup> PHARAND, Donat: Freedom of the Seas in the Arctic Ocean. *University of Toronto Law Journal*, Vol. 19. 1969. 228. o.; INCH: i. m. 45. o.

szárazföldet, hanem a vizeket is, valamint a szektor feletti légteret, és az alatta húzódó tengerfenéket, kontinentális talapzatot is.

Az a területszerzési mód, melynek során egy állam a területi delimitáció kérdését szélességi és hosszúsági körökkel rendezzi, és ezzel a szuverenitását a földfelszín egy területére kiterjeszteni, a legkevésbé sem új keletű dolog, nem a XX. század vívmánya.<sup>69</sup>

### 3.1. A szektorelmélet gyökerei

A szektorelmélet első megjelenése 1493. május 4-re tehető, amikor VI. Sándor kiadta az *Inter Caetera*<sup>70</sup> nevű pápai bulláját. Egy évvel később 1494. június 7-én a bullát a közismert *Tordesillas-i szerződés*<sup>71</sup> váltotta fel, melyben a két akkori konkurens felfedező hatalom, Spanyolország és Portugália újonnan felfedezett területeik határát vonták meg ilyen módon.<sup>72</sup>

Az 1800-as években ezek a terjeszkedések még pusztán a szárazföldi térségre vonatkoztak, és elsősorban az államterületek elhatárolásai voltak jelentősek. A korszak két legjelentősebbike az 1825. évi Nagy-Britannia és Oroszország közötti, valamint az 1867. évi USA és Oroszország közötti határszerződés volt.<sup>73</sup>

Alaszka az észak-amerikai kontinens északnyugati felén fekvő terület, amelynek északi része az Északi-sarkkörön túlra esik, így hozható összefüggésbe az Arktisz térségével. Területe eredetileg Oroszországhoz tartozott, aki féltette uralmát a szabadon mozgó amerikai szörmekereskedőktől, ezért az akkori orosz cár, I. Sándor 1821-ben kiadott egy ukázt, amivel meghatározta az Alaszkához tartozó parti tenger északnyugati határát, hogy ezzel is távol tarthassa az idegeneket.<sup>74</sup> Az ukáz szerint az 51° szélességi körtől a Bering-tenger felé eső rész számított orosz parti tengernek. Ezt az egyoldalú határmegvonást az USA és Nagy Britannia is vitatta, majd mindkét részről a fent említett szerződések rendezték az ellentéteket.

---

<sup>69</sup> WILLIAMS- MESTRAL: i.m. 1960.o.

<sup>70</sup> *Inter Caetera*, 4 May 1493. Az angol fordítás: BUSH, W.M.: *Antarctica and International Law*, Vol. 1, 1982. 532. o.

<sup>71</sup> *European Treaties Bearing on the History of the United States*, Vol. 1, 1917. 149. o.

<sup>72</sup> Megegyeztek, hogy minden Európán kívüli területet egyenlő arányban osztanak fel egymás között. A szerződés képzeletbeli vonalat húzott észak-déli irányban, kb. 2060 km-re a Zöldfoki-szigetektől nyugatra (nyugati hosszúság 46° 37 ' körül). A szerződés értelmében a vonaltól nyugatra minden föld Spanyolországé (ez Dél-Amerika nagy részét is jelentette), keletre pedig Portugáliáé. WALCH, Weston, J.-O'HALLORAN, Kate: *Case and Controversies in U.S. History*. Walch Publishing, Portland, 1993. 5-6. o.; Lásd, FORBES, Vivian-ARMSTRONG, Patrick: *The Sector Principle: Two Indian Ocean Examples. IBRU Boundary and Security Bulletin*, January 1995. 94. o.

<sup>73</sup> MALLOY: *Treaties, Conventions, International Acts, etc. between the United States of America and Other Powers*. Vol. 2. 1910. 1521-522. o.

<sup>74</sup> KUSHNER, Howard, I.: *Conflict on the Northwest Coast: American-Russian Rivalry in the Pacific Northwest, 1790-1867*. Westport, Conn., Greenwood Press, 1975. 32-33. o.; BOYD, Susan B.: *The Legal Status of the Arctic Sea Ice. Annuaire canadien de droit international*, Vol. 22. 1984. 115. o.

Az 1867-es szerződés tulajdonképpen egy adásvételi szerződés volt. Az oroszok belefáradtak Alaszka védelmébe, ezért jobbnak látták, ha eladják azt az USA-nak, minthogy az egyre sűrűsödő amerikai terjeszkedési kísérletek szakítsák el tőle fegyveres harcban.<sup>75</sup>

Az Arktisz szempontjából az államhatárokra vonatkozó előírások a legfontosabbak, ugyanis ezek meghatározásához a 141. és 169. nyugati hosszúsági fokokat hívták segítségül. A hosszúsági fokok alkalmazása pedig néhány jogtudósnak ahhoz szolgált alapul, hogy ezeket az elsősorban szárazföldre vonatkozó államhatárokat egyben az országokhoz tartozó tengeri területek határának is titulálják. Az 1825. évi orosz-brit szerződés eredeti, francia nyelvű szövege szerint a terület északi határa kiterjed „*dans son prolongement jusqu'à la mer glaciale*”, vagyis a Jeges-tengerig, az 1867. évi szerződés szerinti pedig a határ Alaszka és Oroszország között „*without limitation into the Frozen Ocean*”, korlátozás nélkül terjed ki a Jeges-tenger felé.<sup>76</sup> Az 1825. évi szerződés hiteles francia szövegében a „*jusqu'à*” kifejezés kétértelmű helyhatározó szó. Egy részről jelentheti, hogy a határ a Jeges-tenger kezdetéig, vagyis annak déli határáig tart, de másrésztől értelmezhető úgy is, hogy az a Jeges-tenger északi kiterjedéséig húzódik, vagyis a le szabályozott terület még magában foglalja a Jeges-tenger teljes területét a nyugati hosszúság 141 – 169 nyugati hosszúsági fokok között egészen az Északi-sark pontjáig, ahol a vonalak találkoznak.<sup>77</sup>

Földrajzi szempontból tökéletes megoldás a hosszúsági fokok államhatárként való alkalmazása, hiszen jellegénél fogva nem semmisül meg, nem tűnik el, mindig megállapítható a helye, és olyan „kerítést” jelent, amely egészen az Északi-sarkig fut, így azt sugallhatja, hogy a hosszúsági fokok által közbezárt terület is a három államhoz tartozik.<sup>78</sup> Ugyanakkor a szerződések megkötéséhez vezető körülményekből megállapítható, hogy magával a Jeges-tengerrel és annak jégvilágával kapcsolatban az államoknak semmilyen szándéka nem volt akkoriban. Korabeli diplomata álláspontok szerint azonban az előbbi értelmezés a helytálló, vagyis az Alaszka és Kanada közötti határ megáll a Jeges-tenger előtt, azt megelőzően húzódik. A későbbi 1867-es határt megállapító szerződés angol és francia nyelvű szövegezése közötti ugyanilyen jellegű megfogalmazások teszik nyilvánvalóvá, hogy a szerződő felek különböző álláspontokat képviselnek az északi határ tekintetében. Egyes álláspontok szerint azért, mert Oroszország már ekkor is tengeri területek felé szeretett volna terjeszkedni, így az

---

<sup>75</sup> PHARAND: *The Legal Status of the Arctic Regions*. 62. o.; ROTHWELL, Donald: *The Polar Regions and the Development of International Law*. Cambridge University Press, 1996. 173-174. o.

<sup>76</sup> PHARAND, Donat: *The Legal Regime of the Arctic: Some Outstanding Issues*. *International Journal*, Vol. 39., 1984. 743-744. o.

<sup>77</sup> CASTEL: i.m. 168. o.

<sup>78</sup> AUBURN, F.M.: *Antarctic Law & Politics*. C. Hurst & Company, London, 1983. 19. o.

általával alkalmazott francia megfogalmazás ezért ilyen „homályos”.<sup>79</sup> Más jogtudósok szerint, így *Smedal* és *Miller* szerint is a *jusqu'à* szó jelentésébe felesleges bármit is belemagyarázni,<sup>80</sup> az egyértelmű, míg mások, így *Lakhtine* egyenesen az 1867-es szerződésre vezeti vissza az 1926-os szovjet dekrétum szektor-konform értelmezésének létjogosultságát.<sup>81</sup> Ezzel szemben az Állandó Nemzetközi Bíróság 1924-ben úgy határozott, hogy a szó értelme sem megszorító, sem széleskörű értelmezéssel nem állapítható meg egyértelműen.<sup>82</sup>

Tény, hogy egyik szerződés sem állapított meg északi határokat, így ebből a szempontból mindenképpen értelmezésre szorulnak, hiszen a gyakorlat sem volt egyértelmű. A szerződések alapján ugyanis Kanada 1875. április 30-án jegyzékben kérte az Egyesült Királyságot arra, hogy a domíniumtól északra található valamennyi szárazföldet, szigeteket adja át számára. Mindezt 1878. május 3-án megismételték, miután az északi területi határokat egyértelműen szeretnék volna rögzíteni. Ekkor a határmegvonás a szövegezés szerint úgy történt, hogy felsorolták a szárazföldre kapcsolódó kanadai szigetek, félszigetek elnevezéseit, és a keleti, valamint a nyugati határt a 141. és az 51. hosszúsági fokokkal jelölték, az északi határról pedig úgy rendelkeztek, hogy a kanadai terület a Jeges-tengert is magában foglalja.<sup>83</sup> A brit birodalom kormánya nem vitatta a kanadai követeléseket, és az 1880. július 31-én kelt dokumentumával kimondta az igényelt területek Kanadához történő csatolását.<sup>84</sup> Az északi határokat ezúttal sem határozták meg, de legalább a két hosszúsági fok által meghatározott nyugati és keleti kanadai határ által közrefogott háromszögletű területen csak kanadai szárazföldek találhatóak.

Ilyen előzményekkel nem kétséges, hogy mi lehetett az alapja a szektorelmélet felállításának. Ha azonban jobban megvizsgáljuk a két szerződést, akkor megállapíthatjuk, hogy még a legjobb, a szektorteória mellett álló érv is gyenge lábakon áll. Az Alaszkára vonatkozó megállapodásokat ugyanis olyan felek kötötték, akiket elsősorban halászati, tengeri hadászati, illetve tengeri kereskedelmi érdekek motiváltak.

A felvázolt tények alapján elsősorban kanadai és orosz jogtudósok, jogászok kezdtek kombinálni, és az Arktiszra vonatkozó területszerzési jogcímet kreálni. Jóllehet az Egyesült Államokat igen közelről érintette a két szerződés, ő nem találta jogilag elég megalapozottnak,

---

<sup>79</sup> AUBURN: i.m. 18-19. o.

<sup>80</sup> MILLER: i.m. 61. o.; SMEDAL: i.m. 67. o.

<sup>81</sup> CASTEL: i.m. 168. o.

<sup>82</sup> The Monastery of Saint-Naoum, Advisory Opinion of 4 September 1924, P.C.I.J. Ser B, No. 9., 20. o.

<sup>83</sup> 1878 Debates, Senate, Canada, Vol. 1. 903. in.: CASTEL: i.m. 164. o.; HEAD: 211-212. o.

<sup>84</sup> Canada Gazette, 9 October 1880. in: CASTEL: i.m. 169. o.; A témáról bővebben lásd, SMITH: The Transfer of Arctic Territories from Great Britain to Canada in 1880, and some Related Matters, as Seen in Official Correspondence. 51-73. o.

hogyan ez alapján területi igénytel lépjen fel. A későbbi gyakorlat őt igazolta. Oroszország volt az egyetlen, aki huzamosabb ideig a szektorelméletre alapozva tartotta fönn az Arktiszra vonatkozó igényét.

### 3.2. A szektorelmélet doktrinális háttere és helye a területszerzési jogcímek között

A szektorelmélettel kapcsolatos állásfoglalások, és maga *Poirier* szerint is a kapcsolat a parti állam és annak területétől északra eső szárazfölkdek között a földrajzi összefüggés, egybefüggőség (*contiguity, contiguïté*) elvén nyugszik. A szektorelmélet abszolút értelmezése esetében – amikor a parti állam a szektorelmélet nyomán a vízi területekre is igényt tart – az egybefüggőség még nyilvánvalóbb.

A földrajzi egybefüggőség elmélete XIX. század azon időszakában alakult ki, amikor a kolonizáló hatalmak olyan területekre szerették volna kiterjeszteni a szuverenitásukat, ahol a tényleges hatalomgyakorlást valamilyen oknál fogva nem tudták a térség teljes területén, vagy egyik pontján sem realizálni, viszont a kérdéses területet mindenképpen a határaikon belül szerették volna tudni. Ez leggyakrabban olyan *terra nullius*, vagy vízi terület esetén esett meg, amelyet a környezeti feltételek miatt semmilyen más területszerzési jogcímmel nem tudtak az államok megszerezni. A probléma kiküszöbölése érdekében számos elmélet született, amely azon az alapon, hogy az adott térség a már valamely nemzetközi jogilag elismert területszerzési jogcím alapján jogszerűen megszerzett területnek a természetes folytatása, azzal szerves egységet képez, tőle nem elválasztható, éppen ezért az az állam, amely az ilyen uralom alá nem vonható területhez a legközelebb áll, jogosan tekinti sajátjának azt (*théorie de voisinage ou de la proximité*).<sup>85</sup> Heydte a virtuális ténylegesség (*virtual effectivity*) elméletének bevezetésével ugyanezt az eredményt célozta meg.<sup>86</sup> Ugyanezen körülmények között alakult ki a vízrajzi zóna elmélete (*théorie de la zone hydrographique*), amely azt kívánta kifejezésre jutni, hogy tengerparti terület foglalása esetén az okkupáló államnak effektív okkupáció nélkül is joga van egészen addig magáénak tudni a területet, ameddig azoknak a folyóknak a vízváltatója található, amelyek a ténylegesen elfoglalt tengerparti területnél ömlenek a tengerbe.<sup>87</sup> Volt olyan elmélet, amely egy területrészt foglalása esetén

---

<sup>85</sup> GREWE, Wilhelm, Georg – BYERS, Michael: *The Epochs of International Law*. Walter de Gruyter, Berlin, 2000. 627. o.; ROUSSEAU: i.m. 166. o.; SIBERT, Marcel: *Traité de droit international public. Le droit de la paix*. Tome I., Dalloz, 1951. 863. o.

<sup>86</sup> HEYDTE, Friedrich AF von der: “.Discovery, Symbolic Annexation and Virtual Effectiveness in International Law” *American Journal of International Law*, Vol. 29. 1935. 448-471. o.

<sup>87</sup> ROUSSEAU: i.m. 166. o.

jogot biztosított a fogláló államnak ahhoz, hogy az adott, effektíve okkupált területtel természetes egységben lévő egyéb területet is az állam területének tekintsen anélkül, hogy ez utóbbi vonatkozásában bármilyen tényleges szuverenitásgyakorlást kellene kifejtenie. (*théorie de la zone des limites naturelles*).<sup>88</sup> A legszélsőségesebb okkupációs elmélet kétség kívül az volt, amely a parti állam azon jogát deklarálta, hogy a parti terület okkupációja nyomán a tengeri területek vonatkozásában is megilleti az uralom, mégpedig úgy, hogy annak határa csak a másik oldalon található szárazföld, kontinens. Nyilvánvaló, hogy ez utóbbi elmélet kizárólag elméleti síkon létezhetett, gyakorlati alkalmazására az okkupáció történeke negyedik fázisában már nem kerülhetett sor.<sup>89</sup>

A földrajzi összefüggése alapuló elméletek egyik speciális formája a szélességi és hosszúsági fokokkal való területbehatárolás, és ennek nyomán való területszerzés, amely szektorelmélet elnevezéssel jelenik meg számos területen, de elsősorban a sarkvidékek térségében tett szert általános ismertségre, de maga a jelenség korántsem olyan ritka és ismeretlen, mint azt a laikusok gondolnák.<sup>90</sup>

Szokásjogi úton a *hinderland (sphères d'influence)* intézménye volt általánosan elismert gyakorlat az államok között, amely azt jelentette, hogy kolonizáló hatalmak főleg afrikai területeken folyó- vagy tengerpartok esetében az államterülethez bizonyos sávot csatoltak, amelyet nem tudtak effektív okkupáció útján az államterülethez csatolni. A tényleges foglalás hiányosságát úgy próbálták kiküszöbölni, hogy a földrajzi összefüggésben Ezek a zónák általában az államok közötti szerződésekkel lettek kimérve, és a reciprocitás elvének fényében kerültek alkalmazásra, vagyis kölcsönösen megegyeztek az államok abban, hogy ezeket a területeket egymás befolyási övezetének tekintik, és nem próbálnak irányában semmilyen területszerzési kísérletet folytatni.<sup>91</sup> Más kérdés, hogy ezek a szerződések harmadik államok vonatkozásában *inter alios* akták maradtak. Az imperializmus korában a *hinterlandon* kívül egyéb területen nem volt általánosan elterjed a földrajzi kontinuitáson alapuló szuverenitás-kiterjesztés.

---

<sup>88</sup> Uo.; L'affaire de la frontière de la Guyane britannique. 6 juin 1904, R.G.D.I.P., 1904. 19. o.

<sup>89</sup> Az elmélet a nagy gyarmatosító hatalmak (Spanyolország, Franciaország, Nagy Britannia) 17. századi elvettve alkalmazott gyakorlatából nőtt ki, amikor még ők uralták az Európán kívüli kontinenseket, azonban a XIX. század vége felé már ilyen jellegű területszerzéseket nem lehetett megvalósítani. ROUSSEAU: i.m. 167. o., FAUCHILLE, Paul: *Traité de droit international public*. Tome I., Rousseau, Paris, 1925. p. 731.

<sup>90</sup> ROUSSEAU: i.m. 204. o.

<sup>91</sup> SIEBERT: i.m. 867-868. o.; BUSTAMANTE Y SIRVEN, Antonio Sanchez de: *Droit International Public*. Traduction par Paul GOULÉ. Tome III., Sirey, Paris, 1936. 263. o.; FENWICK: i.m. 412. o.; LINDEY, M. F.: *The Acquisition and Government of Backward Territory in International Law*. Longmans, London, 1926. 235. o.; FAUCHILLE: i.m. 736. o.; REUTER, Paul: *Droit international public*. Thémis, Presse universitaire de France, Paris, 1958. 173.o.; *Oppenheim's International Law*. (szek.:JENNINGS, Robert – WATTS, Arthur.) Vol. I. Longman, Harlow, 1992. 691. o.

A századelőn az Arktiszon kívül is előfordult, hogy a szektorelmélettel szerettek volna területet szerezni az államok. Leggyakrabban az Antarktisz környéke és az Ausztrália környékén lévő szigetvilág volt érintett a szektoriális határmegvonásban, illetve az eszerinti területkövetelésben. Az 1800-as évek első felében például a nyugat-ausztrál területet és annak szigetvilágát határolták el a szektorelmélet alapján a többi állam gyarmataitól. 1908-ban szintén a Brit Birodalom pátenssel rendezett el terület-hovatartozási problémákat az Antarktisz közelében, amelyet a XVIII. századig visszamenően a szektorelmélettel támasztott alá. Ugyanebben az évben Argentína határozott így meg hozzá tartozó területeket az Antarktisz területén.<sup>92</sup> Ezek a szektorális terjeszkedések a gyakorlatban inkább a szigetvilág tekintetében megvalósuló határmegvonások voltak, mintsem vízi területek feletti joghatóságkövetelések.

A XIX. század végével a földrajzi összefüggésre alapozott területszerzési elméleteket végső soron nem nyertek nemzetközi jogi megerősítést.

A nemzetközi bírói és választott bírói gyakorlat sem abban az időben, sem napjainkban nem kapcsol a földrajzi egybefüggőséghez közvetlen joghatást, inkább csak számot vet vele, ahogy azt az Állandó Nemzetközi Bíróság a *Palmas-ügyben* kifejtette.<sup>93</sup> Emiatt a földrajzi összefüggést gyakran csak *pszeudo-doktrínaként* jellemzik a területszerzési jogcímek tárgyalása során.<sup>94</sup>

A fő ellenérv a kontinuitás elméletével kapcsolatosan – és így a szektorelmélettel szemben is –, az volt, hogy semmilyen nemzetközi jogban eddig ismert eszközzel sem lehet alátámasztani, mint területszerzési jogcímet. Kizárólag néhány jogtudós véleményével lehet csak igazolni annak jogszerűségét, viszont sem nemzetközi egyezmény, sem általános szokásjogi gyakorlat sem támogatja az egyértelmű létjogosultságát.<sup>95</sup> Ugyanakkor az effektív okkupáció követelményeinek enyhítése valamelyest a kontinuitás elméletének engedett teret,<sup>96</sup> ezért is mondta azt *Huber* is, hogy a nemzetközi jog ugyan nem fogadja el az elméletet, mint területszerzési jogcímet, viszont számot vet vele.<sup>97</sup> A jogirodalmi álláspont viszont egyértelműnek tűnik a kérdésben: ha az effektív okkupáció és a földrajzi kontinuitás

---

<sup>92</sup> FORBES-ARMSTRONG: i.m. 94-95. o.

<sup>93</sup> *Island of Palmas (or Mianga) Case. United States of America v. The Netherlands. Permanent Court of Arbitration, The Hague. 4 April 1928. U.N.R.I.A.A. Vol. II. [továbbiakban: Palmas case] 854. o.; KOVÁCS: i.m. 258. o.; CRUICKSHANK: i.m. 182-183. o.*

<sup>94</sup> SIBERT: i.m. 866. o.

<sup>95</sup> *Palmas case*, 854-855. o.

<sup>96</sup> *Eastern Greenland case*, 45. o.

<sup>97</sup> *Palmas case*, 869. o.

konfrontálódik egymással, akkor az előbbinek kell teret engedni az utóbbi, a kontinuitás számára.<sup>98</sup>

Más kérdés, amikor nem szárazföldi, hanem vízterületekre szeretnének az államok a földrajzi összefüggés alapján terjeszkedni, úgy, hogy semmilyen területrészt nem tartanak a tényleges birtokukban, és kizárólag a földrajzi közelség az, ami a motivációt, és a jogi alapot adja, ahogyan azt a szektorelmélet szélsőségesebb értelmezésénél is láthattuk. Ehhez egyedül az 1925-ös orosz-brit, valamint az 1867-es orosz-amerikai szerződés néhány környezetéből kiszakított mondattal tudtak érvelni, de ezek nem szolgáltattak elegendő alapot a teória igazolására. Ezen kívül teljes mértékben ellentétes a nemzetközi jogilag elfogadott nyílt tengerek szabadságának elvével az, hogy nyílt tengeri területre egyoldalú aktussal kiterjessze egy állam a szuverenitását.<sup>99</sup> Kétségtelen azonban, hogy nem lehetne szektorokról beszélni, ha az államok nem érvelnének vele. Mellette szól még az, hogy annak ellenére, hogy a nemzetközi jogközösség, valamint hárman az öt, *Poirier* által jogosított Arktisz-államból sosem fogadták el, senki sem lépett fel a 20. század első felében tett kanadai lépések ellen, az orosz területszerzést meg végképp nem akadályozták meg, mondhatni hallgatólagosan beleegyeztek a követelésekbe. Ha vita is támadt a területeket illetően, az is a szektorelmélet javára dőlt el azzal, hogy az ellenköveteléssel élő államok egyszerűen felhagytak az adott terület igénylésével. Ilyen háttér információk birtokában felmerül a kérdés: az oroszok 2007 nyarán kifejtett magatartásán miért lepődött meg a közvélemény? Előfordul, hogy történeti jogcímek alapján az állam területi felségjogot gyakorol bizonyos tengerrészek felett, így tulajdonképpen, ha több mint száz évig nem tiltakozik egyetlen állam sem, akkor mintegy *elbirtokolva* is lehet területet szerezni.<sup>100</sup> Az elbirtoklás azonban abban különbözik az okkupációtól, hogy az előbbi tárgya olyan terület, amely állt már valamely állam szuverenitása alatt, míg az utóbbi egykoron senki földje, *terra nullius* volt.<sup>101</sup> Így a földrajzi egybefüggőség elméletét, és ennél fogva a szektorelméletet sem lehet az elbirtoklással alátámasztani. Szokásjogi alapon sem lehet megközelíteni a kérdést, hiszen nem alakult ki egyöntetű tartós gyakorlat az államok részéről sem a teória alkalmazásával kapcsolatosan, a nemzetközi közvélemény pedig folyamatosan megosztott volt az elmélet alapjainak

---

<sup>98</sup> SHARMA, Surya Prakash: *Territorial Acquisition, Disputes, and International Law*. Martinus Nijhoff Publishers, The Netherlands, 1997. p. 58.; LAUTERPACHT, H.: *Private Law Sources and Analogies of International Law*. Longmans, Green and Co. LTD., London, 1927. 428. o., O'CONNELL, D. P.: *The International Law of the Sea*. Vol. 1. 2<sup>nd</sup> edition, Clarendon Press, 1970. 420. o.

<sup>99</sup> 87. cikk

<sup>100</sup> NAGY, Károly: *Nemzetközi jog*. Püski, Budapest, 1998. 180. o.

<sup>101</sup> MENON, P. K.: *The Acquisition of Territory in International Law: a Traditional Perspective*. *Korean Journal of Comparative Law*, Vol. 22. 1994. 144. o.

megítélésében is: *Poirier* csak szárazföldre alkalmazta, azonban számos esetben felmerült annak igénye is, hogy a vízi területeket is jogszerűen lehessen államterületté nyilvánítani az elmélet alapján.

Az Északi-sarkvidék speciális környezeti feltételekkel rendelkezik, nem vonható egy kategória alá egyetlen más területtel sem. A szektorális felosztását támogatta az a nézet, hogy tulajdonképpen a partot az Északi-sarkkal összekötő terület gyakorlatilag kisebb-nagyobb szigetek láncolata, a közöttük lévő vízterület pedig számos területen befagyott, konstans jégtakarót alkot így tulajdonképpen olyan, mint a víz, hanem inkább egy nagy kiterjedésű szárazföldi terület lenne az egész Arktisz. Ez egészen addig igaz is volt, ameddig a globális klímaváltozás miatt drasztikusan olvadásnak nem indult a térség jégtakarója. További érvként hangzott el, hogy a parti államnak speciális érdekei vannak, mint gazdasági, mint védelmi, biztonsági kérdések tekintetében, amelyek az állami uralom alá nem vonható térséggel való szoros földrajzi kapcsolatból adódnak, emiatt indokolt a parti állam speciális jogosítványa a terület felett. Ennek megfelelően a parti államok játsszák a legnagyobb szerepet az arktiszi területek fejlesztésében, védelmében, így a terület feletti tulajdonjog is ezeknek az államoknak járna.<sup>102</sup> A fő ellenérv ebben a tekintetben a szektorelmélet alkalmazásával szemben – amit *Smedal* fogalmazott meg legátfogóbban – viszont pont az volt, hogy nem tekinthető igazságosnak az, hogy kizárólag a parti államok részesülhessenek az Arktisszal kapcsolatos minden előnyből,<sup>103</sup> hiszen a *res communis omnium usus* intézménye pont azt szolgálná, hogy ésszerű kereteken belül, a fő szabályokat betartva mindenki részesülhessen az ilyen területek által nyújtott hasznokból. *Lakhtine* ezzel szemben arra hivatkozott, hogy az idegen, parti államokon kívüli államok érdeklődése kizárólag imperialista céllal fordulhat elő. Az ő logikája szerint ezek az államok nem az ésszerűség alapján, *res communisként* szeretnék hasznosítani a területet, hanem ugyanúgy meghódítani, kizárólagos jogosultságot akarnak rajta gyakorolni. Praktikus megoldásként tekint a szektorelméletre, amely nemcsak világossá teszi a szárazföldi szigetek hovatartozását, de a parti államnak is garantálja, hogy a szárazföld és a szigetek közötti területen sem kell más államok jelenlétével számolnia, akik esetleg veszélyeztethetik a biztonságát. Gyakorlatilag ugyanúgy vonzáskörzetként, érdekzónaként beszélt a szektorokról, mint annak idején az afrikai gyarmatosítók a *hinterland* jogintézményéről.<sup>104</sup> Természetesen ezek a félelmek nem

---

<sup>102</sup> HENKIN, Louis – PLUGH, C. Richard- SCHACHTER, Oscar – SMIT, Hans: *International Law Cases and Materials*. 2<sup>nd</sup> edition, West Publishing Co., Minnesota, 1989. 1363. o.

<sup>103</sup> SMEDAL: i.m. 62. o.

<sup>104</sup> LAKHTINE: i.m. 703. és 711. o.

az eredeti, *Poirier-féle* gondolatok miatt merültek fel, hanem a szektorelmélet azon változata miatt, amely nemcsak a szektorban található szárazföldi területek vonatkozásában állította, hogy az az adott parti állam területének minősül, hanem amelyik a vízterületet, a légtér, valamint a kontinentális talapzatot is kizárólagos állami joghatóság alá helyezi. Azok között, akik pártolták az Arktisz szektorális felosztását a parti államok között, a felosztás tekintetében sem uralkodott egységes álláspont. *Poirier* eredendően öt állammal számolt – Dániával, Norvégiával, az USA-val, Kanadával és Oroszországgal –, amikor megalkotta az elméletét, amit *Breitfuss* is támogatott, de ő norvég szektor helyett norvég-finn szektorról beszélt,<sup>105</sup> míg *Lakhtine* már hat államnak juttatott volna szektort: az eredeti ötnek, valamint Finnországnak.<sup>106</sup>

#### 4. Konklúzió: a szektorok a jövőben

A XX. század egyetlen olyan jogterülete, amely egyértelműen és vitathatatlanul a földrajzi összefüggésen alapul az a tengerjog, pontosabban a parti állam tengeri területeken gyakorolt jogosítványai: a parti tenger, a csatlakozó övezet, a kizárólagos gazdasági övezet, a kontinentális talapzat, valamint az ezeken a tengerrészeken kívül eső nyílt tengeri területek feletti esetleges hatáskörök. Ezen túlmenően azonban a jövő nagy kérdése, hogy ez a nyilvánvalóan gazdasági érdekből történő terjeszkedés hol fog megállni, vagy meddig engedhető meg a *res communis* hátrányára. Amíg ugyanis a kezdeti terjeszkedések oka az állam biztonságát sértő cselekményekkel szembeni védekezés volt – a parti tenger és a csatlakozó övezet zónáját is e célból létesítették –,<sup>107</sup> úgy a tendencia egyértelműen a gazdasági érdekek irányába tolódott el a kontinentális talapzat határainak meghúzása, valamint a kizárólagos gazdasági övezet létrejöttével.<sup>108</sup> Sőt, megjelentek olyan jellegű igények is, amely az alapvonalától számított 200 tengeri mérföldes zónában a parti állam

---

<sup>105</sup> BREITFUSS: Territorial Division of the Arctic. *Dalhousie Review*. Vol. 8, 1928-29. 467-468. o.

<sup>106</sup> LAKHTINE: i.m. 715. o. Finnország 1920-40 között rendelkezett egy kisméretű területtel a Barents-tengeren, és ezen a jogon említhető ő is arktiszi államnak az említett időszakban.

<sup>107</sup> YTURRIAGA DE, José Antonio: *The international regime of fisheries: from UNCLOS 1982 to the Presential Sea*. Martinus Nijhoff Publishers. Netherlands. 1997. 1. o.; *Church v. Hubbart*, 6 U.S. 2 Cranch 187 (1804) <http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=US&vol=6&invol=187> (2011.02.17.); JESSUP, Philip C.: The Anti-Smuggling Act of 1935. *American Journal of International Law*, Vol. 31. 1937, 104-105. o.

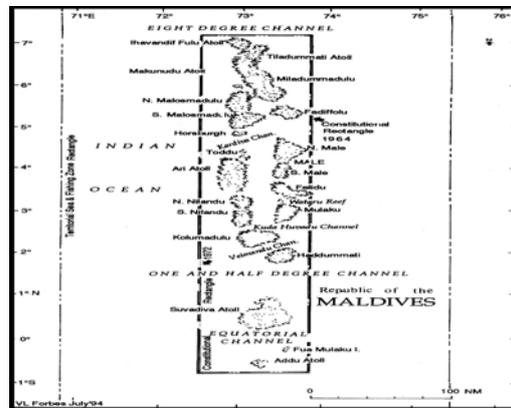
<sup>108</sup> O'CONNELL: i.m. 84. és 124. o.; ODA, Shigeru: *Exclusive Economic Zone*. Encyclopedia of Public International Law. Max Plank Institute. Vol. 11. Law of the Sea, Air and Space. North-Holland, 2001. 103-104. o.; BERNHARDT, Rudolf: Custom and Treaty in the Law of the Sea. *Recueil des Cours*. Vol. 205., 1987. 294. o.

joghatósága alá utalna minden szigetet.<sup>109</sup> A parti államok kontinentális talapzat igénye is az ENSZ Tengerjogi egyezménye fényében az alapvonaltól számított 350 tengeri mérföldes távolságig, vagy a 2500-as izobáttól mért 100 tengeri mérföldes távolságig tolható ki. Más kérdés, hogy az alapvonaltól számított 200 tengeri mérföldön túli rész vonatkozásában a Kontinentális Talapzat Bizottság ajánlása szükséges a külső határok megállapítása végett, az eljárás kimenetele pedig döntő mértékben attól függ, hogy mennyire precíz geológiai adatokkal tudja az adott állam alátámasztani, hogy az igényelt talapzati rész az ő szárazföldjének a meghosszabbítása.<sup>110</sup>

A földrajzi egybefüggőség elmélete ezek szerint jelenleg és a jövőben is fennálló olyan területszerzési jogcím, amellyel szükségképpen számolni kell.

De mi a helyzet az elmélet egy speciális fajtájával, a szektor elmélettel?

A szektorelmélet egy érdekes mutációjával találkozhatunk a Maldív-szigetek esetében. Az állam 1964-es alkotmányában jelent meg az ún. „alkotmányos négyszög” jelensége, amikor az államterületet a szigeteket körbefutó, hosszúsági és szélességi körök által meghatározott négyszöggel határolták le. [lásd



2. ábra A Maldív-szigetek és az "alkotmányos négyszög"

Forrás: FORBES-ARMSTRONG: i.m. p. 97.

2. ábra] A koordinátákat, és így az alkotmányt is, 1972-ben módosították, de a négyszög nagysága nem sokat csökkent, és így gyakorlatilag az állam területének minősítettek minden, a négyzeten belül eső szárazföldi és vízi területet. Semmilyen nemzetközi jogi érveléssel nem tudták alátámasztani azt a tényt, hogy a négyszögletű terület valóban államterületnek minősülhessen, ráadásul a határmegvonást egyúttal alapvonalnak is szánták. Az egyenes alapvonal megvonásának feltételeit sem meríti ki a maldív szabályozás, ugyanis a vonal sehol sem érinti a szárazföldet, mindenhol vízi területen húzódik.<sup>111</sup> Így nemcsak nemzetközi joggal ellentétesen hasítanak ki maguknak beltengernek minősülő államterületet, de indokolatlanul terjesztik ki az ezen vonaltól számított tengerjogi kategóriákat is. Egyedül az északi és az

<sup>109</sup> SHARMA, Surya Prakash: *Territorial Acquisition, Disputes, and International Law*. Martinus Nijhoff Publishers, The Netherlands, 1997. p. 53.

<sup>110</sup> Lásd, UNCLOS, II. sz. Melléklet 4. cikk; Rules of Procedure of the Commission on the Limits of the Continental Shelf, Twenty-first session, 17 March-18 April 2008, U.N. Doc. CLCS/40/Rev.1. Rule 45.; RIDDELL-DIXON, Elizabeth: Canada and Arctic Politics: the Continental Shelf Extension. *Ocean Development and International Law*, Vol. 39. 2008. 345. o.; MACNAB, Ron: The Case for Transparency in the Delimitation of the Outer Continental Shelf in Accordance with UNCLOS Article 76. *Ocean Development and International Law*, Vol. 35. 2004. 3. o.

<sup>111</sup> FORBES-ARMSTRONG: i.m. 96. o.

északkeleti határt tudják igazolni a szomszédos állammal, Indiával 1976. december 28-án kötött megállapodással, a négyzet többi oldala viszont továbbra is vitatott, hiszen a helyük semmilyen tengerjogi szabállyal nem indokolható.<sup>112</sup> Ahogyan az Arktisz esetében, úgy a Maldív-szigetek esetében sem tartott sokáig ez az állapot, és jelenleg az állam az egyenes alapvonalak módszere szerint határozza meg az alapvonalát, amelyet a Kontinentális Talapzat Bizottsághoz benyújtott, a kontinentális talapzat 200 tengeri mérföldön túli külső határának megállapítását kérő, 2010-ben benyújtott beadványában foglalt adatok is bizonyítanak.<sup>113</sup> A beadványban nyoma sincs a szektor elmélet szerinti határoknak.

Az Arktiszon kívül a másik sarkvidéket, az Antarktisz térségét is megpróbálták az államok a szektorelmélet szerint felosztani.<sup>114</sup> Az Arktisszal ellentétben az Antarktisz valódi szárazföld, a hatodik földrész, viszont a teljes területét jégpáncél borította, így effektív államhatalmat itt sem tudtak az államok létesíteni. A területi igényeknek az 1959-es Antarktisz-egyezmény vetett véget. Az eredeti szerződő felek közé az a 12 állam tartozott, akik elfogadták az Amerikai Egyesült Államok meghívását a megállapodásról folytatott konferenciára. Az egyezményrel a terület iránt érdeklődő államok gyakorlatilag lemondtak a területi igényeikről, és megállapodtak abban, hogy kizárólag tudományos célokra fogják a területet használni, és az Antarktisz jogi helyzetét a *res communis omnium usus* kategóriája alá sorolták, és kiemelték, hogy tilos a területen mindenfajta katonai tevékenység.<sup>115</sup> Az egyezmény nyitva áll bármely állam aláírása előtt, jelenleg 48 állam a részese.<sup>116</sup> Az egyezményt eredetileg 30 évre kötötték, majd 1988-ban bizonyos mértékű bányászatot engedélyeztek volna, de az erről szóló wellingtoni egyezmény végül nem lépett hatályba, az 1991-es madridi jegyzőkönyv pedig újabb 50 évre meghosszabbította az igénymoratóriumot, és ezzel együtt a bányászati lehetőségét is elnapolta.<sup>117</sup> A szektorelmélet alapján történő területkövetelést ugyan sikerült elfojtani, de ennek ellenére időről időre területi igények merülnek fel az Antarktisz és környéke vonatkozásában, főleg azután, hogy a jég itt is drasztikusan olvadásnak indult.<sup>118</sup>

---

<sup>112</sup> Ld, Agreement on the maritime boundary between the two countries in the Gulf of Mannar and the Bay of Bengal and related matters (with map). Signed at New Delhi on 23 March 1976. U.N.T.S. No. 15804.; JAGOTA, S. P.: Maritime Boundaries. Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1985. 79. o.

<sup>113</sup> Submission by The Republic of Maldives to the Commission on the Limits of the Continental Shelf. Executive Summary. MAL-ES-DOC, July 2010. [http://www.un.org/Depts/los/clcs\\_new/submissions\\_files/mdv53\\_10/MAL-ES-DOC.pdf](http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mdv53_10/MAL-ES-DOC.pdf) (2011.02.16.)

<sup>114</sup> HERON, David Winston: Antarctic Claims. *Foreign Affairs*. Vol. 32, No. 4., Jul., 1954. 661-667. o.

<sup>115</sup> The Antarctic Treaty, Washinton, 1 december 1959. U.N.T.S. I-5778.

<sup>116</sup> Secretariat of the Antarctic Treaty. Parties. [http://www.ats.aq/devAS/ats\\_parties.aspx?lang=e](http://www.ats.aq/devAS/ats_parties.aspx?lang=e) (2010.12.16.)

<sup>117</sup> KOVÁCS: i.m. 196. o.

<sup>118</sup> LUARD, Evan: Who Owns the Antarctic? *Foreign Affairs*. Vol. 62, No. 5., Summer, 1984. 1175-1193. o.

A szektorelmélet, mint területszerzési jogcím tehát nem vált a nemzetközi jog részévé, viszont ha belegondolunk, hogy amennyiben az északi államok kontinentális talapzatának az alapvonalától számított 200 tengeri mérföldön túl húzódó részének külső határa vonatkozásában a Kontinentális Talapzat Bizottság ajánlásai nyomán megvont határok az arktiszi kontinentális talapzat zömét a tengerjogi egyezményben foglalt feltételekkel ugyan, de parti állam joghatósága alá helyezik. Az egyes államokhoz tartozó talapzatrészt egymástól pedig nemzetközi megállapodások útján határolták el egymástól, vagy erre a jövőben kellene, hogy sor kerüljön, mint a Beaufort-tengeren Kanada és az USA között. Határvonalnak gyakran alkalmazták részben vagy egészben a hosszúsági és szélességi köröket, ahogyan a legújabb,<sup>119</sup> a 2010-ben született orosz –norvég megállapodást is.<sup>120</sup> Végeredmény tekintetében majdnem ott tartunk, mintha a szektorelmélet alapján osztottuk volna fel a teljes arktiszi területet azzal a kivétellel, hogy a területen fennálló parti állami jogosítványok az UNCLOS feltételei alapján, és annak korlátaival érvényesülhetnek, és nem területszerzési jogcímként használt szektorelmélet alapján.

---

<sup>119</sup> VAN PAY, Brian: National Maritime Claims in the Arctic. Changes in the Arctic Environment and the Law of the Sea. The 33rd COLP Conference Seaward, Alaska, May 21, 2009. [www.virginia.edu/colp/pdf/Van\\_Pay-Arctic-Claims.pdf](http://www.virginia.edu/colp/pdf/Van_Pay-Arctic-Claims.pdf) (2011.02.14.)

<sup>120</sup> Norway and Russia sign maritime delimitation agreement. <http://www.barentsobserver.com/norway-and-russia-sign-maritime-delimitation-agreement.4819173-16149.html> (2011.02.13.)

*Császár Máttyás tudományos munkatárs,  
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar  
Nemzetközi Magánjogi Tanszék*

## **A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés intézményi jogi aktusai a Lisszaboni Szerződés előtt és után**

### **1. Bevezetés**

A 2009. december 1-jén hatályba lépett Lisszaboni Szerződés<sup>1</sup> jelentős változást hozott a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés terén. A Lisszaboni Szerződés felszámolta az Európai Unió addigi három pilléres szerkezetét, az Unió III. pillérét képező „Rendőrségi és igazságügyi együttműködés büntetőügyekben” beépült a korábbi I., közösségi pillérbe. Az kormány/államközi együttműködést felváltotta a szupranacionális együttműködés.

A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés az ún. megosztott hatáskörök köré tartozik, a bűnügyi együttműködéssel kapcsolatos kérdésekben mind az Unió intézményei, mind a tagállamok szervei jogalkotási hatáskörrel bírnak és jogilag kötelező normákat alkothatnak. Ezzel a Lisszaboni Szerződés lezárta az Európai Unió büntető jogalkotási jogosítványaival kapcsolatos több évtizedes vitát és egyértelművé tette, hogy az Unió rendelkezik büntető jogalkotási jogosítvánnyal.<sup>2</sup>

A jelen tanulmány célja a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés Lisszaboni Szerződés hatályba lépése előtti és utáni intézményi jogi aktusainak bemutatása. A tanulmány kísérletet tesz a Lisszaboni Szerződés előtti intézményi jogi aktusok bemutatása során az I. pilléres *irányelv* és a III. pilléres *kerethatározat* részletes összehasonlítására.

---

<sup>1</sup> Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, amelyet Lisszabonban 2007. december 13-án írtak alá, HL C 306, 2009.12.17.

<sup>2</sup> Ligeti Katalin: A nemzetközi együttműködés Európában in: Kondorosi Ferenc/Ligeti Katalin (szerk), Az Európai Büntetőjog Kézikönyve, Magyar Közlöny Lap – és Könyvkiadó, Budapest, 2008, 35 – 81., 52. o.

## 2. Büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés intézményi jogi aktusai a Lisszaboni Szerződés előtt

### 2.1. A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés jogáról általában

A III. pillér egy nemzetközi szerződéssel („Szerződés az Európai Unióról”, EU-Szerződés) szabályozott együttműködés volt a tagállamok között, melynek keretében a tagállamok felelőssége a közös fellépésben volt, ugyanakkor igénybe vehették ezen együttműködés keretében a közösségi szerveket és intézményrendszert. Ez különböztette meg a III. pillért a hagyományos kormányközi együttműködéstől és a szupranacionális módszer felé vitte. A közösségi jog és a III. pillér joga nem egyforma, más jellemzőkkel bírt a két jogterület a jogforrási rendszert, jogalkotási eljárást, joghatásokat és a kikényszerítési lehetőségeket illetően. Ebből fakadóan a közösségi jogban kifejlődött értelmezési dogmatika soha nem alkalmazható a maga teljességében automatikusan a III. pillér jogára vonatkozóan, de ez nem jelenti azt, hogy egyáltalán nem lehetett meríteni a közösségi jogból, mint ahogy tette ezt az Európai Bíróság is.<sup>3</sup>

Az EU-Szerződés a közösségi célok megvalósítását nem korlátozhatta. A hatásköri elkülönülés alapján az EU-Szerződés 1. cikk (3) bekezdése, a 29. cikk és a 47. cikk együttes értelmezése alapján a közösségi jog elsődlegességet (prioritást) élvezett a pilléres, így a III. pilléres joggal szemben. A pillérek kollíziója esetére az Európai Bíróság a C-176/03 sz. környezetvédelmi kerethatározat ügyben<sup>4</sup> meghozott ítéletében jutott erre a következtetésre, egyúttal kimondva azt is, hogy a közösségi jogalkotó meghatározhatta büntetendő magatartások körét is.<sup>5</sup>

Az EU-Szerződés, mint nemzetközi szerződés a tagállamokat kötelezte, magánszemélyeket érintő jogosítványokat, illetve kötelezettségeket a szerződéses rendelkezésekből nem lehetett levezetni. Hasonló a helyzet – főszabály szerint- az intézményi jogi aktusokat illetően is, *közvetlen alkalmazhatóság* vagy *közvetlen hatály* a III. pillérben nem érvényesült.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Karsai Krisztina: VI. Cím A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésre vonatkozó rendelkezések, in: Osztovits András (szerk), Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2. kötet. Szerződés az Európai Unióról. Complex Kiadó, Budapest 2008, 1949. o.

<sup>4</sup> C-176/03 Bizottság v Tanács [2005] EBHT I-7879

<sup>5</sup> Osztovits/ Karsai, 2008, i.m. 1949. o.

<sup>6</sup> *Közvetlen alkalmazhatóság* azt jelenti, hogy az uniós norma kellően konkrét rendelkezést tartalmaz és nem kíván további tagállami kihirdető, átültető végrehajtó vagy bármilyen egyéb jogszabályt ahhoz, hogy belépjen

Érvényesült viszont a tagállami jogban az „uniókonform” jogértelmezés, amely a belső átültető normák tipikusan kerethatározatnak megfelelő értelmezését jelenti, mely a nemzeti jogalkalmazó számára teremt kötelezettséget. Ebből fakadva, ha nem is közvetlenül, az EU- Szerződés ex VI. címe, illetve az annak alapján kibocsátott másodlagos intézményi joganyag egy része érintheti az egyént is, mivel elképzelhető, hogy az ügyében eljáró tagállami bíróságnak az alkalmazandó belső normát uniókonform módon kell értelmeznie vagy ennek elérésére előzetes döntéshozatalt kell kezdeményeznie.<sup>7</sup> Megjegyzendő, hogy a jogirodalom a tagállami jog uniós joggal összhangban való értelmezésének kötelezettségét a *közvetett hatály* élvének nevezi. M. Nyitrai Péter viszont tévesen a *közösségi hűség elvével* azonosítja.<sup>8</sup>

Valójában a közösségi hűség elve az EK-szerződés 10. cikkéből levezethetően a tagállamokat, illetve azok jogalkotói, végrehajtói és igazságszolgáltatói szervei köti, mind a pozitív cselekvési kötelezettség, mind pedig a negatív tartózkodási kötelezettség oldaláról. A tagállamok kötelezettsége ezen alapelvől következően, hogy megfelelően védelmezzék a közösségi jog tárgyát, és gondoskodjanak arról, hogy hatóságaik, állampolgáraik ne kövessenek el közösségi jogi jogsértést, illetve ennek előfordulása esetén megfelelő módon fellépjenek a jogsértővel szemben. A közösségi hűség elve – az Európai Bíróság értelmezése szerint – megengedi, hogy a tagállamok kötelezettségei teljesítésére megválasszák azokat az intézkedéseket, amelyeket a legmegfelelőbbnek tartanak.<sup>9</sup>

Az EU-Szerződés 47. cikke alapján a III. pillérben kibocsátott jogi aktusok nem sérthették a közösségi hatásköröket. A III. pilléres jogi aktusok nem állhatnak tartalmi ellentétben sem az elsődleges, sem a másodlagos közösségi jogforrásokkal, illetve nem szabályozhatnak olyan területeket, amelyre a Közösségnek volt hatásköre, ezért a III. pilléres hatásköröket „*maradék hatásköröknek*” is lehetett nevezni.<sup>10</sup>

---

a belső tagállami jogalkalmazásba és ott a jogalkalmazó konkrét ügyekben alkalmazza. A *közvetlen hatály* hagyományosan azt jelenti, hogy egy jogi rendelkezés, a konkrét tényállás függvényében, a jogalkalmazó szervek előtt kikényszeríthető, alanyi jogok és kötelezettségek forrása lehet. A közvetlen alkalmazhatóságról és a közvetlen hatályról lásd részletesen Blutman László: Az Európai Unió joga a gyakorlatban. HVG- ORAC, Budapest 2010, 344 - 348. o.

<sup>7</sup> Osztovits/ Karsai, 2008, i.m. 1949. o.

<sup>8</sup> M. Nyitrai Péter: Nemzetközi és európai büntetőjog. Osiris Kiadó, Budapest 2006, 109. o.

<sup>9</sup> Osztovits/ Karsai, 2008, i.m. 1949-1950. o.

<sup>10</sup> Uo. 1953. o.

## 2.2. Intézményi jogi aktusok

A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés intézményi és jogi aktusai nem egyértelműen kategorizálhatók úgy, mint a I. pilléres közösségi intézményi jogi aktusok. A szakirodalom a közösségi intézményi jogi aktusoknak általában három csoportját különbözteti meg:

- nevesített tipikus aktusok,
- nevesített atipikus aktusok,
- nem nevesített aktusok.<sup>11</sup>

Karsai Krisztina a III. pillér jogi aktusait két csoportja osztja: EU-Szerződés 34. cikk (2) bekezdésében *nevesített aktusok* és *egyéb jogi aktusok*.<sup>12</sup>

Követve a Karsai Krisztina kategorizálását, a III. pilléres intézményi jogi aktusok inkább kettő, mint három nagy csoportja különböztethető meg:

- *Nevesített aktusok*, melyeket az EU-Szerződés 34. cikk (2) bekezdése nevesít: közös álláspont, kerethatározat, határozat, egyezmény.
- *Nem nevesített, egyéb jogi aktusok*, melyeket az EU- Szerződés külön nem nevesít: akcióterv, Európai Tanács aktusai. Ezek nem rendelkeznek kötelező erővel.

### 2.2.1. Nevesített aktusok

EU-Szerződés 34. cikk

- (1) *Az ebben a címben említett területeken a tagállamok cselekvésük összehangolása céljából a Tanácson belül tájékoztatják egymást, illetve tanácskoznak egymással. E célból közigazgatásuk megfelelő szervezeti egységei között együttműködést építenek ki.*
- (2) *A Tanács az e címben megállapított megfelelő forma és eljárás alkalmazásával intézkedéseket tesz, és előmozdítja az együttműködést, hozzájárulva ezzel az Unió célkitűzéseinek megvalósításához.*

*Ebből a célból a Tanács bármely tagállam vagy a Bizottság kezdeményezésére egyhangúlag eljárva:*

<sup>11</sup> Blutman László: Az Európai Unió joga a gyakorlatban. HVG-ORAC, Budapest 2010, 225-226.o.; Gombos Katalin: Bírói jogvédelem az Európai Unióban. Complex Kiadó, Budapest 2009, 39-40.o.

<sup>12</sup> Osztoivits/ Karsai, 2008, i.m. 1996. o.

- a) közös álláspontokat fogadhat el, amelyekben meghatározza, hogy az Unió hogyan viszonyul egyes kérdésekhez;
- b) kerethatározatokat fogadhat el a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítése céljából. A kerethatározatok az elérendő célokat illetően kötelezőek a tagállamokra, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyják. A kerethatározatoknak nincs közvetlen hatálya;
- c) határozatokat fogadhat el – a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítését kivéve – bármely egyéb olyan célból, amely e cím célkitűzéseivel összhangban van. Ezek a határozatok kötelezőek és nem rendelkeznek közvetlen hatállyal; a Tanács minősített többséggel elfogadja az ezeknek a határozatoknak az Unió szintjén történő végrehajtásához szükséges intézkedéseket;
- d) egyezményeket dolgozhat ki, amelyeket a tagállamoknak alkotmányos követelményeiknek megfelelő elfogadásra ajánl. A tagállamok a Tanács által meghatározott határidőn belül megindítják az alkalmazandó eljárásokat.

Ha az egyezmények másképp nem rendelkeznek, amint azokat a tagállamoknak legalább a fele elfogadta, e tagállamokra nézve hatályba lépnek. Az egyezményeket végrehajtó intézkedéseket a Tanácson belül a Szerződő Felek kétharmados többséggel fogadják el.

- (3) Ha a Tanács valamely határozatához minősített többség szükséges, tagjainak szavazatait az Európai Közösséget létrehozó szerződés 205. cikke (2) bekezdésének megfelelően kell súlyozni, és a határozat elfogadásához legalább a tagok kétharmada által leadott, legalább 232 igen szavazat szükséges. Ha a Tanács valamely határozatát minősített többséggel kell elfogadni, a Tanács tagjai annak megvizsgálását kérhetik, hogy a minősített többséget adó tagállamok képviselik-e az Unió népességének legalább 62%-át. Amennyiben ez a feltétel nem teljesül, a kérdéses határozat nem kerül elfogadásra.

- (4) Eljárási kérdésekben a Tanács tagjainak többségével határoz.

A 34. cikk a tagállamok közös fellépésének elemeit bontotta ki, konkretizálva ezzel az együttműködést, illetőleg a „jogforrási” rendszert. Az Amszterdami Szerződés<sup>13</sup> módosításai nyomán kerethatározat váltotta fel az együttes fellépést. A tagállamok az (1) bekezdés szerint kötelesek voltak a közös fellépés érdekében együttműködni. A 34. cikk (2) bekezdése

---

<sup>13</sup> HL C 340.,1997.11.10.,1.o.

meghatározta azokat az intézkedéseket, amelyeken keresztül a közös fellépés elérhető. A Tanács a III. pillér keretében végzett jogalkotása során mindig a 34. cikk (2) bekezdést jelölte meg jogalapnak, a 30. és 31. cikkek csak esetlegesen és sokszor elnagyolva (bekezdés és alpont nélkül) jelennek meg a jogalap meghatározásánál, ezért ezeket formális jogalapnak kevésbé lehet tekinteni.<sup>14</sup>

Lényegében mindegyik megnevezett jogi aktus kötelező erejű, de a címzettek és a kötőerőt tekintve nem egyformák. Az Európai Bíróság hatáskörrel rendelkező ezen jogi aktusok bírósági felülvizsgálatára.<sup>15</sup>

Az EU-Szerződés nem fektette le külön azt, hogy egy konkrét szabályozási tárgykör vonatkozásában melyik jogi aktust kell a Tanácsnak választania. Így különösen a jogközelítés tárgyában *kerethatározat* és *egyezmény* elfogadására is sor kerülhetett. A tagállami jog oldalról a legnagyobb különbség abban volt, hogy míg az *egyezmény* ratifikációja – a tagállamok egy részében – csakis a tagállami parlament döntésével történhetett, a *kerethatározat* elfogadásához erre nem volt szükség. A nemzeti parlament részvételi lehetősége és kötelezettsége ilyenkor az volt, hogy az elfogadott kerethatározati célok keretei között megalkossa a beillesztő jogszabályt. Nem kétséges, hogy a jogi eszköz megválasztása politikai döntés volt, amit azonban a hatékonyság és a szükségszerűség befolyásolhat.

Az Amszterdami Szerződéshez csatolt 9. sz. nyilatkozat értelmében az itt említett jogi aktusokra és intézkedésekre vonatkozó kezdeményezéseket, illetve a Tanács által e rendelkezés alapján elfogadott jogi aktusokat közzé kellett tenni az Európai Közösségek Hivatalos Lapjában.<sup>16</sup>

### 2.2.1.1. Közös álláspont (Common position)

Ez a jogi aktus harmadik államokkal kapcsolatos fellépés körében jött számításba, ugyanis az EU-Szerződés 37. cikkének értelmében a tagállamoknak nemzetközi szervezetekben, illetve nemzetközi konferenciákon az elfogadott közös álláspontokat – ha van ilyen – kellett képviselniük. Bár azonos elnevezéssel, de különböző tartalommal a közösségi jog is ismert közös álláspontot, méghozzá az EK-Szerződés 251. cikk (2) bekezdésében, amely az együttdöntési eljárás egyik köztes eredményének számított. Ezen túlmenően pedig az EU-

---

<sup>14</sup> Osztovits/ Karsai, 2008, i.m. 1996. o.

<sup>15</sup> EU-Szerződés 35. cikk

<sup>16</sup> Osztovits/ Karsai, 2008, i.m. 1996. o.

Szerződés 15. cikkében egy harmadik típusú közös állásponatot nevesített, amelyet a Tanács a Közös Kül- és Biztonságpolitika terén bocsáthatott ki. A közös állásponot jogi kötőerejével kapcsolatosan korábban megoszlottak a vélemények, amelyeket az Amszterdami Szerződés sem hozott teljesen közös nevezőre. Mivel az EU-Szerződés a kerethatározat és a határozat meghatározásánál annak jogi kötőerejét külön ki is emelte, *argumentum a contrario*, a közös állásponot a Szerződés szövegénél fogva nem lehetne kötelező erejű. Több érv is szól azonban amellet, hogy a közös állásponot, mint nemzetközi jogi eszköz köti a tagállamokat. Egrésztt a 37. cikk szerint a tagállamok kötelesek voltak az elfogadott közös állásponotot képviselni, másrészt a Hivatalos Közlöny L sorozatában tették közzé, harmadrésztt az EU-Szerződés 35. cikk (7) bekezdése értelmében az Európai Bíróság hatáskörrel rendelkezett rá vonatkozóan a tagállamok között felmerült vita esetén. Közvetett módon alátámasztja ezt a *venire contra factum proprium* tilalmának elve is, azaz hogy a korábbi magatartással ellentétes magatartás tanúsítása tilalmazott. Így ha már egyszer valamely kérdésben a közös vélemény kibocsátásában mindegyik tagállam közreműködött, egészen annak kiiktatásáig ahhoz minden tagállamnak tartania kell magát, még akkor is, ha a közös állásponot címettje tulajdonképpen maga az Unió, s nem a tagállamok.<sup>17</sup>

Példaként említhető a Tanács 1999. március 29-én kibocsátott közös állásponotja, amelyet az akkor még tervezett, szervezett bűnözés elleni ENSZ-egyezményről fogadott el, vagy az 1999. május 27-én elfogadott közös állásponotot az időközben elfogadott számítógépes bűnözésről szóló egyezmény tervezetéről az Európa Tanácsban folytatott tárgyalásokról.

A közös állásponot kötelező jellege mindenképpen nemzetközi jogi jellegű, a tagállamok nemzeti jogára hatása nem volt.<sup>18</sup>

Fontos kiemelni, hogy a közös állásponot az egyént nem kötelezhette, illetőleg nem is lehetett számára hivatkozási alap (közvetlen hatály hiánya). A döntéshozatalt illetően az Európai Parlamentet nem kellett meghallgatni, illetve az Európai Bíróság előzetes döntéshozatalra, illetve a semmisségi eljárás lefolytatására nem volt jogosult az EU-Szerződés 35., 39. cikkei értelmében.

<sup>17</sup> Osztovits/ Karsai, 2008, i.m. 1996. o.

<sup>18</sup> Jeney Petra in: Kende Tamás/Szűcs Tamás /Jeney Petra (szerk), Európai közjog és politika. Complex Kiadó, Budapest 2007. 838.o.

## 2.2.1.2. Kerethatározat (Framework decision)

### 2.2.1.2.1. Alapvető jellemzők

A kerethatározat jogközelítés célját szolgálta, a szabályozási tartalomról az EU-Szerződés 31. cikk (1) bekezdése e) pontja rendelkezett. A kerethatározatban foglalt cél megvalósítása a tagállam (és szervei) számára kötelező, de a jogi aktus nem közvetlenül hatályos. A magyar szóhasználat nem fejezi ki azt a teljességet, amit – az Európai Bíróság közösségi jogi ítélkezési gyakorlatára figyelemmel – egyes más hivatalos változatok tartalmaznak, ugyanis a 34. cikk eredeti célkitűzését tekintve mind a közvetlen alkalmazhatóságot, mind pedig a közvetlen hatályt kizárja. A magyar változat ezzel szemben a közvetlen hatály kifejezést használja, azaz látszólag megengedi a közvetlen alkalmazhatóságot. A közvetlen hatály ugyanis a közösségi jognak azon tulajdonsága, miszerint az egyén közvetlenül hivatkozhat rá a nemzeti bíróság vagy más jogalkalmazó szerv előtt, mivel közvetlenül érvényesíthető jogot, illetve kötelezettséget is teremt. Ehhez képest a közvetlen alkalmazhatóság a tagállami jogforrási beillesztés nélküli alkalmazást jelenti. A kerethatározatnál a b) pont második mondatában foglaltak miatt a közvetlen alkalmazhatóság hiánya is adott, azonban a pontatlan magyar szóhasználat következménye a határozatról szóló rendelkezésekkel való egybevetésben válik igazán kézzelfoghatóvá.<sup>19</sup>

A kerethatározatban megfogalmazott cél végrehajtási formájának és eszközének megválasztása, azaz a jogi keret kitöltése a tagállamok feladata. Ez ugyanakkor nem a nemzetközi jogi értelemben vett transzformációt (illetve ratifikációt) jelenti, hanem a belső jogrendszer meghatározott célnak történő megfeleltetését (beillesztés vagy implementáció), lényeges értékelési mozgástérrel. A tagállamok a szabadon, nemzeti jogrendszerükre figyelemmel eldönthették, milyen módon hajtják végre a kerethatározatban előírányzott célt. Ugyanakkor megemlíthető, hogy mivel az EU-Szerződés nem rendelkezett konkrét előírással a kerethatározati célkitűzés részletességét illetően, így az sem ritka, hogy a „célkitűzés” részletes anyagi vagy eljárási szabályozást tartalmaz, s bár ez jelentősen beszűkítette a tagállami mozgásteret, nem jogszerűtlen.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Osztovits/ Karsai, 2008, i.m. 1997. o.

<sup>20</sup> Osztovits/ Karsai, 2008, i.m. 1997. o.

### 2.2.1.2.2. Összevetés a közösségi irányelvvel

A kerethatározat legális definíciója több szempontból is visszatükrözi a I. pilléres, közösségi irányelv jellemzőit, így megállapítható, hogy a kerethatározat és az irányelv egymással rokon jogi eszközök. Nagy Ferenc és Karsai Krisztina a kerethatározatot az irányelv „alteregójának” nevezi.<sup>21</sup> A hasonlóságot a pillérek közötti összemérhetőség a transzparencia szándéka indokolja. A kerethatározat a strukturálisan az irányelv mintáját követi, azonban joghatásaiban és végrehajtása ellenőrzésében jóval lemarad mögötte.<sup>22</sup>

A kerethatározat és az irányelv hasonló jellemzői:

#### *a./ Legális definíció*

A kerethatározat alapító szerződési „törvényi megfogalmazását” (EU- Szerződés 34. cikk (2) bekezdés b) pont) fentebb idéztük.

Az EK-Szerződés 249. cikke szerint „*az irányelv az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja*”.

#### *b./ Jogharmonizációs cél*

Az EU-Szerződés 34. cikk (2) bekezdés b) pontja szerint a kerethatározat a III. pilléres tárgykörökön belül a tagállamok jogi és közigazgatási előírásainak közelítését szolgálja. Az EK-Szerződés 94. cikke szerint a Tanács irányelvet bocsáthat ki a tagállamok jogi és közigazgatási szabályainak közelítésére a belső piac megteremtésével és működésével kapcsolatosan.

Mindkét jogi aktus célja tehát a tagállamok jogi és közigazgatási szabályainak – elsősorban törvényeinek és rendeleteinek – közelítése. az irányelv nem kizárólag jogharmonizációs célú lehet. Megjegyzést érdemel, hogy Jeney Petra különbségként értékeli, hogy a kerethatározat az EU-Szerződés szövege szerint a jogközelítést szolgálta, míg az irányelv nem kizárólag jogharmonizációs célú lehet.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Nagy Ferenc-Karsai Krisztina: A kerethatározat. Büntetőjogi Kodifikáció. HVG-ORAC, 2003. I.- II. szám, 3. o.

<sup>22</sup> Nagy-Karsai: i.m. 5.o.

<sup>23</sup> Kende/Szűcs /Jeney/Jeney 2007, i.m. 838. o.

*c./ Kötelező erő*

Mind a kerethatározat, mind az irányelv kötelező erővel bír a címzett tagállamok számára.

*d./ Címzetti kör*

Mind a kerethatározatnak, mind az irányelvnek címzettjei kizárólag tagállamok lehetnek és a tagállamot kötelezik a bennük foglalt cél elérésére.

*e./ Implementálás*

Mindkét jogi eszköz esetében per definitionem szükséges a tagállami implementálás, azaz a belső jogba történő átültetés. Azonban mindkét jogi eszköz esetében a tagállam szabadon döntheti el az átültetés formáját és eszközét. A tagállamok mérlegelési jogkörébe tartozik, hogy milyen módszert és eszközt (jogi, közigazgatási) alkalmaznak az implementálás során.

*f./ Határidő a jogi aktus szerinti kötelezettség teljesítésére*

Mind a kerethatározat, mind az irányelv esetében a kibocsátó intézmény határidőt írhat elő a tagállam számára a jogi eszközben foglalt kötelezettség, azaz a belső jogba történt átültetés teljesítésére.

*g./ Közvetett hatály*

Mindkét jogi eszköz bizonyos esetekben közvetett hatállyal bírhat. Ez irányelv esetében a nemzeti jognak az irányelv-konform értelmezését, míg kerethatározat esetében a nemzeti jognak a kerethatározat-konform értelmezését jelenti.

Az irányelvek esetében a közvetett hatály elvét az Európai Bíróság az irányelvek horizontális közvetlen hatálya hiányának pótlására szolgáló egyik eszközként dolgozta ki. Az Európai Bíróság gyakorlata szerint ugyanis az átültetést kívánó, de át nem ültetett, vagy a nem megfelelően átültetett irányelvek közvetlen hatállyal csak állami szervekkel szemben rendelkezhetnek tehát vertikális, azaz állam- egyén közötti viszonyban.<sup>24</sup> Az irányelveknek horizontális közvetlen hatályát az Európai Bíróság mindezidáig nem fogadta el, azaz magánfelek egymás közötti viszonyában az irányelvi rendelkezés közvetlen hatállyal nem bír. Ez bizonyos esetekben hátrányos lehet magánfelek számára. Ennek enyhítésére az Európai Bíróság joggyakorlatából több megoldási eszköz bontakozott ki, melynek egyike a közvetett

---

<sup>24</sup> Blutman: i.m. 327. o.

hatály elve, azaz a tagállami belső jognak az irányelv szövege és szelleme szerinti értelmezésének kötelezettsége.<sup>25</sup>

A közösség-hű jogértelmezés kötelezettsége az I. pillérből átgűrűzött a III. pillérbe is, s ott a belső jog kerethatározat-konform értelmezésében nyert kifejezést. A kerethatározat kötelező jellege, amelyet az EU-Szerződés az EK-Szerződés 249. cikk (3) bekezdésével egyező szöveggel fektet le, a nemzeti hatóságok és különösen a bíróságok számára a nemzeti jog megfelelő értelmezésének kötelezettségét vonja maga után. Ezt nem rontja le az a tény sem, hogy az Európai Bíróság III. pilléres kompetenciái szűkebbek voltak, mint a közösségi jogban. Az Európai Bíróság konkrétan – a korábbi tudományos álláspontokat megerősítve – a C-105/03. sz. Pupino-ügyben<sup>26</sup> hozott ítéletében fejtette ki ezt a kötelezettséget. Az Európai Bíróság olasz felterjesztésre előzetes döntéshozatali eljárást folytatott le, amelynek alapügye egy olasz óvónő, Maria Pupino ellen folytatott büntetőeljárás volt, akit azzal gyanúsítottak, hogy a felügyeletére bízott öt éven aluli gyermeket bántalmazta. Az ügyben az alkalmazott olasz büntetőeljárás szabályok és a Tanácsnak a sértett jogállásáról szóló kerethatározata (2001/220/IB) közötti esetleges ellentét miatt került sor az előzetes döntés kérésére. Az Európai Bíróság álláspontja szerint nehéz lenne az Unió feladatainak hatékony teljesítése, ha a jóhiszemű együttműködés elve, mely többek között azt jelenti, hogy a tagállamok az Európai Unió jogából eredő kötelezettségeik teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket, nem vonatkozna a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésre, mely teljes egészében a tagállamok és az intézmények közötti együttműködésen alapul. Kimondta azonban azt is, hogy a nemzeti bíróság azon kötelezettségének, miszerint nemzeti joga irányadó szabályainak értelmezésekor a kerethatározat tartalmát kell figyelembe vennie, megvannak a maga korlátai: a jog általános elvei, így különösen a jogbiztonság elve és a visszaható hatály tilalma. Korlátja a jogértelmezésnek az is, ha a nemzeti jog nem alkalmazható oly módon, hogy az a kerethatározatban rögzített eredményre vezessen: az uniós joggal összhangban álló értelmezés elve nem szolgálhat a nemzeti jog contra legem értelmezésének alapjául. Ez az elv azonban megköveteli, hogy a nemzeti bíróság a teljes nemzeti jogot figyelembe véve mérlegelje, alkalmazható-e a nemzeti jog úgy, hogy ne vezessen a kerethatározatban előírtól ellentétes

---

<sup>25</sup> Várnay Ernő – Papp Mónika: Az Európai Unió Joga. KJK-KERSZÖV, Budapest 2002, 218.o.

<sup>26</sup> C-105/03 Maria Pupino elleni büntetőeljárás ügyében [2005] EBHT I-5285

eredményre. A konkrét ügyben a nemzeti bíróságnak kellett eldöntenie, hogy a nemzeti jogszabályoknak lehet-e uniókonform értelmezést adni.<sup>27</sup>

#### *h./ Bírósági kontroll*

Mindkét jogi eszköz esetében érvényesült az Európai Bíróság ellenőrző szerepe, azonban nem teljesen azonos módon.

Az irányelvek esetében az Európai Bíróság hatáskörébe tartozott

- ún. semmisségi perben valamely irányelv jogszerűségének felülvizsgálata (a közzétételtől számított két hónapon belül), amelyet valamely tagállam, az Európai Parlament, a Tanács, a Bizottság, a Számvevőszék, az Európai Központi Bank nyújtott be hatáskör hiánya, lényeges eljárási szabályok megsértése, az EK-Szerződés vagy az alkalmazására vonatkozó bármely jogi rendelkezés megsértése vagy hatáskörrel való visszaélés miatt (EK-Szerződés 230. cikk),
- az irányelv érvényességére és értelmezésére vonatkozó előzetes döntéshozatali eljárás lefolytatása (EK-Szerződés 234. cikk).
- Az kerethatározatokat illetően az Európai Bíróság hatásköre kiterjedt
- a kerethatározat érvényességére és értelmezésére vonatkozó előzetes döntéshozatali eljárás lefolytatására [EU-Szerződés 35. cikk (1)],
- ún. semmisségi perben valamely kerethatározat jogszerűségének felülvizsgálatára (a közzétételtől számított két hónapon belül), amelyet valamely tagállam vagy a Bizottság nyújtott be hatáskör hiánya, lényeges eljárási szabályok megsértése, az EU-Szerződés vagy az alkalmazására vonatkozó bármely jogi rendelkezés megsértése vagy hatáskörrel való visszaélés miatt [EU-Szerződés 35. cikk (6) ],
- a tagállamok közötti olyan vita eldöntésére, amelyet a kerethatározat értelmezésére vagy alkalmazására vonatkozott, amennyiben azt a Tanács, valamely tagja általi betérjesztést követő hat hónapon belül nem tudta eldönteni [EU-Szerződés 35. cikk (7)].<sup>28</sup>

A kerethatározatok esetében az EU-Szerződés 35. cikkének (1) bekezdése tehát az Európai Bíróság hatáskörébe adta a kerethatározatok érvényességére és értelmezésére vonatkozó előzetes döntések meghozatalát. Az EU-Szerződés 35. cikk (2) és (3) bekezdése

<sup>27</sup> Osztoivits/ Karsai, 2008, i.m. 1998. o.

<sup>28</sup> Nagy-Karsai: i.m. 6-7. o.

alapján azonban az Európai Bíróság ezen előzetes döntéshozatali hatásköre alávétéses hatáskört jelentett. Az Európai Bíróság csak adott tagállam előzetes nyilatkozata alapján nyer felhatalmazást a hatáskör gyakorlására. Az alávétés nem egyszeri, ha a tagállam elismerte a hatáskört, nem kellett minden egyes konkrét esetben ismét nyilatkoznia. A tagállami alávétési nyilatkozat nem vonható vissza. Az EU-Szerződés 35. cikkében meghatározott előzetes döntéshozatali eljárás csak a tárgyat tekintve különbözött az EK- Szerződés 230. cikke szerinti eljárástól, külön eljárási szabályok nem voltak.

Nem teljesen egyértelmű, hogy a Bíróság hatáskörébe csak az egyezményt érintő végrehajtó intézkedések kerültek-e, vagy minden III. pilléres jogi aktust végrehajtó intézkedés is az Európai Bíróság kontrollja alá került. A 35. cikk (1) bekezdésének magyar fordításából – hasonló a némethez – arra lehet következtetni, hogy a végrehajtó intézkedések csak az egyezmények vonatkozásában estek a Bíróság hatáskörébe. Ezzel szemben a spanyol és az angol változatokból az következik, hogy a kerethatározatok és a határozatok végrehajtó intézkedései is az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali hatáskörébe tartoztak.<sup>29</sup>

Az Európai Bíróságnak a kerethatározat érvényessége kérdésében hozott döntése erga omnes hatállyal bír, az értelmezés kérdésében hozott döntés hatálya kérdésében irányadó az Európai Bíróságnak a közösségi jogi aktusok értelmezése kérdésében kialakult joggyakorlata.

Általában véve a tagállami bíróságok számára – szemben az EK- Szerződés 234. cikk (3) bekezdésében foglaltakkal – nem volt előzetes döntéshozatalra vonatkozó előterjesztési kötelezettség, a tagállami bíróság számára az EU-Szerződés 35. cikke szerint lehetőség volt az Európai Bírósághoz való fordulás.

Ami a semmisségi eljárást illeti, még kevesebb volt az eltérés a közösségi jogi semmisségi eljárás és a III. pilléres semmisségi eljárás között. Az EU-Szerződés 35. cikk (6) bekezdése alapján ez az eljárás feltétlen hatáskörön alapult a III. pillérben is, nem volt szükség alávétési nyilatkozatra. Az EU-Szerződés 35. cikk (6) bekezdésében szabályozott eljárás az EK- Szerződés 230. cikke szerinti semmisségi eljárás III. pilléres párja volt. A két eljárás között különbség csak a kereset benyújtására jogosultak körében, illetőleg a vizsgálandó jogforrás tekintetében volt. Az Európai Bíróság hatásköre valamely kerethatározat, határozat jogszerűségének felülvizsgálatára terjedt ki, hatáskör hiánya, lényegi eljárási szabályok megsértése, az EU-Szerződés vagy az alkalmazására vonatkozó bármely jogi rendelkezés megsértése vagy hatáskörrel való visszaélés miatt. Kereset indítási joga a

---

<sup>29</sup> Osztovits/ Karsai, 2008, i.m. 2002-2003. o.

tagállamoknak és a Bizottságnak volt.<sup>30</sup> Kerethatározatok esetében az Európai Parlament nem rendelkezett kereset indítási joggal. Ha a Tanács megsértette az Európai Parlament EU-Szerződés 39. cikke szerinti részvételi jogát, az un. Csernobil - ügyben<sup>31</sup> hozott ítélet szerint meg lehetett alapozni az Európai Parlament jogát sui generis semmisségi eljárás indítására.

Amennyiben az Európai Bíróság megállapította a kerethatározat jogszerűtlenségét, megsemmisítette azt, ami a kerethatározat törlését jelentette az uniós jogból. Még az előzetes döntéshozatali eljárás során történő érvénytelenség megállapításánál formailag nem történt meg az érintett kerethatározat törlése a jogrendből. Bár az EU-Szerződés erre kifejezett hivatkozást nem tartalmaz, az Európai Bíróságnak a C-176/03 sz. környezetvédelmi kerethatározat ügyben hozott ítélete és az ügy tárgyát képező kerethatározat megsemmisítése választ adott a kérdésre.<sup>32</sup>

A kerethatározat és az irányelv eltérő jellemzői:

*a./ Strukturális hely*

Az irányelv a I. közösségi pillérnek az EK-Szerződés 249. cikkében szabályozott jogi aktusa, míg a kerethatározat a III., büntető ügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés EU-Szerződés 34. cikkében szabályozott jogi aktusa.

*b./ Tárgykörök*

Az irányelv tárgyi hatálya alá olyan szabályozási tárgykörök tartoznak, amelyekre vonatkozóan a jogalkotási hatáskört a tagállamok az EK-Szerződésben átadták a közösségi intézmények számára. Az irányelvek tehát az EK-Szerződés által meghatározott tárgyköröket szabályozhatják.

A kerethatározatok szabályozási tárgyát képező tárgyköröket az EU-Szerződés 29. cikke és 31. cikke határozta meg. Az EU-Szerződés 29. cikke szerint ide tartozik: rasszizmus, idegen gyűlölet, szervezett bűnözés, terrorizmus, ember kereskedelem, gyermekek sérelmére elkövetett bűncselekmények, tiltott kábítószer – és fegyver kereskedelem, korrupció és csalás. A 29. cikk szerinti tárgykörök felsorolása azonban csak példálózó jellegű, további bűncselekmények kapcsán is születtek kerethatározatok: a Tanács 2005/222/IB kerethatározata az információs rendszerek elleni támadásokról, 2002/946/IB kerethatározat a

---

<sup>30</sup> Osztovits/ Karsai, 2008, i.m. 2005. o.

<sup>31</sup> C-70/88 Európai Parlament v. Európai Unió Tanácsa [1990] EBHT I-02041

<sup>32</sup> Osztovits/ Karsai, 2008, i.m. 266. o.

jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás elleni küzdelem büntetőjogi keretének megerősítéséről.

Az EU-Szerződés 31. cikke szerinti tárgykörök: kiadatás, a tagállamokban alkalmazandó szabályok olyan mértékű összeegyeztethetőségének biztosítása, amely az együttműködés javításához szükséges, a tagállamok közötti joghatósági összeütközések megelőzése; a szervezett bűnözés, a terrorizmus, a tiltott kábítószer-kereskedelem területén szabályozási minimumok meghatározása a bűncselekmények tényállási elemeire és büntetési tételeire vonatkozóan.

#### *c./ Döntéshozatali- jogalkotási eljárás*

Az irányelvek esetében alapvetően a Tanács és az Európai Parlament együttdöntési eljárási érvényesült minősített többségi szavazási renddel, illetve kivételesen ún. konzultációs eljárás minősített többségi szavazással vagy egyhangú szavazással.<sup>33</sup>

Kerethatározatok esetében pedig kizárólag konzultációs eljárás érvényesült, de ez eltért a közösségi pilléres konzultációs eljárástól. Az EU-Szerződés 34. cikk (2) bekezdése alapján bármely tagállam vagy Bizottság kezdeményezésére a Tanács egyhangúlag határozott. A Bizottságnak tehát nem volt kizárólagos javaslattételi joga, mivel a tagállamok is kezdeményezhették kerethatározat megalkotását. A gyakorlat azt mutatja, hogy a Bizottság gyakrabban élt a kezdeményezés jogával, mint a tagállamok.<sup>34</sup> Az Európai Parlamentnek konzultációs szerepe volt az EU-Szerződés 39. cikke alapján. Ez azonban nem olyan mértékű, mint az I. pillérben, mivel a Parlament a Tanács által meghatározott határidőn belül, mely nem lehet hosszabb 3 hónapnál, köteles volt kibocsátania a véleményét. Ha a Parlament elmulasztotta a megadott határidőt, a Tanács szabadon dönthetett, és elegendő, ha a döntéséről a Parlamentet értesítette. A Tanács mindig egyhangú határozatot hozott. A Tanácson belül számos munkacsoport tárgyalta a tervezetet, mielőtt a végleges szöveg elkészült.<sup>35</sup>

#### *d./ Közvetlen hatály*

Az Európai Bíróság gyakorlata alapján az irányelv valamely rendelkezése bizonyos feltételek teljesülése esetén vertikális közvetlen hatállyal bírhat. Ezen feltételek a következők:

- a rendelkezés kellően világos és pontos,

---

<sup>33</sup> Horváth Zoltán - Ódor Bálint: Az Európai Unió szerződéses reformja. Az Unió Lisszabon után. HVG - ORAC, Budapest, 2008, 260. o.

<sup>34</sup> Kondorosi/Ligeti/Ligeti, 2008, i.m. 45. o.

<sup>35</sup> Uo. 46. o.

- a rendelkezés feltétel nélküli,
- az irányelv átültetésére adott határidő lejárt.<sup>36</sup>

Az Európai Bíróság ugyanakkor mindezekig az irányelvek közvetlen hatályának elismerését dogmatikai alapon kizárta (Marshall/Foster/Dori-doktrina).<sup>37</sup>

A kerethatározat esetében az EU-Szerződés 34. cikk (2) bekezdés b) pont alapján a közvetlen hatály kizárt. Még abban az esetben is, ha a tagállam a kérdéses jogharmonizációs kötelezettségének nem tett eleget. Így csak a kerethatározat rendelkezései alapján üldözendő cselekmény, amennyiben nincs megfelelő nemzeti tényállásban megfogalmazva, büntetlenül marad, annak ellenére, hogy ez a jogalkotói passzivitás jogsértés, méghozzá az uniós jog megsértését jelenti. A közvetlen hatály tilalmából az is következik, ha a kerethatározat valamely magatartással kapcsolatosan kifejezett dekriminalizációt tartalmazna, amelynek a tagállam a büntetőjogában nem tesz eleget, erre a belső jog alapján büntetőeljárás alá vont személy nem hivatkozhatna, hiába tekinthető ez is uniós jogsértésnek a tagállam részéről. Ugyanakkor a kerethatározatokban megjelenő uniós büntető politikára kevésbé a dekriminalizációs igény, sokkal inkább az jellemző, hogy az uniós jogalkotó megítélése szerinti bűncselekmények esetében a tagállami védelmet szorosabbra vonja és a jogközelítés eszközével ezt homogénebbé tegye.<sup>38</sup>

#### *e./ Bizottság eljárása*

Az irányelv esetében a megfelelő átültetési határidő eredménytelen elteltével a Bizottság meghatározott feltételek mellett eljárást indíthat az Európai Bíróság előtt és hivatkozhat az adott tagállam szerződésszegésére (EK-Szerződés 226-233. cikk). Ezáltal közvetve ki lehet kényszeríteni a tagállamoktól az irányelvben meghatározott kötelezettség teljesítését. A kerethatározat esetében azonban ilyen hatáskörrel nem rendelkezik sem a Bizottság, sem az Európai Bíróság. Szankció nélkül maradt a kerethatározatban foglalt kötelezettségek megsértése, amely korlátozza a kerethatározat hatékonyságát.<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> C-41/74 van Duyn v Home Office [1974] EBHT 1337, C-148/78 Tullio Ratti [1979] EBHT 1629.

<sup>37</sup> C-152/84 Marshall v Southampton and South - West Hampshire Area Health Authority [1986] EBHT 0723; C-188/89 Foster és mások v British Gas plc. [1990] EBHT I-3313; C-91/92 Faccini Dori v Recreb srl [1994] EBHT I-3325; Blutman: i.m. 328 - 330. o.

<sup>38</sup> Nagy- Karsai: i.m. 4.-5. o.

<sup>39</sup> Nagy- Karsai: i.m. 5. o.

*f./ Tagállam kártérítési felelőssége magánféllel szemben*

Az irányelveknek nincs horizontális közvetlen hatálya. Ez bizonyos esetekben sérelmes lehet magánfelek számára. Az irányelvek horizontális közvetlen hatályának hiányából eredő jogsérelmek orvoslásának az Európai Bíróság által kidolgozott egy másik eszköze a közvetett hatály elve mellett a tagállamok kártérítési felelőssége magánféllel szemben.

Az Európai Bíróság joggyakorlatában három alapfeltételt dolgozott ki a közösségi jog megsértéséből eredő állami kártérítési felelősség fennállására vonatkozóan:

- a megsértett norma biztosítson jogot a magánfélnek és a norma alapján a jog tartalma azonosítható legyen,
- a jogsértés és a kár bekövetkezte között okozati összefüggés álljon fenn,
- a jogsértés kellően súlyos legyen.

A C-46/93 és C-48/93 Brasserie du Pecheur SA v Németország és The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd és mások [1996] EBHT I-1029 sz. ügy 21. pontjában az Európai Bíróság rámutatott arra, amikor egy magánszemély, akit sérelmesen érint egy irányelv átültetésének hiánya és aki ezen irányelv rendelkezéseire – mivel azok nem kellően pontosak és feltétlenek - nem hivatkozhat közvetlenül a nemzeti bíróság előtt, kártérítés iránti keresetet indíthat a kötelezettségét megszegő állam felelősségének megállapítása iránt az EK-Szerződés 189. cikk (3) bekezdésének megsértése miatt. Ilyen körülmények között a kártérítés célja, hogy az irányelv kedvezményezettjei számára megszüntesse az irányelv tagállam általi átültetésének hiányából eredő káros következményeket. Irányelv esetében tehát, ha a tagállam nem teljesíti az irányelv szerinti jogharmonizációs kötelezettségét, nem csak a Bizottság indíthat eljárást a tagállammal szemben az Európai Bíróság előtt és hivatkozhat az adott tagállam szerződésszegésére, hanem magánfél is kártérítési keresetet indíthat az uniós jogharmonizációs kötelezettségét megszegő tagállam felelősségének megállapítása iránt.

Mivel a kerethatározat nem rendelkezik közvetlen hatállyal, kerethatározat nem megfelelő tagállami átültetése, azaz a kerethatározatban foglalt kötelezettség tagállam általi nem teljesítése miatt magánfeleket nem illeti meg kártérítési igény a mulasztó tagállammal szemben. Ez a körülmény is tovább erősíti, hogy nincs igazi szankciója a kerethatározatban foglalt tagállami kötelezettségek megsértésének.

### 2.2.1.3. Határozat (Decision)

E jogi aktus bármely, a jogközelítéstől eltérő célra irányulhat, s nem csupán célkitűzésében, hanem tartalmában is kötelező, de nem rendelkezik közvetlen hatállyal. A kerethatározatnál kifejtett fordítási pontatlanság itt is megjelenik. Címzettje lehet valamely tagállam végrehajtó szerve, ilyenkor a belső alkalmazásához beillesztés volt szükséges, másfelől lehetett a közös fellépés konkrét eszköze, amikor az együttműködés egyéb – jogharmonizációt nem kívánó – formáira vonatkozik. Így például az Eurojust létrehozatala is határozattal, s nem kerethatározattal történt, mivel a tagállamok nem a meglévő jogszabályi környezet különbözőségeinek leépítésére törekedtek, hanem a jogszabályok megfelelőbb és jobb alkalmazására.<sup>40</sup>

A jogi jellemzőkből levezethető az uniós jognak megfelelő értelmezés kötelezettsége a határozat vonatkozásában is, amennyiben címzettje a tagállam (illetve végrehajtó szerve).

A végrehajtáshoz szükséges intézkedéseket minősített többséggel kellett elfogadni. Ez a végrehajtás az uniós szintű további intézkedések megtételét jelentette, s nem vonatkozhatott a tagállami végrehajtásra, így például előfordulhatott ajánlás vagy vélemény kibocsátása ilyen célra, esetleg fogalmak tisztázása érdekében. Ebben a formában járt el a Tanács, amikor az Eurojust működési szabályzatát elfogadta, igaz, egyhangú döntéssel. Ezen végrehajtási intézkedések kapcsán a Szerződés szövege nem szólt sem a közvetlen alkalmazhatóság, sem a közvetlen hatály kérdéséről, s bár ezeket kifejezetten ki nem zárta, nem tulajdoníthatunk olyan hatást a végrehajtási intézkedéseknek, amelyek az egyén jogait közvetlenül érinthetik. Ilyen tartalmat legfeljebb azon jogforrásokban lehetett szabályozni, amelyek végrehajtására az adott intézkedést elfogadták.<sup>41</sup>

Példaként említhető a Tanács 2005. november 21-én kelt 2005/876/IB határozata a bűnügyi nyílvántartásban szereplő információk cseréjéről vagy a Tanács 2002. november 28-i 2002/996/IB határozata a terrorizmus elleni küzdelem érdekében elfogadott nemzeti jogi szabályozásoknak és ezek alkalmazásának az értékelésére szolgáló mechanizmus létrehozásáról.

---

<sup>40</sup> Osztovits/ Karsai, 2008, i.m. 1998. o

<sup>41</sup> Uo. 1999. o

#### 2.2.1.4. Egyezmény (Convention)

A EU-Szerződés 34. cikk (2) bekezdés d) pont nemzetközi egyezmények megalkotását tette lehetővé, amelyeket a Tanács a tagállamoknak elfogadásra ajánlott. A tagállamokat – ratifikáció előtt – arra kötelezte az EU-Szerződés és az együttműködési kötelezettség, hogy a belső jogukban szükséges ratifikációs eljárást megindítsák, de az egyezmény ratifikálásának kötelezettsége nem vezethető le az EU-Szerződésből. Sajátossága az uniós egyezményeknek – eltérően a hagyományos nemzetközi egyezményektől –, hogy a Tanácsi aktusa helyettesítette az egyezmény aláírását, ezáltal gyorsabbá tette az elfogadást. További jellemzője, hogy a Tanács határidőt szabhatott a ratifikációs eljárás megindítására, valamint hogy az egyezmények – eltérő rendelkezés hiányában – már a tagállamok felének ratifikációja után hatályba léptek a ratifikáló államok vonatkozásában. Ezek az egyezmények az uniós *acquis* részévé váltak, így a továbbiakban a tagállamok nem köthetnek ezekkel ellentétes egyéb megállapodásokat. Ebből következően az egyezményeket is uniókonform módon kell értelmezni.<sup>42</sup>

A végrehajtási intézkedéseket kétharmados többséggel kellett elfogadni, de csak azon tagállamokat lehetett beszámítani, amelyek már ratifikálták az egyezményt. Bár az EU-Szerződés kifejezetten nem szabályozta, el lehet fogadni, hogy a végrehajtási intézkedések nem tekinthetők az egyezmény részeinek, ezért azokra az esetleges tagállami ratifikációs eljárásnak nem kellett vonatkoznia. Ha valamelyik tagállam később, egy olyan időpontban ratifikálja az egyezményt, amikor a többi tagállam már végrehajtási intézkedéseket is elfogadott, kérdés lehet, hogy ez utóbbiak vonatkoznak-e a később ratifikáló államokra. Bár ezzel kapcsolatosan megoszlanak a vélemények, a végrehajtási intézkedések többségi döntéshozatali lehetőségének, illetőleg az EU-Szerződés 43. cikke (1) bekezdésének g) pontja figyelembevételével (azaz a megerősített együttműködésre vonatkozó rendelkezések értelemszerű alkalmazásával) Karsai Krisztina szerint az következik, hogy a később ratifikáló tagállamoknak a végrehajtási rendelkezéseket is követniük kell.<sup>43</sup>

Az uniós egyezményeknek csak tagállamok lehetnek a tagjai, a harmadik államokkal kötött nemzetközi egyezmények az EU-Szerződés 24., 38. cikkei alapján jöttek létre a Közös Kül- és Biztonságpolitika terén.

<sup>42</sup> Uo. 1999. o

<sup>43</sup> Osztovits/ Karsai, 2008, i.m. 1999. o

Mivel az uniós egyezmények néhány sajátosságtól eltekintve a hagyományos nemzetközi szerződések jogi sorsát osztják, ezért bizonyos esetekben még a közvetlen hatályuk is elképzelhető. Így, amennyiben valamely szabályozási tárgykör vonatkozásában ütközés lenne kerethatározat és egyezmény között, ez utóbbinak elsőbbséget kell biztosítani.<sup>44</sup>

Az Európai Parlamentet a Tanács tájékoztatta az egyezmény elkészítéséről és a tagállamoknak történt elfogadásra ajánlásról.

III. pilléres egyezményre példa az 1997. május 26-án jóváhagyott, az Európai Közösségek tisztségviselőit és az Európai Unió tagállamainak tisztségviselőit érintő korrupció elleni küzdelemről szóló egyezmény vagy az 1995. július 26-án elfogadott, a Közösség pénzügyi érdekeinek büntetőjogi védelméről szóló egyezmény.

### 2.2.1.5. Együttes fellépés (Joint action)

Az Amszterdami Szerződésig terjedő időszakban kibocsátott együttes fellépések – függetlenül e jogi eszköz megszüntetésétől – hatályban maradtak és a joganyag részét képezik. Az együttes fellépés kötelező jogi ereje kezdettől fogva vitatott volt, amire az alapító szerződések szövege sem adott egyértelmű választ. Az Európai Bíróság vonatkozó ítélkezési gyakorlatából kivehető, hogy lényegében kötelező jelleget tulajdonít az együttes fellépésnek. A C-170/96. sz. ügyben<sup>45</sup> az Európai Bíróság ugyanis megengedte az EK-Szerződés korábbi 173. cikke (később 230. cikk) szerinti semmisségi eljárás lefolytatását a Tanács 1996. március 4-i, a repülőtéri tranzitra vonatkozó szabályokat tartalmazó 1996/197/IB együttes fellépésével kapcsolatban, ami azért lényeges, mert a semmisségi eljárást nem kötelező erejű aktusokra nem lehet lefolytatni a kialakult ítélkezési gyakorlat és a jogértelmezés szerint.<sup>46</sup>

Ezen jogi eszközre példa a Tanács 1996. július 15-i, a rasszizmus és az idegen gyűlölet leküzdésére irányuló fellépésről szóló 1996/443/IB együttes fellépése vagy az 1998. december 21-én elfogadott, a bűnszervezetben való részvétel bűncselekménnyé nyilvánításáról szóló 1998/733/IB együttes fellépés.

---

<sup>44</sup> Uo. 1999. o

<sup>45</sup> C-170/96 Bizottság v Tanács [1998] EBHT I-02763

<sup>46</sup> Osztoivits/ Karsai, 2008, i.m. 1999 2000. o

## 2.2.2. Nem nevesített aktusok

### 2.2.2.1. Akcióterv

Bár az EU-Szerződés külön nem említette, de a Bizottság kezdeményezési tevékenységéhez kapcsolódott az akcióterv, amely a Bizottság feladatorientált megoldási javaslatainak ütemezését tartalmazta, s ezért lényegében a jogalkotás- kezdeményezés terveit is összefoglalta.<sup>47</sup>

### 2.2.2.2. Európai Tanács aktusai

Nem voltak külön nevesítve – szemben a Közös Kül- és Biztonságpolitika aktusaival, mint általános iránymutatás, közös stratégia (EU-Szerződés 13. cikk) – az Európai Tanács aktusai, amelyet az EU-Szerződés 4. cikkében megfogalmazott feladatai ellátása során bocsátott ki, s amelyek a III. pillér történetében és fejlődési irányában is alapvető szerepet játszanak (például Tampere I., Tampere II.).<sup>48</sup>

### 2.2.3. Az intézményi aktusok jogalkotási eljárása

Az EU-Szerződés 34. cikk (2) bekezdése meghatározta a kezdeményezés jogát. A Bizottság az Amszterdami Szerződéssel önálló kezdeményezési jogot kapott a tagállamok mellett (eltérően a közösségi jogtól, itt nem rendelkezett a Bizottság jogalkotás-kezdeményezési monopóliummal). Az Amszterdami Szerződés előtt csak a tagállamok tehettek javaslatot III. pilléres jogi eszköz megalkotására. Az EU-Szerződésben nem volt tisztázott, hogy amennyiben valamelyik jogosult élt a kezdeményezési jogával, a többiek gyakorolhatták-e ezt követően a jogukat. Elfogadható ugyanakkor, hogy ilyen esetben a meglévő kezdeményezés alapján a többi jogosult legfeljebb csak ahhoz csatlakozhatott, illetőleg az EU-Szerződés 36. cikke szerinti koordinációs bizottságban voltak kötelesek a Bizottság közreműködésével közös megoldást találni. Gyakran előfordult, hogy tagállamok eleve közösen kezdeményezték valamely jogi aktus, tipikusan kerethatározat kibocsátását, de elvileg az sem volt kizárt, hogy a Bizottság és valamely tagállam terjesszen elő közös kezdeményezést. A Tanács egyhangú

---

<sup>47</sup> Uo. 2000. o

<sup>48</sup> Osztovits/ Karsai, 2008, i.m. 2000. o

döntést hozott, amennyiben azonban a minősített többség elegendő volt, ennek számítását a (3) bekezdés tartalmazta. A kétharmados többség számításánál ezzel szemben pusztán a tagállamok számát kellett alapul venni. Jelentőséggel bír, hogy az EU-Szerződés 41. cikk (1) bekezdése értelmében alkalmazni kellett az EK-Szerződés egyes, felsorolt eljárási szabályait a III. pilléres jogalkotás során is. Az EK-Szerződés 205. cikkének (3) bekezdése is alkalmazandó volt a Tanács szavazása során, ami azt jelentette, hogy a jelenlevő vagy képviselt tagok tartózkodása nem volt akadálya a Tanács egyhangúságot igénylő jogi aktusa elfogadásának (rugalmas egyhangúság).<sup>49</sup>

### **3. Büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés a Lisszaboni Szerződés után**

#### **3.1. A Lisszaboni Szerződés főbb módosításai a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésben**

##### **3.1.1. Strukturális hely**

A Lisszaboni Szerződés felszámolja az Európai Unió hárompilléres szerkezetét. A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés is szupranacionális hatáskörbe kerül. Az EU-Szerződés III. pillérre vonatkozó rendelkezései átkerültek az Európai Unió működéséről szóló Szerződésbe (továbbiakban EUM-Szerződés), a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség szabályozása körébe. A szabadságon, biztonságon és a jogérvényesülésén alapuló térségről az EUM-Szerződés 3. részének V. címe (67-89. cikkek) és az EUM-Szerződés 276. cikke rendelkezik. Ezen politikára vonatkozó rendelkezések 5 fejezetből állnak:

- általános rendelkezések,
- határok ellenőrzésével, a menekült ügygel és a bevándorlással kapcsolatos politikák,
- igazságügyi együttműködés polgári ügyekben,
- igazságügyi együttműködés büntetőügyekben,
- rendőrségi együttműködés.

---

<sup>49</sup> Uo. 2000. o

### 3.1.2. Döntéshozatal - jogalkotás

Mivel a Lisszaboni Szerződés szerint a döntéshozatali eljárás határozza meg a jogi aktus típusát, érdemes tisztázni a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés terén a döntéshozatali-jogalkotási eljárásban bekövetkezett változásokat.

#### 3.1.2.1. Javaslattétel – kezdeményezés

A Bizottság mellett a tagállamok legalább egynegyede is jogalkotási kezdeményezési jogot kapott.<sup>50</sup>

#### 3.1.2.2. Rendes jogalkotási eljárás

A pillér rendszer felszámolásával megszűnik a fokozatosan kiüresített III. pillér és általános főszabállyá válik a rendes jogalkotási eljárás alkalmazása. Az EUM-Szerződés következetesen szétválasztja a jogalkotási és az operatív feladatokat a szabadságon, biztonságon és a jogérvényesülésén alapuló térség megvalósítása során.

A jogalkotás terén az Unió általában rendes jogalkotási eljárás keretében fogadhat el intézkedéseket. A rendes jogalkotási eljárás alkalmazása a nemzeti vétó feladását és az Európai Parlament szerepének erősödését jelenti.<sup>51</sup>

Az EUM-Szerződés 82. cikk (3) bekezdése és 83. cikk (3) bekezdése két ügynevezett vészfék záradékot tartalmaz. Bármely tagállam, ha úgy ítéli meg, hogy az adott jogi aktus tervezete érintené a belső büntetőügyi igazságszolgáltatási rendszerének alapvető vonatkozásait, kérheti, hogy függeszték fel a döntéshozatalt, és a tervezetet terjesszék az Európai Tanács elé. Az Európai Tanács alapszabály szerint egyhangúlag hozhat csak döntést, ebben az esetben a felfüggesztést követő négy hónapon belül. Amennyiben az Európai Tanácsnak sikerül konszenzusra jutnia, akkor visszaküldi a tervezetet a Tanácsnak, amely megszünteti a rendes jogalkotási eljárás felfüggesztését. Egyet nem értés esetén új integrációs megoldást jelent, hogy kilenc tagállam kezdeményezheti ún. megerősített együttműködés indítását, amelyet ez esetben automatikusan meg lehet kezdeni. A büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés keretében tehát burkoltan megmarad a nemzeti vétó, hiszen le

---

<sup>50</sup> EUM-Szerződés 76. cikk

<sup>51</sup> Horváth- Ódor: i.m. 272. o.

lehet állítani a rendes jogalkotási eljárás keretében zajló minősített többségi szavazásra épülő folyamatot. Ugyanakkor a vétőt emelő tagállamok nem tudják megakadályozni, hogy azok a tagállamok, akik a kérdésben döntést akarnak hozni, ezt magukra nézve megtehessék.<sup>52</sup>

### 3.1.2.3. Különleges jogalkotási eljárás

Az általános főszabályt képező rendes jogalkotási eljárás alóli kivételeket a különleges jogalkotási eljárás esetei képezik.

A büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködésben a Lisszaboni Szerződés az alábbi esetekben ír elő különleges jogalkotási eljárást:

a./ A 82. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján a Tanács az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangú döntéssel határozatban állapíthatja meg a büntetőeljárás olyan külön vonatkozásait, amelyek tekintetében az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárásban elfogadott irányelvben szabályozási minimumokat állapíthat meg a több államra kiterjedő vonatkozású büntetőügyekben a rendőrségi és igazságügyi együttműködés megkönnyítése érdekében.

b./ A 83. cikk (1) bekezdése határozza meg taxatíve azokat a bűncselekményi területeket, amelyekre vonatkozóan az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelvekben szabályozási minimumokat állapíthat meg a bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek meghatározására vonatkozóan. A bűnözés alakulásának függvényében a Tanács különleges jogalkotási eljárásban elfogadott határozatban bővítheti ezen bűncselekményi területeket. Erről a Tanács az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangúlag határoz.

c./ A 83. cikk (2) bekezdése értelmében, ha valamilyen harmonizációs intézkedés hatálya alá tartozó területen az Unió politikájának eredményes végrehajtásához elengedhetetlen a tagállamok büntetőügyekre vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítése, irányelvekben szabályozási minimumokat lehet megállapítani e területen a bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek meghatározására vonatkozóan. Az ilyen irányelveket ugyanazon rendes vagy különleges jogalkotási eljárás keretében kell elfogadni, mint amely szerint az említett harmonizációs intézkedéseket elfogadták. Ezen

---

<sup>52</sup> Uo. 272. o.

irányelvek elfogadása kapcsán érvényesülhet a korábbiakban említett, nemzeti vétót burkoltan magában foglaló vészfék záradék.

d./ A 86. cikk (1) bekezdése alapján az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözésére a Tanács különleges jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Eurojustból Európai Ügyészséget hozhat létre. Ennek során a Tanács az Európai Parlament egyetértést követően, egyhangúlag határoz. Itt is bekerült egyfajta vészfék záradék. Ha ugyanis nincs egyhangúság, legalább kilenc tagállam kérheti, hogy a rendelettervezetet terjesszék az Európai Tanács elé. Ebben az esetben a Tanácsban folytatott eljárást fel kell függeszteni. A kérdés megvitatását követően és konszenzus elérése esetén az Európai Tanács a felfüggesztéstől számított négy hónapon belül a tervezetet visszautalja elfogadásra a Tanács elé. Egyet nem értés esetén a kilenc tagállam kezdeményezheti ún. megerősített együttműködés megindítását, melyet ez esetben is automatikusan meg lehet kezdeni.<sup>53</sup>

A különleges jogalkotási eljárás esetei a rendőrségi együttműködésben:

a./ A tagállamok rendőrségei, vámhatóságai és a bűncselekmények megelőzésére és felderítésére szakosodott egyéb bűnüldöző szolgálatai közötti operatív együttműködésre vonatkozóan a Tanács különleges jogalkotási eljárásban intézkedéseket állapíthat meg. Ilyenkor a Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangúlag határoz. Itt is találkozhatunk a korábban már megismert vészfék záradékkal. Ha nincs egyhangúság, legalább kilenc tagállam kérheti, hogy az intézkedések tervezetét terjesszék az Európai Tanács elé. A Tanácsban folytatott eljárás felfüggesztésre kerül. Az Európai Tanács a felfüggesztéstől számított négy hónapon belül konszenzus esetén a tervezetet visszautalja elfogadásra a Tanácshoz. Ha nincs konszenzus, legalább kilenc tagállam megerősített együttműködést kezdeményezhet, amelyet automatikusan meg lehet kezdeni. (EUM-Szerződés 87. cikk (3) bekezdés).

b) A Tanács különleges jogalkotási eljárás keretében határozhatja meg azokat a feltételeket és korlátozásokat, amelyek mellett a tagállamok hatóságai egy másik tagállam területén – annak hatóságaival kapcsolatot tartva és velük egyetértésben – intézkedéseket foganatosíthatnak. A Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően, egyhangúlag határoz ezek meghatározásáról (EUM-Szerződés 89. cikk).

---

<sup>53</sup> EUM-Szerződés 86. cikk (1) bekezdés

#### 3.1.2.4. Nemzeti parlamentek szerepe

A nemzeti parlamenteknek gondoskodniuk kell arról, hogy a rendőrségi együttműködés és a büntetőügyekben való igazságügyi együttműködés területén előterjesztett jogalkotási javaslatok és kezdeményezések összhangban legyenek a szubszidiaritás és arányosság elvével és részt kell venniük az Eurojust és az Europol tevékenységének ellenőrzésében.<sup>54</sup>

#### 3.1.3. Egyszerűsített szerződésmódosítás, nemzetközi egyezmények

A Lisszaboni Szerződés lehetőséget teremt az alapító szerződések módosítására ún. egyszerűsített szerződésmódosítási eljárásban. Ezeknek az a lényege, hogy az Európai Tanács, az alapító szerződésekben meghatározott esetekben, egyhangú határozattal módosíthat bizonyos alapító szerződéses rendelkezéseket.<sup>55</sup> Ilyen egyszerűsített szerződésmódosítási záradék jelenik meg az EUM-Szerződés 86. cikk (4) bekezdésében is. Az Európai Tanács annak érdekében, hogy az Európai Ügyészség hatáskörét kiterjessze a több tagállamra kiterjedő vonatkozású súlyos bűncselekményre, az EUM-Szerződés 86. cikk (1) bekezdését és – a több tagállamot érintő súlyos bűncselekmények tetteseit és részeseit illetően – a (2) bekezdését módosíthatja. A határozat meghozatala során az Európai Tanács az Európai Parlament egyetértését és a Bizottsággal folytatott konzultációt követően, egyhangúlag határoz.

A Lisszaboni Szerződés záróokmányához csatolt nyilatkozat megerősíti, hogy a tagállamok a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés, a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés és a rendőrségi együttműködés területein köthetnek külön megállapodásokat harmadik országokkal vagy nemzetközi szervezetekkel.<sup>56</sup>

#### 3.1.4. Bírószági kontroll

Az EUM-Szerződés kiterjeszti az Európai Bíróság joghatóságát a korábbi III. pilléres kérdésekre is az alábbi kivétellel: egy tagállam rendőrségi vagy más bűnüldöző szolgálata által végrehajtott intézkedések érvényességének vagy arányosságának, illetve a közrend

---

<sup>54</sup> EUM-Szerződés 70. cikk, 71. cikk, 85. cikk

<sup>55</sup> Blutman: i.m. 41. o.

<sup>56</sup> Horváth-Ódor: i.m. 266. o.

fenntartásával és a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami hatáskörök gyakorlásának felülvizsgálata (EUM-Szerződés 276. cikk). A Bíróság korlátozottabb hatásköre fennmarad a Lisszaboni Szerződés hatályba lépését követő 5 évig azon III. pilléres intézkedések, jogi aktusok esetében, amelyeket a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése előtt fogadtak el.

Az EUM-Szerződés 258. cikke alapján a Bizottság, 259. cikke alapján valamely tagállam, 271. cikk a.) pontja alapján az Európai Beruházási Bank, 271. cikk d.) pontja alapján az Európai Központi Bank felléphetnek a tagállamok, illetve a tagállam központi bankja ellen abból a célból, hogy kikényszerítsék az uniós jogból folyó valamely kötelezettségeik betartását (*kötelezettségszegés megállapítása iránti per*). Ilyen per indulhat a jövőben egy tagállammal szemben adott esetben valamely irányelv határidőre nem vagy nem megfelelő átültetéséért.

Az EUM-Szerződés 267. cikk (ex EGK-Szerződés 177. cikk, később EK-Szerződés 234. cikk) alapján a tagállami bíróságok az előttük indult ügyben, ha az uniós jog alkalmazása számukra nehézséget okoz, felfüggeszthetik eljárásukat és előzetes döntés meghozatala végett az Európai Bírósághoz fordulhatnak az uniós norma értelmezése, illetve másodlagos uniós jogi aktus érvényességének felülvizsgálata érdekében (*előzetes döntéshozatali eljárás*). Ez már feltétlen hatáskört jelent, megszűnt a korábbi III. pilléres alávetéses hatáskör.

Az EUM-Szerződés 263. és 271. cikkei alapján az uniós bíróságok jogosultak az intézmények által hozott jogi aktusok érvényességét felülvizsgálni és azokat megsemmisíteni (*semmisségi per*). A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésben semmisségi per csak a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése után elfogadott intézményi jogi aktusok tárgyában indítható.

## **3.2. Intézményi aktusok a Lisszaboni Szerződés után**

### **3.2.1. Általános kitekintés az Unió Lisszaboni Szerződést követő másodlagos jogi aktusaira**

A könnyebb megértés és rendszertani besorolás érdekében itt érdemes általános kitekintést tenni az Unió Lisszaboni Szerződést követő másodlagos jogi aktusaira.

Az egyszerűsítés, a demokratikus legitimáció és a döntéshozatali hatékonyság érdekében a Lisszaboni Szerződés két fő reformot valósított meg az Unió intézményi jogi aktusait illetően:

- a II. és III. pillérben használt különböző jogi eszközök megszüntetése, az Unió egészére egy egységes jogi aktus készlet bevezetése,
- az egységes jogi aktus készleten belül két alapvető típus: a „*jogalkotási aktusok*” és „*nem jogalkotási aktusok*” megkülönböztetése.

Mindezekkel a Lisszaboni Szerződés egy világosabb hierarchiát is bevezetett az intézményi aktusok között.<sup>57</sup>

A „*jogalkotási aktusok*” és „*nem jogalkotási aktusok*” közötti elhatárolás nem a hatalmi ágak hagyományos megosztásán alapuló nemzeti jogrendszerekben ismert intézményi kritériumokon vagy tartalmi, minőségi szempontokon alapszik, hanem sokkal inkább tisztán formai kritériumokon: nevezetesen az alkalmazandó döntéshozatali eljáráson.

Ha a Szerződések nem határozzák meg, hogy milyen típusú jogi aktust kell az intézményeknek elfogadni, a jogi aktus típusát az intézmények az alkalmazandó eljárásoknak megfelelően, eseti alapon maguk választják meg, az arányosság elvével összhangban. A jogi aktusoknak indoklást kell tartalmazniuk, és azokban utalni kell minden olyan javaslatra, kezdeményezésre, ajánlásra, kérésre vagy véleményre, amelyet a Szerződések előírnak.<sup>58</sup>

### 3.2.1.1. Jogalkotási aktusok

Az EUM-Szerződés 289. cikke értelmében a *jogalkotási aktusok* ún. *jogalkotási eljárásban* kerülnek elfogadásra. A *jogalkotási eljárás* lehet az EUM-Szerződés 294. cikke szerinti *rendes jogalkotási eljárás*, valamint a Szerződések valamely egyéb rendelkezése szerinti *különleges jogalkotási eljárás*. Az alapító szerződések határozzák meg, hogy valamely *jogalkotási aktust* rendes vagy különleges jogalkotási eljárásban kell megalkotni.

A „*rendes jogalkotási eljárás*” *rendeleteknek, irányelveknek vagy határozatoknak* a Bizottság javaslata alapján, az Európai Parlament és a Tanács által történő közös

---

<sup>57</sup> Michael Dougan: The Treaty of Lisbon 2007: Winning Minds, Not Hearts. Common Market Law Review 45, 2008., 638 p.

<sup>58</sup> EUM-Szerződés 296. cikk

elfogadásából áll.<sup>59</sup> Ezen korábbi együttdöntési eljárást, némi módosítással rendes jogalkotási eljárás elnevezéssel az EUM-Szerződés 294. cikke részletezi.

A „különleges jogalkotási eljárás” a Szerződések által külön meghatározott esetekben *rendeleteknek, irányelveknek vagy határozatoknak* a Tanács közreműködésével az Európai Parlament által történő vagy az Európai Parlament közreműködésével a Tanács által történő elfogadása.<sup>60</sup>

A különleges jogalkotási eljárásokban általában a Tanács egyhangúlag határoz, bizonyos esetekben az Európai Parlament egyetértésével, bizonyos esetekben az Európai Parlamenttel történő konzultációt követően. Néhány különleges jogalkotási eljárás lehetővé teszi a Tanács számára a minősített többségi szavazást is.<sup>61</sup>

A *rendes jogalkotási eljárás* keretében elfogadott jogalkotási aktusokat a Európai Parlament elnöke és a Tanács elnöke írja alá. A *különleges jogalkotási eljárás* keretében elfogadott jogalkotási aktusokat az azokat elfogadó intézmény elnöke írja alá. A jogalkotási aktusokat az Európai Unió Hivatalos Lapjában ki kell hirdetni. Ezek a bennük megjelölt napon, illetve ennek hiányában a kihirdetésüket követő 20. napon lépnek hatályba.<sup>62</sup>

### 3.2.1.2. Nem jogalkotási aktusok

A nem jogalkotási aktusok három fő kategóriája különböztethető meg:

- a./ felhatalmazáson alapuló jogi aktusok,
- b./ végrehajtási aktusok,
- c./ egyéb, közvetlenül a Szerződések felhatalmazása alapján elfogadott nem jogalkotási aktusok.

#### a./ Felhatalmazáson alapuló jogi aktusok

A jogalkotási aktusokban felhatalmazás adható a Bizottság részére olyan általános hatályú, nem jogalkotási aktusok elfogadására, amelyek a jogalkotási aktusok egyes nem alapvető rendelkezéseit *kiegészítik*, illetve *módosítják*. A felhatalmazást tartalmazó jogalkotási aktusokban kifejezetten meg kell határozni a felhatalmazás céljait, tartalmát, alkalmazási

---

<sup>59</sup> EUM-Szerződés 289. cikk 1. bek.

<sup>60</sup> EUM-Szerződés 289. cikk. 2. bek.

<sup>61</sup> Dougan: i.m. 641. o.

<sup>62</sup> EUM-Szerződés 297. cikk (1)

körét és időtartamát. Az adott szabályozási terület alapvető elemei kizárólag a jogalkotási aktusban szabályozhatók és ezekre vonatkozóan nem adható felhatalmazás.

A jogalkotási aktusban kifejezetten meg kell határozni a felhatalmazás gyakorlásának feltételeit, amelyek a következők lehetnek:

- az Európai Parlament vagy a Tanács úgy határozhat, hogy a felhatalmazást visszavonja;
- a felhatalmazáson alapuló jogi aktus csak akkor léphet hatályba, ha az Európai Parlament vagy a Tanács jogalkotási aktusban előírt határidőn belül nem emelnek kifogást.<sup>63</sup>

#### *b./ Végrehajtási aktusok*

Ha valamely kötelező Uniós jogi aktus végrehajtásának egységes feltételek szerint kell történnie, ezen jogi aktus végrehajtási hatásköröket ruházhat a Bizottságra, illetve különleges és indokolt esetekben, valamint az EU-Szerződés 24. és 26. cikkében előírt esetekben a Tanácsra. A végrehajtási aktusok címében fel kell tüntetni a „végrehajtási” kifejezést. Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben előre meghatározza a Bizottság végrehajtási hatáskörének gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályait és általános elveit.<sup>64</sup>

#### *c./ Egyéb, közvetlenül a Szerződések felhatalmazása alapján elfogadott nem jogalkotási aktusok*

A Szerződések több helyen közvetlenül adnak felhatalmazást *nem jogalkotási aktusok* elfogadására. Ilyenek a Bizottság aktusai a tisztességes verseny és állami támogatások területén (EUM-Szerződés 105. és 108. cikkek), az Európai Központi Bank aktusai a monetáris politika területén (EUM-Szerződés 132. cikk), vagy a Tanács esetenként egyhangúlag (az Unió intézményeinek nyelveire vonatkozó szabályok), bizonyos esetekben minősített többséggel (pl. a tagállamok közötti közigazgatási együttműködés a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségben) elfogadott aktusai. Ide sorolhatóak az Európai Tanács nem jogalkotási aktusai pl. az Európai Ügyészi Hivatal hatáskörének jövőbeni kiterjesztéséről.

---

<sup>63</sup> EUM-Szerződés 290. cikk.

<sup>64</sup> EUM-Szerződés 291. cikk

Talán ezek közül legfontosabbak az Európai Tanács és a Tanács jogi aktusai a Közös Kül- és Biztonságpolitika terén, ahol a jogalkotási aktusok kizártak és az egyhangúság maradt az általános szabály, tipikus forma a határozat.

### 3.2.1.3. A nevesített tipikus aktusok formái

Az uniós jogban az intézményi jogi aktusoknak számos formája létezik. A nevesített tipikus aktusok öt formáját határozza meg az EUM-Szerződés 288. cikke:

Az intézmények *rendeleteket, irányelveket, határozatokat, ajánlásokat és véleményeket* fogadnak el.

A *rendelet* általános hatályú, teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban.

Az *irányelv* az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja.

A *határozat* teljes egészében kötelező. Amennyiben külön megjelöli, hogy kik a címzettjei, a határozat kizárólag azokra nézve kötelező, akiket címzettként megjelöl.

Az *ajánlások* és a *vélemények* nem kötelezőek.

A Lisszaboni Szerződés alapvetően nem változtatott a rendelet, az irányelv, az ajánlás és a vélemény EK-Szerződés 249. cikkében szereplő definícióján.

Csupán a *határozat* legális definíciója módosult. Az EK-Szerződés 249. cikke szerint a „határozat teljes egészében kötelező azokra nézve, akiket címzettként megjelöl”. Ehhez képest az EUM-Szerződés 288. cikke akként fogalmaz, hogy a „határozat teljes egészében kötelező, amennyiben külön megjelöli, hogy kik a címzettjei, a határozat kizárólag azokra nézve kötelező, akiket címzettként megjelöl”. Tehát az EK-Szerződés még nem nevesítette a címzett nélküli, általános hatályú határozatokat, melyeket a gyakorlat ún. „*sui generis határozatként*” kezel. Tehát a határozat magában foglalja a korábbi I., II. és III. pilléres határozatokat, felváltja a korábbi II. pilléres közös álláspontot és együttes fellépést.

A *rendeletek* általános hatályú, minden elemében kötelező, a tagállamok belső jogrendszerében közvetlenül hatályos és közvetlenül alkalmazandó jogszabályok. A rendelet lehet „*jogalkotási aktus*” és „*nem jogalkotási aktus*” is, de mindkét esetben jogszabályokról van szó.

A *irányelv* tipikusan keretjogszabály, mely további végrehajtási szabályokat kíván meg tagállami szinten. Általában a szabályozandó területre vonatkozó alapvető rendelkezéseket és elérendő jogalkotási célokat határozzák meg. Az irányelv is lehet „*jogalkotási aktus*” és „*nem jogalkotási aktus*”. Az irányelv az uniós jogközelítés tipikus eszköze.

A *határozatok* tipikusan egyedi, a címzettek minden elemében kötelező jogi aktusok. Jellemükben kevésbé normatív, általános szabályalkotó aktusok, inkább igazgatási jellegű aktusok, melyek leginkább a belső jogban ismert közigazgatási határozatokhoz hasonlíthatnak, de a határozat lehet külön címzett nélküli, általános hatályú is.

A *vélemények* és *ajánlások* általában kötelező erővel nem bírnak, de esetenként lehet joghatásuk.<sup>65</sup> Az *ajánlások* valamilyen álláspontot rögzítenek, elsősorban politikai jelentőségük van, a *vélemények* a kötelező döntések előkészítésére szolgálnak.

A *rendelet, irányelv*, valamint *külön címzetti kört nem tartalmazó határozat* formájában elfogadott *nem jogalkotási aktusokat* az azokat elfogadó intézmény elnöke írja elő. A *valamennyi tagállamnak címzett rendeleteket és irányelveket*, valamint a *külön címzetti kört nem tartalmazó határozatokat* az Európai Unió Hivatalos Lapjában ki kell hirdetni.

Ezek a bennük megjelölt napon, illetve ennek hiányában a kihirdetésüket követő 20. napon lépnek hatályba. Az *egyéb irányelvekről* és a *címzetti kört tartalmazó határozatokról* értesíteni kell a címzettjeiket, és azok az értesítéssel lépnek hatályba.<sup>66</sup>

### 3.2.2. Intézményi aktusok a Lisszaboni Szerződés után a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésben

A Lisszaboni Szerződést követően a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésben lehetőség nyílik egyaránt nevesített tipikus aktusok és nevesített atipikus aktusok meghozatalára. A nevesített tipikus aktusokon belül döntően jogalkotási aktusok, kivételesen nem jogalkotási aktusok elfogadására is sor kerülhet. Mivel a rendes jogalkotási eljárás a főszabály, így a jogalkotási aktusokon belül jellemzőbbek a rendes jogalkotási aktusok, de szép számmal megalkotásra kerülhetnek különleges jogalkotási aktusok is.

---

<sup>65</sup> C-322/88. Grimaldi v Fonds des maladies professionnelles [1989] EBHT 4407; C-188/91. Deutsch Shell AG v Hauptzollamt Hamburg-Harburg [1993] EBHT I-0363

<sup>66</sup> EUM-Szerződés 297. cikk (2)

A jogi aktusok formáját illetően rendeletek, irányelvek és határozatok egyaránt kibocsáthatóak.

Az EUM-Szerződés vonatkozó rendelkezéseit áttekintve nagyvonalú azon megállapítás, mely szerint a Lisszaboni Szerződés egységes jogalkotási eljárást ír elő, a Lisszaboni Szerződés a korábbi III. pilléres jogi eszközöket megszünteti, helyette a büntetőügyekben folytatott rendőri és igazságügyi együttműködésben egyszerű többséggel hozott irányelveket fogadnak el.<sup>67</sup>

Mint látni fogjuk, az EUM-Szerződés jogalapot biztosít rendes jogalkotási rendelet, különleges jogalkotási rendelet; rendes jogalkotási irányelv, különleges jogalkotási irányelv; rendes jogalkotási határozat, különleges jogalkotási határozat; nem jogalkotási rendelet vagy határozat vagy irányelv; Európai Tanács határozata; Európai Tanács stratégiai iránymutatásai elfogadására.

### 3.2.2.1. Nevesített tipikus aktusok

#### 3.2.2.1.1. Jogalkotási aktusok

##### *A./ Rendelet*

A Lisszaboni Szerződés a következő jogalapot tartalmazza a jogalkotási aktusok rendelet formájában történő meghozatalára: 82. cikk (1), 85. cikk (1), 86. cikk, 88. cikk, 75. cikk.

a./ A 82. cikk (1) bekezdése szerint az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapít meg, amelyek célja:

- a bírósági ítéletek és határozatok minden formájának az Unió egészén belül kölcsönös elismerését biztosító szabályok és eljárások megállapítása,
- a tagállamok közötti joghatósági összeütközések megelőzése és rendezése,
- a bírák, ügyészek és az igazságügyi alkalmazottak képzésének támogatása,
- a tagállamok igazságügyi vagy annak megfelelő hatóságai közötti együttműködés megkönnyítése a büntetőeljárások keretében és a határozatok végrehajtása terén.

Bár itt az EUM-Szerződés nem nevesíti az intézkedések jogi formáját, de minden bizonnyal rendeletek megalkotására kerül majd sor. Erre enged következtetni egyrészt az,

---

<sup>67</sup> Kondorosi/Ligeti/Ligeti, 2008, i.m. 52. o.

hogyan a büntetőügyekben hozott bírósági határozatok kölcsönös elismerésének elvét az EUM-Szerződés nevesíti a 67. cikk (3) bekezdésében, a 82. cikk (1) bekezdésében, és a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés alapjaként rögzíti. Továbbá a 82. cikk (1) bekezdése rendes jogalkotási eljárást ír elő és a (2) és (3) bekezdésekben kifejezetten az irányelv formát nevesíti. Harmadrészt a rendeleti formát erősíti a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés tapasztalata, ahol a 82. cikk (1) bekezdésében felsoroltakhoz hasonló tárgykörökben rendeletek alkotására került sor.<sup>68</sup>

b./ A 85. cikk (1) bekezdése *rendes jogalkotási rendelet* megalkotására teremt jogalapot. Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben határozhatja meg az Eurojust felépítését, működését, tevékenységi területét és feladatait. E feladatok az illetékes nemzeti hatóságok által lefolytatandó nyomozások megindítása, illetve javaslattétel a nemzeti hatóságok által lefolytatandó bünvádi eljárások megindítására, különösen az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények vonatkozásában; nyomozások és bünvádi eljárások kezdeményezésének összehangolása; az igazságügyi együttműködés erősítése, többek között a joghatósági összeütközések feloldása, az Európai Igazságügyi Hálózattal való szoros együttműködés révén. E rendeletekben kell továbbá meghatározni azokat a szabályokat, amelyek alapján az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek részt vesznek az Eurojust tevékenységének értékelésében.

c./ A 86. cikk *különleges jogalkotási rendelet* elfogadására teremt lehetőséget, melyekben az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözésére a Tanács, az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangúlag határozva, az Eurojustból Európai Ügyészséget hozhat létre.

<sup>68</sup> Joghatóság, bírósági határozatok elismerése és végrehajtása témájában: 1347/2000/EK rendelet (2000. május 29) a házassági ügyekben és a házastársaknak a közös gyermekekkel kapcsolatos szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról; 44/2001/EK rendelet (2000. december 22) a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról; 2201/2003/EK rendelet (2003. november 27) a házassági ügyekben és a szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, illetve az 1347/2000/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről; 805/2004/EK rendelet (2004. április 21) a nem vitatott követelésekre vonatkozó európai végrehajtható okirat létrehozásáról, 4/2009/EK rendelet (2008. december 18) a tartással kapcsolatos ügyekben a joghatóságról, az alkalmazandó jogról, a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint az e területen folytatott együttműködésről. Bírósági együttműködés témájában: 1348/2000/EK rendelet (2000. május 29) a tagállamokban a polgári és kereskedelmi ügyekben a bírósági és bíróságon kívüli iratok kézbesítéséről, 1206/2001/EK Rendelet (2001. május 28) a polgári és kereskedelmi ügyekben a bizonyítás felvétel tekintetében történő, a tagállamok bíróságai közötti együttműködésről; 1896/2006/EK rendelet (2006. december 12) az európai fizetési meghagyásos eljárás létrehozásáról; 1346/2000/EK rendelet (2000. május 29) a fizetésektelenségi eljárásról.

d./ A 88. cikk a rendőrségi együttműködésben *rendes jogalkotási rendelet* elfogadásának jogalapját rögzíti. Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben meghatározhatja az Europol felépítését, működését, tevékenységi területét és feladatait. E feladatok az információk, így különösen a tagállamok vagy harmadik országok hatóságai, illetve az Unión kívüli szervezetek által szolgáltatott információk összegyűjtése, tárolása, feldolgozása elemzése és cseréje; a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságaival közösen vagy közös nyomozó csoportok keretében végzett nyomozati és operatív tevékenységek összehangolása, megszervezése és végrehajtása, adott esetben az Eurojusttal kapcsolatot tartva. E rendeletek határozzák meg azokat az eljárásokat, melyek szerint az Európai Parlament – a nemzeti parlamentekkel közösen – ellenőrzi az Europol tevékenységét.

e./ A 75. cikk szintén lehetővé teszi *rendes jogalkotási rendelet* meghozatalát, melynek lehetnek büntetőjogi, bűnügyi vonatkozásai. Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében, rendeletekben meghatározhatja a terrorizmus és az ahhoz kapcsolódó tevékenységek megelőzése és azok elleni küzdelem érdekében a tőke mozgások és a fizetési műveletek terén meghozott közigazgatási intézkedések, így például a természetes és jogi személyek, csoportok vagy nem állami, illetve államisággal nem rendelkező entitások birtokában vagy tulajdonában lévő, illetve őket illető pénzkészletek, pénzügyi eszközök és gazdasági jövedelmek befagyasztásának kereteit.

### *B./ Irányelv*

Az EUM-Szerződés a 82. cikk (2) bekezdésében, 83. cikk (1) bekezdésében és 83. cikk (2) bekezdésében nevesíti jogalkotási aktus irányelv formájában történő meghozatalát.

a./ A 82. cikk (2) bekezdése értelmében az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelvekben szabályozási minimumokat állapíthat meg a több államra kiterjedő vonatkozású büntetőügyekben a bírósági ítéletek és határozatok kölcsönös elismerésének, valamint a rendőrségi és igazságügyi együttműködésnek a megkönnyítése érdekében. Ezen irányelveknek figyelembe kell venniük a tagállamok jogi hagyományai és jogrendszerei közötti különbségeket (*rendes jogalkotási irányelv*).

Az irányelvekben foglalt szabályozási minimumok a következőkre vonatkozhatnak:

- a bizonyítékok tagállamok közötti kölcsönös elfogadhatósága,
- személyek jogai a büntetőeljárásban,

- a bűncselekmények sértettjeinek jogai,
- a büntetőeljárás egyéb olyan külön vonatkozásai, amelyeket a Tanács határozatban előzetesen ilyenként határozott meg.

Ezen irányelvek megalkotása során érvényesíthető a döntéshozatali eljárások bemutatásakor ismertetett burkolt tagállami vétő, ha az irányelvtervezet valamely tagállam büntető igazságügyi rendszerének alapvető vonatkozásait érintené. Lehetőség van továbbá egyet nem értés esetén megerősített együttműködés kezdeményezésére (EUM-Szerződés 82. cikk (3) bekezdés).

b./ A 83. cikk (1) bekezdés további jogalap *rendes jogalkotási irányelvek* elfogadására. Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében irányelvekben szabályozási minimumokat állapíthat meg a bűncselekményi tényállások és büntetési tételek meghatározására vonatkozóan olyan különösen súlyos bűncselekmények esetében, amelyek jellegüknél vagy hatásuknál fogva több államra kiterjedő vonatkozásúak, illetve amelyek esetében különösen szükséges, hogy az ellenük folytatott küzdelem közös alapokon nyugodjék. Ezen nevesített bűncselekmények: terrorizmus; emberkereskedelem; a nők és gyermekek szexuális kizsákmányolása; tiltott kábítószer-kereskedelem; tiltott fegyverkereskedelem; pénzmosás; korrupció; pénz és egyéb fizetőeszközök hamisítása; számítógépes bűnözés; szervezett bűnözés. A Tanács különleges jogalkotási eljárás keretében elfogadott *határozatban* ezen bűncselekmény körét bővítheti.

c./ A 83. cikk (2) bekezdése alapján sor kerülhet egyaránt *rendes vagy különleges jogalkotási irányelvek* elfogadására. Ha valamely egyéb uniós harmonizáció hatálya alá tartozó területen az Unió politikájának eredményes végrehajtásához elengedhetetlen a tagállamok büntetőügyekre vonatkozó törvényi, rendeleti, és közigazgatási rendelkezéseinek közelítése, irányelvekben szabályozási minimumokat lehet megállapítani e területen a bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek meghatározására vonatkozóan. Ezen irányelveket ugyanazon rendes vagy különleges jogalkotási eljárás keretében kell elfogadni, mint amely szerint az egyéb uniós harmonizációs intézkedéseket elfogadták. Ilyen egyéb harmonizációs terület lehet például a környezetvédelem, ahol sor kerülhet valamilyen jogalkotási aktus elfogadására, melyhez kapcsolódhat bűncselekményi tényállások és büntetési tételek meghatározására vonatkozó, büntetőjogi tárgyú irányelv megalkotása azonos jogalkotási eljárásban, mint amelyben a környezetvédelmi tárgyú jogalkotási aktus elfogadásra került. Konkrét például szolgál a jogellenes be- és átutazás, tartózkodás és az

embercsempészet, ahol a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás meghatározásáról szóló 2002/90/EK irányelv (2002. november 28) rendelkezéseit büntetőjogi tartalommal egészíti ki a 2002. november 28-i, a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás elleni küzdelem büntetőjogi keretének megerősítéséről szóló 2002/946/IB sz. kerethatározat.<sup>69</sup> Az ilyen irányelvek jogalkotási eljárásában is megengedett a korábbiakban már többször hivatkozott burkolt tagállami vétó és kilenc tagállam megerősített együttműködése (EUM-Szerződés 83. cikk (3) bekezdés).

### *C./ Határozat*

Az EUM-Szerződés a 82. cikk (2) bekezdés d) pontban és a 83. cikk (1) bekezdésében nevesíti határozat megalkotásának lehetőségét különleges jogalkotási eljárásban. Ezekben az esetekben *különleges jogalkotási határozatról* van szó.

a./ A 82. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján a Tanács az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangú döntéssel határozatban állapíthatja meg a büntetőeljárás olyan külön vonatkozásait, amelyek tekintetében az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási irányelvben szabályozási minimumokat állapíthat meg a több államra kiterjedő vonatkozású büntetőügyekben a rendőrségi és igazságügyi együttműködés megkönnyítése érdekében.

b./ A 83. cikk (1) bekezdés alapján a Tanács ugyancsak az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangú döntéssel, különleges jogalkotási határozatban a bűnözés alakulásának függvényében kibővítheti azon különösen súlyos, jellegükénél vagy hatásuknál fogva több államra kiterjedő vonatkozású bűncselekmények körét, amelyekre vonatkozóan az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelvben szabályozási minimumokat állapíthat meg a bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek meghatározására vonatkozóan.

### *D./ Nem nevesített formájú jogalkotási aktusok*

A büntetőügyekben folytatott igazságügyi és rendőrségi együttműködés vonatkozásában az EUM-Szerződés több olyan rendelkezést tartalmaz, melyek nem nevesítik azt, hogy az intézmények milyen formában alkothatják meg az adott rendelkezés szerinti jogi aktust. Ezen

---

<sup>69</sup> Osztovits/ Karsai, 2008, i.m. 1961. o.

esetekben jogalkotási aktus elfogadására van lehetőség rendes jogalkotási vagy különleges jogalkotási eljárás keretében. Amennyiben az alapító szerződések nem rendelkeznek a jogi aktus formájáról, azt az intézmények az alkalmazandó döntéshozatali eljárásoknak megfelelően, eseti alapon maguk választhatják meg az arányosság elvével és az EUM-Szerződés 296. cikkével összhangban. Az Európai Bíróság gyakorlatában következetesen alkalmazza azt az álláspontot, hogy a jogi aktus minősítését annak tartalma határozza meg.<sup>70</sup>

Az alábbiakban felsoroljuk az EUM-Szerződés azon cikkeit, melyek nem nevesítik az elfogadható jogalkotási aktusok formáit és kísérletet teszünk a jogalkotási aktus feltételezhető formájának meghatározására.

a./ A 74. cikk alapján a Tanács különleges jogalkotási eljárásban a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően intézkedéseket fogadhat el a tagállamok illetékes szervezeti egységei között, illetve ezen egységek és a Bizottság között a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség területein történő igazgatási együttműködés biztosítására. Mivel alapvetően igazgatási együttműködésről és nem jogközelítésről van szó, illetve az alkalmazandó döntéshozatali eljárás a különleges jogalkotási eljárás, az irányelvi forma kizárható, valószínűsíthetően az intézkedések határozat, esetlegesen rendelet formájában ölthetnek testet.

b./ A 82. cikk (1) bekezdése a rendeletek kapcsán már említésre került. Itt a bírósági határozatok kölcsönös elismerése, a joghatósági összeütközések megelőzése és rendezése, a bírák, ügyészek és az igazságügyi alkalmazottak képzésének támogatása, illetve a tagállamok hatóságai közötti büntetőeljárású együttműködés megkönnyítése és a határozatok végrehajtása érdekében rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadásra kerülő intézkedésekről van szó, melyek minden bizonnyal rendeleti formában fognak megjelenni.

c./ A 84. cikk az Európai Parlament és a Tanács számára rendes jogalkotási eljárás keretében a bűnmegelőzés terén a tagállami intézkedések előmozdítására és támogatására vonatkozó intézkedések megállapítását teszi lehetővé, kizárva azonban a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen harmonizációját. A rendes jogalkotási eljárás a rendeleti formát erősíti, mivel azonban a rendelkezés kizár bármilyen jogharmonizációt, így nagyobb az esélye valamennyi tagállamhoz címzett határozat elfogadásának, ugyanis a rendeletek jogegységesítési eszközként is szolgálnak.

---

<sup>70</sup> Blutman: i.m. 237. o.

d./ A 87. cikk (2) bekezdése alapján a rendőrségi együttműködésben az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapíthat meg a következő tárgyakban:

- a releváns információk összegyűjtése, tárolása, feldolgozása, elemzése és cseréje,
- az állomány képzésének támogatása, valamint együttműködés az állomány egymás közötti cseréje, a felszerelések használata és a kriminalisztikai kutatások terén,
- a szervezett bűnözés súlyos formáinak felderítésére vonatkozó közös nyomozási technikák.

E rendelkezés esetében a rendes jogalkotási eljárásból következően inkább a rendelet, mint a valamennyi tagállamhoz címzett határozat felé billen a mérleg. A határozati formára példa a korábbi III. pillérből a Tanács 2002. július 22-i 2002/630/IB határozata a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésről szóló keretprogram (AGIS) létrehozásáról vagy a Tanács 2005. november 21-i 2005/876/IB határozata a bűnügyi nyilvántartásban szereplő információk cseréjéről.

- A 87. cikk (3) bekezdése alapján a rendőrségi együttműködésben a Tanács különleges jogalkotási eljárásban az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangú határozattal intézkedéseket állapíthat meg a tagállamok hatóságai közötti operatív együttműködésre vonatkozóan. Ezen intézkedések formája valószínűsíthetően rendelet, mivel a 87. cikk (3) bekezdése lehetővé teszi legalább kilenc tagállam számára, hogy az intézkedések tervezetét terjesszék az Európai Tanács elé. Ekkor a Tanácsban folytatott eljárást fel kell függeszteni. Az Európai Tanács a felfüggesztéstől számított négy hónapon belül a tervezetet visszaulja elfogadásra a Tanács elé. Amennyiben az Európai Tanácsban nem sikerül a konszenzust elérni, legalább kilenc tag megerősített együttműködést kezdeményezhet. Természetesen nem zárható ki a határozati forma sem, korábban a III. pillérben a hatóságok együttműködése tárgyában határozatok is születtek.
- A 82. cikk feljogosítja a Tanácsot, hogy különleges jogalkotási eljárásban meghatározza azokat a feltételeket és korlátokat, amelyek mellett a tagállamok hatóságai egy másik tagállam területén – annak hatóságaival kapcsolatot tartva

és velük egyetértésben – intézkedéseket foganatosíthatnak. A Tanács itt az Európai Parlamenttel folytatott konzultációs eljárást követően, egyhangúlag határoz. A különleges jogalkotási eljárás és a szabályozási tárgy a határozati formát valószínűsíti. Természetesen itt sem zárható ki rendelet megalkotása.

### 3.2.2.1.2. Nem jogalkotási aktusok

Ebbe a kategóriába az EUM-Szerződés 70. cikke szerinti jogi aktusok és a 75. cikk szerinti végrehajtási aktusok tartoznak.

a./ Az EUM-Szerződés 70. cikke értelmében a Tanács a Bizottság javaslata alapján intézkedéseket fogadhat el, amelyekben megállapítja azokat a szabályokat, amelyek szerint a tagállamok a Bizottsággal együttműködve – különösen a kölcsönös elismerés elvének teljes körű alkalmazását elősegítendő – elvégzik a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségben az Uniós politikák tagállami hatóságok általi végrehajtásának objektív és pártatlan értékelését. Az értékelés tartalmáról és eredményéről tájékoztatni kell az Európai Parlamentet és a nemzeti parlamenteket.

A korábbi III. pillérben például az uniós értékelési mechanizmusok bevezetésére együttes fellépés és határozat született.<sup>71</sup>

b./ Az EUM-Szerződés 75. cikke alapján, a Tanács a Bizottság javaslatára végrehajtási intézkedéseket fogadhat el az Európai Parlament és a Tanács által a 75. cikk alapján rendes jogalkotási eljárás keretében a tőke mozgások és a fizetési műveletek terén meghozott közigazgatási intézkedések, így például a természetes és jogi személyek, csoportok vagy nem állami, illetve államisággal nem rendelkező entitások birtokában vagy tulajdonában lévő, illetve őket illető pénzkészletek, pénzügyi eszközök és gazdasági jövedelmek befagyasztásának kereteit meghatározó rendeletek végrehajtása érdekében.

A fent említett intézkedések elvileg rendelet vagy határozat formáját is ölthetik, az irányelv kevésbé valószínű.

---

<sup>71</sup> A Tanács 1997. december 5-i 1997/827/IB együttes fellépése a szervezett bűnözés elleni nemzetközi kötelezettségvállalások nemzeti szintű alkalmazásának és végrehajtásának értékelésére szolgáló mechanizmus létrehozásáról; a Tanács 2002. november 28-i 2002/996/IB határozata a terrorizmus elleni küzdelem érdekében elfogadott nemzeti jogi szabályozásoknak és ezek alkalmazásának az értékelésére szolgáló mechanizmus létrehozásáról.

### 3.2.2.2. Nevesített atipikus aktusok

a./ Ide sorolható az *Európai Tanácsnak* az EUM-Szerződés 86. cikk (4) bekezdése szerinti *határozata*, mely egyszerűsített szerződésmódosításra nyújt lehetőséget. Mint korábban említésre került, az Európai Tanács az Európai Ügyészség hatáskörének a több államra kiterjedő vonatkozású súlyos bűncselekményekre történő kiterjesztése érdekében az Európai Parlament egyetértését és a Bizottsággal folytatott konzultációt követően, egyhangúan meghozott határozatban módosíthatja a 87. cikk (1) és (2) bekezdését.

b./ Az EUM-Szerződés 68. cikke értelmében az *Európai Tanács* meghatározza a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségen belüli jogalkotási és operatív programok tervezésére vonatkozó *stratégiai iránymutatásokat*.

## 4. Összegzés

A Lisszaboni Szerződéssel tehát lényeges változáson estek át a büntetőügyekben folytatott igazságügyi és rendőrségi együttműködés jogi aktusai.

- Bizonyos módosításokkal *a korábbi I. pilléres közösségi jogi aktusok kerültek kiterjesztésre* a büntetőügyekben folytatott igazságügyi és rendőrségi együttműködés területére is. Hangsúlyozandó, hogy az Európai Unióban érvényesülő integráció valamennyi területén, a közös kül- és biztonságpolitika kivételével, egységes jogi aktus készlet kerül alkalmazásra.
- A Lisszaboni Szerződés módosításait követően *intenzívebb, felgyorsuló uniós jogalkotás* várható a büntetőügyekben folytatott igazságügyi és rendőrségi együttműködés területén is. Jó példa erre a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés, azon belül a határon átnyúló ügyekre vonatkozóan a nemzetközi magánjog és a polgári eljárásjog területei.<sup>72</sup>
- *Megjelenik a rendelet formájában történő jogalkotás* a büntetőügyekben folytatott igazságügyi és rendőrségi együttműködésben is. Várható ennek

<sup>72</sup> Lásd 76. lábjegyzet, valamint erről: Európai polgári eljárásjog, jogszabálygyűjtemény, szerk.: Dr. Osztovits András, HVG-ORAC, Budapest 2004.; Dr. Nagy Csongor István: Az Európai Unió nemzetközi magánjoga, HVG-ORAC, Budapest 2006.; Wopera Zsuzsa-Wallacher Lajos (szerk): Polgári eljárásjogi szabályok az Európai Unió jogában. Kommentár a polgári ügyekben való igazságügyi együttműködés keretében elfogadott közösségi normákhoz. Complex Kiadó, Budapest 2006.

dominanciája, de természetesen jelentős szerepet kapnak a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítését szolgáló irányelvek.

- A büntetőügyekben folytatott igazságügyi és rendőrségi együttműködésben is érvényesülnek a *közvetlen alkalmazhatóság és közvetlen hatály doktrínái*.
- Az Európai Bíróság joggyakorlata szerint a *közvetlenül alkalmazható* uniós norma három jellemzője:
  - a Hivatalos Lapban történő kihirdetés folytán lép hatályba, minden további jogalkotói közreműködés nélkül,
  - nem kíván külön végrehajtó jogszabályokat,
  - az alkalmazása a hatálya alá tartozókkal szemben független bármely, belső jogba való beiktatásra szolgáló szabálytól. Blutman László értelmezése szerint a közvetlen alkalmazhatóság az uniós norma alkalmassága arra, hogy önállóan (kihirdető, átültető vagy végrehajtó, vagy bármilyen egyéb jogszabály közreműködése nélkül) belépjen egy tagállami jogalkalmazásba és így valamilyen módon alkalmazhatóvá váljon egyes jogvitákban.<sup>73</sup>

A közvetlen alkalmazhatóság alapvetően a rendeleteket, valamint a határozatokat jellemzi.

A *közvetlen hatály* mindig egy uniós jogszabály konkrét rendelkezése vonatkozásában vizsgálendő. A közvetlen hatály azt jelenti, hogy az uniós jogi norma rendelkezésére bizonyos feltételekkel magánfelek a tagállam belső jogrendszerében, így a tagállami bíróságok előtt is, közvetlenül jogokat alapíthatnak, abból számukra kötelezettségek származtathatóak. A közvetlen hatály feltételei:

- a rendelkezés világos, kellően pontos, precíz,
- feltétel nélküli, nem tartalmaz a tagállamok részére fenntartást,
- nem igényel a tagállamok részéről belső jogi intézkedést.<sup>74</sup>

A közvetlenül hatályos uniós normának helyettesítő hatása van. Az uniós jogszabály nemcsak kizárja valamely vele ellentétes belső jogszabály alkalmazását, hanem a félretett belső jogszabályi rendelkezést helyettesíti saját szabályával.

A közvetlen hatálynak két fajtáját szokás megkülönböztetni. Amikor egy uniós szabályra a magánfél a tagállam, tagállami szerv ellen alapíthat igényt, *vertikális közvetlen*

---

<sup>73</sup> Blutman: i.m. 345. o.

<sup>74</sup> Blutman: i.m. 307-310. o.

*hatályról* beszélünk. Ha pedig egy uniós szabályra a magánfél egy másik magánféllel szemben alapíthat igényt, *horizontális közvetlen hatályról* beszélünk.<sup>75</sup>

Az EUM-Szerződés 288. cikkének rendelkezéséből, valamint az Európai Bíróság esetjogából következően a rendeletek és a határozatok vertikális és horizontális közvetlen hatállyal egyaránt rendelkeznek.<sup>76</sup>

Az irányelvek esetében az Európai Bíróság azonban csak a vertikális közvetlen hatály lehetőségét ismerte el, az irányelvek horizontális közvetlen hatályát visszautasította.

Az irányelvek horizontális hatályának hiányában a magánfelek védelmére és az irányelvben foglaltak tényleges érvényesülése érdekében az Európai Bíróság gyakorlatából hat megoldás bontakozott ki.

a./ Az állam fogalmának tág értelmezése, így a vertikális viszonylat tágítása. Az állam fogalma alatt értendő a közhatóság, a közigazgatás valamennyi szerve, az önkormányzatok, az állam felügyelete vagy ellenőrzése alatt álló szervezetek, az adóhatóság, helyi vagy regionális hatóságok, a közrend és közbiztonságért felelős alkotmányosan független hatóságok, közegészségügyi szolgáltatást nyújtó szervek, közszolgáltató állami vállalatok.<sup>77</sup>

b./ Közvetett hatály elve, azaz a nemzeti jognak irányelvkonform, az irányelv szövegének és céljának fényében történő értelmezésének kötelezettsége.<sup>78</sup>

c./ Az irányelv közvetlen hatályának felismerése háromoldalú jogviszonyokban. Háromoldalú jogviszonyok esetében arról van szó, hogy egy irányelv közvetlen hatálya alapján egy magánszemély jogot szerez, miközben ez a jog egy másik magánszemély számára kötelezettséget fakaszt.<sup>79</sup> Blutman László az irányelvek járulékos joghatásának nevezi azokat a háromoldalú jogviszonyokat, amikor magánfél áll jogvitában állammal, állami szervvel szemben (pl. közbeszerzési, engedélyezési eljárásokkal kapcsolatos jogviták) és az uniós irányelven alapuló döntés kihatással van a vitában részt nem vevő magánfélre.<sup>80</sup>

d./ Tagállami kárfelelősség az irányelv nem megfelelő implementálásáért. Mint korábban utaltunk arra, a tagállamok magánfelekkel szembeni kártérítési felelősségének három alapfeltétele van:

---

<sup>75</sup> Blutman: i.m. 326. o.

<sup>76</sup> Blutman: i.m. 318. o., 326. o.

<sup>77</sup> Várnay-Papp 2002: i.m. 214-216. o.

<sup>78</sup> Uo. 217-221. o.

<sup>79</sup> Uo. 221-223. o.

<sup>80</sup> Blutman: i.m. 331. o.

- a megsértett irányelv biztosítson jogot a magánfélnek és e jog tartalmát lehessen azonosítani az irányelv rendelkezései alapján,
- a jogsértés és a kár bekövetkezése között okozati összefüggés álljon fel,
- a jogsértés kellően súlyos legyen.<sup>81</sup>

e./ Az irányelvek kizáró joghatása magánfelek közötti jogvitákban. Ez annyit jelent, hogy magánfelek közötti jogvitákban (horizontális viszonylat) az irányelv kizárja valamely vele ellentétes belső jogszabály alkalmazását anélkül, hogy bármely peres félre nézve kötelezettséget keletkeztetne. Az irányelv a félretett belső jogszabályi rendelkezést nem helyettesíti saját szabályával. Ha az irányelvet átültető vagy más nemzeti jogszabály ellentétes, összeegyeztethetetlen az irányelv rendelkezésével, akkor a belső jog alkalmazását mellőzni kell. Az irányelvnek akkor lehet kizáró joghatása a magánfelek közötti jogvitában, ha ezzel nem sújtja a magánfelet irányelven alapuló kötelezettség. Ilyenkor nincs szó az irányelvek közvetlen hatályáról és attól a kizáró joghatást meg kell különböztetni. Az egyetlen lényeges feltétele a kizáró joghatásnak, hogy a belső jogszabály kizárása következtében magánfélre az eljárásban az irányelven alapuló jogi kötelezettség nem háruljon.<sup>82</sup>

f./ Az irányelv által pontosított általános jogelv közvetlen hatálya. A Seda Küçükdeveci ügyben<sup>83</sup> az Európai Bíróság azon megállapítást tette, hogy az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma az uniós jog egyik alapelve, amelyet a foglalkoztatás és munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló, 2000. november 27-i 2007/78/EK irányelv<sup>84</sup> csak pontosít. A magánszemélyek közötti jogvitában eljáró nemzeti bíróság kötelessége biztosítani a 2000/78/EK irányelvben pontosított, életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma tiszteletben tartását oly módon, hogy adott esetben eltekint a nemzeti szabályozás minden azzal ellentétes rendelkezésének alkalmazásától.<sup>85</sup>

Blutman László szerint az irányelvek rendelkezései általánosan és a körülményektől függően négyféle joghatást fejthetnek ki a tagállamok jogalkalmazásában:

- közvetlen hatály, mint a lehetséges joghatások teljessége,

---

<sup>81</sup> Uo. 447. o.

<sup>82</sup> Uo. 353-354. o.

<sup>83</sup> C-555/07. Seda Küçükdeveci v Swedec GmbH & Co. KG ügyben 2010. január 19-én hozott ítélet [2010] EBHT

<sup>84</sup> HL L 303., 16. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 4. kötet, 79. o.

<sup>85</sup> Várnay Ernő – Papp Mónika: Az Európai Unió joga. Complex Kiadó, Budapest 2010. 327. o.

- kizáró joghatás,
- közvetett hatály,
- járulékos joghatás.<sup>86</sup>

Jogközelítést szolgáló eszközként *a kerethatározat irányelvvel történő felváltásával kiküszöbölésre került a hatékonyságot csökkentő szankciónélküliség*. Amennyiben ugyanis a tagállam nem teljesíti az irányelvben meghatározott kötelezettségeit, egyrészt a Bizottság kötelezettségszegési eljárást indíthat a tagállammal szemben az Európai Bíróság előtt, másrészt magánfelek kártérítési igényt érvényesíthetnek a tagállammal szemben.

---

<sup>86</sup> Blutman: i.m. 358. o.

*Koncsik Anita PhD-hallgató,  
Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar  
Állam- és Jogelméleti Tanszék*

## A petitórius birtokvédelem gépi modellezéséről

### 1. Témamegjelölés

E dolgozat tárgya a birtokvédelem formális munkamodelljének megalkotása, valamint a témához kapcsolódó kihívások feltérképezése. A koncepció kialakítása a birtok és birtokvédelem definícióihoz kapcsolódó releváns jogszabályhelyek szövegének, valamint a jogtudomány idevágó dogmatikai tudásanyagának formális leképezésével történik, melynek célja, hogy alapot nyújtson egy, a fogalommal a jövőben operálni képes következtető rendszer számára. A munkamodell kifejezés arra utal, hogy e dolgozat a birtokvédelem mélyreható elemzését csak annyiban kívánja elvégezni, amennyiben az feltétele egy gép számára adaptálható, formális modell megalkotásának, vagyis a hangsúly alapvetően modellezési kérdések feltárására és tisztázására helyeződik. Ennek tükrében már e helyütt rögzítendő, hogy a birtokvédelemmel kapcsolatos eljárási szabályok – a petitórius birtokvédelemhez való jogosultság érvényesítésének kereteiként – csak kisegítő jelleggel kerülnek a dolgozat vizsgálódási körébe, a hasznok, károk és költségek telepítése kapcsán felmerülő értékelési szempontok elemzése pedig egyáltalán nem képezi e tanulmány tárgyát. Ki kell emelni továbbá, hogy a modell kimunkálásakor a birtok petitórius védelemre jogosító aspektusaira nagyobb figyelem vetül, míg minden egyéb fogalmi komponens csak a modellbe való feltétlen beépítendőség szűrőjén keresztül válik vizsgálándóvá. Szerkezetét tekintve a dolgozat először a birtok fogalmi megragadásának nehézségeire világít rá, majd bemutatja a témához kapcsolódó jogszabályi és dogmatikai hátteret. E leltár, illetve a segédletével megalkotandó vázlatot követi majd a gépi reprezentáció egyik lehetséges irányvonalának bemutatása, különös tekintettel azokra az eszközökre, melyek megfelelő segítséget nyújthatnak a modell központi kérdésének, vagyis annak eldöntésében, hogy adott tényállás esetén megilleshet-e valakit a (petitórius) birtokvédelem. A tanulmány befejező részét a munka során felmerülő kérdések és kihívások taglalása képezi, kiemelt figyelmet fordítva a feltárt akadályok természetének értékelésére, és azok kiküszöbölésének lehetőségeire.

*De iurisprudencia et iure publico*

JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT  
V. évfolyam, 2011/3. szám

## 2. A birtok fogalmi megragadásának nehézségei

A modellezés minden fogalom esetében megköveteli az alapvető jegyek rögzítését, olyan helyzetekben pedig kiváltképp, amikor az adott terület szakirodalmában sincs egyöntetű vélekedés a fogalom tartalmát illetően. A tulajdonjog önállósult részjogosítványként kialakuló birtok mibenlétéről folyó tudományos viták a magánjog legrégebbi polémiái közé sorolandóak. A fő kérdés azt járja körül, hogy a birtok pusztán tényleges állapot, vagy pedig olyan alanyi jog, amely alapján a birtokos jogosult valamely dolog felett uralmat gyakorolni. A római jogban a birtok (*possessio*) elsődlegesen ténykérdésnek számított, ezért, bár joghatások kapcsolódhattak ahhoz a jogi tényhez, hogy valaki fizikai értelemben hatalmában tart egy dolgot, alapvetően a tényleges uralmi helyzet volt a mértékadó<sup>1</sup>. E szemlélet azonban mára meghaladottá vált, és a birtokra olyan védett, alanyi jogot biztosító pozícióként tekintenek, amely nem feltétlenül kötődik a dolog közvetlen fizikai uralom alatt tartásához<sup>2</sup>. E dichotómia fontosságának jelzése mellett továbbá ki kell emelni, hogy a birtokfogalom történeti fejlődése során a dolog feletti tényleges hatalmat középpontba állító doktrína egészült ki a birtok alkotóelemeinek részletes feltárására vonatkozó igényekkel, vagyis megjelent azon kérdések vizsgálata, hogy a személy és dolog közötti tényleges kapcsolat mellett szükséges-e a birtoklási (majd később tulajdonszerzési) szándék<sup>3</sup>, illetve valamilyen objektív jogcím megléte<sup>4</sup>. A birtok fogalmának első két komponensével kapcsolatban meglehetősen erős egyetértés mutatkozik, vagyis a birtok ténylegességét jelentő *corpus* valamint a birtoklási szándékot vagy akaratot kifejező *animus* nélkül nem beszélhetünk birtokról. Az előbbi az uralmunk alá hajtást célzó fizikai ráhatást, míg az utóbbi a célzott ráhatás tudati-akarati elemét jelöli. A *corpus* és az *animus* együttes fennállása (vagy hiánya) leginkább a birtok megszerzésénél és megszűnésénél kap kiemelt szerepet, míg a birtoklás folyamán nem jelent szükségszerű feltételt<sup>5</sup>. A harmadik (potenciális) fogalmi elem, vagyis a birtokláshoz való objektív jogcím, a római jog kései interpretációjának dogmatikai csatározásai közepette került előtérbe. Az útkeresés szükségessége a klasszikus római jogban élesen elválasztott birtokfajták elhatárolási kísérletei folyamán merült fel, és a különös

---

<sup>1</sup> Földi András–Hamza Gábor: *A római jog története és intéstitúciói*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1996. Hetedik, átdolgozott és bővített kiadás. 296. o.

<sup>2</sup> Menyhárd Attila: *Dologi jog*. Osiris, Budapest, 2007. 491. o.

<sup>3</sup> Szász-Schwarz Gusztáv: *Új irányok a magánjogban*. Athenaeum Kiadó, Budapest, 1911. 369. skk.

<sup>4</sup> A Pallas nagy lexikona: Birtok. <http://mek.niif.hu/00000/00060/html/013/pc001365.html#8>, (utolsó letöltés 2011. június 20.), illetve Földi–Hamza: i.m. 300. o.

<sup>5</sup> Ennek kapcsán elég, ha egy alvó ember birtoklására gondolunk.

sajátosságok<sup>6</sup> magyarázatának igénye életre hívta a birtokelméleteket<sup>7</sup>, melyek közül ki kell emelni a Savigny és Jhering által kialakított koncepciókat. Savigny (szubjektív) birtokelméletének elhatárolási kulcseleme a tulajdonosi akarattal folytatott birtoklás (*animus domini*) volt<sup>8</sup>, míg Jheringnél a birtokfajták osztályozásánál a birtoklás objektív jogcíme (*causa*) kapott döntő szerepet<sup>9</sup>. Jhering *causa*-elmélete egyébként a *civilis* illetve *naturalis possessio* örökösének tekinthető – szűk értelemben vett – birtok (*possessio*) és bírlalat (*detentio*) fogalompár elhatárolásakor arra világít rá, hogy a birtokos a birtoklásra mindig jogcímmel rendelkezik, míg a bírlaló a birtokossal – ám csak a birtokossal – szemben nem. Ez a II. világháborút megelőző magánjogunkban oly fontos elhatárolási szempont<sup>10</sup> a gyakorlatban azt jelenti, hogy a bírlalótól a dolgot adott esetben a birtokos visszakövetelheti, ám a külvilág számára a bírlaló is birtokos lesz, és megtagadhatja a dolog kiadását. A vázolt különbségtétel relatív, mivel csak a birtokos és a bírlaló egymással szembeni jogvédelme keretében válik fontossá, ezért a hatályos magyar jog sem alkalmazza e fogalmi elhatárolást, és a bemutatott probléma feloldását a birtokvédelem keretében végzi el<sup>11</sup>. Az eddig kifejtettek alapján leszögezhető, hogy a birtok fogalma a birtokállapot ténylegessége (*corpus*), a birtoklási szándék (*animus*) valamint a birtoklás jogalapjának (*causa*) ötvözetéből látszik kikristályosodni. Fontos azonban felismerni, hogy nem egy – mindhárom tényezőt egyformán megkövetelő – szigorú szabály adja a birtok velejét, mert adott esetben lehetséges, hogy a vizsgált fogalmak kizárólagosan nem is társíthatók egyidejűleg egyetlen személyhez. Ettől függetlenül kiindulási alapként rögzíthető, hogy e három, a valóságban eltérő súllyal megjelenő – vagy a korábbi magyar civilisztika álláspontja szerint a ténylegességben akár fel is oldódó<sup>12</sup> – komponens ma már inkább magára a birtoklásra és (következésképpen) annak

---

<sup>6</sup> Itt utalnék például arra a tényre, hogy a klasszikus római jogban csupán a *possessio civilis* kapcsolt jogi következményeket (azaz birtokjogot) a tényleges birtokláshoz úgy, hogy közben például a taxatív felsorolás elemét képezte a rosszhiszemű (és jogellenes) birtokos (*malae fidei possessor*), vagyis a tolvaj, míg a jogszerűen birtokló bérlő csak *naturalis possessor*nak minősült.

<sup>7</sup> Földi–Hamza: i.m. 299-300. o.

<sup>8</sup> Savigny: *Recht des Besitzes*, idézi: Szabó Alajos: *A birtok és védelme. Különös tekintettel a fennálló bírói gyakorlatra*. Szvoboda József Könyvnyomdája, Csíkszereda, 1910. 1. kiadás. 7. o.; valamint A Pallas nagy lexikona: Birtok. <http://mek.niif.hu/00000/00060/html/013/pc001365.html#8>, (utolsó letöltés 2011. június 20.)

<sup>9</sup> Jhering: *Der Besitzwille*, idézi: A Pallas nagy lexikona: Birtok. <http://mek.niif.hu/00000/00060/html/013/pc001365.html#8>, (utolsó letöltés 2011. június 20.)

<sup>10</sup> A *possessio-detentio* elhatárolás természetesen nem csak a jogcím alapján volt lehetséges a századfordulót megelőző magánjogunkban, melynek ékes példája Schwarz Gusztáv kritikája a birtokosi-bírlalói akarat megkülönböztetésének Savigny által lerakott alapjairól. Dr. Schwarz Gusztáv: *Újabb magánjogi fejtegetések*. Politzer Zsigmond és Fia Kiadása, Budapest 1901. 25-27. o.

<sup>11</sup> Menyhárd: i.m. 494. o.

<sup>12</sup> Ehhez kapcsolódó véleményt tükröz például Schwarz idézett műve, melyben kijelenti, hogy „ma birtokosi akaratról csak annyiban beszélünk, amennyiben az magában a birtok ténylegességében kifejezésre jut” (26.o.), de akár Szladits Károly is, mikor azt fejtegeti, hogy „a birtok szó a jogban azt az állapotot jelenti, amelyben

védelmére vonatkozó alanyi jogosultságot keletkeztet, még akkor is, ha a birtok a tulajdonhoz viszonyítva sok esetben inkább a ténylegesség világához kötődik.

### 3. Birtok és annak védelme a hatályos magyar jogban

E fejezet a birtok fogalmától elindulva vezet végig a modell potenciális építőelemeinek során, miközben azok rövid jellemzése mellett megpróbálja felvázolni főbb kapcsolódási pontjait is. E feladathoz pedig mindenképp célszerű a hatályos jogszabályi szöveg feldolgozása mellett kitekinteni a jogtudomány által kimunkált dogmatikai struktúrára is. A releváns jogszabályhelyek tekintetében a jelenleg hatályos Polgári Törvénykönyv<sup>13</sup> – később ismertetendő – szakaszai mellett véleményem szerint érdemes a jelenlegi kódex felváltását megkísérlő, 2009-ben elfogadott tervezet szövegét is górcső alá venni, mivel a szövegezési különbségek e munka szempontjából is hasznos következtetések alapjául szolgálhatnak<sup>14</sup>.

#### 3.1. Jogszabályi és dogmatikai környezet

##### 3.1.1. Birtok és birtokos

Ahogy azt korábban láthattuk, a birtok egy összetett elem-kombináció által életre hívott alanyi jog, melyet a jogrend védelemben részesít. A fogalom normatív törvényi meghatározása azonban hiányzik a magyar jogból. A szigorú definiálás szükségességével kapcsolatban e tanulmány nem kíván állást foglalni, de azt meg kell jegyezni, hogy a normatív definíció hiánya jelentősen megnehezíti a formalizálás menetét, többletterhet jelentve a szelekciós és fogalomelemző munkálatok folyamán. A birtok jogi szabályozásának középpontjában elsősorban a birtok megszerzése és a birtok védelme áll, ami arra utal, hogy fogalma jogilag csak annyiban releváns, amennyiben joghatások fűződnek hozzá<sup>15</sup>. Ezért is képzelhető el a gyakorlatban, hogy a jog szövetébe nyitott tényállásként beillesztett birtok fennállásáról esetről esetre bírói mérlegelés döntsön, ám e dolgozat célja pont annak vizsgálata, hogy

---

valaki (a birtokos) valamely dolgot a maga részére ténylegesen hatalmában tart anélkül, hogy kutatnók, joga van-e hozzá vagy sem”. (Szladits: *A magyar magánjog vázlatja I.* Grill Kiadó, Budapest, 1933. 181. o.)

<sup>13</sup> A tanulmány megírásakor az 1959. évi IV. törvénybe foglalt, számtalan módosításon átesett Kódex hatályos, melyet immár másodjára készül felváltani egy új törvénykönyv koncepció.

<sup>14</sup> Továbbá meg kell jegyezni, hogy a 2009. évi CXX. törvénycikk hatályba nem lépéséről szóló törvény elfogadásának okai nem a birtok(védelem) szabályaival kapcsolatos parázs vitára vezethetők vissza, ezért több mint valószínű, hogy a majdani új kódexnek és a 2009. évi CXX. törvénynek a birtokra és birtokvédelemre vonatkozó rendelkezései között átfedés lesz tapasztalható.

<sup>15</sup> Menyhárd: i.m. 491. o.

mennyiben illeszthető formális modellbe e védett jogi pozíció és a hozzá fűződő joghatás megállapításának folyamata. A Ptk. a birtok kapcsán a birtokos meghatározásából indul ki úgy, hogy egzakt fogalmat ahhoz sem kapcsol, de felsorolja, hogy mely személyek minősülnek birtokosnak. Ennek fényében birtokosnak tekintendő,

*aki a **dolog birtokát megszerzi*** [Ptk. 187. § (1) bek.]; [VAGY]

aki a dolgot magához veszi [VAGY]

akinek az más módon a hatalmába kerül

*akitől a **dolog időlegesen más személy hatalmába került***, [VAGY]

*valamint az, **akinek a földjén használati jog áll fenn*** [Ptk. 187. § (2) bek.].

E – részben – strukturált szöveg már előre vetíti a formalizálás egyik lehetséges irányát, vagyis a normatív birtokosi státuszra tekinthetünk kiindulási pontként, majd tovább bonthatjuk a vázolt elemekre. Ha azonban segítségül hívjuk a jogtudományt, a normaszövegből kinyerhető fogalom a következőképp alakul: „birtokos az, aki a dolgot sajátjaként vagy a dolog időleges birtokára jogosító jogviszony alapján hatalmában tartja”<sup>16</sup>, sőt e tételt továbbgondolva közvetetten eljuthatunk a birtok fogalmához, miszerint az nem más, mint valamely dolog feletti hatalom azzal a megkötéssel, hogy a hatalom nem minden esetben jelent fizikai uralmat<sup>17</sup>. Mindkét szöveg mögött ugyanaz a valós, védelemben részesíteni kívánt pozíció sejlik fel, de teljesen más a megfogalmazás módja. A képet tovább árnyalhatjuk, ha a 2009-ben elfogadott új törvénykönyv szövegét is beemeljük a vizsgálódás körébe. Az elfogadott tervezet szerint *birtokos az*,

*aki a dolgot **hatalmában tartja*** [4:1. § (1) bek.]; [VAGY]

*a dolgot – annak időleges birtokára jogosító jogcím alapján –  
tényleges hatalmában tartja (albirtokos)* [VAGY]

*akitől a dolog felett **tényleges hatalmat gyakorló a birtokát  
származtatja (főbirtokos)*** [4:1. § (2) bek.]; [VAGY]

*a dolog birtokát megszerezte azzal, hogy a dolog a **tényleges hatalmába  
került*** [4:1. § (4) bek. átfogalmazása]; [VAGY]

*akitől a **dolog jogalap nélkül időlegesen más személy **tényleges hatalmába  
került***** [4:1. § (3) bek.]

Itt fontos felismerni, hogy a jelenlegi Ptk. szövegéből kinyert dogmatikai fogalom expressis verbis megjelenik a főbirtokos-albirtokos meghatározásakor, valamint azt, hogy a (3) bekezdés követi a jelenlegi Ptk. szövegét. A tervezet szövegének általam jelzett

---

<sup>16</sup> Menyhárd: i.m. 492. o.

<sup>17</sup> Menyhárd uo.

szerkezetét a hatalom fogalmának következetes használata alapozza meg, miszerint annak nem csak a tényleges (fizikai uralommal egyenértékű) hatalom eleme, hanem a főbirtokos hatalma is, aki a tényleges hatalommal korábban rendelkezve átszármaztatta azt másra, ám – a jogcím módosításával vagy megszüntetésével – mindig fennmarad számára a lehetőség annak visszaszerzésére is. A jogszabályok továbbá egyhangúan birtokossá minősítik azt, aki – saját hatalomszerzésének jogszerűségétől függetlenül – a dolog birtokából jogalap nélkül került ki, vagyis volt hatalmára tekintettel tesz szert birtokosi minőségre. A vázolt szerkezeti elemek egyébként nem egy-egy önálló birtokosfajtát jelentenek (kivétel a fő- és albirtokos meghatározás), hanem a szövegrészeket egyszerre többféle birtokosi pozíciót is lefednek, mely sajátosságot majd a modell megalkotásakor sem árt figyelembe venni. Már most meg kell jegyezni azonban, hogy a jogszabályhelyek szövegéből absztrahálható – dolog feletti hatalmat jelentő – és a korábban rögzített, *corpus-animus-causa* hármasra építő birtokfogalom kapcsolata nem jellemezhető az egymásnak való megfeleltethetőséggel a nélkül, hogy e három elem eltérő hangsúlyú szerepét ne emelnénk ki. Ennek tudatában felvetődik a kérdés, hogy a három említett komponenst kell-e, és ha igen, mennyiben lehet a modell megalkotása során felhasználni. Tény, hogy ezek az elemek nem szerepelnek együtt a jogszabály(ok)ban, de valódi, értelmezést segítő adalékot jelentenek a hatalom, valamint még számos, bevezetésre váró fogalom vizsgálata folyamán, további szerepeltetésük ezért mindenképpen megfontolandó.

### 3.1.2. Birtokfajták

Ahogy azt már jeleztem, a birtok fogalmi tisztázásán túlmenően szükséges a hozzá kapcsolódó dogmatikai háttér rövid ismertetése, így érdemes egy kissé elidőzni a birtok fajainak elhatárolási kérdéseinél. Az első – és talán legfontosabb – mozzanat a saját illetve idegen birtok megkülönböztetése, amelyet a kapcsolódó tipikus birtoklási helyzetek alapján tulajdoni és használati birtokként is szoktak emlegetni. Sajátkénti birtoklásról akkor beszélhetünk, ha a dolog birtokosa saját birtoklását véglegesnek, kizárólagosnak tekinti és a külvilág épp e sajátkénti birtoklás alapján vélelmezi, hogy a birtokos egyben tulajdonos is. Idegen vagy további nevén időleges birtok akkor áll fenn, ha valaki olyan jogcím alapján birtokol, amely alapján nem tekintheti birtoklását végelegesnek<sup>18</sup>. A lényeges különbség tehát az, hogy saját birtok esetén a *corpus* és *animus* teljessége hatására a külvilágban beáll a

---

<sup>18</sup> Ilyen birtokos például a bérlő, haszonbérlő, zálogbirtokos, stb.

tulajdonosi jogcím (*causa*) vélelme, amely azonban valamely egyéb – pusztán használati birtokra jogosító – *causa* nyilvánvalóvá válásával rögtön megdől, és átvezet minket az idegen birtok világába. A sajátkénti birtoklás olyannyira vélelem- és jogkeletkeztető tény, hogy a tolvaj – annak ellenére, hogy rosszhiszemű és jogellenes birtokos – részben ezért jogosult birtokvédelemre mindenkiel szemben<sup>19</sup>, aki őt birtoklásában háborítja (tehát például egy másik tolvajjal szemben is)<sup>20</sup>. A tolvaj birtokossá minősítésének másik oka egyébként abban rejlik, hogy a birtoklás jogcímétől függetlenül birtokosnak minősül mindenki, akitől a dolog jogalap nélkül időlegesen más hatalmába kerül, ahogy ezt a birtokos fogalmánál már jeleztem. A továbbiakban érdemes néhány szót szentelni a főbirtok–albirtok fogalompár bemutatásának, különösen azért, mert az elfogadott, ám hatályba végül nem lépett törvénykönyvben *expressis verbis* megtalálhatóak<sup>21</sup>. A birtokállapot ténylegességének figyelembevétele mellett a főbirtokot másodlagos, míg az albirtokot elsődleges jelzővel is szokták illetni. Ahogy azt már bemutattam, az albirtok jogcím alapján történő tényleges hatalomban tartás, míg főbirtok az, amiből a dolog felett tényleges hatalmat gyakorló birtoka származik. E kategória-pár kapcsán rögzítendő, hogy egy személy akár mindkét minőséggel is rendelkezhet egyszerre, mivel egy jogcím-származtatási lánc esetén, tehát például tulajdonos, bérlő, albérlő viszonyában, a bérlő albirtokos és főbirtokos egyszerre, így több *causa* vizsgálata is szükségessé válhat a modell felépítése kapcsán. Nagyon fontos kiemelni, hogy a főbirtokos–albirtokos dichotómia nem feleltethető meg a *possessor–detentor* elhatárolásnak, mivel a bírláló csak a külvilággal szemben rendelkezik jogcímmel, míg a birtokossal szemben nem, ami nem mondható el az albirtokosról, aki még a főbirtokossal szemben is birtoklási jogcíme alapján élvez védelmet, ám e kategória részletesebb kibontására a birtokvédelem keretében még visszatérek. Kisebb jelentőségű, de azért említést érdemel a római jogban is használt *possessio iusta* és *iniusta*, azaz jogos és jogtalan birtok megkülönböztetés, amely esetén egy, a birtokos tudatától független objektív minőség, konkrétan a jogrendbe ütközés képezte az elhatárolás alapját. Ezzel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy a ma használt törvényes–törvénytelen birtok megkülönböztetés kulcsát – e koncepció kisebb módosításaként – a *causa* érvényessége jelenti. Szót kell ejteni továbbá a jó- és rosszhiszemű birtok szintén római jogi gyökerekkel rendelkező elhatárolásáról, mely kapcsán kiemelendő, hogy mindig egy szubjektív, tudati elemet kell vizsgálni. A jóhiszemű birtokos (*possessor bonae fidei*) úgy

---

<sup>19</sup> kivéve természetesen azt, aki a birtoklásra joggal rendelkezik.

<sup>20</sup> Menyhárd: i.m. 492. o.

<sup>21</sup> Érdekes tény, hogy itt is a birtokos fogalma felől közelítik meg a kérdést, tehát a főbirtok–albirtok fogalma a főbirtokos–albirtokos elhatárolásból hámozható ki közvetetten.

tudja, hogy birtoklása nem sérti más jogát. Ennek egyfajta, a modellezés szempontjából könnyebben hasznosítható átfogalmazása az, hogy a jóhiszemű birtokos tudomása szerint érvényes jogcím alapján birtokol. A Ptk. egyébként a jóhiszeműség tekintetében is adós marad a normatív definícióval, ezért magát a jóhiszemű eljárást a gyakorlatban szintén az eset összes körülményére tekintettel kell megállapítani. A vázolt megközelítés azonban ennek ellenére néhány, a tudati elemét érintő finomítással alkalmazható a modellben. A teljesség kedvéért végül említést érdemel a birtok hibás illetve hibátlan volta, amely a római jogban arra utalt, hogy hibás birtokot (*possessio vitiosa*) *vi, clam, precario* útján (azaz erőszakkal, alattomban vagy szívésségi használatra kapott dolog vissza nem adása révén) szerezték<sup>22</sup>, míg a hibátlan birtok (*possessio nec vitiosa*) esetén a szerzés körül effajta hiba (*vitium*) nem állt fenn<sup>23</sup>. E kategóriák mára azonban leginkább jogtörténetet gazdagító jelentőséggel bírnak, így modellben való feltüntetésüktől joggal lehetséges eltekinteni.

### 3.1.3. Birtokvédelem

A birtokhoz fűződő egyik legjelentősebb joghatás a birtokvédelem iránti igény. A jelenlegi Ptk. mellett a felváltását megkísérlő törvénykönyv is három eszközt nevesít e körben: a jogos önhatalom, a közigazgatási úton való igényérvényesítés (posszeshórius birtokvédelem) valamint a birtokper (petitórius birtokvédelem) lehetőségét. A birtokvédelem lényegének megértése kapcsán kulcsfontosságú, hogy a történelem folyamán a tényleges birtokállapot mindig védelemben részesült, így például már a római jogban is védelem illette a birtokost pusztán a birtoklás tényére tekintettel<sup>24</sup>, vagy elegendő – időben kevesebbet visszautazva – a magyar rendi magánjog tényleges birtokost megillető, kifejezetten erős birtokvédelmére gondolni, mely még a telekkönyvek korában is továbbélt sommás visszahelyezési per alakjában<sup>25</sup>. Alapvetően ma is e ténylegesség-orientált szemlélet jellemzi a posszeshórius birtokvédelmet, és érdemes felidézni, hogy eredetileg csak ez a védelem minősült valódi birtokvédelemnek, míg a petitórius (más néven rendes) birtokvédelem jogvédelmi jellegére

---

<sup>22</sup> A háború előtti magánjogban e birtokot álbirtoknak is nevezték, lásd például Szabó: i.m. 83. o.

<sup>23</sup> Földi-Hamza: i.m. 300. o.

<sup>24</sup> Földi-Hamza: i.m. 310–311. o. Itt meg kell jegyezni, hogy a rómaiak a birtokvédelmet tényvédelemnek (vagy látszatvédelemnek) tekintették, arra utalván, hogy az a birtoklás tényén alapul és nem vizsgálendő a birtokos birtoklási jogcíme.

<sup>25</sup> Erről ír többek között Homoki-Nagy Mária is Magyarország Magánjogi Törvénykönyvének vonatkozó rendelkezéseit elemezve. Homoki Nagy Mária: *A birtokvédelem szabályai a magyar jogban*. In: *Jurisprudentia Splendidissima. Tanulmányok Nagyné Szegvári Katalin tiszteletére* (szerk. Rác Lajos). Martin Opitz Kiadó, Budapest, 2010. 150-151. o.

tekintettel nem is tartozott e körbe<sup>26</sup>. Ma a hatályos szabályozás mindkét védelemfaját birtokvédelemnek minősíti a jogos önhatalom gyakorlásával egyetemben. Az egységes szabályozás koncepcionális kiindulási pontja abban áll, hogy birtokától önhatalommal a jogalap nélkül birtokló sem fosztható meg, és az önkényes beavatkozással szembeni védelemnek nem előfeltétele a birtoklás jogosságának abszolút – azaz nemcsak a birtoksértővel szembeni – bizonyítása<sup>27</sup>. A jelenleg hatályos Ptk. szövege<sup>28</sup> ezt a következőképpen fogalmazza meg:

„Ha a birtokost birtokától jogalap nélkül megfosztják, vagy birtoklásában zavarják (tilos önhatalom), birtokvédelem illeti meg” [Ptk. 188. § (1) bek.]

E szövegrészletből az is kitűnik, hogy a birtokvédelem előfeltétele a tilos önhatalomként definiált birtokháborítás, amely ellen a birtokos birtoklási jogcím nélkül is védelmet élvez. A birtokháborítás a jogszabályhely értelmezése alapján a birtok elvonását illetve a birtoklásban történő zavarást foglalja magában. Fontos leszögezni, hogy a tilos önhatalom objektív kategória, azaz nem szükséges hozzá a háborító rosszhiszeműsége, így például az a személy is elkövetheti, aki menthető tévedésből zavarja meg más birtoklását. E cselekvési kör magában foglalja a hatalom gyakorlását pusztán megzavaró, elvonási szándékot (*animus*) nélkülöző tudattartamok által indukált cselekvéseket is, tehát például birtoklást zavaró környezeti behatások előidézését. A környezeti ártalmak tekintetében azonban figyelembe kell venni, hogy, bár birtokvédelmi jogvita keretében történik a kérelem elbírálása, nagyon gyakran szomszédjogi szabályokat is segítségül kell hívni a felek (két különböző, de egymással valahogyan kapcsolatba kerülő dolog birtokosa) érdekellentétének feloldásához<sup>29</sup>. E szabályok további beható elemzése azonban szétfeszítené e tanulmány kereteit, így meg kell elégedni azok jelzésértékű feltüntetésével.

A birtokvédelmi eszközök közös előfeltételein túl nem lehet elsiklani azok lényegi különbségei mellett sem. A jogos önhatalom tulajdonképpen a birtokháborítás elhárítása a birtok védelméhez szükséges mértékben<sup>30</sup>, amely sajátos idődimenzióval rendelkezik. Ez – a többi védelemfajtaival ellentétben – azt jelenti, hogy az elhárító cselekménynek alapvetően a birtoksértő aktus idejére kell korlátozódnia, amely alól kivétel az elvont birtok visszaszerzése,

---

<sup>26</sup> E védelmi igényt eredetileg *in rem actio*val, később tulajdoni per keretében érvényesíthették.

<sup>27</sup> Menyhárd: i.m. 501. o.

<sup>28</sup> E helyütt utalnék rá, hogy az új Ptk. szinte változtatás nélkül megtartotta a szöveget, de jobban kiemeli, hogy mindkét cselekvésnek (vagyis az új terminológia szerint a birtoktól való megfosztásnak és a háborításnak is) jogalap nélkülinek kell lennie.

<sup>29</sup> Erre a bíróság ítélkezési gyakorlatból számos példa hozható fel, így például BH 1997. 581. sz. (Legf. Bír. Pfv. I.20. 267/1997. sz.) EBH 2001. 519. sz. (Legf. Bír. Pfv. I/A. 22. 539/1999. sz.); BH 2005. 50. sz. (Legf. Bír. Pfv. I.21.139/2001. sz.).

<sup>30</sup> Menyhárd: i.m. 504. o.

melyre szintén lehetőség nyílik, de csak akkor, ha *más birtokvédelmi eszközök igénybevételével járó idővesztés a birtokvédelmet meghiúsítaná* [Ptk. 190. § (2) bek.]<sup>31</sup>.

A posszeszórius birtokvédelem leginkább a Ptk. 191. §-ában nyer szabályozást, és lényegét a jegyző általi tényvizsgálat képezi. Ezen túlmenően – petitórius elemként felfogható – jogcím összemérésre is sor kerülhet, ha a birtokháborító a – peresnél jóval rövidebb és egyszerűbb – eljárás folyamán nyilvánvalóvá teszi, hogy a birtokvédelmet kérő nem jogosult a birtoklásra, illetőleg annak megzavarását túrni volt köteles. E túrésre kötelezés szempontjából releváns jogi aktus lehet például egy jogszabályi rendelkezés, vagy hatósági határozat, míg a nyilvánvalóság fogalmának mibenlétét segít megvilágítani az a körülmény, hogy csak akkor tagadható meg a birtokvédelem, ha kétséget kizáróan bizonyítást nyer például a birtoklási jogosultság kizártsága<sup>32</sup>.

A petitórius birtokvédelem *causák* összemérésén alapul, így az alapkérdés az, hogy a birtokvédelemért folyamodónak erősebb-e a joga a birtoklásra, mint annak, aki a birtoklásban megzavarta. Itt fontos azonban észrevenni, hogy nem azt vizsgálják, hogy a jogvita feleinek van-e a birtoklásra abszolút – vagyis mindenkivel szemben érvényes – jogcíme, hanem azt, hogy kettejük viszonyában kinek a jogcíme erősebb<sup>33</sup>. Ennek az interperszonális összemérési helyzetnek köszönhetően a jogcím vizsgálata mindig relatív, és ez határozza meg a szerkesztendő modell perspektíváját is. Birtokperre egyébként a Ptk. 192. §-a alapján három esetben kerülhet sor: a jegyző határozata elleni jogorvoslatként; a birtokháborítástól számított 1 év eltelté után (mivel e határidő elteltével csak a bírósági út áll nyitva); valamint határidőtől függetlenül, amennyiben a birtokláshoz való jogosultság is vita tárgyát képezi. A jegyző határozata ellen közigazgatási úton nincs helye jogorvoslatnak, ezért a bíróságnak a megtámadott határozat minden elemét vizsgálnia kell, és előfordulhat a sikeresen elrendelt posszeszórius birtokvédelem felülvizsgálata is, ami a modell szempontjából szintén jelentőséggel bír. Fontos kiemelni azonban, hogy a védelemfajták, bár külön eljárások épülnek rájuk, alapvetően egy komplex védelem két oldalát jelentik, és nem éles határokkal elválasztott merev kategóriák. A jegyző előtti eljárásban megtalálható – még ha korlátozottan is – a petitórius jelleg, míg a tényleges állapotról birtokper folyamán sem lehet megfelekedezni. Ennek tükrében a védelemfajták teljesen elkülönített tárgyalása nem célravezető, ám azzal, hogy a posszeszórius védelmi elemek szerepeltetése mellett a relatív jogcím-összemérésre kerül a hangsúly, érzékeltethető lesz a felépítendő modell petitórius

---

<sup>31</sup> E rendelkezést a hatályba nem lépett új Ptk. is szó szerint tartalmazza.

<sup>32</sup> A valószínűsíthető igazságtartalmú állítások ezért véleményem szerint kizárják e védelem megtagadását.

<sup>33</sup> Menyhárd: i.m. 494. és 502. o.

perspektívája. A vázolt irányra tekintettel mindenképp része a formalizálásnak a Ptk. azon rendelkezése, miszerint a „*birtokos jogcíme szerint részesül birtokvédelemben azzal szemben is, akitől birtokát származtatja, illetőleg, akinek birtokát időlegesen átengedte*” [Ptk. 188. § (3) bek.]. A mondatban szereplő „*származtatja*” kitétel egyértelműen a már bevezetett főbirtokos-albirtokos relációban ruházza fel az albirtokost jogosítványokkal, melyet a hatályba nem lépett új törvénykönyv *expressis verbis* is tartalmaz, hisz a 4:4. §-ának (3) bekezdése kimondja, hogy „*az albirtokos jogcíme szerint részesül birtokvédelemben a főbirtokossal szemben.*”

A birtokvédelem összetettségét tovább árnyalja, hogy a Ptk. – és a szöveget szó szerint átemelő új kódex is – rögzíti, hogy *a békés birtoklásban megzavart fél jogosultságát vélelmezni kell* [Ptk. 192. § (3) bek.]. Ez átfogalmazva azt jelenti, hogy a pusztán tények által keletkeztetett jogos birtok vélelme egészen addig fennáll, amíg ki nem derül, hogy nem volt békés, tehát például tilos önhatalommal szerezték. Érdekes, hogy a birtokper szabályai között meghúzódó vélelem mennyire hasonlít a jegyző által nyújtható birtokvédelem elrendelési feltételeinek szabályozásához, hiszen lényegében ott is egy tény keletkezteti a jogosultság vélelmét, amit azonban nem kell vizsgálni egészen addig, ameddig valaki ezt a vélelmet nem dönti meg annak nyilvánvalóvá tételével, hogy a birtokvédelmet kérő nem jogosult a birtoklásra vagy a zavaró behatást túrni volt köteles. A két szabály között tehát lényegében annyi a különbség, hogy a birtokper esetén *expressis verbis* szerepel a békés birtoklás alapján vélelmezett birtoklási jogosultság, míg a sommás birtokvédelem esetén e vélelem meghúzódik a háttérben, majd nyilvánvaló megdöntése esetén rögtön bekerül az eljárás fókuszába.

### 3.1.4. A birtok megszerzése és megszűnése

A birtokvédelemhez kapcsolódóan szólni kell továbbá a vizsgálandó kérdések egyik még nem említett vetületéről, egészen pontosan a birtok megszerzéséről és megszűnéséről. Ez azért kiemelten fontos, mert nem jogosult a védelemre az, akinek a birtoka végleg elveszett. Az új törvénykönyv értelmében a birtok elvesztésének (és ezáltal megszűnésének) minősül, „*ha a birtokos a dolog feletti tényleges hatalomgyakorlással véglegesen felhagy*” [4:3. § (1) bek.], illetve az is, ha a régi birtokos akaratától függetlenül valaki más szerzi meg a birtokot<sup>34</sup>. E két eset kapcsán számos paraméter vizsgálatának szükségessége merül föl, így például a hatalomgyakorlással való felhagyás esetén eldöntésre vár, hogy a birtokos időlegesen hagyott-

---

<sup>34</sup> Ez tulajdonképpen a 4:3. § (1) bekezdés második fordulatának átfogalmazása.

e fel a birtoklással, esetleg átengedte valaki másnak vagy éppen őt magát akadályozzák a birtoklásban. A birtok más által történő megszerzése kapcsán pedig megkerülhetetlen a birtokszerzés eseteinek áttekintése. A birtokszerzés történhet eredeti (azaz másoktól független) és származékos módon, de a birtokvédelem és a birtok elvesztése tekintetében leginkább a dolog feletti hatalom másoktól független tényleges megszerzését jelentő eredeti birtokszerzés releváns, mivel a származékos szerzőmódok alapvetően akarategyezés útján jönnek létre. A jogügyleti természettel rendelkező birtokátruházás esetei – így az új Ptk. által is bevezetett tulajdonképpeni *brevi manu traditio*, *constitutum possessorium*, *longa manu traditio* és *cessio vindicationis*<sup>35</sup> – a birtokvédelem kapcsán egyedül a jogcímek összemérése folyamán kaphatnak szerepet, mivel elképzelhető, hogy valaki az erősebb jogcímmel épp egy effajta szimbolikussá vált *traditio* által rendelkezik. E kategóriákról annyit kell rögzíteni, hogy az eredetileg kézből kézbe történő átadás (*traditio*) jelképpessé válásának római jogban is előforduló esetei, melyek közül a *brevi manu traditio* az addigi albirtokost (fő)birtokossá teszi; a *constitutum possessorium* ennek ellentétéként a birtokot átruházó felet változtatja albirtokossá; a *cessio vindicationis* a jogügyletben résztvevő felek közötti megegyezés révén birtokigényt ruház át egy harmadik, dolog feletti tényleges fizikai hatalmat gyakorló személlyel szemben, míg a *longa manu traditio* azt jelenti, hogy az eredeti birtokos a dolog felett gyakorolt hatalmával felhagyva tudatosan lehetővé teszi a másik fél birtokszerzését<sup>36</sup>. E vázlatos áttekintés egyelőre bőségesen elegendő a fogalmak modellbe való beépítéséhez, ezért a továbbiakban érdemes az eredeti birtokszerzés közelebbi vizsgálatára fókuszálni. Ahogy korábban a birtokos fogalmának rögzítése körében bemutatást nyert, a jog a birtok (eredeti) megszerzésének a dolog feletti hatalom tényleges megszerzését tekinti, ám közelebbről nem határozza meg, hogy mit ért ez alatt. Az, hogy a dolog feletti tényleges hatalom megszerzése mikor, illetve, hogy egyáltalán bekövetkezett-e, az adott eset összes körülménye alapján a közfelfogás szerint kell megítélni. Alapvetően tehát a *communis opinio* tölti ki a fogalom kereteit, néhol szétfeszítve, néhol szűkítve azt, ami jelentősen megnehezíti a formalizálásra törekvők munkáját. A *communis opinio* segítségül hívása sok esetben azt is jelenti, hogy a ténylegességen túlmenően kell értékelni az adott tényállást a konkrét jogvita eldöntése érdekében. Ez másképpen fogalmazva a köznapi gondolkodással nehezen összeegyeztethető eredmények kiszűrését segíti úgy, hogy addig kell főszabályként a ténylegesség vizsgálatából

---

<sup>35</sup> 2009. évi CXX. törvény 4:2. §.

<sup>36</sup> Menyhárd: i.m. 498. o.; Földi–Hamza: i.m. 305–307. o.

kiindulni, amíg a *communis opinio* alapján elkerülhetetlen nem lesz a tényállás egyéb szempontok szerinti értékelése<sup>37</sup>.

### 3.1.5. A modell holdudvarát képező egyéb kategóriák

Az eddigiekben ismertetett leltár nem teljes, mivel egy alapos fogalmi elemzésre törekvő polgári jogi tanulmány viszonylatában valószínűleg több fehér foltot is tartalmaz. Ám e helyütt ismét kiemelném, hogy e dolgozat célja nem egy ilyen elemzés, hanem a birtokvédelem gépi modellezhetőségének körüljárása, illetve a modell konstrukcióját szegélyező akadályok természetének megvilágítása. Ezen akadályok közül az első – és talán az egyik legfontosabb – persze az, hogy a jogi fogalmak közötti kapcsolatrendszer szerteágazó jellege miatt nem lehetséges egy kizárólag birtokvédelemre redukált fogalmi hálót izolálni, hiszen például a birtoklás alanyi oldalához hozzátartozó birtoklási képesség (mely tulajdonképpen az általános polgári jogi jogképesség), valamint a jogok gyakorlásához szükséges cselekvőképesség is vizsgálható, sőt vizsgálandó, mégsem kizárólag a birtok és birtokvédelem körében értelmezhető fogalmak<sup>38</sup>. A vázolt lista tekintetében tehát leszögezhető, hogy az a birtok és birtokvédelem koncepciójához első látásra is nyilvánvalóan hozzárendelhető komponenseket tartalmazza, míg a modell megalkotása folyamán lezajló további ismeretrendszerzés következtében fókuszba kerülő fogalmak nem képezik hasonló részletességű elemzés tárgyát, ám azok utalásszintű feltüntetésétől e célok és keretek között sem célszerű eltekinteni.

## 4. A modellezés karakterisztikája

A modellezés alapvetően mindig a vizsgált jelenség(ek)re vonatkozó ismereteink – rendszerezés igényével fellépő – formális kifejezése, mely sosem öncélú tevékenység. A fogalmi kapcsolatok tisztázásán és az esetleges ellentmondások feltárásán túlmenően azonban jelen tanulmány egy további, jól körülhatárolható törekvést is felmutat, mégpedig egy olyan – legalább részben – automatizált rendszer alapvonalainak felvázolása képében, mely végső

---

<sup>37</sup> Ilyen egyéb szempont lehet például a birtok elemeként megismert *animus*, illetve a szándéknak megfelelő hatalomgyakorlás számára nyitva álló tér. Ezért lehetséges például az, hogy az állaton halálos sebet ejtőt illeti a birtoklás joga abban az esetben is, ha a tényleges fizikai uralmat nem ő szerzi meg elsőként, mivel a ténylegességen túlmutató értékelési szempontot jelent a birtoklási akarat valamint az a korai fizikai behatás (sebesítés), ami később más tényleges uralmát megalapozta. Erről lásd Menyhárd: i.m. 496. o.

<sup>38</sup> Ugyanez a helyzet például a jó- és rosszhiszeműséggel, vagy akár az elbirtoklás szabályaival is.

sonon a jogalkalmazói döntések gépi támogatását célozza. A modellezés mikéntjére mind a modellezendő terület, mind a rendelkezésre álló eszközök sajátosságai befolyással bírnak, ezért nem árt néhány szót ejteni egy birtokvédelemhez kapcsolódó joganyag feldolgozását megkísérlő rendszer informatikai vetületéről sem.

A tervezendő rendszerrel szemben jelen körülmények között speciális elvárások támaszthatóak, mivel képesnek kell lennie egy helyenként nem túl erős kontúrt felvonultató fogalmi háló reprezentálására és az adott jogesetek tényállásainak alapulvétele általi következtetésre, mely végső soron azt a – már említett – végső kérdés eldöntését célozza, hogy adott tényállás esetén, megilleti-e a kérelmezőt a petítorius birtokvédelem. Minderre tekintettel célszerűnek mutatkozik egy olyan *szakértői rendszer* konstruálása, mely alapvetően – ám nem feltétlenül kizárólagosan – a vizsgált fogalmak megjelenítésére hivatott ún. *következtetési fán* lépkedve végez következtetéseket. A tervezési folyamat megértését nagymértékben elősegíti e két fogalom közelebbi megismerése, ezért a következőkben ezek mibenlétének rövid tisztázására vállalkozom.

#### 4.1. Szakértői rendszerek<sup>39</sup>

A szakértői rendszerek mindegyike rendelkezik egy ún. tudásbázissal (*knowledge base*), amely az adott szakterületen értelmezhető tudást hivatott ábrázolni valamilyen formalizmus segítségével (tudás-reprezentáció), valamint egy következtető mechanizmussal (*inference engine*), amely a tudásbázis felhasználásával képes megoldani a rendszerbe inputként bevitt paraméterekkel megadott problémát. E rendszerek tehát tipikusan úgy épülnek fel, hogy a problémák megoldásához emberi szaktudást használnak, mely tudás rögzíthető speciális formális nyelven, de elképzelhető egyéb, a rendszer implementációja – azaz a program szerkezete, a használt algoritmusok, stb. – által megkövetelt megjelenítési mód is. E rendszerek tipikusan különböző jogágak illetve jogterületek joganyagának feldolgozására és az azokhoz kapcsolódó egyes jogalkalmazási illetve jogértelmezési kérdések megoldására – vagy legalábbis tisztázásuk elősegítésére – törekednek, hangsúlyozottan döntéstámogatási funkciót valósítva meg. Jelen tanulmány szempontjából a leglényegesebb kérdés az, hogy a petítorius birtokvédelemmel kapcsolatban mi és hogyan kerül be a tudásbázisba, mellyel majd a következtetéseket végezzük. A tudás kinyerésének és reprezentációjának módszerei igen

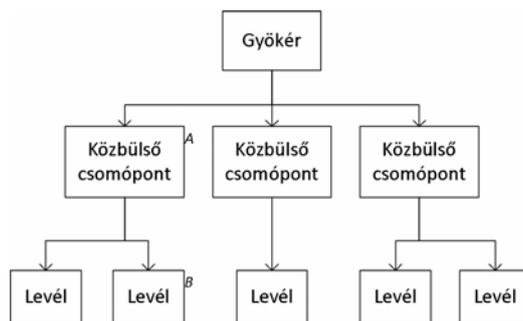
---

<sup>39</sup> A szakértői rendszerek kérdésével kapcsolatban további elemzést tartalmaz egy korábbi munkám. Koncsik Anita: *A jog és annak helyessége az MI-kutatások nézőpontjából*. In: *Jogelméleti szemle*, 2011/2. sz. <http://jesz.ajk.elte.hu/koncsik46.html> (utolsó letöltés: 2011. június 20.)

változatos képet mutatnak. A szakirodalom legtöbbször szabály- és esetalapú, valamint e két perspektíva ötvözetét jelentő vegyes (*hybrid*) rendszereket különböztet meg<sup>40</sup>, ám e felosztás mellett elképzelhető egyéb reprezentációs eszközök – így például szemantikus vagy neurális hálók<sup>41</sup> – felhasználása is a rendszerek konstrukciója folyamán. Esetünkben a tudásreprezentáció egy, a megismert tudásanyag sajátosságait szem előtt tartó következtetési fa segítségével megy végbe, melynek részletes jellemzőit – a szakértői rendszer következtető komponense által használt algoritmus leírásával egyetemben – a következő szakasz tartalmazza.

#### 4.2. Következtetési fa és algoritmus

E helyütt először is érdemes pontosítani, hogy mit is jelent a következtetési fa. A fa alapvetően egy gráfelméleti fogalom, ami élekkel egymáshoz rendelt csomópontok olyan halmazát jelöli, melyben nincsen kör<sup>42</sup>. Az alábbi ábra szemlélteti egy (matematikai értelemben vett) irányított fa általános felépítését:



A felállítandó modell alapját a következtetési fa *gyökerében* található kérdés alkotja, vagyis végső soron minden komponens közvetve vagy közvetlenül annak eldöntését hivatott segíteni, hogy a birtokvédelemért folyamodó felet megilleti-e a birtokvédelem azzal szemben, aki őt birtoklásában – álláspontja szerint – zavarja. A fa gyökere az az elágazás, általánosságban ún. *csomópont*, amely nem valamilyen másik csomópontból származik. A közbülső csomópontok a már említett döntés meghozatalához szükséges eldöntendő kérdéseket jelenítik meg, míg a fa *levelei* olyan csomópontok, ahol nem ágazik tovább a fa, s

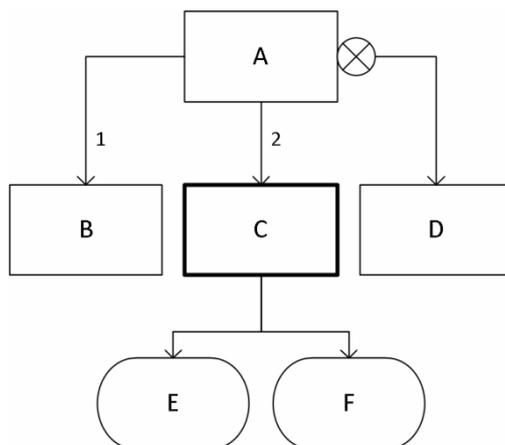
<sup>40</sup> Lásd erről például James Popple: *A Pragmatic Legal Expert System*, PhD thesis, Australian National University, Canberra, 1993. 10. o. A felosztás lényege abban ismerhető fel, hogy a szabályalapú (*rule-based*) rendszer tudásbázisában tények és „ha-akkor” (azaz kondicionális logikai funktorok segítségével megadott) szabályok találhatók, míg az esetalapú (*case-based*) rendszerek tudásbázisát korábban már megoldott problémák – így korábbi jogeset-tényállások és az azokhoz kapcsolódó ítéletek formális leírása – alkotják.

<sup>41</sup> A szemantikus hálók gráfok segítségével jelenítenek meg fogalmi összefüggéseket, a neurális hálók pedig mesterséges neuronok hálózatoként sajátítják el és tárolják az adott terület specifikus tudásanyagát.

<sup>42</sup> A fákrol és a gráfokrol lásd bővebben Katona Gyula Y. – Recski András – Szabó Csaba: *A számítástudomány alapjai*. Typotex Elektronikus Kiadó, 2002. 2. fejezet.

esetünkben e levelek fogják a rendelkezésre álló, további esetekre nem bontható tényeket reprezentálni. Az ábrán *A*-val jelölt csomópont a *B* jelű levél *szülője*, míg *B* *A*-nak gyereke<sup>43</sup>.

Ahogy azt már jeleztem, a modell egy következtetési fára épül, ahol a következtetési jelző a szakértői rendszer következtető komponensének algoritmusára utal. A szakértői rendszer feladata egészen pontosan az, hogy a rendelkezésre álló tényekből kiindulva megpróbálja utat keresni a fa gyökeréhez, mégpedig úgy, hogy amennyiben nem talált utat, jelezze az elakadás tényét, ám ha talált utat, akkor rögzítse az út során bejárt csomópontokat is. Azokat a csomópontokat, amelyeket sikerül érintenie, *aktív* csomópontnak nevezzük majd, míg minden más csomópont *inaktív* marad. Egy aktív csomópont mindig az adott pont – nem kizáró – gyerekeiben rögzített feltételek fennállására utal, míg az inaktív csomópontok olyan feltételeket jelenítenek meg, amelyeket nem sikerült igazolni. Azt, hogy egy csomópont aktívnek minősíthető-e, mindig a csomópont jellege, valamint a gyerekei állapota (aktív vagy inaktív) határozza meg. Egy csomópont lehet **ÉS** vagy **VAGY** csomópont. Egy **ÉS** csomópont akkor aktív, ha az összes gyereke aktív, a **VAGY** csomópont pedig akkor, ha legalább egy gyereke aktív. Minden csomópontnak lehetnek *kizáró* gyerekei, ezek a gyerekek az adott feltételt kizáró eseteket reprezentálják. Tehát egy csomópont jellegétől függetlenül nem lehet aktív, ha egy vagy több kizáró gyereke aktív. Az egy szülő alá tartozó **VAGY** csomópontokhoz továbbá megadhatunk egy rendezést, ami az adott csomópontok egymáshoz képesti prioritását határozza meg. Néhány esetben a prioritásokat egyszerűen számokkal jelöljük: minél magasabb a szám, annál nagyobb prioritású az adott csomópont, a páronkénti összehasonlítás pedig megegyezik e számok összehasonlításával. A bevezetett fogalmak jelölésrendszerét és egymáshoz való viszonyát az alábbi ábra szemlélteti:



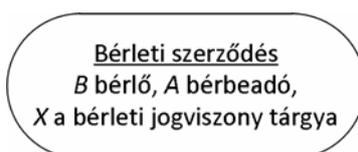
Az ábrán *A* jelű csomópont gyerekei *B*, *C* és *D*. *C* egy **ÉS** csomópont, míg *A*, *B* és *D* **VAGY** csomópontok. *D* *A*-nak kizáró gyereke. Az *A* csomópont szerepét a következtetési

<sup>43</sup> Itt meg kell jegyezni, hogy a modellben a levelek kizáró gyerekei megengedettek lesznek.

fában úgy fogalmazhatjuk meg, hogy  $A$  akkor igaz, ha  $B$  és  $C$  közül legalább az egyik igaz, de  $D$  nem igaz.  $B$  prioritása 1,  $C$  prioritása 2. A fa leveleit ( $E$  és  $F$ ) lekerekített téglalapok jelölik.  $B$  és  $D$  a fában nem levelek, gyerekeiket viszont az átláthatóság kedvéért nem tünteti fel az ábra. Idővel könnyen belátható, hogy ezek a jelölési módszerek nagyban javítják az ábrák áttekinthetőségét, mivel ennek folyományaképpen például megtehetjük, hogy a  $B$  alá tartozó részfat ( $B$ ,  $B$  összes gyereke, valamint azok gyerekei, stb.) egy külön ábrán rajzoljuk fel, ahol  $B$  a fa gyökere.<sup>44</sup>

Az útkeresés a fában tulajdonképpen annak vizsgálatát jelenti, hogy az adott csomópont aktiválható-e vagy sem. A fa gyökerének aktiválása ennél fogva úgy is felfogható, hogy létezik út a bizonyítható tények és a fa gyökere között. A szakértői rendszernek az összes lehetséges utat meg kell találnia, mivel látni fogjuk, hogy a végső döntést az határozza meg, hogy a birtokperbe bocsátkozó felek milyen úton jutottak el (már ha egyáltalán eljutottak) a fa gyökeréig. A következtető komponens egy csomópont kiértékelésekor – vagyis annak eldöntésekor, hogy a csomópont aktív vagy sem – az alábbi algoritmus szerint jár el:

1. Ha a csomópont egy levél, akkor a rendszer a rendelkezésre álló tények alapján dönti el, hogy a csomópont aktív vagy sem. Egy jól megtervezett következtetési fában csak olyan levelek találhatók, amelyek egyértelműen eldönthetők, ha máshogy nem, úgy, hogy a rendszer a felhasználónak tesz fel egy kérdést. A következtetési fa egy levelének példája a következő:



A rendszer a levél kiértékelésekor kereshet az összes bérleti szerződést tartalmazó (egyelőre természetesen csak fiktív) adatbázisban, vagy megkérdezheti a felhasználót, hogy létezik-e ilyen bérleti szerződés.

2. Ha a csomópont nem levél, akkor a következtető komponens előbb kiértékeli a csomópont összes gyerekét (ugyanezen algoritmus szerint), majd a következő szabályokat alkalmazza:

- a. Ha a csomópontnak van olyan kizáró gyereke, amelyik aktív, a csomópont biztosan inaktív.

---

<sup>44</sup> Ez tulajdonképpen ahhoz hasonló, amikor egy hosszabb megjegyzést lábjegyzetként a lap aljára helyezünk át, egy számmal jelölve, hogy a szöveg mely részére vonatkozik.

- b. Ha a csomópont egy ÉS csomópont, akkor csak abban az esetben lesz aktív, ha az összes (nem kizáró) gyereke aktív.
- c. Ha a csomópont egy VAGY csomópont, akkor abban az esetben lesz aktív, ha legalább egy (nem kizáró) gyereke aktív.

Az algoritmus bemutatásánál használt „Bérleti szerződés” nevű csomópontban eddig nem tárgyalt elemekre bukkanhat a figyelmes szemlélő. A  $B$ ,  $T$ ,  $X$  jelöléssel ellátott ún. entitások szerepe, hogy a következtetési fában szereplő nem logikai fogalmakat (például dolgokat, természetes és jogi személyeket, stb.) egy-egy egyedi címkével lássák el, így lényegesen javítható a faszervezet egyértelműsége. Ennek fényében például az alábbi, a következtetési fa gyökerében használt jelölés értelmezése a következő: a  $B$ -vel jelölt birtokos a  $H$ -val jelölt birtokháborító személlyel szemben az  $X$  birtoka kapcsán birtokvédelemre jogosult<sup>45</sup>.

Birtokvédelem illeti meg  
 $B$  birtokos,  
 $H$  birtokháborító,  
 $X$  dolog

A birtokvédelemre való jogosultság vizsgálata kapcsán szót érdemel, hogy a fán történő útkeresést a birtokperben részt vevő felek mindegyike szemszögéből el kell végezni, hiszen csak így biztosítható a petitórius birtokvédelem velejét képező jogcím (jogosultság) összemérés. A következtetési fában ennek megfelelően kétszer végzünk, két különböző „birtokosi” pozícióból kiindulva keresést. Birtokvédelemre a birtokvédelmet kérő akkor jogosult, ha

- a) a saját szemszögéből végzett útkeresés eredményes volt, tehát a következtető komponens talált legalább egy utat a fa gyökeréhez, [ÉS]
- b) a birtokháborító nézőpontjából a keresés vagy eredménytelen, vagy a keresés során aktívnak értékelt egyes csomópontok prioritása kisebb volt, mint az azonos csomópontoké a birtokvédelmet kérő esetében.

A prioritásokra természetesen csak a VAGY csomópontok esetében kell figyelemmel lenni, hiszen egy ÉS csomóponthoz mindig csak egyetlen úton lehet eljutni, nevesint az összes gyerek aktív státusza esetén. Amennyiben összehasonlításra kerül sor, a fák gyökerétől kiindulva, minden csomópontnál megvizsgáljuk, hogy a mindkét fában aktív csomópontok

---

<sup>45</sup> Fontos látnunk, hogy ezt követően, ha a fában az  $e$  csomópont alatt szereplő másik csomópontban a  $B$ ,  $H$ ,  $X$  címkéket használjuk, azzal egyértelművé tesszük, hogy ott a korábban azonos névvel ellátott entitásokra gondolunk, pl. a bérleti szerződésben bérlőként szereplő  $B$  alatt ugyanazt a személyt értjük, aki a birtokvédelmet kéri.

gyerekei közül melyiknek nagyobb a prioritása, a maximális prioritás egyezése esetén pedig azt is figyelembe vesszük, hogy a többi aktív gyerek egymáshoz viszonyított prioritása milyen (pl. ha az „A” fában egy csomópontnak a 2-es, a „B” fában a 2-es és 1-es prioritású gyereke is aktív, akkor a „B” fában lévő csomópontot ítéljük nagyobb prioritásúnak). E pontra elérkezvén azonban úgy vélem, hogy az algoritmus és a következtetési fa bevezető igényű elemzése megtörtént, s a továbbiakban esetlegesen szükségessé váló kiegészítő jellemzésre már a ténylegesen kialakított modell interpretációja folyamán kerül sor. Ennélfogva rá is térek a petitórius birtokvédelem munkamodelljének ismertetésére.

## 5. A petitórius birtokvédelem formális gépi modelljének vázlata

A célok, a szakterület-specifikus tudásanyag és a reprezentáció tekintetében rendelkezésre álló eszközök ismertek. A mellékelt ábra ezért magának a modellnek a vázlatát tartalmazza a már bemutatott jelölési rendszer keretein belül. (*Melléklet*)

A modell alapvetően a hatályba nem lépett törvénykönyv rendelkezéseinek szövegét veszi alapul, de ez nem jelenti azt, hogy a jelenleg hatályos jogszabályhelyek alapján ne lehetne megkísérteni a modellezést. Annak, hogy végül mégis a 2009-ben elfogadott kódex szövege dominál, több oka is van. Először is le kell szögezni, hogy e tanulmány tulajdonképpen egy gondolat kísérlet, mely során a hangsúly a modellezés nehézségeinek bemutatására tevődik. A nehézségek természetének megvilágítása pedig már egyetlen modell kapcsán is világossá válik, így nincs szükség feltétlenül összehasonlító modellezésre<sup>46</sup>. A második ok abban rejlik, hogy a jelenleg hatályos kódex szövege több, a természetes nyelven történő megfogalmazásból adódó bizonytalanságot tartalmaz, míg az új törvénykönyvben több helyen explicit módon jelenik meg a jogászai műnyelven történő fogalmi gondolkodás. A harmadik – részben az előző egyfajta folyamánként felfogható – okot végül az a megfontolás szolgáltatja, hogy a jelenleg hatályos szövegezés tulajdonképpen a jogtudomány által mögé telepített dogmatikai tudásanyaggal egyetemben hívta életre az új kódexben *expressis verbis* megjelenő fogalmakat. Ez tehát azt jelenti, hogy a jelenleg hatályos jogszabályhelyek formális modellezésekor búvópatakként ugyanúgy meghúzódniának azok a jogirodalomból vagy bírói gyakorlatból kinyerhető dogmatikai megfontolások, melyek az elfogadott, ám hatályba végül nem lépett törvénykönyvben immár normaszöveg szinten találhatóak meg. E megkötés természetesen nem jelenti azt, hogy az új kódex minden

---

<sup>46</sup> E ponton egyébként arról sem szabad megfeledkezni, hogy a régi és az új kódex szövegezése között birtok tekintetében sok helyütt átfedés tapasztalható.

dogmatikai elhatárolást és iránymutatást magáévá tett, csak azt jelzi, hogy formális módszerekkel valamivel könnyebb vele dolgozni.

A koncepcionális csomópontokat tartalmazó következtetési fában megtaláljuk a már említett gyökeret, az elágazási csomópontokat és a leveleket is, de fontos felhívni a figyelmet arra, hogy a modell egyfajta redukcionista szemlélet eredménye. Ennek következtében lehet, hogy jelen keretek között levélként szerepel egy vizsgálandó tény, de nem kizárt, hogy a későbbiekben további elemzés tárgyává válva kiegészítések szükségességét vetítse előre. A modell a birtokvédelem petitórius aspektusát, vagyis a jogcím összemérés eredményeként előálló védelemhez való jogosultság megítélését, és az ehhez kapcsolódó kérdéseket próbálja megjeleníteni. A jogcím összemérés algoritmizálása nem egyszerű, mivel a polgári jogban például nincsen kötelmi típuskényszer, így nem lehetséges egy dolog birtokára vonatkozóan a birtoklásra vagy használatra vonatkozó jogviszonyt létrehozó kötelek taxonomikus felsorolása sem, ami miatt az ábrába is csak exemplifikatív jelleggel került be néhány gyakori jogcím<sup>47</sup>, és ugyanezen okból szerepelnek kérdőjelek a prioritások helyén. Emellett nem tanácsos arról sem megfeledkezni, hogy birtoklási jogosultságot nem csak a tisztán kötelmi jellegű, illetve nem csak jogügyletek alapoznak meg. Utóbbira szolgáltató példát egy jogerős bírósági határozat, az előbbire pedig a korlátolt dologi jogok körében szabályozott zálogjoghoz kapcsolódó zálogjogviszonyból eredő birtoklási jogosultság (például kézizálog esetén). Az, hogy adott esetben fennáll-e egy használatra/birtoklásra jogosító jogviszony, egy már említett speciális adatbázis felépítésével lehetne esetleg automatizálni, ahol a formális szempontok alapján tárolt tényállások hús-vér szakértők általi minősítése (releváns jegyek szelekciója, kategorizálása, esetleg általános szabály kiemelése) teszi lehetővé az így konstruált rendszer „betanítását”, mely kellő mennyiségű példa feldolgozását követően esetleg önálló tipizálásra és értékelésre is vállalkozhat, programozott tanulási képességeitől függően<sup>48</sup>. E tevékenység azonban nem érinti magát a következtetési fán lépkedő következtetési komponenst, mert számára az egyetlen fontos dolog az, hogy – akár az említett külső adatbázisból, akár a jogalkalmazó mint felhasználó megkérdezése által – elegendő információt nyerjen arról, hogy létezik/létezett-e valamelyik oldalon birtoklásra jogosító jogviszony. Ezen információk elégtelensége esetén a rendszer elakad a fában, s amennyiben képes jelezni az elakadás okát, a jogvita tényállásának alapos feltárására kerül sor, pontosan

---

<sup>47</sup> Ezt szemlélteti a jogcímek foghíjas leltárát lezáró három ponttal (...) jelzett csomópont is.

<sup>48</sup> A vázolt célok tükrében e rendszerek mintaillesztésben rejlő potenciálját kell kiaknázni, tanulási képességeik pedig neurális hálók bevonásával javíthatóak. E tanulási képességről lásd bővebben Stuart J. Russell – Peter Norvig: *Mesterséges Intelligencia- Modern megközelítésben*. Panem Könyvkiadó, Budapest, 2000. 665. skk.

ügy, mint amikor például a Legfelsőbb Bíróság a tényállás feltárásában mutatkozó hiányosságok miatt az alsóbb fokon eljárt bíróságot új eljárás lefolytatására kötelezi. Kiegészítő megjegyzésként ide kívánkozik, hogy a birtoklási jogviszony fennállásáról, érvényességéről, esetleges megszűnéséről vagy szüneteléséről szintén kellő alaposággal feltárt tényeket kell a rendszerbe inputként bevinni, melynek strukturálásához e jogviszonyok részletszabályaiban találunk megfelelő segítséget. Így például a használati kötelmek (bérlet, haszonbérlet, haszonkölcsön), vagy a letéti szerződések (gyűjtő, rendhagyó, szállodai letét) szabályait az új kódex rendelkezései között találjuk, de a szintén használati kötelemként felfogható, ám speciális (közvetett) tárgyára tekintettel külön törvényben<sup>49</sup> helyet kapó lakás- és helyiségbérlet részletes szabályait már nem az új törvénykönyv tartalmazza. Az ábrára tekintve ezért világossá válik, hogy egy birtoklási jogviszony meglétére vonatkozó állítás (csomópont aktiválás) már eleve egyfajta konklúzió, azaz az adott dologra vonatkozó szabályozás tükrében mindig további levelekre bontás a cél. Ennek fényében olyan eldöntendő kérdések kerülhetnek majd előtérbe, mint például az, hogy az adott bérleti szerződést érvényesen mondta-e fel a bérbeadó, milyen speciális szabályok vonatkoznak a letéti szerződés megszűnésére, vagy éppen mi minősül a haszonbérleti szerződésben kialakított jogviszony keretein túlterjeszkedő „joggyakorlásnak”. E részletek igen fontosak, de – a modell vázlatos jellegére tekintettel – feltüntetésük nélkülözhető<sup>50</sup>.

Az ábrán feltüntetett jelölések közül nem ismert még a csillag, illetve a felhő jelentése, ezért az alábbiakban ezek szerepéről ejtek néhány szót. A csillag rekurzív műveletet jelöl, ami azt takarja, hogy az alsóbb szinten megjelenő csomópont helyét egy ugyanolyan részfa veszi át, mint a felsőbb szinten található csomóponttal kezdődő, ám az entitás nevek az alsóbb szinten megadottak közül kerülnek ki. E konstrukció lényege az, hogy segítségével kezelhetővé váljanak a birtokszármaztatási lánc alap- és speciális esetei is, vagyis például az, hogy egy tulajdonos-bérlő-albérlő viszonyban kifejezhetővé váljon a bérlő fő- és albirtokosi minősége, természetesen a birtokper sajátosságainak megfelelően mindig csak a birtokperben részes másik félhez képest. A felhő grafikus megjelenítési formaként pedig azt hivatott szimbolizálni, hogy nem vagy csak nagyon kevés kapaszkodó áll rendelkezésre a modell adott helyén szereplő fogalom formális elemzéséhez. Így például a dolog birtokának eredeti megszerzésekor gyakran a közvélekedésre kell hagyatkozni az eset összes körülményének

---

<sup>49</sup> Lásd a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló, 1993. évi LXXVIII. törvényt, mely egyébként a jelenleg hatályos Ptk. mellett is alkalmazandó lakás céljára szolgáló ingatlant érintő birtokviták esetén.

<sup>50</sup> E tanulmány keretei között egyébként céloim nem más, mint a lehetséges továbbfejlesztési irányvonalak feltérképezése és ajánlások megfogalmazása.

figyelembe vételével, ahol corpus és animus vizsgálata segít, de nem bír minden kétséget kizáró jelleggel. Ugyanez a helyzet a háborítás fogalmával, főleg, ha adott esetben esetleg szomszédjogi szabályok bevonása által érdekmérlegelés is szükségesnek mutatkozik, de szintén hasonló problémák forrása az „időleges felhagyás” vagy „időleges akadályoztatás” idő- és egyéb dimenzióinak megítélése. E kérdésekben formálisan felírható interpretációs és döntési szabályokat nehéz, de nem feltétlenül lehetetlen generalizálni, ám nem minden esetben magát a következtető komponenst kell erre a feladatra „átszabni”. E nehezen megragadható fogalmak kitöltésére speciális rendszerek (ágensek) tervezhetőek, melyek akár a jogalkalmazói gyakorlat szisztematikus feldolgozása, akár egyfajta laikusokból vagy szakértőkből álló minta általi betanítás útján megkísérelnek választ adni, hogy mit is jelent a köz vagy a szakma vélekedése egy adott fogalom tekintetében. Az ágenstervezés ma létező mesterséges intelligencia-kutatási terület, ezért mindenképp szeretném hangsúlyozni, hogy ezen első látásra teljesen reménytelennek látszó problémakör megoldása – ha nem is teljes körűen, de – kilépett az utópisztikus képzelgések világából<sup>51</sup>. A felhők szerepének tisztázásával egyébként a modell leíró jellemzésének végéhez érkeztünk, melyet a továbbiakban a következtetési komponens algoritmusának egy gyakorlati példával történő tesztelése követ.

### 5.1. A rendszer munka közben

A felállított munkamodellt a legegyszerűbben egy fiktív tényállás feldolgozása közben ismerhetjük meg. A fikció preferálása azért indokolt, mert a jelenlegi bírói gyakorlatból teljes egészében kiemelt tényállások esetén nem kerülhető meg a modell részletszabályokkal történő kibővítése (akár eljárási kérdések vizsgálata, akár a már említett utaló szabályok beépítése által), ami az áttekinthetőség romlásához, valamint témánk szempontjából kevésbé releváns kérdések taglalásához vezethet. Ez nem jelenti azt, hogy a modell teljesen alkalmatlan egy konkrét bírói döntés gépi leképezésére, csupán azt, hogy ehhez a vázlatos jelleget megszüntetve jelentős bővítményi struktúra hozzácsatolása válik szükségessé.

A tényállás az ismertetett megkötésekkel ugyan, de életszerűsége törekszik, s alapvetően egy Legfelsőbb Bírósági döntés<sup>52</sup> alapjául szolgáló jogeset kissé átszabott változatát tartalmazza.

---

<sup>51</sup> A tanulásra képes ágens tervezéséről lásd még Russel-Norvig: i.m. 705. skk., illetve a jog világában működő vagy ott a jövőben működni képes ágensekről korábbi írásomat (lásd 39. lábjegyzet).

<sup>52</sup> BH 1992.634. sz. (P. törv. II. 20 530/1992. sz.)

### 5.1.1. A kizárt bérlőtárs

F és A házastársak évek óta közösen bérelnék egy lakást T tulajdonostól. A bérleti szerződésben mindketten bérlőként szerepelnek. Egy napon F és A összevész, majd F 2 hétre elköltözik a közösen bérelt lakásból. A ez idő alatt zárat cserél, és bontóper iránti kérelmet nyújt be a bírósághoz. F visszatérve nem jut be a lakásba, majd birtokvédelmet kér (jelen redukált modell szempontjából a birtokvédelem közigazgatási szakaszát kihagyjuk és a jogvita eldöntését birtokper keretében a bíróságra bizzuk). A alperesként arra hivatkozik, hogy a zárcsere idején F nem volt birtokos, így nem is sértette birtoklását, továbbá arra, hogy a bontóper megindításával jelezte F felé, hogy nem kíván a továbbiakban életközösséget fenntartani vele, ezért a lakás bérleti díját egyetlen bérlőként A egyedül fizeti tovább.

Ha a jogesetet átadjuk az eddigiek alapján konstruált szakértői rendszernek, a következő lépések elvégzésére számíthatunk: a rendszer mind F, mind A szemszögéből bejárja a következtetési fát, ám míg az első esetben F kerül a *B* birtokos és A a *H* birtokháborító szerepébe, a második esetben ez megfordul. A következtetési fa kiértékelése a korábban már bemutatott módszerrel történik, tehát a gyökérből kiindulva elvégezzük a csomópontok kiértékelését. Egy csomópont kiértékelésénél érdemes a kizáró gyerekekkel kezdeni, hiszen ha egy kizáró gyerekről bebizonyosodik, hogy aktívvá tehető, akkor a csomópont már biztosan nem lesz aktív<sup>53</sup>. Mivel nem áll fenn, hogy F tilos önhatalommal szerezte volna meg birtokát A-tól, az algoritmus tovább lép a gyökér gyerekeinek kiértékeléséhez. A következő két kiértékelendő csomópont a birtokos státusz illetve a tilos önhatalom tényét reprezentálja. A tilos önhatalom VAGY csomópont aktiválódik, mivel az alatta lévő egyik levél, a jogalap nélküli megfosztás ténye fennáll (annak ellenére, hogy az alperes ezt vitatja). A másik, a birtokost reprezentáló ágon tovább haladva a rendszer először megpróbálja igazolni, hogy F birtoka végleg elveszett, hiszen ez azonnal kizárná a birtoklás lehetőségét. Az algoritmus először a birtoklással való felhagyás lehetőségét vizsgálja, ami első pillantásra úgy tűnhet, teljesül, azonban ezt az ágat ki fogja zárni egy alsóbb szinten lévő levélben megadott tény, miszerint F csak időlegesen hagyott fel a birtoka feletti hatalom gyakorlásával. A birtok elveszését jelentő csomópont másik ágán elindulva az algoritmus szintén nem jár sikerrel, hiszen sem harmadik személy nem szerzett eredeti módon birtokot a lakás felett, sem F nem ruházta azt át harmadik személyre. Az algoritmus tehát ezen a ponton eljut oda, hogy nem talál olyan kielégíthető feltételt, amely kizárná F birtokának fennállását.

---

<sup>53</sup> Ez természetesen maga után vonja, hogy a többi gyerekének kiértékelése feleslegessé válik.

A birtokos VAGY csomópont kiértékelésekor az algoritmus megvizsgálja azt a lehetőséget, hogy F jogviszony nélkül birtokolja-e a lakást, majd az erre adandó nemleges válasz esetén áttér a birtoklásra, használatra jogosító jogviszony meglétéhez kapcsolódó elemzésre. Néhány kielégíthetetlen feltétel felismerését követően a következtető komponens eljut a bérleti jogviszony vizsgálatához. Itt először felmerül a kérdés, hogy F bérli-e az ingatlant egy harmadik személytől, majd az igenlő válasz után (a harmadik személy a tulajdonos, a bérlet tényét pedig a bérleti szerződés igazolja) azt is górcső alá veszi, hogy ennek a harmadik személynek van-e birtoklásra, használatra jogosító jogviszonya az ingatlan vonatkozásában. Itt – a már korábban említett okokból (rekurzió) – pontosan ugyanolyan módon vizsgálja a tulajdonos jogviszonyát, mint ahogy F jogviszonyát is vizsgálná, tehát a csillaggal ellátott csomópont gyerekeit sorban kiértékelve rövid úton el fog jutni a tulajdonosi jogviszonyhoz, amely tényként szintén megadható számára. E ponton igazolást nyer, hogy F egyrészt bérli az ingatlant, másrészt a bérbeadónak volt (illetve van is) birtoklásra jogosító jogviszonya, vagyis F a tulajdonostól származtatja birtokát). A korábbi lépések eredményének ismeretében végezetül leszögezhető, hogy F oldaláról fennáll a következtetési fa gyökerének (ÉS csomópont) minden feltétele. A rendszer ez alapján arra a megállapításra jut, hogy F-et megilleti a birtokvédelem A-val szemben. Ezután következik A következtetési fájának kiértékelése, amely F fájától abban fog különbözni, hogy egyrészt birtoka elvesztésének egyetlen lehetséges feltétele sem áll fenn – tehát nem kell vizsgálni az azokat kizáró eseteket sem –, másrészt hiányzik (F részéről) a tilos önhatalom gyakorlása, hiszen F sem nem fosztja meg, sem nem háborítja (jogalap nélkül) A-t az ingatlan birtoklásában. Mivel A fájában a gyökér ÉS csomópont egyik gyereke nem aktív, a gyökér csomópont sem lesz az, tehát a rendszer ebben az esetben arra konkludál, hogy A-t nem illeti meg birtokvédelem F-fel szemben.

E példa egy olyan speciális jogcím összemérést jelenít meg, melyről korábban nem esett szó, mégis megoldható a modellel. Nem nehéz kitalálni, hogy a közös birtokosok (jelen esetben bérlőtársak) birtoklási jogosultsága, illetve az őket önállóan – azaz egymással szemben is – megillető birtokvédelem áll a birtokvita középpontjában. Figyelemre méltó, hogy annak ellenére, hogy a modellbe nem került be külön csomópontként e bizonyos szempontból elkülöníthető tárgyalható birtokfajta, mégis sikerül a tények megfelelő magadása által helyes döntést hozni, hiszen mindkét félnél teljesen megegyezik a birtok causája, ám csak az egyik félnél beszélhetünk birtokháborítás fennállásáról.

## 6. Záró gondolatok

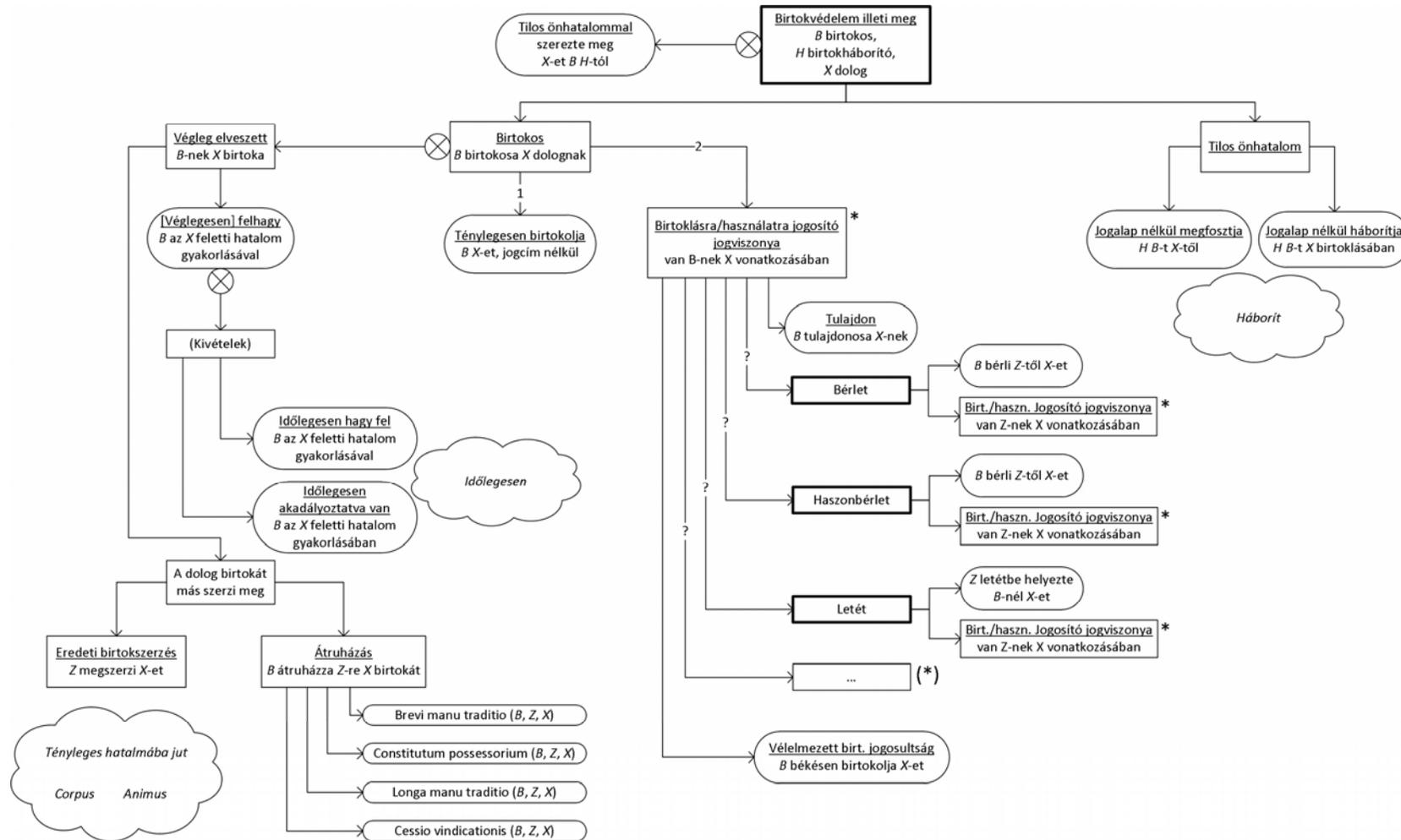
A modellezés rejtelseibe bepillantást engedő tanulmányom végén szeretnék három igen fontos, korábban felmerült problémát kiemelni, tekintettel arra, hogy egy birtokvédelemre specializált jogi döntéstámogató rendszer hatékony automatizálását leginkább ezen akadályok szegélyezik. Az egyik a természetes nyelvre való hagyatkozásból eredő bizonytalanság, melynek kiküszöbölése nehézkes és sok esetben túlformalizáláshoz vezethet. A második a közvélekedés szerepének „túlhangsúlyozása”, melyre megoldási kísérletet „*communis opinio ágensek*” képében ugyan vázoltam, de természetesen ettől eltérő útvonalakon is lehetséges próbálkozni a birtokvédelem – és egyéb, hasonló kategóriákkal operáló jogintézmények – modellezése terén. A harmadik, és talán legfajsúlyosabb a jogviszony-taxonómia hiánya, mely ennél fogva kevés valódi teret hagy a jogcím összemérés automatizálása számára. Itt egészen pontosan arra gondolok, hogy sokkal könnyebbé válna a munka, ha rendelkeznének egy megfelelően strukturált tudástárral, ami kimerítően rendszerezi a birtoklásra és használatra jogosító jogviszonyokat, kitekintve például arra is, hogy egyes jogviszony-kombinációk szekvenciálisan követhetik egymást egy birtok származtatási lánc folyamán, míg mások nem<sup>54</sup>. Egy kellő alapossággal – és gyakorlat-orientáltan – összeállított leltár esetén lehetővé válna a jelenlegi – jó esetben – közelítő jogcím súlyozás helyett egy olyan rendszer kialakítása, amely kevesebb tény megadása által is automatikus döntéshozatalra képes. Ennek áthidalására javasoltam az említett tudástár kialakítását szakértők általi „betanítás” útján, melyhez az első technikai lépések a XXI. században már rendelkezésre is állnak. A dolgozat elején rögzítettem, hogy munkamodell konstrukcióra vállalkozom, mely tulajdonképpen egyetlen nagy kísérletként fogható fel. Remélem, hogy e kísérlet során képes voltam megjeleníteni egy olyan perspektívát, mely a jogban még néhol újszerűnek számít, de biztos, hogy óriási lehetőségeket hordoz magában.

---

<sup>54</sup> Gondolok e helyütt például arra, hogy a bérlő sok esetben albérletbe adhatja a dolgot, vagy akár letétbe is helyezheti, míg ugyanez fordítva nem igaz.

Melléklet

A petitórius birtokvédelem formális gépi modelljének vázlata



Merkovity Norbert gyakornok,  
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar  
Politológiai Tanszék

## A New Public Managementtől a Digital Era Governance-ig Kormányzás paradigmák a nyolcvanas évektől a millenniumi évekig

### 1. A jó kormányzat vagy a jó kormányzás dilemmája

A berlini fal leomlása után a közép-kelet európai volt szocialista államoknak radikálisan meg kellett újítaniuk az addigi kormányzási filozófiájukat. A modell adott volt, a nyugat-európai liberális demokráciák megoldásait alkalmazták. Eltérés látszik azonban abban, hogy a „jó kormányzat” vagy a „jó kormányzás” mellett teszik-e le voksukat. Főszabályként elmondható, hogy – követve az uniós tizenötök kormányzati filozófiáját – a kormányzat jelenti a központi elemet, míg a „jó kormányzás”, országonként eltérő módon, csak ideák szintjén jelenik meg, „hierarchikus-vertikális, jogilag rögzített mellett és helyett a partnerségi-horizontális, nem jogilag szabályozott, együttműködési készségekre épített társadalomirányítási struktúrák”<sup>1</sup> kerültek előtérbe.

Azonban a rendszerváltás utáni harmadik évtized kezdetén világossá vált, hogy a nyugati típusú demokráciák kormányzati modelljei felülvizsgálatra szorulnak, így a közép-kelet európai államokban is át kell gondolni az eddigi munkát.

A tanulmány két fő kormányzati filozófiát vizsgál közelebbről. Először uralkodó formáját a new public management (új közmenedzsment) paradigmáját elemzi, ami a jó kormányzat ideálját tűzte ki célul, majd a digitális kori kormányzást mutatja be, ami a jó kormányzás megtestesítőjeként szeretne az eddigi paradigma kihívója lenni.

### 2. Az új közmenedzsment (NPM) és a kormányzás viszonya

Az 1980-as évekre kiderült, hogy a második világháború utáni években a nyugati típusú demokráciákban kidolgozott kormányzati modellek működése nem tudja biztosítani azon újabb feladatok megbízható elvégzését, amelyeket a posztindusztrialista korszak megkövetelt.

---

<sup>1</sup> Ágh 2011, 34.

A hetvenes és a nyolcvanas évek gazdasági válsága, majd az újbóli, lassú növekedés bizonyította, hogy a kormányok világháború utáni formái drágák és elavultak. Ennek megoldására született meg New Public Management (NPM) elveit követő kormányzási mód, amelynek egyik célja a közszféra megreformálása volt. Ez az egyes kormányzati feladatok magánkézbe adását jelentette. A legjellegzetesebb példája az ilyen kormányzásnak a nyolcvanas évek Egyesült Királysága, Margaret Thatcher miniszterelnöknő a kormányzati feladatok és vállaltok privatizációjában találta meg a megoldást, de Új-Zéland, Kanada és az Amerikai Egyesült Államok is az NPM élenjárói voltak, mindenhol a politikai elit eltökéltségére és erős gazdasági nyomásra volt szükség, hogy meghozzák az új döntéseket.

A NPM elmélete a nyolcvanas években, majd gyakorlata a kilencvenes években azt a célt hivatott elérni, hogy javítsa a közszolgálatot ellátó intézmények és vállalatok hatékonyságát.

„NPM megtestesíti azt az ötletet, amelyben egy lépcsőzetes láncolat elvezet (általában egy minisztériumi) képviselőig, aki abban érdekelt, hogy jobb eredményeket kapjon annak a szektornak területéről, ahol jelentős és viszonylag vitathatatlan felhatalmazással rendelkezik.”<sup>2</sup>

Tehát a szervezeti oldalon a hierarchia pontos felvázolása áll, míg a folyamat gazdasági oldalán található az igény a hatékony és pontos munkavégzésért. A NPM hangsúlyozza az állampolgár központi helyzetét, és az eredmények felelősségre vonhatóságát.<sup>3</sup> Az eredmény legtöbbször egy gazdasági mércét jelent, hogy sikerült-e költségeket csökkenteni, vagy nem. A NPM új paradigmaként jelent meg a közigazgatásban, és hatására rengeteg változás történt az elmúlt két évtizedben.

Az OECD 1995-ös tanulmánya szerint a közigazgatás új paradigmájának célja, hogy elősegítse a teljesítmény-orientált kultúra terjedését a kevésbé központosított állami szektorban. A tanulmány megjegyzi, hogy az új paradigma országról országra eltérő képet mutat.<sup>4</sup> Így a NPM-nek nem fogalmazhatjuk meg egyértelmű definícióját, helyette kormányzati, közigazgatási közös nevezőit érdemes keresnünk. Egyik ilyen nevező lehet a kormányzati munka hatékonysága. Ez alatt nem csak az elvégzett munka mennyiségére, annak mérésre kell gondolni, hanem arra, hogy a köztisztviselők mennyire tudják költséghatékonyan végezni munkájukat. Ugyanis, ha túl drágának bizonyulnak, akkor a politika és a polgárok alternatívát fognak keresni helyükre a privát szektorban. Ebből

---

<sup>2</sup> Manning 2000, idézi Mader, Miels – Volmerg 2007, 128.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> OECD 1995, 8.

következik, hogy a New Public Management egy szervezeti elmélet<sup>5</sup>, amelyben a kormányzat folyamatosan ellenőrzi és vizsgálta magát. Ha elbukik a vizsgán, akkor módosít szervezetén, teszi mindezt úgy, hogy közben „szalámizza” magát, mindig újabb közfeladatokat ad át a magánszektornak. Az ilyen kormányzati munkát látják egyes kutatók dinamikusnak, interaktívnak és szakadatlan szociálpolitikai folyamatnak, amely ösztönzi az állami programok teljesítményét és közvetíti következményeit, különös tekintettel a kormányzati tevékenységek stratégiájának megváltoztatására vagy reformjára.<sup>6</sup> A NPM a kilencvenes évekre a közpolitikai kutatások középpontjává nőtte ki magát, megkerülhetlenné téve a kormányzati munka hierarchiájának beható vizsgálatát, amely igen gyakran azt mutatta, hogy a felhasznált eszközök legtöbbször a politikai és kulturális környezet jegyeit viselték magukon, mintsem egy valóban racionális (és gazdasági) logika jegyeit.<sup>7</sup> Ezekből az következik, hogy amíg a NPM jól mutat a papíron, addig a napi politikai csatározások elveszik élet, nem egyszer kontraproduktivitást eredményez, valós előnyei pedig tiszavirág életűek, mivel az újabb napi szintű politikai kihívások erodálják a korábbi takarékoskodás eredményeit.

A kormányzati munka outsourcingolása (kihelyezése) a magánszektorba, rugalmasabb munkaerő alkalmazása, és a lehetséges hibák kiiktatása a munkaszervezés automatikusságát segítette. Ez a fajta kiszervezés azonban unalmassá tette a munkavégzést, és elmosta a határokat a magán- és a közszolgáltatás között, végül pedig csökkentette a társadalmi részvételt és a közszolgálat támogatottságát.<sup>8</sup> Mivel az átlagember számára legtöbbször a közszolgálat egyenlő a kormányzattal és a politikával, emiatt a kiszervezés hatással volt az állampolgárok politikai bizalmára is. A politikai elit veszteni kezdett népszerűségéből, míg a szélsőséges ideológiák újra erőre kaptak, így – más események hatására is – a második világháború után elért politikai-ideológiai eredmények mára veszni látszanak, habár az Egyesült Államokban a városok szintjén igen látványos sikereket értek el a NPM alkalmazásával (Stephen Goldsmith Indianapolis 1992-1999, Michael White Cleveland 1990-2002 és Rudy Giuliani New York 1994-2001 közötti polgármesterei).<sup>9</sup>

A látható sikereken felbuzdulva a következő lépésként a nemzeti alku, a civil szolgálat, a szakszervezetek és a decentralizált irányítás reformját tűzte ki a politikai és a

---

<sup>5</sup> Peters – Pierre 1998.

<sup>6</sup> Lynn – Heinrich – Hill 2000, 5.

<sup>7</sup> Peters – Pierre 1998; Mathiasen 1999.

<sup>8</sup> Baines 2004.

<sup>9</sup> Kettl 2000.

gazdasági élet<sup>10</sup> hozzájárulva a hierarchikus feladatmegosztáshoz. E a lépéseket néhol már a nyolcvanas években meglépték (pl. az Egyesült Királyság), máshol a kétezres években sem mertek érdemben hozzájuk nyúlni (pl. közép-kelet európai országok többsége). A nemzeti alku, azt szolgálja, hogy további vitatott területek is kerüljenek a NPM szervezet ideológiája alá. Ez például az állami vasutakat, egészségügyet, egyéb állami vállalatokat jelenti. A civil szolgálat a társadalom rászorulóin való önkéntes állampolgári segítséget jelent, mivel az állam az ő problémájuk egy részére képtelen kigazdálkodni az erőforrásokat, ezért a gondoskodást átengedi a civil szervezeteknek. Az egymással versengő, de közfeladatot ellátó civil szervezetek a minőség garanciáját jelentik, legalábbis nagyon sok országban ezt gondolta a kormányzat. A szakszervezetek a gazdaság és a civilek között kellene, hogy közvetítsenek, sok helyen kiváltva ezzel a kormány feladatát. Ez bizonyult az új lépések leggyengébb láncszemének, hiszen az eredmény legtöbbször a sztrájk lett. A decentralizált irányítás pedig a legalsóbb szinten a megosztott feladatkiosztást jelentené, és ahogy haladunk felfelé a lépcsőzetes láncolaton, úgy szűkül a feladatkiosztók köre, míg végül eljutunk egy minisztériumig. Ez utóbbiban az eredeti NPM gondolathoz képest minimális eltérés van. A feladatkiosztás decentralizálásán van a hangsúly, ez jelenti az új elemet, ami a magasabb és az alacsonyabb szintű feladatok elvégzéséhez szükséges. A korábban unalmas automatikus munkaszervezést hivatott kiváltani, némileg kreatívabbá tenni.

Vitathatatlan tény, hogy a második világháború utáni kormányokhoz képest a nyolcvanas, de főleg a kilencvenes évek kormányai nagyobb hatékonysággal működtek és működnek ma is. Manning számításai szerint a New Public Managementnek köszönhetően a kormányok a folyó költségek tekintetében évi több mint három százalékos megtakarítást tudnak elérni.<sup>11</sup> Ez mutatós eredménynek számít, főleg ha figyelembe vesszük, hogy a különböző járulékos költségek (pl. nyersanyag vagy szolgáltatás) árai folyamatosan emelkednek. A gondot az okozza, hogy az állampolgárok politikai bizalomvesztése nincs egyenes arányban a megtakarítással, mivel az sokkal gyorsabb ütemű veszteséget jelent. Szükség volt egy nagyobb váltásra az NPM ideológiáján belül, ami a kezdetektől várható volt, hiszen már a hatvanas évektől olyan változások mentek végbe a társadalomban, amelyeket a politika sem tudott figyelmen kívül hagyni. Ennek a változásnak jelképét Robert Putnam a *bowling alone* szavakkal írja le, vagyis a tradicionális társadalmi kötések eltűnését, az

<sup>10</sup> Kessler 1990; Beaumont 1992; Foster – Hoggett 1999.

<sup>11</sup> Manning 2000, idézi Mader – Miels – Volmerg 2007, 148.

individualista életpálya megerősödését érti a *bowling alone* jelenség alatt.<sup>12</sup> Putnam könyvében az amerikai társadalmat vizsgálja kitekintéssel az olaszországi társadalomra, de az általa felvázolt jelenség Európa legnagyobb részére is érvényes.

A huszadik századra a kormányok az alulról felfelé (bottom-up) építkező reformokat kezdték el támogatni, aminek a keretében azoknak, akik közvetlenül az állampolgárokkal állnak interakcióban (front-office) nem adtak plusz feladatot. A kormányok belátták, hogy szükség van azokra a magánszektorból származó ötletekre, amelyek a szolgáltatások minőségét és menedzselését szabályozzák, hiszen a legtöbbször monopolhelyzetben levő állami szolgáltatások minősége és menedzselése hagy kívánni valót maguk után. Ezt a kormányzat az egyes munkafeladatok magánszférába való kihelyezésén kívül a magánszférából elcsábított menedzserekkel próbálta volna megoldani. Azonban kiderült, hogy az állami szférában nem minden olyan, mint a magánszférában, a NPM nem tudta beépíteni a hierarchiájába a bottom-up reformjavaslatokat.

A kormányzat továbbá a saját berkein belül is megpróbált újabb ötletekhez jutni, abban reménykedve, hogy az alsóbb szintekről fontos és használható kezdeményezéseket kap, amelyek a javíthatják a szolgáltatások minőségét, illetve jobb mérési eredményeket hoznak. Az átütő siker ugyan elmaradt, de a közszférában dolgozók körülményei legalább javultak. Sok országban<sup>13</sup> átfogó szerkezeti reformot hajtottak végre, amelynek keretében megkeresték azokat az alternatív szolgáltatási mechanizmusokat, amelyek a kormányzati intézmények és szintek kiváltói lehetnének. Az ilyen próbálkozások leírása külön országtanulmányokat igényelne, amelyre a jelen dolgozatban nincs lehetőség. Mindössze annyit jegyeznék meg, hogy ezek a próbálkozások hozták a NPM legnagyobb sikerét, mivel így az állam le tudta vetközni magáról múltjának azon intézményeit, amelyek korábban „pénznyelők” voltak, és viszonylag stabil pályára tudták állítani az államot<sup>14</sup>, de ettől még ugyanúgy szükségesnek bizonyult egy új kormányzati – vagy inkább kormányzási – modell, amely megreformálja az NPM vívmányait.

Az itt felsorolt terveket sokszor csak nagyon nehézkesen, több nem várt akadály legyőzése után lehetett csak végrehajtani. A megoldások keresése közben kiderült, hogy egy viszonylag fiatal technológia lehet a legjobb megoldás a bottom-up reformok megvalósítására,

---

<sup>12</sup> Putnam 2000.

<sup>13</sup> Például Hollandia, Finnország, Észtország.

<sup>14</sup> Hood az NPM kapcsán kiemeli, hogy ez a fajta kormányzati munka a szakmai irányítás kezébe adta a közügyeket, a teljesítményt folyamatos mérés alatt áll, a kormányzati decentralizáció fontos eleme, ahol a politikaalkotás és a közpolitika mereven elvállnak, illetve a verseny, a magánszektor stílusú menedzsment és a folyamatos forráshiány mindennapivá válik (Hood 1991, 3-19)

a magánszektor becsatornázására, a belső munkaerő minőségi munkára való ösztönzésére és a teljes szerkezeti reform véghezvitelére. Az információs technológia és az információs hálózatok jelentették a NPM újjászületését, amit az egyszerűség kedvéért nevezzünk e-demokráciának.<sup>15</sup>

## 2.1. e-Demokrácia

A New Public Management rövidtávon megoldja ugyan a drága kormányzás gondjait, de hosszú távon új gondok és ez által új feladatok születnek, amelyeknek képviselőjét a kormány/állam apparátusának kell felvállalnia, miközben a NPM nem oldja meg a társadalom apátiáját (a mindenkori) kormány iránt. Az információs és kommunikációs technikák (IKT) terjedése lehetővé tette, hogy a NPM új irányt vegyen. Azok az autoritások, amelyek elsősorban az orális vagy nyomtatott információ átadáson alapultak, és amelyek a hierarchiát és az ismétlést tekintették centrális elemnek<sup>16</sup> új paradigmát kellett, hogy megtanuljanak. Az állampolgárok információéhsége ugyanis elkerülhetetlenné tette, hogy a kormányok is használni kezdjék az IKT-t.

Kiss Balázs és Boda Zsolt Gloria Regoninit idézik, amikor megkülönböztetik egymástól az e-közigazgatást, e-kormányzást és az elektronikus demokráciát (e-demokráciát). Az e-közigazgatás az amely legintenzívebben használja az IKT-t, sűrű adatcsere jellemzi. Az e-kormányzásban történik a szakpolitikák formálása, ez a szint kommunikál a közigazgatással, a kormányzás szereplőivel, az állampolgárokkal és az üzleti élet szereplőivel. Az e-demokrácia sokoldalú interakciót jelent kormányzati szervek, állampolgárok és közéleti személyiségek között. Ez utóbbira jellemző a nyitott kormányzás és az átlátható döntéshozatal.<sup>17</sup>

A hipotézis a következő volt: ha magas fokú IKT használatot politikával vegyítünk, akkor megkapjuk az e-demokráciát. Az információs és kommunikációs technikák elterjedésétől azt várták, hogy az állampolgárok feltétlen és azonnali politikai aktivitást fejtenek majd ki, akár úgy, hogy a közügyeiket ilyen technikán végzik.<sup>18</sup> Ehelyett az történt,

---

<sup>15</sup> Az e-demokrácia kifejezést a továbbiakban nem mint a eljövendő kor demokráciájaként ismertté vált fogalomhalmazként használom, hanem mint az elektronikus és információs eszközök kormányzati munkában tapasztalható jelenlétét.

<sup>16</sup> Turner 2007.

<sup>17</sup> Kiss – Boda 2005, 66.

<sup>18</sup> Dolgozatomban nem foglalkozom a digitális szakadék problémájával, amely égető gond ugyan, és kapcsolódik az e-demokrácia gondolatához, de messze vinne minket a dolgozat tárgyától.

hogyan a polgárok egy része technikai/számítógépes közösségeket hoztak létre, mások társadalmi szükségletek kielégítését tűzték ki célul, úgy mint egészségügyi nevelést, társadalmi közvetítést, kormányzati részvételt, stb.. A jövőbeni sikerük érdekében az ilyen közösségek támogatói amellet érvelnek, hogy az efféle mozgalmaknak meg kell határozniuk céljukat,<sup>19</sup> úgy tűnik ugyanis, hogy az ilyen közösségek a társadalom egészéhez képest töredezték és gyengék az igazi változtatások megtételéhez. Nagyobb szervezethez lenne szükség, hogy végigvigyék akaratukat, illetve át tudjanak vállalni állami feladatokat. Mindaddig, amíg ez így marad, addig nem lehet arra számítani, hogy az információs hálózatok közösségei az e-demokrácia zászlóshajóivá váljanak. Végeredményben az állampolgárok az e-demokrácia politikai tevékenység (politics) résztvevői maradnak, minimális részük tud részt venni a közpolitikai (policy) ügyek intézésében. Ezzel kijelenthetjük, hogy az információs technológiák nem az e-demokráciát teremtették meg, hanem egy lehetőséget, hogy erősödjön a demokrácia.

Hasonló a helyzet a kormányzati szervek és a közéleti személyiségek politikai megnyilvánulásaival. Ők sem tudták elhozni az igazi áttörést, amellyel az e-demokrácia többé válhatna, mint demokráciát erősítő folyamat. Pippa Norris megjegyzi, hogy a kormányzat és a civil társadalom az információk bőségét nyújtja a world wide weben, de felteszi a kérdést, hogy ki figyel mindezekre?<sup>20</sup> Az információ túlcsordulása (information overload) lehetetlenné teszi, hogy a többirányú kommunikációból minden értékes hasznosítva legyen, az újonnan csatlakozók számára pedig egyenesen lehetetlen, hogy áttekinthessék érkezésük előtti előzményeket.

Talán túldimenzionáljuk az e-demokráciát, amikor a politics oldaláról közelítünk hozzá, ezért érdekesebb az e-közigazgatással foglalkozni, hiszen ott sűrűbben használják az információs és kommunikációs technikákat. A szolgáltatások legnagyobb részét online is el lehet érni, a polgároknak tanácsadást nyújtanak az információs technológiák segítségével, az állampolgárok jogai és kötelezettségei naprakészen elérhetőek, illetve a jogszabály tervezetek is közzéteszik, esetenként köröztetik is. Tehát, ha az e-demokrácia és az e-közigazgatás közé egyenlőségjelet teszünk, akkor sokkal világosabbá és egyértelművé válik a fogalom. Viszont a közigazgatás reformja nem számolt a polgárok apátiájával, ami miatt nem lehet egyből átszoktatni az összes állampolgárt az e-közigazgatásra. Emiatt az történt, hogy az e-

---

<sup>19</sup> Carroll – Rosson 2003.

<sup>20</sup> Norris 2001, 192.

demokrácia vívmányai valójában nem mások, mint a NPM elektronizált vagy online verziói, azaz az állam nem tett mást, mintsem megduplázta feladatait.

A tömegmédiának kellene betöltenie azt a szerepet, amely a civil diskurzust az információs hálózatok, és ezen belül az e-közigazgatás irányába fordították volna, és elősegítették volna a civilek bevonását az újfajta közpolitika ügyeibe, hiszen alapvetően a médiától várható el az, hogy tájékoztatja a civileket a lehetőségeikről, viszont a figyelemfelhíváson kívül nem ért el többet a média. A kilencvenes évek eleji magyar média például kiemelten foglalkozott az új információs eszközök, technikák és technológiák eszközeivel és terjedésével. Egyebek mellett ennek is köszönhető, hogy a kilencvenes évek második felére a magyar internet penetráció a környező országokhoz képest magasabb volt és a minősége EU-konform lett. Egy ponton túl azonban a tájékoztatás már nem volt elég, ezért fordulhatott elő, hogy a kétezres években a szomszédos országok vagy utolérték, vagy pedig megelőzték a magyarországi internet fejlettségét. Természetesen ebben nem csak a média a hibás, komoly szerepe van a mindenkori kormányzatnak is abban, hogy hosszú ideig csak másodlagosan kezelte a számítógép közvetítette kommunikációt, így a már információs hálózatokat használó civilek csak egy része használja a kormányzati, közigazgatási honlapokat, és emiatt kevesen vesznek részt a demokratikus folyamatok alakításában. Ezzel csökken annak az esélye, hogy a demokrácia alkalmazkodni tudjon az új évezred kihívásaihoz. Pedig a számítógép közvetítette kommunikáció legalább három módon tudja erősíteni a demokratikus folyamatokat. Először is viszonylag olcsón és könnyen hozzáférhető módon juttat információt az állampolgárokhoz. Másodsor elősegíti a kommunikációs folyamatot a különböző szereplők között, a politikustól az állampolgárig. Harmadszor lehetővé teszi a szavazást és a közvélemény-kutatást.<sup>21</sup> Végeredményben ezeket az előnyöket a politika is észlelte, azonban a tipikus NPM eszközöket használva, a kommunikációs lehetőségek egy részét kihelyezte, esetleg privatizálta, a másik részét pedig megtartotta és üzemelteti. Amennyiben globálisan nézzük az ilyen megtartott kommunikációs csatornákat, akkor azt láthatjuk, hogy az internet globalizáló hatásának köszönhetően homogénekké válnak. A nyugati típusú demokráciák az e-demokrácia és az internetes technológia véges lehetőségei miatt sokkal inkább hasonlítanak egymáshoz, mint bármikor a történelemben. Például a honlapjaik másképp néznek ki ugyan, de nagyjából ugyanazzal a tartalommal rendelkeznek és ugyanazok a funkciók találhatók meg. Innen szemlélve az e-demokrácia és az e-közigazgatás tűnnek a globalizáció legjobb fegyvereinek.

<sup>21</sup> Anttiroikot idézi Horton 2007, 422.

Az e-demokrácia tehát nem váltotta be a hozzá fűzött kormányzás-technikai reményeket, helyette olyan szocio-kulturális változások mentek végbe, amelyek a demokráciára is hatással voltak. Azok az emberek, akik egyébként is politikailag aktívak voltak lehetőséget kaptak, hogy egy újabb közösségben vagy hálózatban is aktívak legyenek.<sup>22</sup> Az is egyértelmű, hogy az e-demokrácia egyenlőtlenségeket szül, mindazok, akik nem tudnak, vagy nem akarnak részt venni a hálózataiban és közösségeiben hátrányt szenvednek.<sup>23</sup> Ugyanakkor azok a politikusok, akik megtanulják irányítani a hálózatokat, és mindezek mellett saját hasznukra használni eszközeiket, azok könnyebben szerezhetik meg a hatalmat. Az ilyen politikusokat nevezi Alexander Bard és Jan Söderqvist netokratáknak. Ebben a rendszerben a kapcsolati tőke és az információáramoltatás értői lesznek az új elit. A netokraták az „információs törzsek” vezetői lesznek, akiknek – elődjeikkel ellentétben – már nem számítanak a nemzetállami határok.<sup>24</sup> Viszont a netokratáknak is tiszteletben kell tartaniuk az egyes társadalmak értékeit és társadalmi szerződéseit, amelyeket a történelem folyamán kötöttek a hatalommal. Mivel az e-demokrácia és így a netokrácia is globális fogalom, így ezeket a társadalmi értékeket és szerződéseket össze kell egyeztetni más értékkel és szerződésekkel, ami a közeli jövőben a netokraták igazi kihívását jelentheti. A megoldás az lehet, ha a polgároknak beépített visszacsatolási lehetőségeik vannak, amelyek azért hasznosak, mert így esélyt kapnak, hogy a saját véleményüket is hangoztassák. Azonban ez csak az első lépés. A következő lépés már a „tanácsadó” szerep lehetne, ami a hatalommal vitatkozó polgárok csoportját jelenti. Ezekben a konfliktusokban és konszenzusokban alakulhatnak ki az új netokrata társadalmi (vagy hálózati) szerződések. Azonban újra az e-demokrácia politizáló (politics) voltához érkeztünk meg, nem a kormányzás sajátjához. Úgy tűnik, hogy az e-demokrácia nem az new public management folytatója, hanem szerves társa, amely a hangzatos jelszavakon túl nem tud semmi újat nyújtani a közpolitikának.

### 3. A Digitális kori kormányzás viszonya a kormányzáshoz

A digitális kori kormányzás (digital era governance – DEG) viszonylag újkeletű paradigma, amely a new public management felváltását tűzte ki célul. A DEG az e-kormányzással ellentétben úgy gondolja, hogy a kormányzásban használt információs technológiák nem eszközök, hanem társak a kormányzati munkában, a IKT transzformációs erejében hisz,

---

<sup>22</sup> Horning 2007.

<sup>23</sup> Simon 1991, 145.

<sup>24</sup> Bard – Söderqvist 2002.

amely az egész kormányzati rendszer működését meg tudja változtatni. A fogalmat Patrick Dunleavy és Helen Margetts ültették be a köztudatba 2004-ben, akik szerint az NPM halott és helyére a DEG lép. Szerintük az információs technológiák eddigi kormányzati használata nem érte el a kívánt hatást, aminek oka, hogy a részterületek eltérő igényei lehetetlenné tették az NPM számára oly fontos összehasonlító mérést, emiatt elmaradt az információs technológiák felülvizsgálata racionalizációja és nem utolsó sorban modernizációja.<sup>25</sup>

Az a változás, ami végbemegy az IKT és az információ kezelés használatával megváltoztatja az állampolgárok és a kormányok közötti kapcsolatot, hiszen az állampolgárok a továbbiakban nem mint vásárlók vagy fogyasztók jelenik meg a kormány előtt, hanem mint a közszolgáltatások igénybevevői, akiket nem a magánszektor típusú hozzáállással lehet megközelíteni, hanem az elvégzett feladatokkal, amiben az információs technológiák vannak segítségükre. Így a választások sem hasonlítanak – a magánszektori példánál maradva – részvénytulajdonosok közgyűlésére, ahol az állampolgár a tulajdonos, a kormány pedig az igazgatótanács, akinek a sorsáról döntenek. Ehelyett az információs és főleg a kommunikációs technikák helyreállítják a bizalmat a társadalom és a politika (kormányzás) között, aminek köszönhetően a politikával szemben érezhető apátia folyamata visszafordul, de legalábbis stagnál. A DEG a NPM hibáira összpontosít, miszerint azzal, hogy a kormányzáson kívül helyezte el közfeladatokat, a polgárok számára átláthatatlanná váltak az állami intézkedések megértése és megfelelő hozzáférési pontok megtalálása, amelyek segítségével képviseltek tudnák érdekeiket a közigazgatásban és a politikában. Továbbá ezek a hibák „kifejlesztették” azokat a polgárokat, akik megértik az állami intézkedéseket és ismerik a hozzáférési pontokat. Az ilyen polgárok ezeket az információkat szolgáltatás keretében el tudják adni, amivel tovább növelik az állam és kormányzat/kormányzás körüli szatellit hálózatok számát, és még követhetlenebbé teszik az állami munkahelyezés folyamatát. Tudniillik a rendszert értő szolgáltatók már nem az állam megbízásából dolgoznak, hanem saját maguk fennmaradásáért, így érdekük megkerülhetlenné tenni magukat.

A rendszer leírására és továbbgondolására több elképzelés is született, amelyek a joined-up governmenttől (összeillesztő kormányzattól) a megreformált (esetenként újrakezdett) new public managementig sok mindent magába foglal.<sup>26</sup> A legtöbb új paradigmának az az alapja, hogy meg kell keresni a rosszul működő elemeket és meg kell javítani azokat, ami önmagában egyszerűnek tűnik, de gyakorlatban az előről kezdést

<sup>25</sup> Dunleavy – Margetts et al. 2006, 216-217.

<sup>26</sup> Alford – Hughes 2008.

jelenténé. A digitális kori kormányzás abból az alapfeltevésekből indul ki, hogy az információs korszak eljövételével már általánossá válik, hogy a mindent átható és szerkezetileg jellegzetes rendszerek hatással vannak a kormányzati rendszerek változására is. Természetesen ezek a változások az információs társadalom szempontjából fejlett államokban jelennek meg először, majd utána terjednek el más országokban is.

A digitális kori kormányzás jellemzője, hogy a korábbi változtatások igényét összegyűjtve három elembe foglalja a kívánt cselekvés irányát.<sup>27</sup> Az első a szolgáltatások reintegrációja, ami nem centralizációt és hatalmat jelent, hanem hatékony munkavégzést, amit a NPM által kihelyezett szolgáltatásvégzés visszaszerzésével ér el, ezzel megszünteti a korábbi töredezettséget, ami jellemző volt a kormányzat munkájára. Itt kap helyet a *joined-up government* is, amelynek stratégiájába tartozik, hogy nem csak a kormányzati osztályokat és hivatalokat illessze össze, hanem a különböző magán és önkéntes szervezeteket is, amelyek különböző partvonalak mentén dolgoznak ugyanazon cél érdekében.<sup>28</sup> Amíg reintegráció főgondolata a hierarchikus elemek visszacsatornázását jelenti, addig a *joined-up government* a horizontális feladatok megosztását tűzi ki célul, ami valójában nem jelentene mást, mint a mindennapi életből ellesett hálózatosodás kormányzati szintű megjelenése. Szintén a reintegrációhoz tartozik azoknak a közfeladatoknak a visszaszerzése, amelyeket korábban kihelyezett a kormányzat. Ezek a feladatok viszonylag gyorsan megoldhatók lesznek, azzal a megjegyzéssel, hogy némelyik visszaszerzett vagy horizontálisan elosztott feladat újraindítást igényelhet, amennyiben nem mutatkozik sikeresnek. Erre azért lehet szükség, mert a korábbi hibák felismerésével, a racionalizációval és az IKT-ra alapozva a „szolgáltatás előállítási költségeinek” radikálisan kevesebbnek kell lenniük, mint korábban voltak. Ha ez a kívánalom az egyszerű reintegrációval nem valósul meg, akkor szükséges előről felépíteni, újraindítani a szolgáltatást.

Az igény alapú holizmus, a második elem. Itt ragadható meg a DEG egyedi ideológiája, ezért alapvető szemléletváltást kíván a korábbi kormányzati filozófiákkal szemben. Ebben a folyamatban változik vissza az állampolgár ügyfélből közszolgáltatás használóvá, akiért nem a profit miatt kell küzdeni, hanem azért, hogy elégedett legyen a rendszerrel. A holizmus folyamatában az állampolgár egy-egy ügy kapcsán nem ügyintézővel találkozik, hanem a teljes kormányzati struktúrával, az pedig teljesen irreleváns, hogy ügye hogyan, milyen munkamegosztással jut el a megoldásig, amit valójában a kormány és az

<sup>27</sup> A DEG három elemének részletes táblázatát magyarul lásd Z. Karvalics Lászlónál (2008, 17.).

<sup>28</sup> Bogdanor, 2006.

állampolgár közösen old meg, mert a DEG elmélete szerint az állampolgár sokkal többet tud magáról, mint amennyit a kormány valaha is tudni fog róla. Tehát az ügyintézés folyamata lerövidül, és érzéketlenné válik arra, hogy ki végzi el a feladatot, a lényeg a végeredményben van. Ennek fenntartásához naprakész ismeretekre van szükség és a kormányzati rekrutáció folyamatában újonnan érkezettek korábbiaktól eltérő szocializációjára, illetve a végpontok állandó karbantartására.

A digitalizáció folyamata az utolsó elem, ami során a hálózati tér válik a kormányzati tevékenység alapjává. A digitalizáció szorosan kapcsolódik az internet és azon belül az e-mail közhivatalokra gyakorolt hatásaihoz, és részben magába foglalja az e-kormányzást, amely jóval túlmutat az e-demokráciában tárgyalt e-kormányzástól. Amíg az utóbbi a kihelyezés, a profit és a mérhetőség elektronikusan megvalósítandó eszközt jelent, addig az előbbi a reintegráció és a holisztikus munkavégzés digitális kori megoldását takarja. A digitalizációba tartoznak továbbá azok az elektronikus szolgáltatások, amelyek korábban papír alapú adminisztrációban játszottak szerepet. Ez a folyamat szintén segíti az e-kormányzási folyamatok működtetését. Továbbá a radikális „kapuőr-irtás” lehetővé teszi az állampolgároknak és a vállalkozásoknak, hogy közvetlenül csatlakozzanak az állami rendszerekhez, ezáltal úgy jutnak információkhoz, azaz úgy szolgálják ki magukat, hogy közvetlenül nem kell valamilyen hivatalhoz (kapuőrhez) fordulniuk. Ezzel az igény alapú kéréseket gyorsítják, ami szervezeti változásokat eredményez a kormányzati szektorban, valamint a polgárok kormányzattal szembeni magatartására is hatással lesz.<sup>29</sup> A kormányzat nyitott könyvként működik, mindenki számára elérhetők az információk. A digitális szakadék túldoldalán levőket pedig a kormányzat segíti, de nem csak a hagyományos felzárkóztatással, hanem a DEG-re való szocializációval is.

Összehasonlítva tehát a new public management kihelyezés, verseny és ösztönzés fogalmaival áll szemben a digitális kori kormányzás reintegráció, holizmus és digitalizáció fogalma. A kihelyezés párja a reintegráció lesz, ami egyrészt visszatérést jelent a huszadik század ötvenes, hatvanas évek paternalista kormányzati működéséhez, másrészt sokkal többet jelent annál, hiszen magába foglalja azokat a horizontális hálózatokat is, amelyeket korábban a pártok, szakszervezetek, vagy pártközeli szervezetek működtettek, de mára civil kezdeményezések lettek. Feladatuk pedig az egyszerű szolgáltatásvégzéstől a társadalmi bizalom erősítéséig bármi lehet. A verseny párja a holizmus lesz, ami egyértelműen a közfeladatokat ellátó szervezetek minőségi javulását takarja, valamint azt a tényt, hogy az

<sup>29</sup> A DEG három elemét lásd: Dunleavy – Margetts et al. 2006, 229-247.

állampolgárok önállóan is el tudják végezni a feladatukat, nincs szükség arra, hogy marketing eszközökkel csábítsák őket a hivatalokba, ahogyan arra sem, hogy az egymással versengő szolgáltatások bizalmatlanságot, vagy elutasítást váltsanak ki a polgárokból. Az utolsó pár az ösztönzés és a digitalizáció. A folyamatos mérések, összehasonlítások az ösztönzés szándékával lettek kitalálva a NPM-ben, de ezek egyben lassították is a rendszert és új, az állampolgár szempontjából irreleváns munkafolyamatokat hoztak létre, ami egyben drágábbá is tette a szolgáltatást, de ez a minőségen nem feltétlenül látszott. A DEG a digitalizáció révén megszünteti a mérést, hiszen az állampolgár önmaga alakíthatja a rendszert, így nincs szükség ösztönzésre és mérésre a kormányzaton belül.

A korábbi kormányzati technikához képest a DEG sokkal összetettebb. Az összetettség nem a bonyolultságát, inkább átgondoltságát jelzi, és nem törekszik erőszakos paradigmaváltásra, hanem a békés átmenet mellett teszi le voksát. A digitális kori kormányzat válasz a new public management korábbi technikáira, nem a kormányzati munka forradalmával akar változást elérni. A kormányzat helyére a NPM-ben másodlagos kormányzást teszi, fejlesztéssel és persze digitalizációval szeretne változtatni gyakorlatán. Ebben lehet segítségére a deliberatív demokrácia, amely állampolgárok eszköztárához illeszti a DEG-hez szükséges tudást.

### 3.1. Deliberatív demokrácia

A demokratikus részvétellel működtetett demokrácia nem egyenes ági következménye a digitális kori kormányzásnak, de rendszertanilag itt találta meg helyét. A deliberatív demokrácia gondolata sokkal régebbi, mint a DEG, Arisztoteléstől Rousseau-n át Habermasig sok gondolkodónál megtalálható. A közép-kelet európai szocialista blokk összeomlásával és Habermas a nyilvánosságról írt gondolatainak felmelegítésével a kilencvenes évekre újra népszerű lett a fogalom. A deliberatív demokrácia a politikában tapasztalható „mindent vagy semmit” közgazdaságtani megközelítések ellenreakciójaként újult meg, középpontjába a polgárt helyezve, akinek a deliberatív fordulat a demokrácia hitelességét és mélyítését ígerte.<sup>30</sup> A demokrácia deliberatív koncepciója az ideális politika létjogosultsága köré épül, amit az egyenlők között zajló folyamatos érvelés politikai gyakorlat tart fenn.<sup>31</sup> Leegyszerűsítve tehát a deliberatív demokrácia nem jelent mást, mint politikailag

<sup>30</sup> Dryzek 2002, 175.

<sup>31</sup> Cohen 1996, 99.

releváns kérdésekről zajló nyilvánosan vitát, amelynek elsődleges következménye egy jól átgondolt döntés lehet. Másodlagos következményei pedig az információk új, korábban nem teljesen végiggondolt megvilágításba helyezése és terjedése. A deliberatív demokrácia segíthet továbbá a legitimálni a tanácskozás végeredményeként született választást, így nagy valószínűséggel zökkenőmentessé teheti annak végrehajtását. Megtaníthatja a résztvevőknek a közügyek eldöntésében való nyilvános részvétel szabályait és segíthet az állampolgársági jogok magasabb szintű gyakorlásában. Végezetül a deliberatív demokrácia új válaszokat találhat a közösség régi problémáira, csökkentheti a társadalmi feszültségeket és növelheti a szolidaritás. Ez azonban nem azt jelenti, hogy általánosságban a politikáról vitáznak a polgárok.

Katherine Cramer Walsh szerint azok a politológusok, akik úgy gondolják, hogy a demokrácia lelkét a párbeszéd jelenti hibás úton járnak. Véleményében megemlíti, hogy Amerikában az a kép él a kutatókban, hogy a politikáról való beszélgetéssel minden társadalmi probléma megoldható. Walsh szerint ez nem így van, az informális párbeszéd a politikáról nem oldja meg a világ gondjait, céljuk nem az, hogy javítsák a demokrácia minőségét. Ezek a párbeszéd a idő eltöltésére, a dolgok értelmezésére és a közösséghez tartozás erősítésére valók.<sup>32</sup> Ahhoz, hogy megértsük a deliberatív demokráciát, el kell választanunk tőle a demokratikus tanácskozást. Az előbbi megkísérel választ adni az állam és a nyilvánosság – vagy általában a társadalom – kapcsolatára. Az utóbbi a demokrácián belüli tanácskozások, párbeszéd kezdeményezésére fókuszál. A demokratikus tanácskozás, tehát csak előszobája a deliberatív demokráciának, hiszen önmagában a kezdeményezés még nem eredményez beható változásokat a társadalomban. Ugyanakkor a kezdeményezések hiánya valószínűsítik, hogy a társadalom még nem érett a változásokra. A demokratikus tanácskozás továbbá fontos mérföldköve a nyilvános beszéd és viták felé vezető úton. Ezek különös jelentőséggel bírnak a média és közvélemény-kutatások uralta politikai kommunikációban.<sup>33</sup> A deliberatív demokrácia ennek a sornak a végén van, ahol már eredményeket kell felmutatni, nem elég pusztán tanácskozni és vitázni.

A demokratikus tanácskozást úgy érthetjük meg legjobban, ha a deliberatív nyilvános párbeszéd fogalmát megpróbáljuk leválasztani a hétköznapi nyilvános párbeszédéről. Erre Matthew Festenstein három lehetséges módot ajánl.<sup>34</sup> (1) a hétköznapi nyilvános párbeszédben a résztvevőknek nincs szükségük meggyőző érvekre, míg a tanácskozó

<sup>32</sup> Walsh-t idézi Gastil 2008, 25.

<sup>33</sup> Bővebben Chambers 2009, 2.

<sup>34</sup> Festenstein 2004, 294-296.

folyamatban a résztvevőknek kötelezettségük, hogy meggyőző érvekkel álljanak a többi résztvevő elé. A deliberatív demokrácia még ennél is tovább megy, ott nem csak a résztvevőknek, hanem egyenesen mindenki számára kell meggyőző érveket ajánlani. Ez természetesen nem azt jelenti, hogy mindenkinek egyet kell értenie, de ismernie kell a lehetőségeket. (2) a tanácskozó folyamatban a résztvevők reagálhatnak az indokokra és az érvekre, de a tanácskozás során nem az alkupozíció számít, hanem a jobb érv. Míg a hétköznapi nyilvános párbeszédben a reakció nem feltétel, helyette a jobb alkupozíció kivívása számít. (3) a tanácskozó folyamatban a résztvevőknek lehetőségük van módosítani vagy megváltoztatni érveiket annak érdekében, hogy elfogadható végeredmény szülessen. Ettől különbözik a hétköznapi nyilvános párbeszéd, ahol már mindenki számára elfogadható érvet várnak a résztvevőktől, a későbbi véleményváltoztatás lehetősége nélkül.

A deliberatív demokrácia abból indul ki, hogy a politikai diskurzus képes befolyásolni az emberek véleményét. Ez egyben azt is feltételezi, hogy a diskurzusban résztvevők tisztában vannak a kérdések hátterével és megalapozottan tudnak érvelni, illetve ha úgy alakul, véleményt változtatni, még akkor is, ha az számukra nem a legelőnyösebb döntést eredményezi. Elengedhetetlen feltétel, hogy a vitában résztvevőknek egyenrangúaknak kell lenniük, mivel egyedül ennek a feltételnek a betartásával biztosítható a mindenkire érvényes közjó keresése. Továbbá az egyenlőség feltételének megvalósulásával biztosítható a politikai intézmények szabad kritikája vagy védelme, továbbá annak a feltételezése, hogy a más véleményen levők is észszerű döntésekre és a hatalommal való együttműködésre törekednek.<sup>35</sup> Érdemes megjegyezni, hogy míg a magánszektorban a gazdasági folyamatok hatására az egyén és annak kívánalmái fokozatosan a középpontba kerültek, addig a kormányzatban a new public managementnek köszönhetően ez a folyamat nem indult be. Ennek valószínűleg az lehet az oka, hogy a magánszektorban működő gazdaságnak a profit folyamatos növelése érdekében szüksége lehet a nehézkes társadalom helyett a hatékonyan megközelíthető egyének felé mozdítania figyelmét, addig az NPM ezt nem vitte végbe, a társadalom és a nemzet szintjén maradt. A DEG és azon belül a deliberatív demokrácia azonban nyitott az egyének felé is, még akkor is, ha ez a gyakorlatban annyit jelent, hogy az egyéneknek lehetősége van elmondani akaratát, de később a vele szemben megfogalmazott érvek hatására valószínűleg a számára kevésbé hasznos végeredmény mellett szavaz. Ez előrelépés a NPM hagyományaihoz képest.

---

<sup>35</sup> Cohen 1996.

Tévedés azonban azt feltételezni, hogy az egyének véleménye azonnal, a tanácskozó fórumokon változik meg. Azt kell mondani, hogy a deliberatív demokrácia folyamata nem ilyen gyors, mert a reflexió diffúz folyamat, ami időt igényel. A folyamat során az egyének véleményt válthatnak, támogathatják a fősodort, vagy a moderátor szerepébe is bújhatnak. A gyors véleményváltásnak is lehet létalapja, de az egyben feltételezi, hogy nem átgondolt döntésről van szó, és könnyen lehet, hogy a közeli jövőben újra véleményt változtathat az egyén. A résztvevők személye is számít, hiszen más-más szereplők mellett más-más eredmény születhet.<sup>36</sup> Mindezeket figyelembe kell venni a deliberatív demokrácia a kormányzás különböző területein való működése közben.

Jürgen Habermas szerint például a politikai kommunikációban is hasznát lehet venni a deliberatív hozzáállásnak. Több olyan, más kutatók által kis csoportokon készített vizsgálatokról beszél, amelyek a nyilvánosságban (első sorban a médiában) megjelenő ügyek fogadtatását vizsgálta. Az ilyen vizsgálatoknak az eredményei mind azt mutatták, hogy a résztvevők politikai jártassága javult, ahogy a csoport együttműködési képessége is.<sup>37</sup> John Dryzek és Monique Deveaux a deliberatív demokráciát a vallási, a többségi–kisebbségi kultúra között húzódó törésvonalak mentén megosztott társadalmi feszültségek feloldására látja alkalmasnak, amire az egyszerű, képviselőten alapuló demokrácia nem képes. A deliberatív demokrácia ugyanis el tudja mélyíteni a társadalomban a demokratikus folyamatokat, így a kisebbség is állandó szerephez tud jutni.<sup>38</sup>

Ezek szerint számos területen hasznát lehet venni a deliberatív demokráciának. Ugyanakkor tény, hogy csak másodsorban válasz a kormányzást érő kihívásokra, fontosabb a társadalmi kapocs szerepe, amellyel egyben tartja a közösségeket, mert képes kellő távolságot tartani az autoritásoktól, nem ideológiákat fogalmaz meg, hanem a társadalom valódi szükségleteire reagál és hosszútávon centripetális demokráciát eredményez.

#### 4. A kormányok kihívása

Táblázatba foglalva a következő eltérések fedezhetők fel a két fő kormányzati/kormányzási paradigma között:

---

<sup>36</sup> Lásd: Dryzek 2005, 229.

<sup>37</sup> Habermas 2006.

<sup>38</sup> Deveaux 2003; Dryzek 2005.

	<i>New public management</i>	<i>Digital era governance</i>
A paradigma kiegészítői:	e-kormányzat, e-kormányzás, e-közigazgatás, e-demokrácia;	deliberatív demokrácia;
A paradigma célja:	A jó kormányzat <sup>39</sup> ;	A jó kormányzás;
A megvalósítás mikéntje:	Feladat kihelyezés (outsourcing), mérés, verseny;	Reintegráció, igény alapú munkavégzés, digitalizáció;
Az állampolgár szerepe:	Fogyasztó;	Igénybevevő;
Az állampolgár részvétele:	Szavazás útján a jó munkát jutalmazza, a rosszat bünteti;	Részt vesz a döntési folyamatokban – „a polgár az államnál sokkal jobban ismeri magát”;
Az állampolgárról alkotott definíció:	Egy ember egy szavazat;	Egy ember sok ötlet.

A new public management és a digital era governance között az egyik legalapvetőbb különbség, hogy míg az előbbi a kormányzatra, a kormányzati munkára helyezi a hangsúlyt, addig az utóbbi a kormányzás javítását, jobbítását tűzi ki célul. További eltérés, hogy a NPM a kormányzati feladatokat outsourcinggal oldja meg, a központi munkavégzés tehermentesítésével operál, míg a DEG úgy véli, hogy a jó kormányzáshoz elengedhetetlenül szükséges a kormányzati feladatok központosítása, ami nem piramisszerű hierarchiát jelent, hanem a munkavégzés átláthatóvá tételét. Ezekből is látszik, hogy a két paradigma nem fér meg egymás mellett, nem lehet kiválogatni mindkettőből a szimpatikus megoldásokat és csak azokat megvalósítani, el kell fogadni a hátrányokat is. Annyit azonban mindenképp meg kell jegyezni, hogy amíg a NPM hátrányait igen jól ismerjük, hiszen ez az uralkodó kormányzati paradigma a nyugati típusú demokráciákban, addig a digitális kori kormányzást még nem ismerjük ennyire behatóan. A DEG mellett szól azonban az, hogy az állampolgárok már nem gazdasági szempontból fontosnak, hanem mint a demokrácia alakítói a kormányzásban, a kormányzati munka igénybevevői. A deliberatív demokrácia elemei ismertek a civil társadalom több területén is, de hogy hogyan működhetne egy nagy léptékű demokrácia kormányzásában, azt csak találgatni tudjuk.

A két paradigma közötti különbség megfogható szavak szintjén is. Amíg a NPM az „egy választó egy szavazat”, addig a DEG az „egy ember sok ötlet” elvét követi, ami a gyakorlatban annyit tesz, hogy a DEG a választásokon túl is várja a polgárok véleményét és

---

<sup>39</sup> Lásd továbbá: Hysing 2009, Pierre 2009.

segítségét. Nem kérdés, hogy a digitális kori kormányzás az állampolgárok számtalan ötleteinek információs hálózatokon megszürt ajánlatait nyújtja a new public managementtel ellentétben, amelyben a döntéshozatal nem jelent más, mint a legolcsóbb változat támogatását.

Végezetül el kell ismerni, hogy a NPM biztos megoldást jelent, ha biztonságra vágyik az állam és a kormányzat, hiszen ennek hibáit ismerjük, így kiszámítható. A DEG bevezetéséhez a társadalomban nagyfokú bizalomra van szükség. Továbbá a legtöbb angolszász országban (Egyesült Királyság, Új-Zéland, Amerikai Egyesült Államok stb.) olyannyira elterjedt a NPM használata, hogy a DEG reintegrációs mozzanatát végrehajtani szinte lehetetlen feladatnak tűnik. Míg a nyugat európai, de főleg a közép-kelet európai országokban, ahol a NPM kihelyezés alapú kormányzati szervezése még nem éreztette annyira hatását, ott a DEG-re való áttérés rövid időn belül megoldható. „Mindössze” bátor politikusokra és bátor kormányzatokra lenne szükség.

**Irodalomjegyzék**

- Alford, John – Hughes, Owen* 2008. Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management. *The American Review of Public Administration*, 38. évfolyam, 2. szám, 130–148.
- Ágh Attila* 2011. A közpolitika változó paradigmái. *Politikatudományi Szemle*, 20. évfolyam, 1. szám, 31–48.
- Baines, Donna* 2004. Pro-Market, Non-Market: The Dual Nature of Organizational Change in Social Services Delivery. *Critical Social Policy*, 24. évfolyam, 1. szám, 5–29.
- Bard, Alexander – Söderquist, Jan* 2002. *Netocracy: the new power elite and life after capitalism*. London, Pearson Education.
- Beaumont, Phil B.* 1992. *Public Sector Industrial Relations*. London, Routledge.
- Bogdanor, Vernon* 2006. Introduction. In Bogdanor, Vernon (ed.): *Joined-Up Government*. Oxford, Oxford University Press, 1–18.
- Carroll, John M. – Rosson, Mary Beth* 2003. A trajectory for community networks. *The Information Society*, 19. évfolyam, 5. szám, 381–393.
- Chambers, Simone* 2009. Rhetoric and the Public Sphere: Has Deliberative Democracy Abandoned Mass Democracy? *Political Theory*, OnlineFirst, published on February 18, 2009,
- Cohen, Joshua* 1996. Procedure and Substance in Deliberative Democracy. In *Benhabib, Seyla (ed.): Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*. New Jersey, Princeton University Press, 95–119.
- Dryzek, John S.* 2002. *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford, Oxford University Press.
- Dryzek, John S.* 2005. Deliberative Democracy in Divided Societies: Alternatives to Agonism and Analgesia. *Political Theory*, 33. évfolyam, 2. szám, 218–242.
- Dunleavy, Patrick – Margetts, Helen – Bastow, Simon – Tinkler, Jane* 2006. *Digital Era Governance: IT Corporations, The State, and E-Government*. Oxford, Oxford University Press.
- Festenstein, Matthew* 2004. Deliberative Democracy and Two Models of Pragmatism. *European Journal of Social Theory*, 7. évfolyam, 3. szám, 291–306.
- Foster, Deborah – Hoggett, Paul* 1999. Change in the Benefits Agency: Empowering the Exhausted Worker? *Work Employment Society*, 13. évfolyam, 1. szám 19–39.

---

*Gastil, John* 2008. *Political communication and deliberation*. Los Angeles, SAGE Publications.

*Habermas, Jürgen* 2006. Political Communication in Media Society – Does Democracy Still Enjoy an Epistemic Dimension? The Impact of Normative Theory on Empirical Research. Paper presented to the ICA Annual Convention, Dresden, Germany. [http://www.icahdq.org/speech\\_by\\_Habermas.pdf](http://www.icahdq.org/speech_by_Habermas.pdf) (utolsó elérés 2009. február 11.)

*Hood, Christopher* 1991. A Public Management for all Seasons? *Public Administration*, 69. évfolyam, 1. szám, 3–19.

*Horning, Michael A.* 2007. Putting the Community Back Into Community Networks: A Content Analysis. *Bulletin of Science, Technology & Society*, 27. évfolyam, 5. szám, 417–426. <http://ptx.sagepub.com/cgi/rapidpdf/0090591709332336v1> (utolsó elérés 2011. július 16.)

*Hysing, Erik* 2009. From Government to Governance? *Governance*, 22. évfolyam, 4. szám, 647–672.

*Kessler, Ian* 1990. Flexibility and Comparability in Pay Determination for Professional Civil Servants. *Industrial Relations Journal*, 25. évfolyam, 3. szám, 194–209.

*Kettl, Donald F.* 2000. *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*. Washington, Brookings.

*Kiss Balázs – Boda Zsolt* 2005. *Politika az interneten*. Budapest, Századvég Kiadó.

*Lynn, Laurence E., Jr. – Heinrich, Carolyn J. – Hill, Carolyn J.* 2000. Studying Governance and Public Management: Why? How? In *Heinrich, Carolyn J. – Lynn, Laurence E., Jr. (eds.): Governance and Performance: New Perspectives*. Washington, Georgetown University Press, 1–33.

*Mader, Sabine – Miels, Just – Volmerg, Birgit* 2007. New Concepts of Management in Cultural Establishments: Experiences of Experts in the Field. *Critical Sociology*, 33. évfolyam, 1–2. szám, 127–151.

*Mathiasen, David G.* 1999. The new public management and its critics. *International Public Management Journal*, 2. évfolyam, 1. szám, 90–111.

*Norris, Pippa* 2001. *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty and the Internet World Wide*. Cambridge, CUP.

*Organization for Economic Co-operation and Development* 1995. *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. Paris, OECD.

- 
- Peters, B. Guy – Pierre, John* 1998. Governance Without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8. évfolyam, 2. szám, 223–243.
- Pierre, Jon* 2009. New Governance, New Democracy? *Working Paper Series*, 4. szám. [http://www.qog.pol.gu.se/working\\_papers/2009\\_4\\_Pierre.pdf](http://www.qog.pol.gu.se/working_papers/2009_4_Pierre.pdf) (utolsó elérés 2011. július 20.)
- Putnam, Robert D.* 2000. *Bowling alone: the collapse and revival of American community*. New York,: Simon & Schuster.
- Simon, Thomas W.* 1991. Electronic Inequality. *Bulletin of Science Technology Society*, 11. évfolyam, 3. szám, 144–146.
- Turner, Bryan S.* 2007. Religious Authority and the New Media. *Theory, Culture & Society*, 24. évfolyam, 2. szám, 117–134.
- Turón L., Alberto – Moreno-Jiménez, José María – Toncovich Adrián* 2008. Group Decision Making and Graphical Visualization in E-cognocracy. In *Computación y Sistemas*, 12. évfolyam, 2. szám, 183–191.
- Z. Karvalics László* 2008. *Úton a digitális kormányzás felé*. Budapest, Demos.

*Pintér Beatrix PhD-hallgató,  
Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar  
Büntetőjogi Tanszék*

## **Pénzmosás a nemesfém-kereskedelemben**

### **1. Alapvetés**

A pénzmosás és a pénzmosás elleni küzdelem napjainkban egyre többször jelenik meg a médiában, a pénzpiacok globalizációjával a szervezett bűnözői körök is igyekeznek minél hatékonyabba kihasználni a csúcstechnológiai eszközöket és a pénzügyi szférában is helyet követelnek, amelynek útján megpróbálják az illegális jövedelmet tisztára mosni.

Mind nemzetközi nyomásra, mind a hazai bűnözés szervezettebbé válása és kiterjedése nyomán hazánkban is indokoltta vált a pénzmosás elleni fellépés jogi és szervezeti hátterének megteremtése, valamint a nemzetközi téren történő egyre szélesebb körű együttműködés. A mosott pénz mennyisége napjainkban olyan nagyságot ért el, amely befolyásolhatja egyes országok nemzetgazdaságát

Önmagában a tevékenység – miszerint valaki megpróbálja a törvénytelen úton szerzett jövedelmének eredetét eltitkolni, a pénzt legális színben feltüntetni – meglehetősen régi. Az emberi történelem évszázadai, évezredei alatt sokan gyakorolták a pénzmosásként definiált tevékenységet, ami mára iparági méretűvé terebélyesedett.

Egy irodalmi példával is érzékeltetni lehet a pénzmosás folyamatát, amelyet Jókai Mór írt le az „Aranyember” című regényében. Timár Mihály ugyanis Ali Csorbadzsitól átvett vagyonnal a sajátjaként rendelkezett, mivel Tímeának azt nem adta át, tehát sikkasztást követett el, amelyből később elindította gabonakereskedői tevékenységét. Az emiatt érzett lelkiismeret-furdalás és büntudat egyébiránt végigkíséri a művet.

Akár gazdasági, akár társadalmi szempontból nézzük a pénzmosást, mindenképp káros hatásúnak tekinthető. Ha a pénzmosásból származó jövedelmek mértékére gondolunk (világ GDP-jének közel 2-5 százaléka, amely kb. 600-1500 milliárd USD-t tesz ki<sup>1</sup>), az látszik, hogy a bűnözés kifizetődő, ami az elkövetőket soha nem fogja a tevékenységtől eltántorítani.

---

<sup>1</sup> Patrick Moulette: Money laundering: staying ahead of the latest trends In: Observer No. 220. April 2000. 28. oldal

Gazdaságilag ugyanakkor rendkívül káros. Nem csak azért, mert a gazdaságba visszaforgatott pénzeknek csak igen kis százaléka után fizetnek a pénzmosók adót, de a fedővállalkozások tisztas üzleteket is kiszoríthatnak a piacról azáltal, hogy a vállalkozást csak álcaként használva nyomott áron tudják termékeiket, szolgáltatásaikat értékesíteni<sup>2</sup>.

A pénzmosással leginkább érintett tevékenységek a drogkereskedelem és a terrorizmus. A drogkereskedelem esetében egyértelmű az összefüggés: az értékesített kábítószerből befolyt készpénzt csak így tudják a bűnözők használni. A terrorizmus esetében némileg árnyaltabb: a támogatók anonimitásuk megőrzése érdekében nem szoktak egyszerűen csekket kiállítani, sem átutalni, de a terrortámadásokhoz használt fegyverek és embereket sem lehet bankkártyával kifizetni. Itt is pénzmosásra van tehát szükség<sup>3</sup>.

Közismert és évek óta Magyarországon is tapasztalható, hogy terjed a szervezett bűnelkövetés. Az európai profitorientált bűnözés megerősödéséhez jó alapot szolgáltat a határok lebontása, az ellenőrzési formák visszaszorulása, valamint a fejlett közlekedési, szállítási és kommunikációs infrastruktúra. A közép-kelet európai országok fejletlenségi hozadéka, valamint az eleinte kezdetleges, és viszonylag későn létrehozott kétszintű bankrendszer elsőrangú lehetőséget biztosít a szervezett bűnözői körök tevékenységének és ezzel együtt a pénzmosásnak. A pénzmosás fenyegetettsége megbomlasztja a versenypiac szabályozottságát és egységét, veszélyeztetve annak legális pénzügyi forrását, mivel az alvilág beszivároztatja a piszkos pénzeket a gazdasági folyamatokba, így meg nem érdemelt előnyhöz jutnak, és egyes, a piacot irányító egyensúlyok felborulnak.

A mai világban a bűnelkövetői köröket szinte kivétel nélkül egy dolog mozgatja, hogy minél nagyobb profitra tegyen szert. A bűnözőt a nyereségvágy hajtja, a végeredmény pedig az lesz, hogy törvénytelenül szerzett pénzt bevezetik az ország legitim pénzügyi rendszerébe. A pénzt azért kell tisztára mosni, hogy elrejtsek a hozzá társuló bűncselekményt, beleértve azt is, amivel szerezték (pl.: kábítószer kereskedelem vagy illegális adóelkerülés). A tapasztalatok azt mutatják, hogy a hagyományos bűncselekmények generálják a pénzmosást, tehát rossz hír, hogy az átalakulóban lévő országokban az utóbbi néhány évben megduplázódott, sőt megtriplázódott az elkövetett bűncselekmények száma. A pénzmosás így ma az egyik leggyorsabban terjedő bűncselekménytípus.

---

<sup>2</sup> [http://www.bpxv.hu/bkik/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1914&Itemid=33](http://www.bpxv.hu/bkik/index.php?option=com_content&task=view&id=1914&Itemid=33)

<sup>3</sup> [http://www.bpxv.hu/bkik/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1914&Itemid=33](http://www.bpxv.hu/bkik/index.php?option=com_content&task=view&id=1914&Itemid=33)

A 2001 szeptemberében történt amerikai terrortámadás után több kormányzat is felismerte a pénzmosás és a terrorizmus közötti összefüggéseket, amire a G7-ek<sup>4</sup> pénzügyminiszterei már évekkal ezelőtt felhívták a figyelmet. A terrortámadás utáni nemzetközi összefogás többek között hazánkban is felgyorsította a pénzmosás megelőzését szolgáló törvényi feltételek kialakítását. Megindult egy jogalkotási folyamat, melynek eredményeként megszülettek a különböző nemzetközi szabályozások és e folyamat részeként megalkotásra és elfogadásra került az „új” magyar pénzmosás elleni törvény 2003-ban.

## 2. A pénzmosás fogalma és eredete

A kifejezés eredeti, angol változata a „money laundering”, szó szerinti fordításban pénzmosás, amellyel a tényleges tevékenységet írták le. A pénzmosás modern kori eredete a XX. század elejéig nyúlik vissza, amikor Al Capone a pénzügyi szektor igénybevétele nélkül próbálta tisztára mosni az illegális tevékenységből származó bevételeit. A korabeli adatok szerint a chichago-i maffiavezér a pénzérmével működő mosodahálózatát használta fel, hiszen ezek az üzleti láncok meglehetősen nagy készpénzforgalmat bonyolítottak le, ezért az elaprózott bevételt viszonylag egyszerű volt elkönyvelni legális eredetűnek, annak ellenőrzése problémákat okozott volna a hatóságoknak, de akkoriban erre nem is gyanakodtak.<sup>5</sup>

Mások az adócsalás miatt elítélt Al Capone könyvelőjét Meyer Lanskyt tartják a pénzmosók „szent patrónusának”. Lansky szerint „az adóhatóság előtt nem ismert pénz nem adóztatható”. Ezen meggyőződésében kereste a pénz eltitkolásának különféle módjait a svájci bankrendszer és a Las Vegas-i kaszinók felhasználásával.

Nyomtatott formában a pénzmosás kifejezés – money laundering – 1973-ban jelent meg először a Watergate botrányról szóló újságcikkekben, amelyek feltárták Nixon, amerikai elnök kampánypénzeinek „útvonalát”, az amerikai cégektől egy mexikói ügyvéden át az elnök újraválasztását támogató bizottság pénztáráig<sup>6</sup>.

A mai világban az amerikai eredetnek van egy érdekes specialitása is: ha a bankár vagy a vagyonkezelő levélben, faxon vagy e-mailben tart kapcsolatot amerikai ügyfelével, járulékos cselekményként a „wire fraud”<sup>7</sup> bűntettét is elkövetheti. Mivel manapság lehetetlen

---

<sup>4</sup> G7 (Group of Seven): Franciaország, Amerikai Egyesült Államok, Németország, Olaszország, Japán, Nagy-Britannia, Kanada

<sup>5</sup> Jeffrey Robinson: A pénzmosoda. A világ harmadik legnagyobb üzlete belülről Park Kiadó, Budapest, 1996. 9. oldal

<sup>6</sup> <http://cegvezetes.cegnet.hu/2002/5/teglatorveny>

<sup>7</sup> távközlési csalás

bármely üzletbe belevágni telefon-, fax- vagy Internethasználat nélkül, ugyanakkor e kommunikációs eszközök bűncselekményre való használata önmagában is bűncselekményt keletkeztethet, így ha a bankár vagy vagyongazdálkodó Amerikában levő ügyféllel lép így kapcsolatba, akkor ennek már amerikai következménye is van.<sup>8</sup>

Annak ellenére, hogy a pénzmosás elleni küzdelem terén szinte egymást érik a nemzetközi szerződések az ENSZ égisze alatt, szinte évente születnek a kötelező jogi normák (EU irányelvei, döntései), és rendszeresek az ún. „soft law”<sup>9</sup> körébe tartozó ajánlások (FATF, Bázeli nyilatkozat stb.), mind a mai napig nem született meg a jelenség általános definíciója, illetve ahány szerződéshez csatlakozó ország, ahány tagállam, annyi variációját fedezhetjük fel a nemzeti szabályoknak, a pénzmosás elleni küzdelemmel foglalkozó pénzügyi hírszerző egységeknek (Financial Intelligence Unit).

Nem került megfogalmazásra a pénzmosás konkrét, általános érvényű definíciója, hiszen a nemzeti, nemzetközi normák más és más elkövetési magatartásokat fogalmaznak meg, eltérően határozzák meg az ún. alap bűncselekmények körét és eltérnek a bűncselekmény alanyainak körében.

Általános szabály, hogy a pénzmosás megvalósításához szükséges egy alapbűncselekmény<sup>10</sup> elkövetése is, amelyből származó bűnös vagyont a pénzmosás során próbálják tisztára mosni, tehát a pénzmosás járulékos bűncselekmény, amely az előcselekményével „kéz a kézben jár”.

A fogalom tágabb értelemben vett értelmezése alapján minden olyan eljárást pénzmosásnak nevezhetünk, amelynek célja, hogy lehetetlenné teszi az illegálisan származó pénz eredetének azonosíthatóságát és azt legális forrásból származónak tünteti fel. Kriminális jogi megfogalmazásban: A pénzmosás azt a tevékenységet jelenti, amely az illegálisan szerzett pénz azonosságát megváltoztatja, átalakítja úgy, hogy az legális forrásból származónak tűnjön és illegális forrása ne legyen azonosítható.

A pénzmosás célja végső soron az, hogy a bevétel visszakerüljön ahhoz az egyénhez, akitől származott. A pénzmosás szükségszerű következménye majdnem minden jövedelmező bűncselekménynek, és szinte bárhol előfordulhat a világon.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Brother Layman: Az offshore halála, HVG könyvek, 2010, 79. o.

<sup>9</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:187E:0075:0079:HU:PDF>

<sup>10</sup> Nemzetközi együttműködésben a kifejezés angolul: „predicate offence”

<sup>11</sup> Brother Layman: Az offshore halála, HVG könyvek, 2010, 78. o.

## 2.1. A pénzmosás folyamata, annak lépései

A pénzmosás fázisaival kapcsolatban több modellt dolgoztak ki a témával foglalkozó szakemberek. A *Zünd-féle körforgásmodell* Svájcban ered, ez a mosási folyamatot a természetben megfigyelhető vízkörforgás analógiájára írja le. A modell kiindulópontja szerint a bűncselekmény elkövetési helyén csapadék (azaz bűncselekményből származó készpénz) keletkezik. Ez elszivárog, felszívódik a bünszervezetben, majd úgy áramlik ide-oda, mint a talajvíz a föld alatt. A talajvíz ezután kijut a felszínre (azaz a pénz kikerül a legális gazdaságba, legális vállalkozásokhoz), majd tavakban összegyűlik (előkészítés a legalizálásra). A szivattyúzási fázisban (pénzügyi- és bankműveletek, értéktárgyak vásárlása) a pénz belép a legális pénzügyi szférába. Ezután a különböző befektetések, átcsoportosítások, számláról számlára történő mozgások segítségével egyre tisztább lesz. A sort az elpárologtatás zárja, ekkor a pénzt visszajuttatják az alapbűncselekmény elkövetésének országába. Majd újabb bűncselekményekből újból „csapadék” képződik...

A fentihez nagyon közel áll az Egyesült Államokban kidolgozott *ciklusmodell*, amelynek alap gondolata sok hasonlóságot mutat a körforgásmodellel, mivel azonban nem is mond többet a témáról, nem érdemes részletesen foglalkozni vele.

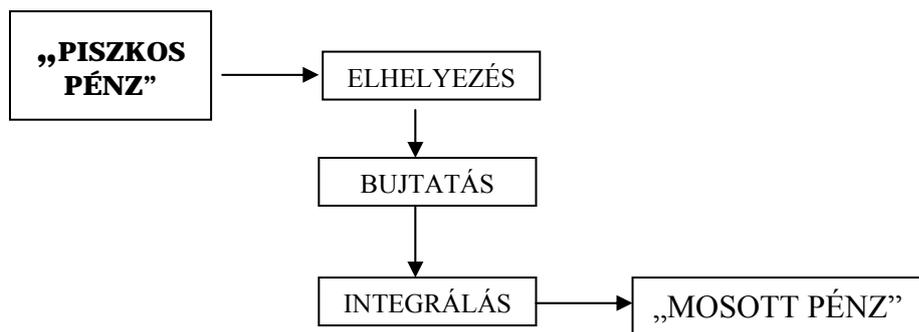
Léteznek más modellek is, mint például az Ackermann-féle *célmodell*, amely a pénzmosás céljain alapul. Ez lehet a bűncselekményből származó pénz integrációja, a beruházás, az adócsalás és a bűnözés finanszírozása stb. Ezzel a modellel sem foglalkozunk részletebben.<sup>12</sup>

A pénzmosás folyamatával kapcsolatban a legelterjedtebb megközelítés a három fázisú (elhelyezés, rétegzés, integrálás) modell. A fázisok nem egymás után következnek, illetve nem minden esetben van meg mind a három, de „tisztá pénz”-t így lehet biztosan nyerni. A fázisok elkülönítése egyre nehezebb, mert a legalizálásban használt eljárások, technikák folyamatosan változnak, fejlődnek, egyre többször átfedésben vannak egymással, egyre nehezebb őket nyomon követni.

---

<sup>12</sup> Dr. Gál István László: A pénzmosás elleni küzdelem közgazdasági és büntetőjogi kérdései, PhD értekezés, 32-33. oldalak

Pénzmosási folyamat vázlatos sémája:



### 2.1.1. Elhelyezés (előmosás - placement)

Az elhelyezés a pénzmosás legveszélyesebb szakasza, hiszen itt a kapcsolat még közvetlen a bűncselekménnyel és az elkövetőkkel is. Ezért is lehet ebben a szakaszban a legkönnyebben felderíteni a bűncselekményt. Az elhelyezés célja, hogy az illegálisan megszerzett készpénz elváljon és elkülönüljön az alapbűncselekménytől és fizikai értelemben a pénzügyi szervezetekhez vagy egyéb gazdasági szereplőkhöz kerüljön. Az elkövetők a pénzt olyan országba juttatják, ahol a pénz mozgása nem követhető, ilyenek például az off-shore országok<sup>13</sup>.

Jellemző módja az elhelyezésnek, hogy az elkövetők sokszor számukra és a hatóságok számára ismeretlen (büntetlen előéletű), gyanútlan személyeket, ún. strómanokat<sup>14</sup>, alkalmaznak arra, hogy a készpénzt kis részletekben, több banknál fizessék be, akik a befizetések végrehajtásáért jelentős honoráriumot kapnak. (Tevékenységük során a megbízók felügyelet alatt tartják őket, hogy a befizetésre átadott pénzeszegeket valóban a rendeltetési helyükre juttassák el.) E módszer alkalmazása során a pénzt átadó személy vagy képviselője akkor is anonim marad, ha a befizetést végző személyt azonosítják.

További elhelyezési módok a nagy pénzforgalommal járó tevékenységek, ilyenek például a kaszinók, éttermek, áruházak. Ilyen esetben a piszkos pénz vegyesen van jelen a tiszta pénzzel így beazonosítása igen nehéz, hiszen a piszkos pénzt el lehet számolni az üzlet bevételeként.

<sup>13</sup> off-shore országok: „parton kívüli” területek, amelyek gazdasági megfontolásokból megkönnyítik társaságok létrehozását területükön azzal a feltétellel, hogy azok tevékenységet csak az országhatáron kívül folytatnak. A társaságok alapítási költségei jelennek meg az off-shore országban bevételként vagy évi fix összeget kell adó formájában befizetniük.

<sup>14</sup> stróman: a valóságban irányító, ténykedő személy leplezésére a nyilvánosság előtt szereplő személy

Vagyis a mosásra váró jövedelmeket olyan fedő vállalkozások mögé rejtik, melyek tulajdonosai, ügyvezetői minden törvényt és egyéb jogszabályt a legmesszemenőbben betartanak. Így az itt keletkezett nyereséget, mint törvényes, adózott jövedelmet tudják kivenni a vállalkozásokból.

Előfordul olyan eset is, hogy kifejezetten pénzmosásra hoznak létre vállalkozásokat, ilyen esetben a névleges tulajdonos ismét egy stróman, akinek semmi köze nincs a bűncselekményhez. Neki csak annyi a feladata, hogy a céghez a nevét adja, illetve a jogszabályoknak megfelelően eleget téve rendben legyen minden a papírok között. Elterjedt módszer, hogy a bűncselekményből származó jövedelmet értékálló vagyontárgyakra költsek ilyenek, pl.: az ingatlanok, drágakő, ékszer.

### **2.1.2. Rétegzés (bújtás - layering)**

Ez az illegális bevételek forrásaiktól való különválasztást jelenti különböző pénzügyi tranzakciókkal, s célja a bevételek forrásának elrejtése, elbújtása, az anonimitás biztosítása. Ennek során a bűncselekményekkel szerzett vagyont oly módon törekednek elválasztani a forrástól, a bűncselekményben résztvevő személyétől illetve személyektől, hogy végül rá/rájuk ne lehessen következtetni. A leggyakrabban használt módszer az elektronikus átutalás, amely napi 24 órán át igénybe vehető. Tehát az átutalások végcélja a legtöbb esetben egy off-shore ország. A banki műveletek egymásra épülését nevezzük rétegződésnek. Itt is alkalmazható módszer a fiktív gazdasági társaságok, személyek felhasználása.

Szokványos módszer a jövedelem forrásának álcázása, a bevétel jellegének megváltoztatása, valamint az, hogy olyan helyre teszik azt át, ahol kevésbé kelt feltűnést.<sup>15</sup>

### **2.1.3. Integrálás (szárítás - integration)**

A bűnös módon megszerzett vagyon ennél a mozzanatnál áramlik vissza a gazdaságba, ilyenkor a legnehezebb kimutatni azt, hogy a vagyon melyik része származik bűncselekményből. Ha a pénzmosó már eddig a fázisig eljutott „hátradőlhet”, mert igen kicsi a lebukásveszély. Itt már tud magyarázatot adni, hogy a vagyongyarapodás milyen tevékenységből származik. Nagyon divatos módszer az anonim társaságok létrehozása, a világ azon területein, ahol a banki titokvédelem nagyon kemény szabályozás alá esik. Ilyen esetben

---

<sup>15</sup> Brother Layman: Az offshore halála, HVG könyvek, 2010, 78. o.

lehetővé válik, hogy a tisztára mosott bevételt saját maguknak hitelként nyújtsák egy legális tranzakcióban odáig menve, hogy saját maguknak hitel után kamatot is fizethessenek. Jellemző még a hamis export és import számlák felhasználása, melyeknek a leszállított árut nagymértékben felértékelik, viszont ezek a számlák igazolják később a pénzintézetnél elhelyezett összegek forrását.

Az integrálás történhet az első kettő fázis után is, de előfordul olyan eset is amikor közvetlenül a bűncselekményből származó bevételt a legális gazdaságba integrálják be azonnal. Ez történhet úgy, hogy többletbevételként könyvelik el egy gazdasági társaságba, így a könyvelés meghamisítása után lesz legális és adózott bevétel.

## 2.2. A folyamat összegzése

A bűncselekmények elkövetéséből származó jövedelem hatalmas mennyisége arra készíti a bűnözőket, hogy annak tisztára mosása során a gazdasági tevékenységek és tranzakciók költségeit is beleszámítva jóval többet áldozzanak az extra profitjukból. Mindezt azért teszik, mert a költségekkel csökkentett, a pénzmosást követő érték még mindig jelentős, ráadásul legális bevételként és jövedelemként lehet feltüntetni, amely ezeket a fáradozásokat kárpótolja. Amennyiben a legális eredettel bíró pénzt visszaforgatták a gazdaságba, a rengeteg pénzügyi és gazdasági manőver után az időben előrehaladva már tényleg követhetlenné válik, hogy hol vált el egymástól a legális és illegális befektetett pénz. Nem csoda, hogy a világ minden táján az egyik legnehezebben bizonyítható bűncselekmény a pénzmosás. Ha az alapbűncselekmény miatt még nyomozást is elrendelnek, nem biztos, hogy össze tudják kapcsolni a pénzmosással, nem beszélve arról, hogy célzatos bűncselekményről van szó.

A pénzmosással kapcsolatos eddigi tapasztalatok alapján 10 és 40% közé teszik azt a mértéket, amelyet a pénzmosás lebonyolítása során veszteségként jelentkezik. Ráfordítást és költséget emészt fel, hogy a pénzmosást minden részletében megtervezzék, kivitelezik, de kárpótlásul a megmaradt összeg busásan kárpótolja az igazi hasznot, a „legális” pénzt.

Miért is szükségesek ezek a bonyolult folyamatok? Miért válhatott a pénzmosás a bűnözés egyik iparágává?

Kezdetben a bűncselekményből történő pénzszerzés és a „piszkos” pénz mosása megvalósulhatott egy országon belül (pl.: USA, Al Capone szeszcsempészeti és mosodahálózata), azonban a bűnözés időközben nemzetközivé vált.

Vegyünk egy egyszerűen átlátható fiktív példát. Afganisztánban előállítanak kábítószert, amit törökök szállítanak át Hollandiába, ahol megtörténik az értékesítése és az „áru” ellenértékeként maga a készpénz jelentkezik. Ebből a pénzből kell kifizetni az afganisztáni előállítókat, a török szállítókat, valamint innen kell a nyereséget eljuttatni az USA-beli bűnszervezeti vezetőknek, akik mint tisztas üzletemberek a nyereségből kívánják növelni egzisztenciális, gazdasági és politikai hatalmukat és pozíciójukat. Az egész folyamatot úgy kell kivitelezni és feltüntetni, hogy maga a folyamat a hatóságok (minden érintett ország tekintetében) előtt rejtve maradjon, és ami nagyon fontos: olcsó, gyors és titkos legyen. Ezen kívánalmak teljesülését csak a pénzügyi tranzakciók tudják biztosítani, illetve bizonyos korlátok között más módszerek is, például a gyémántkereskedelem (tekintve azt, hogy egy zsebben mekkora értékű gyémánt vihető át egyik országból a másikba).

### 2.3. A pénzmosás jelentősége és hatásai

A pénzmosás elleni küzdelem a bűnözés, és azon belül is a szervezett bűnözés elleni fellépés egyik meghatározó eszköze, ugyanakkor napjainkban összekapcsolódott a terrorizmus finanszírozás megakadályozásával. Világviszonylatban elsősorban kábítószer-csempészből és fegyverkereskedelemből származik olyan nagyságrendben bevétel, amelyet szükséges legalizálni. A hazai felmérések szerint nálunk inkább a feketegazdaság bevételeit kell legalizálni: ezek az összegek főleg „maszek építkezésekből”, csempészetből, sikkasztásból, hűtlen kezelésből, korrupcióból és adócsalásból származnak, valamint a vagyon elleni cselekményekkel összefüggésben keletkeznek. Hazánk ugyanis a kábítószer-kereskedelemben elsősorban „csak” mint tranzitútvonal játszik jelentős szerepet, valamint a kábítószerből származó vagyont az elkövetők többnyire felélik, vagy újra kábítószer-vásárlásba fektetik, nem végeznek pénzmosásszerű cselekményt. „Tehát a tapasztalat azt mutatja, hogy a tranzakciókban, amelyek látókörünkbe kerülnek nem a klasszikus szervezett bűncselekményekből származó pénz összegek forognak, hanem a gazdasági és a vagyon-elleni bűncselekmények profitja.”<sup>16</sup>

A szervezett bűnözés elleni harc kulcseleme a pénzmosás elleni küzdelem, hiszen a tisztára mosott tőke koncentrációja a nemzetközi bűnöző szindikátusok erősödéséhez vezet, és egyre súlyosabb újabb bűncselekmények eszközévé válhat. Ez olyan veszélyes kör, amelyben a pénz egyaránt eszköze, forrása és célja a bűnözésnek, és a szervezett erőszakos bűnözés

---

<sup>16</sup> Dr. Barabás A. Tünde – Dr. Molnár Csaba: A pénzmosás fantomja, Kriminológiai Tanulmányok 188. oldal

aggasztó növekedését mutatja. Öngerjesztő folyamat tehát, amelyet jelentős anyagi források támogatnak, s amely mind nagyobb nyereség elérésére irányul.

A pénzmosás elleni harc tehát közérdek, mivel a bűnözés visszaszorítása a társadalom érdekeit szolgálja. Közérdek vonatkozását támasztja alá az is, hogy a pénzmosás aláássa a jogszerű gazdálkodás alapjait, fenyegeti a stabilitást, az államok biztonságát és szuverenitását, mert olyan pénzbeli hasznok és hatalmas vagyonok forrása, amelyek lehetővé teszik a nemzetek felett álló bűnszövetkezetek számára, hogy benyomuljanak, megfertőzzék és korrumpálják minden szinten az állami struktúrákat, a törvényes kereskedelmi és pénzügyi tevékenységet, illetőleg a társadalmat.

Emellett a pénzmosás elterjedtsége súlyosan megrendíti a bizalmat adott ország pénzügyi szférája iránt, hiszen itt sérülhet a tisztességes verseny és a vállalkozások tisztaságába vetett hit, ezáltal pedig torzulhat a pénzmosó gazdasági társaságok tevékenysége miatt a gazdasági fejlődés. Az érem másik oldala viszont, hogy a fejlett pénzmosás elleni szabályozással rendelkező országok nemzetközi szintű megítélése előnyös.

Míg, ha valaki illegális pénzekből vállalkozik, akkor nem is törekszik arra, hogy nyereséges legyen, vagyis nem érdekli a piac törvénye - felborítja a keresleti-kínálati egyensúlyt -, hiszen elég haszna volt a bűnözésből, így tönkretelheti azokat, akik ugyanezen a területen becsületesen vállalkoznak. A legális szereplők tehát vagy munka nélkül maradnak, vagy bűnös útra (csalásra, adócsalásra)<sup>17</sup> térnek, ami csak tovább zilálja a piac stabilitását. Ezt nevezik a kriminológiában az ún. szívóhatásnak. A „ma már nem éri meg becsületesnek lenni” ál-ideológia elterjedése veszélyes kriminogén tényező lehet. A szervezett bűnözés leküzdése egyébként is elképzelhetetlen társadalmi támogatottság nélkül, hiszen ebben az esetben a „hatalom” nem kapna olyan mennyiségű és minőségű információt a társadalomtól, ami a hatékony bűnüldözéshez elengedhetetlenül szükséges. „Ha a polgárok előtt nem tudjuk világossá tenni a bűn és a becsületes élet közötti különbséget, akkor a jog elveszti tartását, a közhatalom pedig legitimitását.”<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Dr. Auer Katalin –Dr. Osváth Piroska: Törvény a pénzmosás megelőzéséről, Pénzügyi Szemle 194/5

<sup>18</sup> Dr. Szikinger István: Szentségtörő gondolatok a szervezett bűnözés elleni küzdelemről, Belügyi Szemle 1997/7-8. 50. oldal

### 3. Pénzmosási technikák

- **Pénzmosás készpénzforgalomban:** a készpénzt bemutatásra szóló betét létesítése, illetve átutalása révén valamely bankba vagy más pénzintézetbe juttatják. Magyarországon már nem jellemző ez a technika, tekintettel arra, hogy ma már nem lehet anonim betétet nyitni pénzintézeteknél az azonosítási kötelezettség miatt.

- **Adótúlfizetés:** aránylag alacsonyabb összeg is tisztára mosható akkor, ha megfelelő mértékű legális jövedelmet is realizál a pénzmosó, amely után túlfizeti az adóját. Az adózási évet követően az illetékes adóhatóság visszautalja a pénzt, amely így már legális eredetű, és a hivatal szükség esetén igazolást is kiállít erről.

- **Élet- és vagyombiztosítás:**

Életbiztosítás: a biztosítási szerződést az előtérbe helyezett személy (stróman) köti meg, a kedvezményezett maga a pénzmosás bűncselekmény elkövetője. A rendszeresen fizetendő biztosítási díjat a bűnös vagyomból fedezik, majd bizonyos idő elteltével előrehozott folyósítást igényelnek vagy egyszerűen a biztosítási esemény bekövetkeztét idézik szándékosan elő.

Vagyombiztosítás: a bűncselekményből származó pénzből különböző termékeket, árukat vesznek meg, amelyet például vízi úton szállítanak az előre meghatározott rendeltetési helyére. A hajót és az árut jóval nagyobb értéken biztosítják, mint a valós érték, majd az árut a hajóval a nyílt vízen elsüllyeszti, így nincs bizonyíték a csalásra. A kedvezményezett – a pénzmosó – felveszi a legális biztosítási összeget.

- **A garantált kölcsön technikája:** a piszkos pénzt egy off-shore bankban betétként helyezik el, a pénzintézet kezességet vállal egy másik bank felé, amely egy nagy tekintélyű pénzügyi szolgáltatásairól ismert ország pénzintézete amely megkérdőjelezhetetlen üzleti tisztességgel bír. A jóhiszemű bankot megkeresi egy ügyvéd, aki hitelkérelmet nyújt be, a megkapott hitelen ingatlanokat vásárolnak. A hitelt mivel nem törlesztik, a betétbe helyezett piszkos pénz átvándorol a hitelt nyújtó bankhoz, illetve az ingatlanok eladásával legális pénzhez jutnak a pénzmosók.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Dr. Molnár Csaba: Néhány gondolat a pénzmosásról, ORFK tájékoztató 1999/2. sz.

- **Fiktív külkereskedelmi üzlet:** papíron a cég importál, illetve exportál. A formai követelményeknek megfelel minden kiviteli engedély, behozatali engedély, vámpapírok, feladó számlája stb. Tényleges teljesítés nincs az ügyletek mögött, a pénzt néhány bankszámlán át kell utalni és kész a legális bevétel.

- **Akkreditív:** hasonló eljárási mód, mint az előző, de biztonságosabb. A pénzmosással foglalkozó gazdasági társaság megkeresi azt a külföldi, és számára minden tekintetben megfelelő üzlettársat, aki hajlandó végrehajtani az ügylet rá eső részét (természetesen itt a vevő illetve az eladó is tud a bűncselekményről). A felek megkötik a külkereskedelmi adásvételi szerződést, amely a fizetést akkreditív formában írja elő. A vevő a banknak utasítást ad az akkreditív megnyitására, aki elvégzi és értesíti az eladó bankját. Az eladó bankja az ügyfelét értesíti az akkreditív megnyitásáról. A hamis áruszállítási papírokkal a pénzmosó cég benyújtja igényét a bankhoz az ellenérték átutalásra.

Mivel a vevőnek nincs panasza, így a bank megvizsgálja a papírokat, amikor mindent rendben talál, átutalja az eladónak az összeget. Mivel a vevőnek még most sincs reklamációja, így a bank megterheli a vevő folyószámláját. Ezután az eladó a jutalékot hozzáadva átadja a pénzt a vevőnek készpénzben. A vevő cégnek hasznot hoz az üzlet, a pénzmosó cégtől kapott fiktív számlákkal növelte kiadásait, ami után nem kell adóznia, a kapott pénzt nem könyveli el, amit tetszés szerint felhasználhat.

- **Radikális túlszámlázás:** gyakran alkalmaznak erre a technikára off-shore vállalkozásokat, amelyeket rendszerint nem valós üzleti célokra alapítanak, hanem adókikerülésre olyan államokban, ahol nem, vagy csak elhanyagolható mértékben kell befizetniük az adót. Tehát a pénzmosásra „a világon a legalkalmasabb eszköz az off-shore cég, amit népszerűsége is igazol.”<sup>20</sup> Az off-shore cég által értékesített áru bevétele visszafolyik az eredeti vállalkozás tulajdonosához, az irreálisan magas árrés miatt képződő társasági adóalapot pedig a gazdasági társaságok más off-shore cégekhez juttatják el egymás közötti belső számlázás révén, ahol az alacsony adókulcs miatt az eredeti cég által fizetendő adó töredéke kerül csak kifizetésre.

- **Árumozgással nem járó külkereskedelmi ügyletek:** a piszkos pénzt szolgáltatásokkal, tanulmányok készítésével, piackutatással stb. illetve bizonyos tevékenységek

---

<sup>20</sup> Brother Layman: Az offshore halála, HVG könyvek, 2010, 449. o.

mellékkötelezettségének kiszámlázásával (természetesen ezek a szolgáltatások nehezen mérhető) legalizálják.

- **Ékszervásárlás:** a pénzmosással foglalkozó személy nagyobb értékben vásárol fel ékszereket, amelyeket az elhunyt hozzátartozójával hoz összefüggésbe, tehát arra hivatkozik, hogy annak halála után kerültek elő költözéskor, vagy lakásfelújítás alkalmával. Ezt követően az ékszereket közvetlenül értékesítik, vagy közbenső személyeket használnak fel árverésen történő eladás során, de az új vevők is „beépített emberek” lesznek, így a számla vagy bizonylat szintén rendelkezésre áll mint bizonyítéka a már legalizált vagyonnak.
- **Szerencsejátékokban való részvétel:** a pénzmosók előszeretettel látogatják a kaszinókat, ahol nyereményként tüntethetik fel az előzőleg bűnösen megszerzett vagyont. A játék elején viszonylag nagy összegben vesznek zsetonokat, majd hosszabb idő elteltével visszaváltják a zsetont, amelyből származó pénz már legálisnak mondható, és később a szerencséivel magyarázzák a nyereményt. Fel szokott merülni a kérdés, hogy a kaszinó személyzete mennyire van tisztában ezzel a pénzmosási technikával, illetve esetleg nyújt-e segítséget vizonzásos alapon. A pénzmosással kapcsolatos, már említett százalékos költségébe elvileg beleférnek ezek az „összejátszások”, de bizonyítani igen nehéz. Az biztos, hogy a pénzmosással kapcsolatos bejelentésre kötelezett kaszinók nem jeleskedtek ezen a téren, hiszen elhanyagolható a bejelentések száma.
- **Fedővállalkozások és fantomcégek:** a fedővállalkozás olyan, a törvényes gazdasági élet színterén jelenlévő és működő gazdasági társaság, amelynek nem a bejegyzett fő tevékenységi körével kapcsolatos feladatok ellátásával foglalkozik, hanem hogy a pszkos pénzeket megfelelő gazdasági manőver keretében visszaforgassák a gazdaságba. A fantomcég pedig kifejezetten pénzügyi vagy gazdasági tranzakció végrehajtására majd elkendőzésére jön létre, majd ez a látszócég felszívódik, és a cégben szereplő személyek utolérhetetlenné válnak, vagy ha fel is tudják őket kutatni, kiderül, hogy hajléktalan személyek hajtották végre a műveleteket aprópénzért, a megbízókat pedig nem tudják megnevezni vagy felismerni.

Azonos bünszervezetek érdekkörébe tartozó fedőcégek rendszere körbeszámlázás és túlszámlázott kereskedelmi tételek alkalmazása révén hatékony pénzmosási hálózatként működhet. Az elkövetők úgy leplezhetik a pénz eredetét, hogy legális bevételként mutatják ki a bűncselekményből származó jövedelmüket.

- **Pártok és egyházak:** ezek a szervezetek általában egy gazdasági vagy vagyon elleni bűncselekmények körébe tartozó alapcselekmény során a párthoz közel álló gazdasági társaságok számlájára nagyobb összegeket utalnak, amelyeket a választások elérékéig ott tartanak, majd a választási kampány keretében mint civil, vagy felajánlászerű támogatásként visszautalnak a pártkasszába. Az egyházaknál a fedőtörténet a „hívek bőkezű támogatása illetve névtelen adományok”.
- **Apport alul-, illetve felülszámlázása:** egy lepusztult eszközt felülértékel a pénzmosó és alapít egy céget, az eszközt pedig beviszi a társaságba. Kis idő elteltével egy stróman a pénzmosó felügyelete alatt megvásárolja a céget, néhány év múlva pedig a cég felszámolás alá kerül.
- **Hamis választott-bírászkodás:** a tisztára mosandó összeget elhelyezik egy off-shore országban bejegyzett cég számlájára, egy másik cég peres úton pénzt követel az első cégtől. Az eljárásban szereplő hatóság a követelést jogosnak véli és utasítja az első céget a fizetésre. Az eljáró hatóság határozata ellen nem él jogorvoslati kérelemmel a büntett cég, így a kifizetés megtörténik. Ebben az eljárásban maga a törvény segítette a bűnözőket a tiszta pénzhez jutáshoz.<sup>21</sup>
- **Ügyvédi honorárium:** Ez a tevékenység nem számít tipikus pénzmosási eljárásnak, hiszen az ügyvéd az ügyfelétől elfogadott honoráriumról nem köteles tudni, hogy honnan származik. Viszont ha az ügyvéd a védenca számára ezt a pénzt vissza juttatja akkor követ el pénzmosást, természetesen ha tudomása van a pénz forrásáról. Elképzelhető, hogy csak, mint tudatlan résztvevőt használják az ügyletben.
- **Deviza tranzakciók:** Deviza átutalás ellenértékeként elszámolt forintösszeg terhére betétet helyeznek el, illetve értékpapírt vásárolnak egyidejűleg, és ezeket fedezetül ajánlják fel egy folyószámlahitel-ügyletbe, amely folyószámlahitel összegéből újabb konverzió után deviza-átutalás formájában kerül el a pénzeszköz, mialatt a folyószámla-hitel összegét már nem törlesztik, viszont ezt csak utólag észlelik.

---

<sup>21</sup> Dr. Kemenes Csaba: A pénzmosás technikai és a jogalkalmazás hazai tapasztalatai, Belügyi Szemle 2001/4-5.

- **Pénzintézetek megszerzése:** Szerencsés helyzet a pénzmosással foglalkozó személyek számára, ha pénz- vagy hitelintézeteket vásárolhatnak fel vagy szerezhetnek meg, ahol látszatátutalásokat végeznek, a pénzmosók eközben fedőcégeket működtetnek.
  
- **Föld alatti bankrendszerek:** legismertebb talán a Hawala<sup>22</sup>, amelyet főleg az arab nemzetek, India, Kambodzsa, Pakisztán és általában Dél-kelet Ázsia országai használnak; Pakisztánba például az illetékesek szerint évente 7 milliárd USD áramlik<sup>23</sup>. A föld alatti bankrendszer lényege, hogy bizalmi elven működik, az ügyintézők Amerika és Európa területén készpénzt vesznek át a megbízóktól, amelyek bűncselekményekből származnak. Egy sajátos jelrendszerrel ellátott táblázatban rögzítik a készpénzes tranzakciókat, majd védett vagy gyakran cserélt mobiltelefonokon keresztül az anyaország kapcsolattartóit informálják az aktuális egyenlegekről, akik az igazolást követően a hazai hozzátartozóknak, vagy a küldő fél által megjelölt személynek kifizetik az összeget. Tulajdonképpen egy „virtuális pénztovábbításról” van szó, amely már a hagyományos bankrendszerek előtt is léteztek.<sup>24</sup>
  
- **Nigériai típusú csalás:** Magyarországon körülbelül 10 éve jelent meg az ún. „419-es átverés (előlegcsalás)” típusú nigériai csalás, ahol általában leveleket, E-mail-eket küldtek a sértetteknek. A kísérletek során nigériai, vagy más afrikai országok állampolgárai gazdálkodó szervezetek, gazdasági társaságok, pénzintézetek, természetes személyek és esetenként állami hivatalok vezetőit levélben keresték meg ajánlatukkal, olyan tartalommal, hogy bankszámlájukra jelentős összegű USD-t utalnának bizonyos feltételekkel. Ajánlatuk elfogadása esetén, magas jutalékot ajánlottak fel. A címeket nyilvánosan hozzáférhető telefonkönyvekből, cégjegyzékekből, illetve e-mail címekből véletlenszerűen választották ki.

A tranzakciók lebonyolítását megelőzően az "ügyintézésért" – lehetőleg több alkalommal – előleget kértek. Más esetekben előfordult, hogy a megkeresett cégektől, pénzintézetektől, személyektől a tranzakciók lebonyolításához cégjelzéssel ellátott, lebélyegzett, aláírt, üres levélpapírokat, aláírt előszámlákat, illetve a cég bankjának címét, fax-, és telefonszámát, valamint bankszámlaszámát kérik, melyek felhasználásával később különböző visszaéléseket, és banki csalásokat követtek el.

---

<sup>22</sup> A Hawala jelentése arabul átutalás.

<sup>23</sup> Peter Lilley: Dirty Dealing. Kogan Page Ltd, 2006. 147. o.

<sup>24</sup> Brother Layman: Az offshore halála, HVG Könyvek, 2010, 513-514. o.

Az ajánlatokban szereplő pénzösszeg valójában nem létezett, és az ígért tranzakciók nem valósultak meg. A fenti típusú csalási kísérlet 2008. óta már nem jellemző, az elkövetők is más típusú csalásokkal próbálkoznak.

1. Az egyik esetben egy magyarországi pénzintézet e-mail címére több kérés, panasz, bejelentés érkezett külföldi személyektől olyan ügyletek vonatkozásában, melyek során ismeretlen személyek magukat a bank alkalmazottainak kiadva, fejléces, valós tisztségviselőinek a nevét tartalmazó, hamis pecséttel ellátott, hamis iratokkal megkerestek több külföldi állampolgárságú személyt azzal, hogy egy külföldön élő, gazdag rokonuk elhunyt és ebből kifolyólag jelentős összeget örököltek. Az elküldött ajánlatok hihetőbbé tételéhez az érintett bank e-mail címéhez hasonló címekről küldtek a kiszemelt személyeknek leveleket, illetve hamis bankos fejléccel és hamis pecsétekkel ellátott nyomtatványokat.

A levelekben feltüntetésre kerül egy a pénzintézetnél vezetett bankszámlaszámla szám, amelyre az ígért "örökség" összegének átutalásához szükséges különböző "ügyintézési" díjakat kéri átutalni az e-mailek írója – sokszor készpénz átutalási rendszereken (alternative remittance system) keresztül.

2. A másik típusú csalásokban szintén a pénzintézetektől érkeznek a feljelentések az ún E-bay-es csalással kapcsolatban ismeretlen tettes ellen. Ezekben az esetekben az E-bay vagy más, használt cikkek adásvételével foglalkozó internetes hirdetési felületen az elkövető pl. gépjárművet, vagy mezőgazdasági munkagépet, illetve különböző dolgokat (mobiltelefon, laptop) hirdetett meg eladásra. A sértett a vételárat elutalta, ezt követően azonban az elkövető elérhetetlenné vált, és később kiderült, hogy a jármű nem is létezett, illetve a megvásárolt tárgyakat nem küldte el a sértetteknek.

Az elkövetési magatartás tekintetében elmondható, hogy az E-bay-es csalásokban az elkövetők Interneten adásvétellel foglalkozó oldalakat, vagy annak alapján lemásolt, a csalók által üzemeltetett portálokat használnak fel arra, hogy fényképpel illusztrált gépjárműveket kínáljanak eladásra, amelyre előleget kérnek, az eladás tárgya azonban ténylegesen nem létezik. A csaláshoz kapcsolódik a az adathalászat („phising”) típusú visszaélés is, amely abban jelentkezik, hogy az elkövetők az utalás előtt faxon is kérik a SWIFT másolatot, amelyen szerepel a sértett neve, számlaszáma, számlavezető bankjának neve, lakcíme. Az utalást követően az összegeket készpénzben felveszik, majd a számlát megszüntetik. A számlatulajdonosok valós személyek, de többnyire „strómanok”, tehát a háttérben irányító szervezett bűnözői köröket kell feltételezni.

Az említett családokból származó bűnös vagyon eredetét aztán az elkövetők tranzakciók során keresztül elleplezik, és sok esetben off-shore számlákon landolnak.

- **Aranyiac:** a nemesfémek királynőjének felhasználásával egyre gyakrabban követnek el pénzmosást. Az alapötlet az, hogy a bűncselekményből származó bevételből jelentős mennyiségű aranyat vásárolnak, amelyet Magyarországról kiviszik, így más állam területén értékesítik, majd a folyamat végén legálisnak látszó jövedelemre tesznek szert az elkövetők. Az Európai Unió tagállamaiba irányuló bel- és külkereskedelem keretében az aranyat – a többi áruhoz hasonlóan – viszonylag kötetlenül kivihetik az áru szabad mozgása szabadságjog miatt, külön bejelentési kötelezettség nem vonatkozik rá. Természetesen egyéb nemesfémek, mint az ezüst vagy platina is alkalmasak pénzmosással kapcsolatos tranzakciók lebonyolítása során.

*Radics, Olívia*<sup>1</sup> Visiting Professor,  
University of Baltimore School of Law

## **Campaign Finance Law and Corporate Political Speech in the United States in Light of Citizens United v. FEC**

### **1. Introduction**

2010 started with a bang. The foggy, chilly days of early January brought with them a 5-4 majority decision by the U.S. Supreme Court in *Citizens United v. Federal Election Commission*<sup>2</sup>. It was a decision that took no time in shaking the country up from its holiday spirits by once again revealing the deep divide setting apart Americans with regards to corporate speech and campaign finance legislation. The decision, written by Justice Kennedy, showing none of the alleged restraint of constitutional avoidance, overruled two precedents<sup>3</sup> and essentially left the Bipartisan Campaign Reform Act of 2002<sup>4</sup> ('BCRA') meaningless.

The ruling, called a "doctrinal earthquake" -as well as a political and practical one - by the *New York Times*<sup>5</sup> and marked as "a major victory for big oil, Wall Street banks, health insurance companies and the other powerful interests that marshal their power every day in Washington to drown out the voices of everyday Americans" by President Barack Obama<sup>6</sup>, while at the same time evoking cries of joy and celebration in those on the other side of the debate, ruled that government cannot ban political spending by corporations in candidate elections.

---

<sup>1</sup> E-mail: [oliradics@hotmail.com](mailto:oliradics@hotmail.com). *Author's note*: the present article would not have been possible without the generous support of the Rosztochy Foundation. The author would also like to thank the help and support of Dean Phillip J. Closius (University of Baltimore School of Law) and Dr. Tamás Nagy (SZTE-ÁJTK).

<sup>2</sup> *Citizens United v. Federal Election Commission*, 130 S. Ct. 876 (2010).

<sup>3</sup> *Austin v. Michigan Chamber of Commerce*, 494 U.S. 652 (1990), upholding restrictions on corporate spending to support or oppose political candidates; *McConnell v. Federal Election Commission*, 540 U.S. 93 (2003), upholding part of the Bipartisan Campaign Reform Act of 2002 (restricting campaign spending by corporations and unions).

<sup>4</sup> Bipartisan Campaign Reform Act of 2002, Pub. L. No. 107-155, 116 Stat. 81 (2002). Also known as the McCain-Feingold law after the sponsors of the legislation, it was signed into law by President George W. Bush on March 27, 2002.

<sup>5</sup> See: [http://topics.nytimes.com/top/reference/timestopics/subjects/c/campaign\\_finance/index.html](http://topics.nytimes.com/top/reference/timestopics/subjects/c/campaign_finance/index.html) (last visited June 28, 2011).

<sup>6</sup> See: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/statement-president-todays-supreme-court-decision-0> (last visited June 28, 2011).

In January 2008, Citizens United, a nonprofit corporation, released a documentary ('Hillary'), critical of then-Senator Hillary Clinton, a candidate for the Democratic Party's Presidential nomination. Anticipating that it would make Hillary available on cable television through video-on-demand within 30 days of primary elections, Citizens United produced several television ads to run on broadcast and cable television. These plans potentially conflicted with several provisions of Section 203 of the BCRA that regulates the purchase of electioneering communications made within 60 days of a general election or 30 days of a primary election. Section 203 does not allow corporations or labor unions to fund electioneering communications from their general treasury funds (with certain exceptions), and even permissible electioneering communications are subject to the disclosure and disclaimer requirements of the Act<sup>7</sup>. Citizens United, in anticipation of possible penalties, sought an injunction to block the Federal Election Commission from enforcing these sections on the grounds that they violated the First Amendment to the United States Constitution<sup>8</sup>. The United States District Court for the District of Columbia<sup>9</sup> did not grant the request, noting that the Supreme Court of the United States upheld Section 203 of the BCRA in *McConnell*. The Supreme Court, however, reversed the judgment of the court below, overruling *Austin* and *McConnell*. In the immediate aftermath of the decision, debate about campaign finance and corporate speech has once again flamed up and is not likely to subside for the foreseeable future, as both Congress and the President have reaffirmed their support for meaningful campaign finance legislation.

The controversy surrounding Citizens United is by no means newly born. Ever since the rise of large corporations and the increase in their role in American political life, their influence in politics has been widely contested and often openly attacked by the public, legal scholarship and the legislature itself. Efforts at curtailing the role of money in politics in general, and more specifically to limit the political influence corporations have gained since

---

<sup>7</sup> Section 201 of BCRA contains a donor disclosure provision for electioneering communications. Persons who disburse an aggregate of USD 10,000 or more a year for the production and airing of electioneering communications are required to file a statement with the FEC. The statement has to include the names and addresses of persons who have contributed in excess of USD 1,000 to the funding of the communication. Section 311 of the BCRA contains a disclaimer provision for electioneering communications. The entity responsible for the communication, if not authorized by the candidate or the candidate's political committee, must contain a statement that the organization is responsible for the content of this advertising.

<sup>8</sup> U.S. CONST. amend. I.

<sup>9</sup> As set by Section 403 of the BCRA, constitutional challenges to the Act are to be adjudicated by a three-judge panel of the U.S. District Court for the District of Columbia.

the turn of the 20<sup>th</sup> century, have been numerous. Unfortunately, success has been elusive in this respect and recent decades have seen an unparalleled rise in campaign funding costs, a tendency with seemingly no end in sight. It seems that “money, like water, will always find an outlet”<sup>10</sup>, as the Supreme Court put it rather prophetically in *McConnell*. *Citizens United* became just another way to tear down the dam and let the flood in.

## **2. A History of Campaign Finance Legislation in the United States**

### **2.1. Federal Legislative Efforts at Campaign Finance Reform**

#### **2.1.1. Campaign Finance Legislation Prior to 1971**

Campaign finance regulation is by no means a new phenomenon. Concerns about the growing role of money and corporations in election finance made the question of campaign finance reform part of the political debate as early as the beginning of the twentieth century, when large corporations started to make a more pronounced, and as such, rather more noticeable impact on the political sphere<sup>11</sup>. Professor Hager thus describes the process:

“(C)oncern with corporate power over democratic processes in America grew sharply toward the close of the nineteenth century as concentrations of private capital, in the form of corporations and trusts, reached unprecedented size and power. These huge pools of capital raised the frightening prospect that candidates and elections might actually be bought in a systematic fashion.”<sup>12</sup>

As corporations grew more powerful, and gained a larger role in politics by providing funds for campaigns, concerns over the corporate takeover of politics simultaneously increased and reached a tipping point with the New York life insurance scandal - otherwise

---

<sup>10</sup> *McConnell v. FEC*, 540 U.S. at 226.

<sup>11</sup> Bradley A. Smith distinguishes among three historical stages of campaign finance regulation. The first stage, which he calls the era of “De Jure Laissez Faire”, lasted from the founding of the country until the late 19<sup>th</sup> century. During this period, campaign finance regulation was virtually non-existent. The second phase, which he calls “De Facto Laissez Faire”, lasted from the late 19<sup>th</sup> century until 1974, marking a period of slow regulation and little enforcement. The third and final stage started in 1974, and lasts up to this day and it is characterized by heavy regulation. See Bradley A. Smith, *The John Roberts Salvage Company: After McConnell, A New Court Looks to Repair the Constitution*, 68 OHIO ST. L.J. 891, 901-902.

<sup>12</sup> Mark M. Hager, *Bodies Politic: The Progressive History of Organizational 'Real Entity' Theory*, 50 U. PITT. L. REV. 575, at 639.

known as the “Great Wall Street Scandal” - of 1905<sup>13</sup>, when the discovery of large campaign contributions made by insurance company management from the company assets prompted public outrage and the first thorough investigation, which eventually led to the first federal ban on corporate campaign contributions<sup>14</sup> in the form of the Tillman Act of 1907<sup>15</sup>, forbidding any national bank or corporation to make a contribution in connection with an election to any political office. The Tillman Act was soon followed by the Publicity Act of 1910<sup>16</sup>, providing for the publicity of contributions made for the purpose of influencing elections for the U.S. Congress, and then the Federal Corrupt Practices Act of 1925 (‘FCPA’)<sup>17</sup>, which essentially incorporated the disclosure rules of its 1910 predecessor<sup>18</sup>. The FCPA served as the primary campaign finance law until its eventual (and timely) repeal with the Federal Campaign Act of 1971 (‘FECA’)<sup>19</sup>. Inherent loopholes largely undermined the FCPA’s force. Meaningful disclosure never followed suit, as the enforcement mechanisms needed for that were on the most part non-existent. Reports were to be filed in various forms and reporting was rarely done on a regular basis. Access to the reports was inconvenient and the spending limits put in place by the FCPA went largely unenforced as well. Due to these problems, the FCPA never reached its goal.

---

<sup>13</sup> For a detailed history behind the purposes of the Tillman Act and the Great Wall Street Scandal, see Adam Winkler, „*Other People’s Money*”: Corporations, Agency Costs, and Campaign Finance Law, 92 GEO. L. J. 871. Professor Winkler argues that the Tillman Act was prompted not only by a concern for corruption in the political process, but also by an urgent call to protect the interests of the shareholders. *Id.* at 873-874, 918-926.

<sup>14</sup> On the history of federal campaign finance legislation, see Anthony Corrado, Money and Politics: A History of Federal Campaign Finance Law, in THE NEW CAMPAIGN FINANCE SOURCEBOOK (Anthony Corrado et als. eds., Brookings Institute 2005), at 7-48.

<sup>15</sup> 34 Stat. 864 (1907). For a detailed description of the purposes of the Tillman Act, see *FEC v. Beaumont*, 539 U.S. 146 (2003). See also: Adam Winkler, *supra* note 13, at 877-881, 918-927.

<sup>16</sup> 36 Stat. 822 (1910).

<sup>17</sup> 43 Stat. 1053 (1925).

<sup>18</sup> The FCPA required all multistate political committees, as well as Senate and House candidates, to file quarterly reports listing all contributions of \$100 and above in nonelection as well as election years.

<sup>19</sup> Federal Election Campaign Act, Pub. L. 92-225, 86 Stat.3 (1972). The FECA was complimented by the Hatch Act, otherwise known as the Clean Politics Act, of 1940, which regulated political activity by certain federal workers and solicitation of contributions from federal public works program payroll workers, and the Taft-Hartley Act, also known as the Labor Management Relations Act, of 1947, which revived certain elements of the 1943 Smith-Connally Act (War Labor Disputes Act), which prohibited labor unions, who had by then become an important source of campaign contributions, from using general treasury funds to make political contributions to federal candidates. The Smith-Connally Act, originally adopted as a wartime measure, expired six months after the end of World War II. The Taft-Hartley Act revived the prohibition on union contributions from general treasury funds to federal campaigns. It also prohibited expenditures by labor unions and corporations in connection with federal elections. The unions responded by establishing ‘political action committees’ (PACs) in order to circumvent the contribution and expenditure regulations. PACs collected contributions from members and used the funds to make contributions to candidates and campaigns.

### 2.1.2. The Federal Election Campaign Act

The 1970s brought with it a breath of fresh air, however short-lived, with regards to campaign finance reform. The FECA, dispensing with the mostly lifeless body of the FCPA, imposed several limits on contributions and media expenditures of the candidate himself<sup>20</sup>, strengthening the prohibitions on corporate and union contributions and introducing mandatory disclosure requirements for campaign contributions. The original FECA's constitutionality was never tested in courts, despite concerns raised following its enactment. This, however, was not due to the Act's constitutionally impeccable nature (*truly, even if theoretically possible, when does that ever really matter?*), but rather to a little affair better known publicly as *Watergate*. The Watergate investigations revealed serious financial abuses during the 1972 federal elections, and that, together with a disillusioned public opinion more wary than ever of Washington D.C., led Congress to introduce a new string of campaign finance regulations in 1974 under the Federal Election Campaign Act Amendments<sup>21</sup>, which fundamentally changed the original law.

The newly FECA imposed stringent limits on political contributions<sup>22</sup>, replaced the spending limits on media expenditures with aggregate spending limits for federal election campaigns<sup>23</sup>, and restricted the amount a party can contribute to a candidate's campaign<sup>24</sup>. The disclosure provisions enacted by the 1971 law were also strengthened and the amendments set up the *Federal Election Commission*, an independent, bipartisan agency, to administer and enforce the law. As one of the most innovative steps of the new law, the

---

<sup>20</sup> The ceilings imposed on media expenditures were motivated by the concern that media costs were the main cause of the constant, seemingly unstoppable rise of campaign costs.

<sup>21</sup> 88 Stat. 1263 (1974).

<sup>22</sup> Both the FECA and its amendments set the limit for personal contributions by candidates and immediate family members at \$50,000 for presidential and vice presidential candidates, \$35,000 for Senate candidates, and \$25,000 for House candidates. Additional restrictions were also provided for, such as individual contributions were limited to \$1,000 per candidate in any primary or general election and no more than \$25,000 in annual aggregate contributions to all federal candidates or political committees. Political committees could donate \$5,000 per election for each candidate, with no aggregate limit. Independent expenditures by individuals or groups on behalf of a candidate were limited to \$1,000 per year.

<sup>23</sup> Under the amended FECA, Senate candidates could spend no more than \$100,000 or \$0.08 multiplied by the voting-age population of the state in a primary election, and no more than \$150,000 or \$0.12 multiplied by the state's voting-age population in a general election. House candidates in multidistrict states could spend no more than \$70,000 in each primary and general election. Presidential candidates could spend no more than \$10 million in a nomination campaign and no more than \$20 million in a general election.

<sup>24</sup> National party committees could spend no more than \$10,000 per candidate in House general elections; \$20,000 or \$0.02 multiplied by the voting-age population for each candidate in a Senate general election and \$0.02 times the voting-age population in presidential elections. The major parties could spend no more than \$2 million in national nominating conventions, whereas minor parties were limited to lesser amounts.

FECA also established a new, optional, full public funding scheme for presidential general election campaigns<sup>25</sup> and public matching subsidies for presidential primary campaigns<sup>26</sup>, which have proved to be a working solution.

Sounds like a fairy tale. Alas, as it often is with campaign finance legislation, *it did not last long*. The newly amended FECA was seriously gutted by the U.S. Supreme Court's 1976 decision in *Buckley v. Valeo*<sup>27</sup> and the law once again had to undergo a number of major changes, enacted by the 1976 FECA Amendments<sup>28</sup>. The *Buckley* decision, discussed in detail in the following section, has essentially set the course for campaign finance reform for a long time to come. *Buckley* is important for a number of reasons, some of which need to be discussed before proceeding any further.

First, *Buckley* essentially held that money is a form of political speech, and as such, it is entitled to First Amendment protection. This is something that will come back to haunt us later on in *Citizens United*.

Second, the Court decided to treat campaign *contributions* and *independent expenditures* differently, since a "restriction on the amount of money a person or group can spend on political communication during a campaign necessarily reduces the quantity of expression by restricting the number of issues discussed, the depth of their exploration, and the size of the audience reached"<sup>29</sup> and therefore limits on independent expenditures "represent substantial rather than merely theoretical restraints on the quantity and diversity of political speech"<sup>30</sup>. By contrast, the Court found that a limit on political contributions to a candidate or campaign organization does not represent a direct restraint on political speech,

---

<sup>25</sup> The program established that presidential general election candidates from major parties could receive the full amount authorized by the spending limit, if they agreed to forego raising additional private money. Qualified minor party and independent candidates were to receive a share of the subsidy based on the proportion of the vote received in the prior election. Postelection funds were also available on a proportionate basis for new and minor parties, if the percentage of the vote in the current election entitled them to a larger subsidy than they had received.

<sup>26</sup> In primary election campaigns, the public matching funds would be available based upon the fulfillments of certain fundraising requirements, such as raising \$5,000 in contributions of \$250 or less in at least twenty states. Eligible candidates were to receive public monies on a dollar-for-dollar basis for the first \$250 contributed by an individual. The maximum amount for a candidate to receive under the program was half of the spending limit. The program was funded by a voluntary tax check-off established (established by the Revenue Act of 1971), which enabled individuals to designate \$1 of their tax payment for the Presidential Election Campaign Fund.

<sup>27</sup> *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976).

<sup>28</sup> 90 Stat. 475 (1976).

<sup>29</sup> *Buckley*, 424 U.S. at 19.

<sup>30</sup> *Id.*

instead it “entails only a marginal restriction upon the contributor’s ability to engage in free communication”<sup>31</sup> and such restriction could be justified by the government’s interest in preventing corruption and the appearance of corruption<sup>32</sup>. In accordance with these statements, the Court decided to strike down the limits the FECA and its amendments set on independent expenditures, while the limits on contributions set forth by the Act were upheld against the First Amendment challenge.

Under the newly amended FECA, contributions to federal elections were subject to limitation in both source and size, and were to be fully disclosed. Unions and corporations were not allowed to make such contributions at all. Contributions made solely for the purpose of influencing state or local elections did not have to adhere to the Act’s above mentioned limitations and disclosure requirements; this development led to the increased use of ‘*soft money*’<sup>33</sup>, money donated by individuals, unions and corporations to political parties for party-building and grass-roots activities, which provided an ample loophole to circumvent the FECA’s provisions. Soft money made its way to the federal elections in alarming amounts in the 1980’s and 1990’s, and became a cause for major concern.

Besides the treatment of money as a form of political speech and thus making it worthy of the highest form of First Amendment protection, the distinction between contributions and independent expenditures and the eventual rise of soft money, another major consequence of the Buckley decision was the distinction between ‘*express advocacy*’ and ‘*issue advocacy*’. The Buckley court, to avoid constitutional vagueness, construed the FECA’s disclosure requirements and expenditure limitations narrowly “to apply only to expenditures for communications that in express terms advocate the election or defeat of a clearly identified candidate for federal office”<sup>34</sup>. From this developed the ‘*magic words*’ test, as a sort of boundary separating express advocacy and issue advocacy. Express advocacy, that is advertising using words such as “Elect John Doe” or “Defeat Jane Doe”, was to be funded only through hard money, which of course was subject to the FECA’s limitations<sup>35</sup>. Issue

---

<sup>31</sup> *Id.* at 20-21.

<sup>32</sup> Buckley, 424 U.S. at 26-28.

<sup>33</sup> As opposed to hard money, which means direct contributions to candidates, and as such, subject to the FECA rules, soft money is given to the political parties, and up until the enactment of the BCRA, was unregulated under federal law.

<sup>34</sup> Buckley, 424 U.S. at 44.

<sup>35</sup> Expenditures that expressly advocate the election or defeat of a clearly identified candidate are to be treated as contribution, if the entity that is making the expenditure coordinates with the candidate.

advertising, that is political advertising that avoided the use of such words, could be funded by soft money contributions as well, which also played a part in the enormous increase in the use of soft money in federal elections.

### 2.1.3. The Bipartisan Campaign Reform Act

As public concern grew over the strength and effectiveness of the FECA, especially in light of the large role of soft money donations and the increased use of issue advocacy, Congress considered several campaign finance reform proposals throughout the 1980s and the 1990s, but it was not until 2002 that major legislation followed suit in the form of the Bipartisan Campaign Reform Act - also called the McCain-Feingold Act -, which amended the FECA, the Communications Act of 1934 and other parts of federal law. The Act, which represents the most major change in campaign finance legislation since the 1970s, held as its primary purpose to address the exponentially growing problems posed by soft money and issue advocacy advertising.

The law prohibits national party committees, federal officeholders and candidates from soliciting, receiving, spending, transferring, or directing soft money (funds that are not subject to federal contribution limits and disclosure requirements)<sup>36</sup>. The issue advocacy problem was targeted in a way that would move beyond the “magic words” test put forward by Buckley by establishing a new regulatory standard for express advocacy, defining “electioneering communications” as any broadcast, cable or satellite communications referring to a clearly identified candidate made within sixty days of a general election or thirty days of a primary election and targeting the electorate of the candidate<sup>37</sup>. The law employs an alternative standard as well for any broadcast, cable, or satellite communication that promotes, supports, attacks or opposes a federal candidate and suggests no plausible interpretation other than as an exhortation to vote for or against a candidate. Communications

---

<sup>36</sup> Bipartisan Campaign Reform Act of 2002, 116. Stat. 81 (2002). Recognizing that such an extensive ban on soft money will dramatically reduce the revenues of national party committees, the legislation increased some contribution limits and indexed them for inflation. The aggregate amount of hard money that an individual could contribute to candidates, parties and PACs, was raised to \$95,000 per election cycle (indexed for inflation), and it doubled the aggregate ceiling to \$50,000 (from \$25,000) per election year. The annual limit on contributions to a national party committee was raised to \$25,000 and individual contributions to candidates were raised to \$2,000 (from \$1,000).

<sup>37</sup> *Id.* at §203.

that qualify as electioneering communications could not be funded by corporate or union funds<sup>38</sup>. This aspect of the law came under close scrutiny in *McConnell* and then once again in *Citizens United*, and the consequent Supreme Court decision has largely reshaped this part of the legislation<sup>39</sup>.

The major provisions of the BCRA were upheld by the Supreme Court in *McConnell v. Federal Election Commission* in 2003<sup>40</sup>, and have been subjected to review once again in *Citizens United v. FEC*. While *McConnell* was a favorable decision to BCRA, *Citizens United* served a serious blow to the Act, which will largely affect its efficacy in terms of regulating corporate political spending, one of the main objectives of the law.

## **2.2. The Supreme Court and Campaign Finance Legislation**

The Supreme Court's treatment of campaign finance reform has been less than unequivocal in the past forty years. Starting with its much-contested decision in *Buckley v. Valeo*, the campaign finance jurisdiction of the Court has resulted in a campaign finance regulatory system that – no doubt already flawed by inherent loopholes – could by no means be called effective. The major cases leading up to *Citizens United* continuously shaped and reshaped the legal landscape of campaign finance, until – using Professor Daniel Lowenstein's apt expression – it reminds more of a “patternless mosaic” than anything else<sup>41</sup>.

### **2.2.1. Buckley v. Valeo**

Some of the important consequences of *Buckley* have already been discussed above. The distinction made between contributions and independent expenditures, based on the assumption that “a contribution serves as a general expression of support for the candidate

---

<sup>38</sup> *Id.* at §101.

<sup>39</sup> Besides the above, the BCRA also adopted a ‘millionaire provision’, raising the limits on individual and political party contributions for a Senate candidate whose opponent exceeds a threshold amount based on the number of eligible voters within the state. Other important provisions of the Act included a ban on contribution to candidates and political parties by individuals seventeen years of age and younger, a ban on contribution from foreign nationals, and regulation concerning television advertisement rates.

<sup>40</sup> Immediately after the Act went into effect in March 2002, eleven lawsuits were filed in the U.S. District Court for the District of Columbia.

<sup>41</sup> See: Daniel Hays Lowenstein, *A Patternless Mosaic: Campaign Finance and the First Amendment After Austin*, 21 CAP. U. L. REV. 381, at 382.

and his views, but does not communicate the underlying basis for the support”, became a lasting one<sup>42</sup>. Capping contributions thus is less problematic than capping independent expenditures, which - more than simple gestures of support-, aim to communicate a person’s own ideas. Placing a cap on independent expenditures and thus limiting how much a person can spend independently on a political campaign would necessarily reduce the quantity of expression. This would mean a substantial limitation of political speech<sup>43</sup>, not allowed by the First Amendment according to the Court’s reasoning. The Court did not find the danger of corruption, either actual or apparent, present in the case of independent expenditures, as these are not coordinated with the candidate and can even be counter-effective<sup>44</sup>. The Court also found that the equalizing or level-setting ambition of the legislation apparent in the independent expenditure caps is contrary to the ideas encompassed by the First Amendment: “the concept that government may restrict the speech of some elements of our society in order to enhance the relative voice of others is wholly foreign to the First Amendment”<sup>45</sup> and the “First Amendment’s protection against governmental abridgement of free expression cannot properly be made to depend on a person’s financial ability to engage in public discussion”<sup>46</sup>. These thoughts, as often is the case with Supreme Court decisions, would come back to haunt America for decades more. Both the anticorruption rationale (with regards to independent expenditures) and the equality or antidistortion doctrine had been squarely refuted here by the Court.

The Buckley decision has received both praise and criticism over the years and has served as a dividing line between campaign reform advocates and opponents, making neither party content with the decision in its entirety. Perhaps the most ambivalent part of the decision was the above-detailed distinction between expenditures and contributions. Opponents of campaign finance reform have argued ever since Buckley that contribution

---

<sup>42</sup> As a contribution is more symbolic in nature than an expenditure, its expressive content does not have a direct relation to its quantity or „the quantity of communication by the contributor does not increase perceptibly with the size of his contribution, since the expression rests solely on the undifferentiated, symbolic act of contributing”; therefore a cap on contributions does not affect the nature of the act and as such, does not pose a direct threat to free political speech. Buckley, 424 U.S. at 21.

<sup>43</sup> Buckley, 424 U.S. at 30.

<sup>44</sup> It is worth mentioning, however, that as often is the case, candidates do know rather well (as is expected of them) who makes an independent expenditure on their behalf, even if the expenditure was not directly coordinated with them. In theory and in practice, however, it is quite possible that an independent expenditure could affect adversely a political campaign.

<sup>45</sup> Buckley, 424 U.S. at 49.

<sup>46</sup> *Id.*

limits should be subject to the same treatment and afforded the same level of protection as independent expenditures and thus, should have been and should be struck down. On the other side of the debate, those in favor of limiting the role of money in politics argue that expenditures should not be equated with political speech, and as such, limits on independent expenditures should be upheld.

The dualism that Buckley established in terms of regulating contributions and independent expenditures went on to dominate the case law of campaign finance, and still does so today. As David Cole aptly argues: “Buckley foreshadowed the Court’s subsequent fluctuations; it simultaneously applied both deferential and exacting scrutiny in a single case, upholding all contribution limits while striking down all expenditure limits”<sup>47</sup>.

### 2.2.2. From Bellotti to Beaumont

*First National Bank of Boston v. Bellotti*<sup>48</sup> is important because this is one of the precedents that the Supreme Court prominently reached back to in *Citizens United*. In *Bellotti*, the Court ruled on the constitutionality of a Massachusetts criminal statute that prohibited corporations from making contributions or expenditures in referendums<sup>49</sup>, deciding whether the protection afforded to expenditures by the Buckley decision was also applicable to corporations. The Court held that “the inherent worth of the speech in terms of its capacity for informing the public does not depend upon the identity of its source”<sup>50</sup>, and concentrated on the question from the perspective of the audience, the listeners, treating the rights of the speakers and the rights or interests of the audience as two distinct issues, affording First Amendment protection to speech itself even when it does not directly concern individual expressive rights<sup>51</sup>. Looking

---

<sup>47</sup> David Cole, *First Amendment Antitrust: The End of Laissez-faire in Campaign Finance*, 9 Yale L. & POL’Y REV. 236, 272-273.

<sup>48</sup> *First National Bank of Boston v. Bellotti*, 435 U.S. 765 (1978).

<sup>49</sup> Mass. Gen Laws Ann., ch. 55, § 8. The statute prohibited corporations from making contributions or expenditures “for the purpose of ...influencing or affecting the vote on any question submitted to the voters, other than one materially affecting any of the property, business or assets of the corporation”. The First National Bank of Boston intended to run an ad opposing a referendum on a graduated tax income. As the statute prohibited such expenditures by a corporation, stating that “no question submitted to the voters solely concerning the taxation of the income, property or transactions of individuals shall be deemed materially to affect the property, business or assets of the corporations”, the Bank thought declaratory judgment to invalidate the statute on First Amendment grounds.

<sup>50</sup> *Bellotti*, 435 U.S. at 777.

<sup>51</sup> Thomas W. Joo, *The Modern Corporation and Campaign Finance: Incorporating Corporate Governance Analysis into First Amendment Jurisprudence*, 79 WASH. U. L. Q. 1, at 21.

at it from this perspective, the Court found that speech that otherwise would be under First Amendment protection cannot lose this protection simply because the speaker is a corporation<sup>52</sup>. Holding that legislatures are “constitutionally disqualified from dictating the subjects about which persons may speak and the speakers who may address a public issue”<sup>53</sup>, it dismissed the state’s concerns about sustaining the active role of the individual citizen in the electoral process and preventing the diminution of the citizen’s confidence in government<sup>54</sup>, which according to the state’s reasoning, could be undermined by the undue influence of corporations whose wealth and power may “drown out other points of view”<sup>55</sup>. Thus, the Court reiterated its holding in *Buckley*<sup>56</sup>, and expanded it, in effect granting corporations the same First Amendment rights as to citizens<sup>57</sup>. The Court found the interest in the protection of minority shareholders - whose views may differ from that expressed by the corporation - compelling, but held that minority shareholders are adequately protected by “the procedures of corporate democracy”<sup>58</sup>. The Court therefore decided to strike down the Massachusetts law. The holding was limited by the facts of the case and to referendums, thus the question as to whether the same would apply in candidate elections was not decided.

*Massachusetts Citizens for Life, Inc. v. FEC*<sup>59</sup>, a 1986 case involving expenditure in candidate elections, discussed the use of general treasury funds to endorse candidates. Massachusetts Citizens for Life, Inc. (‘MCFL’), a pro-life advocacy group<sup>60</sup> published a

---

<sup>52</sup> Bellotti, 435 U.S. at 784.

<sup>53</sup> *Id.* at 784-785.

<sup>54</sup> *Id.* at 787-788.

<sup>55</sup> *Id.* at 789.

<sup>56</sup> Buckley, 424 U.S. at 49.

<sup>57</sup> In a footnote, Justice Powell, writing for the majority, reached back to a statement by Chief Justice Waite at the beginning of the oral argument in *Santa Clara County v. Southern Pacific R. Co.*, 118 U.S. 394, 396 (1886): „The court does not wish to hear arguments on the question whether the provision in the Fourteenth Amendment to the Constitution, which forbids a State to deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws, applies to these corporations. We are all of the opinion that it does.” See Bellotti, 435 U.S. at 780, footnote 15: „It has been settled for almost a century that corporations are persons within the meaning of the Fourteenth Amendment.”

For more on Bellotti and the expansion of corporate political power, see: Robert A. G. Monks and Peter Murray, *Is the Supreme Court Determined to Expand Corporate Power?*, The Harvard Law School Forum on Corporate Governance and Financial Regulation, August 25, 2009, at <http://blogs.law.harvard.edu/corpgov/2009/08/25/is-the-supreme-court-determined-to-expand-corporate-power/> (last visited June 29, 2011).

<sup>58</sup> Bellotti, 435 U.S. at 794.

<sup>59</sup> *Massachusetts Citizens for Life, Inc. v. FEC*, 479 U.S. 238 (1986).

<sup>60</sup> MCFL was incorporated in 1973 as a nonprofit, nonstock corporation under Massachusetts law. Its primary purpose is to foster the respect for human life and to defend the right to life of all human beings, born and unborn, through educational, political and other forms of activities, as stated in the articles of its

special edition of its newsletter endorsing particular candidates in the Massachusetts primary elections. This, according to the FEC, violated the expenditure provisions of the FECA<sup>61</sup>. The main question for the Court to decide was whether MCFL could use its general treasury funds in endorsing the candidates or whether it has to revert to the use of separate segregated funds. The Court's answer was that the burden of establishing separate segregated funds was significant in curtailing the corporation's First Amendment rights and that there is no compelling governmental interest to justify such restriction on the freedom of speech. The prohibition on corporate and union treasury funds on political expenditures therefore could only apply to express advocacy, and issue advocacy could still be paid for from the corporation's general treasury.

The Government's main argument, that "direct corporate spending on political activity raises the prospect that resources amassed in the economic marketplace may be used to provide an unfair advantage in the political marketplace"<sup>62</sup> was acknowledged by the Court, adding, however, that "political "free trade" does not necessarily require that all who participate in the political marketplace do so with exactly equal resources"<sup>63</sup>. The Court added that "the resources in the treasury of the business corporation are not an indication of the popular support for the corporation's political ideas. They reflect instead the economically motivated decision of investors and customers. The availability of these resources may make a corporation a formidable political presence, even though the power of the corporation may be no reflection of the power of its ideas"<sup>64</sup>. With this, the Court, besides in some part acknowledging the potentially corruptive force of corporate wealth, raised another concern into the forefront of the discussion: that a corporation's political stance in reality might not mean the unanimous support of all shareholders.

The reasoning that the Court uses is intriguing, for while it partly acknowledges Congress' concern with the unfair deployment of wealth in the political marketplace of ideas<sup>65</sup>, and how corporate spending might not reflect actual support from the shareholders, it

---

incorporation. MCFL did not accept contributions from business corporations or unions, its resources coming solely from voluntary member donations and from fund-raising activities.

<sup>61</sup> 2. U.S.C. § 441b.

<sup>62</sup> Massachusetts Citizens for Life, 479 U.S. at 257.

<sup>63</sup> *Id.*

<sup>64</sup> *Id.* at 258.

<sup>65</sup> "We acknowledge the legitimacy of Congress' concern that organizations that amass great wealth in the economic marketplace not gain unfair advantage in the political marketplace". *Id.* at 263.

also notes that MCFL is not the type of corporation against which such concerns should be directed. In particular, the Court distinguished three features of MCFL that set it apart from other corporations, and which are essential to the holding that MCFL may not constitutionally be bound by § 441b. First, MCFL was formed for “the express purpose of promoting political ideas, and cannot engage in business activities”, thus ensuring that the financial resources reflect true political support<sup>66</sup>. Second, it has no shareholders or other persons affiliated, which means that persons connected with the organization would have no economic disincentive for disassociating with it, upon disagreeing with its political activity<sup>67</sup> and third, MCFL was not established by a business corporation or labor unions, and had a policy not to accept contributions from such entities<sup>68</sup>. It is clear from the above discussion, that the Court’s main concern was not the corruptive force that corporate financial support might bring into the electoral process, but rather the protection of those shareholders whose political ideas are not reflected by the corporation’s spending. This danger not being present in the case of MCFL, the Court decided to uphold the law. This way, ideological nonprofit corporations became exempt from the ban. It remained unclear, however, whether more traditional business organizations would be similarly treated in relation to expenditures in federal elections<sup>69</sup>. It also remained unsettled as to whether besides the corruption rationale there would appear to be two other governmental interests that might deserve similar protection, namely the political equality doctrine or anti-distortion interest<sup>70</sup> and the shareholder protection interest. Both of these arguments would resurface in later cases and are of particular interest to us, as possibly providing another avenue to tackle corporate political spending.

In *Austin v. Michigan State Chamber of Commerce*<sup>71</sup>, a traditional business organization raised a similar issue as in Massachusetts Citizens for Life. Michigan law prohibited corporations from making independent expenditures in state elections, except from separate segregated funds, similarly to federal law<sup>72</sup>. The Michigan State Chamber of

---

<sup>66</sup> *Id.* at 264.

<sup>67</sup> *Id.*

<sup>68</sup> *Id.*

<sup>69</sup> Daniel R. Ortiz, *The First Amendment and the Limits of Campaign Finance Reform* in THE NEW CAMPAIGN FINANCE SOURCEBOOK, supra note 14, at 99.

<sup>70</sup> Throughout the present paper, I shall use the political equality doctrine and the anti-distortion interest expressions interchangeably.

<sup>71</sup> *Austin v. Michigan State Chamber of Commerce*, 494 U.S. 652 (1990).

<sup>72</sup> Mich. Comp. Laws § 169. 54(1) 1979.

Commerce, a nonprofit organization<sup>73</sup>, unsuccessfully challenged the constitutionality of the provision. In its holding, the Court noted that “corporate wealth can unfairly influence elections when it is deployed in the form of independent expenditures”<sup>74</sup> and emphasized that “the mere fact that corporations may accumulate large amounts of wealth is not the justification for §54; rather, the unique state-conferred corporate structure that facilitates the amassing of large treasuries warrants the limit on independent expenditures”<sup>75,76</sup>.

Starting with MCFL, and following suit in *Austin*, the Supreme Court made a slow, but significant departure from *Buckley*, as it chose to raise two other concerns - besides the traditionally acknowledged corruption or quid pro corruption doctrine – into the forefront of the discussion: a concern for the corruptive force of large treasuries amassed with the help of the corporate form and then used in the political process (antidistortion rationale or political equality doctrine) and the shareholder-protection interest<sup>77</sup>.

In *Nixon v. Shrink Missouri Government PAC*<sup>78</sup>, a case concerning a Missouri statute imposing contribution limits, the Court once again upheld campaign finance restrictions (in this case, lower contribution limits set by a Missouri statute) as constitutional. The reason why *Shrink Missouri* is important is not so much the decision itself, but what the Court had laid down about the future of campaign finance reform. The Court essentially lowered the constitutional bar<sup>79</sup> and applied a more relaxed evidentiary standard<sup>80</sup>, but what is even more

---

<sup>73</sup> The Michigan State Chamber of Commerce was a nonprofit organization, comprising at the time of the lawsuit more than 8,000 members, three-quarters of whom were for-profit organizations. The general treasury of the Chamber was funded through annual dues paid by all members. The Chamber’s purposes included, among others, the promotion of economic conditions favorable to private enterprise, the dissemination of information about laws of interest to the business community, the training and education of its members, data collection and investigation of matters of social, civic and economic importance to the State, and making expenditures and contributions for political purposes and the performance of other, lawful political activity. See *Austin*, 494 U.S. at 656.

<sup>74</sup> *Id.* at 660.

<sup>75</sup> *Id.*

<sup>76</sup> In essence, the Court partly reiterated its holding in MCFL, then went on to distinguish the Michigan State Chamber of Commerce from MCFL, stating that the Chamber did not share those three essential characteristics of MCFL that set it apart from other business organizations, therefore the protection afforded there does not apply in this case. See *Austin*, 494 U.S. at 663-664.

<sup>77</sup> This broader view of corruption was based on the grant theory. The “unique state-conferred corporate structure that facilitates the amassing of large treasuries”, which then can be used to “unfairly influence the elections” served as the justification point for upholding the legislation. *Austin*, 494 U.S. at 660. See also: Linda L. Berger, *Of Metaphor, Metonymy, and Corporate Money: Rhetorical Choices in Supreme Court Decisions on Campaign Finance Regulation*, 58 MERCER L. REV. 949, at 978-979.

<sup>78</sup> *Nixon v. Shrink Missouri Government PAC*, 528 U.S. 377 (2000).

<sup>79</sup> The Court applied a standard that, although not clearly defined, was definitely less than strict scrutiny, by requiring that the justification need only be sufficiently important.

significant, it reinforced Austin's expansion beyond the anti-corruption rationale to encompass - however fleetingly - the concern regarding the influence of wealthy corporate donors on the campaign platform<sup>81</sup>, coming close to an equality rationale that had been entirely missing in Buckley.

Shrink Missouri also showed how divided the Court was on this issue, and how all six justices in concurrence and dissent believed, for different reasons and in different ways, that Buckley should be overruled. Justice Stevens' concurrence starts with the following statement: "Money is property; it is not speech"<sup>82</sup> and as such, campaign finance does not touch on the First Amendment in such a way as pure speech does<sup>83</sup> and therefore the protection to be afforded to it is significantly less. Justice Breyer in his concurrence also emphasizes the distinction between speech and campaign money, stating: "...a decision to contribute money to a campaign is a matter of First Amendment concern – not because money *is* speech (it is not); but because it *enables* speech"<sup>84</sup>. Justice Breyer also acknowledged the equalizing force behind campaign finance restrictions as coming close to valid, saying: "by limiting the size of the large contributions, such restrictions aim to democratize the influence that money itself may bring to bear upon the electoral process"<sup>85</sup>, a train of thought that has already appeared in the prior case of Austin v. Michigan State Chamber of Commerce, but had not gained official acceptance in the Court.

Among the dissenters, Justices Scalia, Kennedy and Thomas all thought that the time was ripe to overrule Buckley, which created more confusion and unwanted results than acceptable, but for very different reasons than for the concurring Justices. Justice Kennedy stated that he "would overrule Buckley and then free Congress or state legislatures to attempt some new reform, if, based upon their own considered view of the First Amendment, it is possible to do so. Until any reexamination takes place, however, the existing distortion of

---

<sup>80</sup> Professor Richard L. Hasen argues that the evidentiary burden the Court required in Shrink Missouri was „pretty flimsy”, consisting mostly of newspaper accounts, an affidavit by a Missouri legislator, and the showing of overwhelming voter support for a Missouri campaign finance initiative. See: Richard L. Hasen, *Shrink Missouri, Campaign Finance, and „The Thing That Wouldn't Leave”*, 17 CONST. COMMENT. 483 (2000), at 493-497.

<sup>81</sup> Shrink Missouri, 528 U.S. at 492.

<sup>82</sup> *Id.* at 398.

<sup>83</sup> "The right to use one's own money to hire gladiators, or to fund "speech by proxy", certainly merits significant constitutional protection. These property rights, however, are not entitled to the same protection as the right to say what one pleases". *Id.* at 399.

<sup>84</sup> Shrink Missouri, 528 U.S. at 400.

<sup>85</sup> *Id.* at 401.

speech caused by the halfway house we created in Buckley ought to be eliminated”<sup>86</sup>, leaving open the option that he might support a new system that imposes limits on both expenditures and contributions<sup>87</sup>. Justice Thomas, with whom Justice Scalia joined, would also overrule Buckley, stating that “the analytic foundation of Buckley (...) was tenuous from the very beginning and has only continued to erode in the intervening years”<sup>88</sup>, and therefore is no longer (and maybe never was) able to provide the necessary constitutional protection to political speech. In Justice Thomas’ view, not only expenditure limits are unconstitutional, but the same should be said (and should have been said long ago) about contribution limits as well, because both kind of restrictions, no matter how Buckley distinguished between the two, lead to the same thing: the suppression of political speech<sup>89</sup>.

The heated discussion of *Nixon v. Shrink Missouri* was one that foretold the future. With the enactment of the Bipartisan Campaign Reform Act of 2002, a new set of challenges were bound to follow, especially against the much contested regulation aiming to push back the role of issue advocacy and soft money in national elections<sup>90</sup>. In the form of *McConnell v. Federal Election Commission*, these challenges were taken up and addressed by the Supreme Court.

The Court, in judging the constitutionality of new FECA §323, decided to use the less rigorous standard of review applicable to campaign contributions limits under Buckley, subjecting the limits in question to “closely drawn” scrutiny<sup>91</sup>, as opposed to strict scrutiny<sup>92</sup>. Under this more relaxed, but nevertheless stringent standard, the Court held that the restrictions imposed by §323 were constitutional as contributions, in accordance with the

---

<sup>86</sup> *Id.* at 410.

<sup>87</sup> *Id.*

<sup>88</sup> *Id.* at 412.

<sup>89</sup> *Id.* at 417-418.

<sup>90</sup> FECA §323 (a), prohibiting national party committees and their agents from soliciting, receiving, directing, or spending soft money; and FECA §323(b), preventing the shift of soft money from national to state party committees by prohibiting state and local party committees from using such funds for activities influencing federal elections; FECA §323(d), prohibiting political parties from soliciting and donating funds to tax-exempt organizations that engage in electioneering activities; FECA §323 (e) restricting federal candidates and officeholders from receiving, spending, or soliciting soft money in connection with federal elections and FECA §323 (f) prohibiting state and local candidates from raising and spending soft money to fund advertisements and other public communications that promote the election or defeat of a candidate for federal office.

<sup>91</sup> *Buckley*, 424 U.S. at 25.

<sup>92</sup> The Court, once again, reiterates the holding in *Buckley*, that contribution limits, unlike limits on expenditures, “entail only a marginal restriction upon the contributor’s ability to engage in free communication”. *Buckley*, 424 U.S. at 20.

holding in Buckley, had “only a marginal impact on the ability of contributors, candidates, officeholders and parties to engage in effective political speech”.

The McConnell decision represented another step on the path of Shrink Missouri and Austin, with the Court using a more expanded, more far-reaching view of the corruption rationale<sup>93</sup>, and also giving room for the equalizing force behind campaign finance legislation. Although the McConnell Court claimed to base its decision on Buckley, it is clear that the Court in fact came a very long way from what it held there. This was part of a process that started most notably with Austin, and gained an even stronger foothold in Shrink Missouri. McConnell also ruled on the constitutionality of issue advocacy provisions<sup>94</sup>, and upheld both the disclosure requirements of BCRA and the corporate and labor ban on electioneering communications.

The disclosure requirements set by BCRA § 201 were upheld by the McConnell Court, as well as §203 that treated *coordinated* expenditures as contributions to, or expenditures by a party or candidate. More importantly for us, BCRA §203 also established a prohibition on corporate and labor disbursements for electioneering communications from general treasury funds (previously FECA had a similar ban on express advocacy), that according to the challengers was both overbroad and underinclusive<sup>95</sup>. The Court refuted both counts and upheld the prohibition on corporate and labor disbursements for electioneering communications (even with disclosure), stating that the prohibition did not mean a total ban for these entities, as they are allowed to spend for such advocacy from their PACs<sup>96</sup>. The overbreadth count was refuted on the grounds that the speech in question was the functional

---

<sup>93</sup> Scot J. Zentner, *Revisiting McConnell: Campaign Finance and the Problem of Democracy*, 23 J. L. & POL. 475, at 481 -482.

<sup>94</sup> BCRA §202 amended FECA §315 (a)(7)(C) to provide that disbursements for “electioneering communications” that are coordinated with a party or a candidate will be treated as contributions to, and expenditures by, that party or candidate. BCRA §201 required the disclosure of disbursements for electioneering communications above \$10,000 by an individual in a calendar year. BCRA §203 amended FECA §316 (b)(2) and extended the ban on corporations and labor unions to use their general treasury funds to make a contribution or expenditure in connection with certain federal elections (and thus express advocacy of a federal candidate), to include “any applicable electioneering communication”. Codified as 2 U.S.C. 441b (b)(2).

<sup>95</sup> Overbroad, because the limit on all electioneering communications by labor unions and corporations might apply to otherwise constitutionally protected speech, such as issue advocacy, that mentions a candidate for federal office, and underinclusive, because the ban does not apply to advertising in print media or on the internet, and because it unconstitutionally discriminates in favor of media companies. McConnell, 540 U.S. at 204-209.

<sup>96</sup> McConnell, 540 U.S. at 205-206.

equivalent of express advocacy<sup>97</sup>, but despite holding the restriction facially valid, the question remained open whether true issue ads would fall under the regulation as well<sup>98</sup>.

In *FEC v. Beaumont*<sup>99</sup>, another 2003 case, the Court expanded *McConnell*, stating that even political nonprofit organizations may be barred from making campaign contributions: “(c)orporations’ First Amendment speech and association interests are derived largely from those of their members, and of the public in receiving information. A ban on direct corporate contributions leaves individual members of corporations free to make their own contributions, and deprives the public of little or no material information”<sup>100</sup>.

### 2.2.3. The Second Coming of *Buckley*<sup>101</sup>

All is well if it ends well...but not so fast. With a quick U-turn of the mind, the Court backed off on *McConnell* in *Federal Election Comm’n v. Wisconsin Right to Life*<sup>102,103</sup>. The issue in *Federal Election Comm’n v. Wisconsin Right to Life* was once again Section 203 of the BCRA<sup>104</sup>, and the case involved just the type of as-applied challenge that the Court in *McConnell* foresaw<sup>105</sup>. Wisconsin Right to Life, Inc. (‘WRTL’), a nonprofit advocacy organization ran three broadcast ads urging voters to “call Senator Feingold” and protest against the Senate’s filibuster of judicial nominees. The ads were financed from the general treasury of the corporation and were to be broadcast 30 days within the Wisconsin primary, thus falling under the prohibition imposed by BCRA Section 203, prompting the organization to seek declaratory judgment. The main question to decide was whether the ads proposed by WRTL constituted express advocacy or its equivalent, in which case *McConnell* applies, or

---

<sup>97</sup> *Id.* at 204-205, 206.

<sup>98</sup> *Id.* at 206.

<sup>99</sup> *FEC v. Beaumont*, 539 U.S. 146 (2003).

<sup>100</sup> *Id.* at 161.

<sup>101</sup> Hasen, *supra* note 80, at 868.

<sup>102</sup> The deferential decade actually ended a year before Wisconsin Right to Life, with *Randall v. Sorrell*, 548 U.S. 230 (2006), in which the Court returned to its pre-*McConnell* line of jurisprudence. See: Bradley Smith, *supra* note 11, at 891. See also: Richard Briffault, *WRTL and Randall: The Roberts Court and the Unsettling of Campaign Finance Law*, 68 OHIO ST. L. J. 807, 807, and Richard L. Hasen: *The Newer Incoherence: Competition, Social Science, and Balancing in Campaign Finance Law After Randall v. Sorrell*, 68 OHIO ST. L. J. 849, 852.

<sup>103</sup> *Federal Election Commission v. Wisconsin Right to Life, Inc.*, 551 U.S. 449 (2007).

<sup>104</sup> Section 203 of the BCRA, making it a federal crime for any corporation to broadcast, shortly before an election, any communication that names a federal candidate for elected office and is targeted for the electorate.

<sup>105</sup> *Wisconsin Right to Life*, 551 U.S. at 456.

whether they can be considered true issue ads, in which case the government has to prove that banning such ads in the time period stated is narrowly tailored to serve a compelling governmental interest<sup>106</sup>.

The Court, contrary to the government's contention, determined that the Court in *McConnell* dealt only with a facial challenge, and therefore as-applied challenges were permitted<sup>107</sup>, and that *McConnell* adopted no constitutional test that could serve as a standard for future as-applied challenges<sup>108</sup>. Indeed, the Court found that an ad is the functional equivalent of express advocacy "only if the ad is susceptible of no reasonable interpretation other than as an appeal to vote for or against a specific candidate"<sup>109</sup>, and the WRTL ads did not fall under this description, therefore BCRA § 203 could only be applied to them if the government were able to show that the regulation was narrowly tailored to further a compelling interest<sup>110</sup>. The Court held that the government failed in this task<sup>111</sup>, as neither the quid-pro-quo corruption rationale<sup>112</sup>, nor the "different type of corruption" argument<sup>113</sup> could apply in this case<sup>114</sup>. As Professor Richard Briffault commented, the decisions in *Randall* and *WRTL* marked the end of a decade-long stride of pro-regulatory decisions by the Court<sup>115</sup>.

---

<sup>106</sup> *Wisconsin Right to Life*, 551 U.S. at 464-465.

<sup>107</sup> See: Richard Briffault, *supra* note 102, at 807.

<sup>108</sup> The FEC contended that, according to *McConnell*, the determination as to whether an ad is the functional equivalent of express advocacy depends on whether the ad is intended to influence elections and has such an effect. The Court refused this argument, stating that „an intent-based test would chill core political speech by opening a door to a trial on every ad within the terms of § 203”. *Wisconsin Right to Life*, 551 U.S. at 466-467, also at 468.

<sup>109</sup> *Id.* at 469-470.

<sup>110</sup> *Id.* at 476.

<sup>111</sup> „This Court has never recognized a compelling interest in regulating ads, like *WTLR*'s, that are neither express advocacy nor its functional equivalent”. *Id.*

<sup>112</sup> The Court refused to find the *WRTL* ads the equivalent of express advocacy, and as such, contributions, holding that „(T)o equate *WRTL*'s ads with contributions is to ignore their value as political speech”. *Id.* at 479.

<sup>113</sup> This would mean the anti-distortion or political equality doctrine. But equality being a dirty, dirty – if not blasphemous actually - word in campaign finance case law, the Court preferred instead to use the “different kind of corruption” expression, so as to lessen the suggestion. Anything with the word corruption (strictly quid pro quo though! – in other words: outright bribery) gets a free pass. Anything with the word equality: you shall not pass.

<sup>114</sup> The Court here alludes to the corrosive and distorting effects of immense aggregations of wealth accumulated with the help of the corporate form, invoked by *Austin*, and *McConnell*, which argument does not hold its ground in this case, as this interest does not reach beyond campaign speech; if it did, it would go against the holding in *Bellotti*, that stated that the corporate identity of the speaker does not strip corporations of all free speech rights. *Wisconsin Right to Life*, 551 U.S. at 479.

<sup>115</sup> The last case in which the anti-regulatory side prevailed being *Colorado Republican Federal Campaign Committee v. FEC*, 518 U.S. 604 (1996). See Briffault, *supra* note 102, 808. *Nixon v. Shrink Missouri* (2000), *FEC v. Colorado Republican Federal Campaign Committee* (2001), *FEC v. Beaumont* (2003) and *McConnell v. FEC* (2003), or the “New Deference Quartet”, all represented a victory for the pro-regulatory

Although Chief Justice Roberts put an emphasis on distinguishing Wisconsin from McConnell, rather than overruling the prior case, this stance failed to convince the other justices. The concurring justices, Justice Alito and Justice Scalia both alluded to the necessity of overruling McConnell<sup>116</sup>, which was a departure from the course set by Buckley, while the dissenting justices, Justices Souter, Stevens, Ginsburg, and Breyer interpreted Wisconsin as having essentially overruled McConnell<sup>117</sup>.

Austin, Shrink and McConnell completed the cycle of confusion that followed in the steps of Buckley with the main question becoming: when was the Court true to Buckley, prior to these cases, or with them? Those keen on campaign finance reform celebrated Austin and McConnell, whereas those opposing regulation in this area deemed them a constitutional mistake, a detour from the once (or still?) sacred course set by Buckley; a course that by now has become so meddled and unclear that in all fairness the only thing both sides seemed to agree on was that the time was ripe for Buckley to be cast away, if for distinct reasons.

### 3. Citizens United: A(n Old) New Era Begins?

In January 2008, Citizens United, a non-profit corporation produced a film entitled *Hillary: The Movie*, a 90-minute documentary about then-Senator Hillary Clinton, a candidate in the Democratic Party's 2008 Presidential primary elections. Hillary presents a critical view of the candidate, mentioning her by name, and using interviews with political commentators, and others. The movie was released both in theaters and on DVD, and Citizens United planned to release it through video-on-demand too<sup>118</sup>. To promote the on-demand viewing of Hillary, Citizens United also produced two 10-second ads, and one 30-second ad for the documentary. The ads include a short statement about the candidate, followed by the name of the movie and its website address.

---

side. See: Richard L. Hasen, *Rethinking the Constitutionality of Contribution and Expenditure Limits in Ballot Measure Campaigns*, 78 S. CAL. L. REV. 885, at 886 (2005).

<sup>116</sup> Wisconsin Right to Life, 551 U.S. at 483, Justice Alito concurring. Justice Scalia, with whom Justice Kennedy and Justice Thomas join in concurrence, at 484, 499-500.

<sup>117</sup> Wisconsin Right to Life, 551 U.S. at 504.

<sup>118</sup> Video-on-demand enables digital cable subscribers to select programs from various menus. Some programs require the viewer to pay a small fee, but Hillary was to be available free of charge to the viewers. Selected programs can be saved and viewed, paused and restarted at any time.

Citizens United anticipated that the film and the ads would fall under BCRA §441b's ban on corporate-funded independent expenditures, and thus the corporation would face civil and criminal penalties. Therefore in December 2007, Citizens United sought declaratory and injunctive relief against the FEC, arguing that §441b is unconstitutional as applied to Hillary as well as the disclosure and disclaimer provisions of the BCRA<sup>119</sup>.

Before the Supreme Court, Citizens United argued that the decision could be decided on narrower grounds, contending that §441b does not apply to Hillary, as the film does not qualify as electioneering communication<sup>120</sup>. The Court refuted this argument, as well as the argument that Hillary may not fall under §441b because it is not the functional equivalent of express advocacy<sup>121</sup>. Citizens United further argued that §441b should be invalidated as applied to movies shown through video-on-demand, as that type of delivery system has a lower risk of distorting the political process than do television ads. The Court found this line of argument inapplicable, stating that it would fall outside the Court's authority to decide which means of communication should be preferred or disfavored<sup>122</sup>. Citizens United also contended that the Court should carve out an exception to §441b exception ban for nonprofit corporate political speech funded mostly by individuals<sup>123</sup>. This contention, once again, found no acceptance by the Court, as Citizens United received some of its donations from corporate entities<sup>124</sup>.

---

<sup>119</sup> BCRA §§201 and 311.

<sup>120</sup> BCRA §441b(b)(2). Citizens United contended that §441b does not cover Hillary as the film doesn't qualify as electioneering communication, because as a video-on-demand release, and as such, a cable communication, it would not qualify as „publicly distributed”, as in most cases, it would be seen only by a single household as opposed to the required 50,000 or more (11C.F.R. §100.20 (a)(2). C.F.R. §100.29 (b)(3)(ii) and §§ 100.29 (b)(7)(i)(G) and (ii) state, however, that the number of people who can receive a cable transmission shall be determined by the number of cable subscribers in the relevant area. The cable video-on-demand system in question had 34.5 million subscribers nationwide.

<sup>121</sup> McConnell stated that §441b(b)(2)'s definition of an electioneering communication was facially constitutional as long as it restricted speech that was the functional equivalent of express advocacy. *See* McConnell, 540 U.S. at 206.

WRTL found that a communication is the functional equivalent of express advocacy only if it is susceptible of no reasonable interpretation other than as an appeal to vote for or against a specific candidate. *See* WRTL, 551 U.S. at 469-470. Applying this standard, the Court found Hillary to be the equivalent of express advocacy, stating that the documentary is essentially “a feature-length negative advertisement that urges viewers to vote against Senator Clinton for President”. *See* Citizens United v. FEC, 130 S.Ct. at 890.

<sup>122</sup> *Id.* at 890-891.

<sup>123</sup> This alternative was also supported by the Government, as a means to avoid reconsidering Austin.

<sup>124</sup> Citizens United, 130 S. Ct. at 891-892.

Thus, the Court came to the conclusion that *Citizens United v. FEC* cannot be decided on a narrower ground “without chilling political speech”<sup>125</sup>, a motif that stretches along the entire case. The question of reconsidering - and eventually overruling - *Austin* and the relevant part of *McConnell* – was roused by the fact that *Citizens United* stipulated to dismiss count 5 of its complaint which raised a facial challenge to §441b. This was also decided in the affirmative by the Court, for similar reasons<sup>126</sup>.

“More speech, not less, is the governing rule”<sup>127</sup>. This quotation sums up neatly the majority’s approach to the case at hand. The Court found §441b’s ban on political speech funded by corporate general treasuries as an outright ban on speech itself<sup>128</sup>, despite the PAC exception<sup>129</sup>, stating that “speech restrictions based on the identity of the speaker are all too often simply a means to control content”<sup>130</sup>. Citing *Buckley* and *Bellotti*<sup>131</sup>, the Court stated that the corporate identity of the speaker should not warrant a lesser First Amendment protection<sup>132</sup>. Treating §441b as an outright ban on speech – and not a source, or a time, place and manner restriction as the dissent would suggest<sup>133</sup> paved the way to overruling *Austin* and the relevant part of *McConnell*, and served as one of the major pillars of the decision, together with a heavy reliance on *Buckley* and even more so on *Bellotti*, to find support for affording corporations the same treatment in terms of First Amendment speech rights as individuals<sup>134</sup>.

*Austin* came under heavy criticism from the majority for upholding a direct restriction on corporate speech and thus affording different treatment to corporations and individuals in terms of political speech, and for introducing a new governmental interest, the antidistortion rationale (the distortive effects of wealth amassed in the economic marketplace entering the political marketplace)<sup>135</sup> as a compelling interest to justify the restrictions. The Court referred

---

<sup>125</sup> *Id.* at 892.

<sup>126</sup> *Citizens United*, 130 S. Ct. at 892-896.

<sup>127</sup> *Id.* at 911.

<sup>128</sup> *Id.* at 897.

<sup>129</sup> *Id.* at 897-898. The Court found the Pac exemption not satisfying enough to protect First Amendment speech, stating that the creation and administration of PACs for corporation is burdensome and expensive, thus the exemption does not alleviate the burden placed on corporate speech by the statute.

<sup>130</sup> *Id.* at 899.

<sup>131</sup> *Buckley* did not consider expressly §610’s separate ban on corporate and labor union independent expenditures. *See id.* at 901-902.

<sup>132</sup> *Id.* at 902-903.

<sup>133</sup> *Id.* at 943.

<sup>134</sup> *Id.* at 899-902.

<sup>135</sup> *Austin*, 494 U.S. at 660.

to Buckley's famous stance against equalizing the voices in the political sphere<sup>136</sup>, stating that "Austin interferes with the "open marketplace" of ideas protected by the First Amendment"<sup>137</sup>. The other arguments introduced by the Government were found equally troublesome by the Court, namely the anticorruption interest and the shareholder-protection interest<sup>138</sup>. Referring to Buckley, the Court stated that placing a ban on independent expenditures could not be justified by an interest in preventing corruption and the appearance of corruption<sup>139</sup>. The scope of corruption was also interpreted in the limited sense, meaning only quid pro quo corruption, and not the appearance of influence, or access, which according to the Court "will not cause the electorate to lose faith in our democracy"<sup>140</sup>. In other words., anything other than outright bribery would not matter. Setting aside the Bellotti footnote that left open the possibility for Congress to demonstrate that there is a danger of real or apparent corruption in corporate independent expenditures<sup>141</sup>, the Court concluded that "independent expenditures, including those made by corporations, do not give rise to corruption or the appearance of corruption"<sup>142</sup>. The shareholder-protection concern raised by the Government was also quickly rebuffed, and with little concern. The Court found "little evidence of abuse that cannot be corrected by shareholders "through the procedures of corporate democracy"<sup>143</sup>.

Thus Austin and the relevant parts of the McConnell decision were overruled by the Court's majority, finding Austin "undermined by experience since its announcement"<sup>144</sup>, and reaffirming the principle established by Buckley and Bellotti that "(G)overnment may not suppress political speech on the basis of the speaker's corporate identity"<sup>145</sup>. A small consolation, if any at all, but the disclosure, and disclaimer provisions of BCRA were upheld by the Court, as applied to Hillary the movie and its ads<sup>146</sup>.

Citizens United served a crushing blow to campaign finance reform, the future of which, following a rocky past, does not seem altogether promising. The majority's decision in

---

<sup>136</sup> Buckley, 424 U.S. at 48-49.

<sup>137</sup> Citizens United, 130 S. Ct. at 906.

<sup>138</sup> *Id.* at 904-905.

<sup>139</sup> Citizens United, 130 S. Ct. at 908-909.

<sup>140</sup> *Id.* at 910.

<sup>141</sup> Bellotti, 435 U.S. at 788.

<sup>142</sup> Citizens United, 130 S. Ct. at 909. The Court, among others, made mention of the McConnell record, which despite its length, failed to contain any direct evidence of votes being exchanged for expenditures, and used this lack of evidence in support of its ruling. *See id.* at 910-911.

<sup>143</sup> *Id.* at 911, Bellotti, 435 U.S. at 794.

<sup>144</sup> Citizens United, 130 S. Ct. at 911.

<sup>145</sup> *Id.* at 913.

<sup>146</sup> *Id.* 913-916.

Citizens United flies in the face of three major interests that have supported campaign finance legislation in the past: the anticorruption interest, the antidistortion rationale, and the shareholder protection interest. All of these three rationales have in essence been refuted by the Court in Citizens United (although frankly, if ever one rationale would have stood a chance out of these three, it would have been the anticorruption one). The basic premise of the majority opinion was that the First Amendment does not permit distinctions based on the identity of the speaker, in this case: corporations.

There are several flaws with the majority's reasoning in terms of these three interests. Treating §441b as an outright ban on speech is not correct, as the ban operates more as a time, place and manner or source restriction<sup>147</sup>. Citizens United could have financed Hillary through its PAC, and could have spent unrestricted amounts of money to broadcast the movie prior to the 30 days before the last primary election. These exceptions go contrary to the claim that §441b is a total ban on corporate speech. Setting up and administering a separate PAC may indeed be costly and inconvenient, but if there is a sufficiently compelling governmental interest to justify a restriction such as §441b, as indeed it was found in McConnell, then this burden has to borne, and the price of maintaining a PAC might be a price worthy of paying in a democracy<sup>148</sup>. At the same time, it is true that such a restriction might place an unreasonable burden on closely-held, or one-person corporations, but as Justice Stevens suggests, such corporations may in fact place an ad in their own name, instead of that of the corporation.

#### 4. Beyond Citizens United

It is clear that the clash that characterized the post-Buckley campaign finance decisions lives on, as the concurring and dissenting opinions testify<sup>149</sup>, the Court being markedly divided on all issues, and in fact leaving very little common ground for the justices on the two sides of

---

<sup>147</sup> See *supra* note 133. As a matter of source, Citizens United could have used the funds in its PAC to finance the movie and the ads. As a matter of time, place and manner restriction, Citizens United could have run the movie at any time prior to the 30 days preceding the primary elections.

<sup>148</sup> As the dissent points it out, several corporations have expressed a commitment to support exactly the type of legislation that is now being erased by Citizens United, mainly for fear of having to spend increasing amounts of money on elections to gain access to office holders, whereby independent expenditures, or contributions would serve as a type of implicit tax. See *id.* at 973.

<sup>149</sup> Chief Justice Roberts, with whom Justice Alito joins, wrote separately to address the issue of stare decisis, and judicial restraint. Justice Scalia wrote in concurrence to address Justice Stevens' dissent. Justice Stevens, with whom Justice Ginsburg, Justice Breyer and Justice Sotomayor join, concurred in part, and dissented in part with the Court's decision.

the debate. The Court left little footing for future campaign finance legislation with Citizens United, since the antidistortion rationale, and even to a certain extent the quid pro quo corruption or the appearance of corruption interest, as well as the shareholder-protection rationale have been deemed unfit to justify such restriction. In terms of corporate speech, the distinction between individuals and corporations has been practically erased, despite previously allowed distinctions between the two. Corporations are now allowed to finance political speech through their general treasury funds, without the need to resort to establishing segregated funds.

For a long time to come, there will be much debate on whether Citizens United was rightly decided or not. The author of this Article would argue, as many others have and will, that it was not. The Court's selective treatment of campaign finance jurisprudence disregards decades of settled law, basing its decision mostly on Buckley and Bellotti and applying a laissez-faire approach with regards to regulating the political marketplace that fails to take account of the realities of both the corporate world and American politics. Its "more speech, not less" rule, paired with a narrow view of quid pro quo corruption, and a blatant disregard for other time-honored rationales in campaign finance jurisprudence such as the antidistortion interest and the shareholder-protection interest, will result in speech that might indeed be more for the few who can afford access to it. Whether this fits in with the vision the Founding Fathers and consequent generations – including the present one – have formed of a community of citizens working together and participating on equal grounds in the political process is a question that needs to be settled and with urgency.

What it eventually comes down to is what role corporations may occupy in the political process: should they be afforded the same rights in terms of the First Amendment as natural persons? How can their role in the political process be reconciled with the anticorruption rationale, the political equality doctrine and the shareholder-protection interest? How can the open marketplace of ideas, this long-cherished doctrine of First Amendment jurisprudence be reconciled with the distorting effect of corporate wealth on political campaign on the one hand, or restricting corporate entities' free speech rights on the other? These questions merit further examination and shall form the subject of a separate paper.

*Rixer Ádám tanszékvezető egyetemi docens,  
Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar  
Közigazgatási Jogi Tanszék*

## A helyi igazgatás egyes kérdései Oroszországban

### 1. Oroszország általános jellemzése

Területét tekintve Oroszország a világ legnagyobb országa;<sup>1</sup> a Föld területének 10 százalékát foglalja el. Oroszországhoz tartozik a törzsterülettől Litvánia közbeékelődésével elválasztott Kalinyingrádi terület (korábban Königsberg) is, ami Kelet- Poroszország részét képezte.

Oroszország népessége mintegy 142.000.000 fő, ennek 73 százaléka városi. A jelenlegi problémák között feltétlenül említést érdemel az elöregedés; 2008-ig Oroszország – mintegy húsz éven keresztül - majdnem évi 1.000.000 fő veszteséget könyvelhetett el, azzal, hogy a férfiak születéskor várható életkora egész Európában itt (volt) a legalacsonyabb. A népesség elöregedése még az olyan – a külső-belső migráció kedvezményezettjének tekintett – települések esetében is egyre komolyabb munkaerő-piaci, illetve a nyugdíj- és szociális rendszer fenntarthatóságával stb. összefüggő nehézségeket okoz, mint Moszkva.<sup>2</sup> A lakosság  $\frac{3}{4}$ -e Európában él, így az ország népsűrűsége 8,5 fő/ km<sup>2</sup>, az ázsiai területek ritkán lakosságának következtében. A népesség 80 százalékát az oroszok alkotják, ám nem elhanyagolható körülmény – azaz a közigazgatási területbeosztást is jelentősen befolyásoló tény -, hogy a Föderáció területén 128 nép, népcsoport, illetve etnikum él.<sup>3</sup> Közülük a legnépesebbek: tatárok 4 százalék, ukránok 2 százalék, baskírok 1,2 százalék, csuvasok 1,1 százalék. Az utóbbi években egyre jelentősebb a kínai bevándorlás, melynek mértékéről rendkívül ellentmondásosak az adatok. Az ország hivatalos nyelve az orosz. Egyéb beszélt nyelvek: avar, csecsen, baskír, burját, tatár, jakut, udmurt, komi, mari, mordvin, karéli, kalmük, kabart. Azonban a megkülönböztetés gyakran nem is az etnikai jellemzők, hanem az

---

<sup>1</sup> 17 075 400 km<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Irina Molodikova – Alla Makhrova: Ageing population in Moscow: Does the capital city suffer differently from the rest of Russia? In: Zoltán Kovács (szerk.): Challenges of Ageing in Villages and Cities: The Central European Experience. Department of Economic and Social Geography – JATE, Szeged, 2010. 87. o.

<sup>3</sup> Heka László: A szláv államok jogrendszerei. JATEPRESS, Szeged, 2008. 96. o.

alapján történik, hogy az illető népcsoport – vallását tekintve - ortodox-e vagy sem.<sup>4</sup> A vallási hovatartozásnak magára a közigazgatási területbeosztásra is van némi – közvetett – hatása.<sup>5</sup>

### 1.1. A politikai változások hatásmechanizmusa Oroszországban

Az 1990-es évek társadalmi helyzetét, „klímáját” a hatalommal szembeni várakozások határozták meg, melyek elsősorban a stabilizációra vonatkoztak.<sup>6</sup> Ez a sajátos orosz viszonyok között jelentette-jelenti egyrészt a 1) a központi hatalom megerősödésére, egyfajta konszolidációjára vonatkozó igényt, értve ez alatt a hatalom demonstrálását, a széttagoltság és szeparatizmus felszámolását is; másrészt 2) – a hatékony állami működésből is adódóan – a „lassúság és hanyagság alapjaira épült” közigazgatás radikális átalakítását;<sup>7</sup> továbbá 3) az újonnan megszerzett alapvető szabadságjogok intézményes tartalmának és határainak új társadalmi közmegegyezésekben történő kijelölését. Mindehhez fontos hozzáfűznünk, hogy az átlagos orosz polgár – mind az általános gazdasági helyzetre, mind pedig saját társadalmi szerepvállalására vonatkozó - elképzelései, illetve igényei mind a mai napig erőteljesen paternalisztikus elemeket hordoznak.<sup>8</sup> Ez a világkép egyszerre igényli a hatalom érzékelhető jelenlétét a mindennapi élet valamennyi lényeges területén, s emellett ugyanezt a hatalmat „távolinak és idegennek” látja,<sup>9</sup> elvetve az érdemi azonosulás lehetőségét.

## 2. Az orosz államszervezet főbb jellegzetességei

Az Oroszországi Föderáció csak hosszú küzdelem után tudta megalkotni és elfogadtatni első demokratikus alkotmányát. A politikai és ideológiai megosztottság, valamint Oroszország föderatív állami szerkezete okozták a több évig elhúzódó válságot (az ország egyes részei nem

---

<sup>4</sup> A nem orosz és nem ortodox népek számos finn és török- tatár eredetű, Oroszország északi, központi és keleti részén szétszóródott néptörödékeket foglalnak magukban. A lakosság 55 százaléka ortodox, 18 százaléka muzulmán (csecsenek, ingusok), 10 százaléka protestáns, 7 százaléka katolikus és 5 százaléka zsidó. Lásd.: R. Milner – Gulland - N. Dejevsky: Az orosz világ atlasza. Helikon Kiadó, Budapest, 2000. 207. o.

<sup>5</sup> Erre nézve lásd részletesebben: N. V. Volodina: Právovüje szisztémü goszudarsztvennovo konfesszionalnüh otnosenijj. Moszkva, 2009.

<sup>6</sup> Irina Glebova: Hogyan boldogult Oroszország a demokráciával? Jegyzetek az orosz politikai kultúráról, hatalomról és társadalomról. Russica Pannonica, Budapest, 2008. 123. o.

<sup>7</sup> Lásd részletesebben: V. Gel'man, S. Ryzhenkov, E. Belokurova, N. Borisova: Avtonomija ili Kontrol'? Szentpétervár, Letnii Sad, 2002.

<sup>8</sup> Irina Glebova i. m. 123. o.

<sup>9</sup> Irina Glebova i. m. 124. o.; továbbá Kavelin K. D.: Gondolkodásunk felépítése. Történelem- és kultúrfilozófiai tanulmányok (Nas umsztvennij sztroj. Sztatyjipo filozofii isztorii is kulturi). Moszkva, 1989. 436-440. o.

is vettek részt az alkotmány létrehozásának folyamatában, Csecsenföld pedig 1991-ben kinyilvánította függetlenségét).<sup>10</sup>

Az alapokmány szerint az Oroszországi Föderáció elnöki szövetségi köztársaság (félprezidenciális állam), amelynek köztársasági elnökét a nép közvetlenül választja négy esztendőre. Az elnök súlyát – egyebek mellett – az adja, hogy ő tesz javaslatot a miniszterelnök személyére, illetve vétőjoggal rendelkezik a törvények elfogadása során.<sup>11</sup>

A törvényhozó és képviseleti szerv a kétkamarás Szövetségi Gyűlés (Federalnoje Szobranyje), amelyet a Szövetségi Tanács (a föderáció minden jogalánya két képviselőt küld) és az Állami Duma (négy évre megválasztott 450 képviselője) alkotják. A végrehajtó hatalmat a kormány gyakorolja,<sup>12</sup> amely az elnökből, elnökhelyettesből és a szövetségi miniszterekből áll.<sup>13</sup> Az Orosz Föderáció elnöke határozza meg, hogy pontosan mennyi és milyen szövetségi minisztérium, illetve szövetségi bizottság alakuljon, és kinevezi a minisztereket és a tagokat.<sup>14</sup> Jelenleg (2011 januárja) Oroszországban 18 szövetségi minisztérium működik, melyek a miniszterek vezetése alatt állnak. A miniszter rendeletet és utasítást adhat ki minden olyan kérdésben, amely az általa vezetett minisztérium hatáskörébe tartozik. A minisztériumon belül ún. *testületi ülés* is működik, melynek tagja a miniszter, a miniszter helyettesei és a miniszter által meghatározott vezető beosztású tisztségviselők. A testület ülésein megvizsgálják a minisztérium hatáskörébe tartozó legfontosabb kérdéseket, melyekről határozattal döntenek.

<sup>10</sup> Heka László i. m. 96. o.

<sup>11</sup> Az Orosz Föderáció Alkotmánya 83-89. szakaszai alapján az elnök pl. meghatározza az állam bel- és külpolitikájának alapvető irányait; képviseli az államot; az Állami Duma egyetértésével kinevezi a kormány elnökét; joga van elnökölni a kormány ülésein; dönt a kormány lemondásáról; jelöltet terjeszt az Állami Duma elé a Központi Bank elnöki tisztére; előterjeszti a tisztség alóli felmentést; a kormány elnökének javaslatára kinevezi és felmenti a kormányelnök helyetteseit és a szövetségi minisztereket; jelöltet állít a Szövetségi Tanács elé az Alkotmánybíróság, Legfelsőbb Bíróság, Legfelsőbb Választottbíróság bírói tisztségeire, a legfőbb ügyész tisztségére, illetve tisztségéből való felmentésre; kinevezi a többi szövetségi bíróság bíróját; létrehozza és vezeti a Biztonsági Tanácsot; kinevezi és felmenti meghatalmazott képviselőit, Fegyveres Erők legfelsőbb parancsnokságát, diplomáciai képviselőket; népszavazást ír ki; törvénytervezeteket terjeszt az Állami Duma elé; aláírja a nemzetközi szerződéseket és a megerősített okmányokat; a Fegyveres Erők főparancsnoka; hadiállapotot és rendkívüli állapotot vezethet be; és - egyebek mellett - dönt az állampolgárság és a menedékjog kérdéseiről.

<sup>12</sup> A kormány elnökét az államfő az Állami Duma hozzájárulásával, az elnökhelyetteseket és a minisztereket a kormányfő javaslatára nevezi ki. A kormány az Állami Duma elé terjeszti a szövetségi költségvetést, és biztosítja annak végrehajtását, amiről beszámolót is kell készítenie; kezeli a szövetségi tulajdont; intézkedik a külpolitika megvalósításáról; gyakorolja az alkotmány, a szövetségi törvények és az államfő által ráruházott más jogosítványokat. A kormány határozatait és rendeleteit az Orosz Föderáció egész területén végre kell hajtani. Az Állami Duma kifejezheti a kormánnyal szembeni bizalmatlanságát összes képviselőjének szavazattöbbségével. Az erről szóló határozatot megküldik az államfőnek, mert ő jogosult bejelenteni a kormány lemondását, illetve dönthet úgy is, hogy nem ért egyet a határozattal. Ha a Duma három hónapon belül ismételen bizalmatlanságát fejezi ki, az elnök vagy bejelenti a kormány lemondását, vagy feloszlatja a Dumát.

<sup>13</sup> Az Oroszországi Föderáció Alkotmányának 110. §-a

<sup>14</sup> <http://www.gov.ru/main/ministry/isp-vlast44.html> (2011. január)

Az Oroszországi Föderáció 1993-ban elfogadott Alkotmánya szerint egyenjogú alkotóelemekből áll, melyeket összefoglalóan a Föderáció alanyainak vagy szubjektumainak neveznek. Ezek száma az alapításkor 89 volt, 2008. március 1-jére az összevonások után 83-ra csökkent. Az Alkotmány rendelkezik a helyi önkormányzatokról is, a szubjektumok ennek megfelelően önkormányzati területi egységekre oszlanak. Az ország hatalmas területe és a föderáció alanyainak nagy száma miatt a fentiekén kívül több más területi beosztás létezik igazgatási, gazdasági és statisztikai célból. 2000-ben az Oroszországi Föderáció elnöke *pl.* egy rendeletben a föderáció alanyait 7 szövetségi körzetbe osztotta be,<sup>15</sup> melyek az elnök által kinevezett, ún. meghatalmazott képviselők tevékenységi területét jelölik ki. E köztisztviselők az elnöki adminisztrációhoz tartoznak, feladatuk az elnök alkotmányos feladatainak ellátását biztosítani szövetségi körzetük területén. Az Orosz Föderáció jogalanyainak területén kivétel nélkül megtalálhatjuk az elnöki hatáskörök képviseletét,<sup>16</sup> melynek kifejezett célja, hogy egységes legyen az állami politika. Ezen képviselők (képviseletek) kapcsolatot tartanak fenn a végrehajtó hatalom szerveivel, az önkormányzati szervekkel, állami és társadalmi szervezetekkel. Ellenőrzik és közreműködnek az elnöki rendeletek és rendelkezések végrehajtásában; koordinálják a szövetségi végrehajtó hatalom szerveinek területi kirendeltségeit.

Oroszország föderatív felépítése 2011. január 1-én:

1. 21 köztársaság (республика)
2. 9 határterület (край)
3. 46 terület (область)
4. 2 szövetségi jelentőségű város (город федерального значения) - Moszkva,<sup>17</sup> Szentpétervár
5. 1 autonóm terület (автономная область)<sup>18</sup>
6. 4 autonóm körzet (автономный округ)

Ezek a szubjektumok néhány apró eltéréssel megfelelnek az OSZFSZK (Oroszországi Szovjet Föderatív Szocialista Köztársaság) megelőző területi közigazgatási egységeinek.<sup>19</sup> Az

<sup>15</sup> [http://hu.wikipedia.org/wiki/Oroszorsz%C3%A1g\\_k%C3%B6zigazgat%C3%A1si\\_beoszt%C3%A1sa](http://hu.wikipedia.org/wiki/Oroszorsz%C3%A1g_k%C3%B6zigazgat%C3%A1si_beoszt%C3%A1sa)

<sup>16</sup> A. P. Alehin, A. A. Karmolickij, J. M. Kozlov: *Adminisztratívnoje pravo Rosszjiszkoj Federacii*. Moszkva 1996. 137. o.

<sup>17</sup> Moszkva jelentőségét, minden szempontból kiugró szerepét mutatják az olyan adatok is, mint például az a tény, hogy népessége – az agglomerációéval együtt – Oroszország teljes népességének 12%-át teszi, illetve, hogy 2008-ban az Oroszország területén megfizetett személyi jövedelemadó bevételek közel 30%-a Moszkvában realizálódott (!). Részletesebben lásd: Irina Molodikova – Alla Makhrova i. m. 89. o.

<sup>18</sup> Zsidó Autonóm Terület

Oroszországi Föderáció 1993-ban elfogadott alkotmánya a status quo alapján állt, a fennálló területi egységeket ismerte el az újonnan létrehozott Föderáció alanyaiként, figyelembe véve, hogy 1992-ben az egykori Csecsen-Ingus ASZSZK kettévált Csecsen és Ingus köztársaságra.<sup>20</sup> A területi változásoknál jelentősebb voltak az egyes egységek státuszában bekövetkezett változások.<sup>21</sup>

A föderatív államberendezkedés folytán szabályozott a szövetségi állam és a köztársaságok, illetve egyéb szubjektumok hatásköre is.<sup>22</sup> Az Orosz Föderáció Alkotmánya meghatározza, hogy mely feladatok tartoznak szövetségi és melyek közös hatáskörbe.

*Az Oroszországi Föderáció hatáskörébe tartozik:*<sup>23</sup>

1. a szövetségi alkotmány és a szövetségi törvények elfogadása, módosítása, megtartásuk ellenőrzése;
2. a föderatív államberendezés meghatározása;
3. az emberi és állampolgári jogok szabályozása és védelme; az állampolgárság kérdése; a kisebbségi jogok védelmének szabályozása;
4. a szövetségi állami tulajdon kezelése;
5. a szövetségi szintű politika és a föderatív programok alapjainak meghatározása;
6. az egységes piac jogi alapjainak meghatározása;
7. a szövetségi költségvetés, a szövetségi szintű adók és illetékek, a regionális fejlesztés szövetségi alapjai;
8. a szövetségi energetikai rendszerek, a nukleáris energetikai rendszerek, a hasadóanyagok; a szövetségi szintű közlekedés, a közlekedési utak, a tájékoztatás és hírközlés; a világűr- tevékenység;

<sup>19</sup> Az Oroszországi Szovjet Szövetségi Szocialista Köztársaság (OSZSZSZK) közigazgatási területi beosztását 1917-től kezdve folyamatos reformok sora alakította 40 éven át, attól kezdve viszont nagyfokú stabilitás jellemezte. 1957-től Oroszország területén 16 autonóm szovjet szocialista köztársaság (ASZSZK), 6 határterület, 49 terület és 2 köztársasági irányítású város volt. Ezeken kívül 5 autonóm terület tartozott valamely *határterülethez* és 10 autonóm körzet valamely *határterülethez* vagy *területhez*.

<sup>20</sup> Ezt követően egyetlen határkiigazításra került sor 1994-ben: az Ivanovói területtől a Nyizsnyij Novgorodi területhez került a Volga balpartján fekvő Szokolszkojei járás.

<sup>21</sup> A 21 köztársaságból 17 az egykori ASZSZK-kból alakult, beleértve a Csecsen-Ingus ASZSZK kettéválásával létrejött Csecsen és Ingus köztársaságot is, további négy pedig az OSZSZSZK autonóm területeinek átalakulásával és a megfelelő határterületről való elválásával jött létre (Adige – a Krasznodari határterületről, Altaji – az Altaji határterületről, Karacsáj-Cserkesz – a Sztavropoli határterületről, Hakasz – a Krasznojarszki határterületről). Kisebbségi arányban nem-orosz nemzetiségűek lakják őket, ezt rendszerint elnevezésük is tükrözi, bár a legtöbb ma már orosz többségű.

<sup>22</sup> Heka László i. m. 97. o.

<sup>23</sup> Az Oroszországi Föderáció Alkotmányának 71. §-a

9. külpolitika, nemzetközi kapcsolatok, nemzetközi szerződések; háború és béke kérdése;
10. az állam védelme és a hozzá kapcsolódó védelmi iparok;
11. az államhatárokkal kapcsolatos kérdések;
12. a bírósági szervezet és az ügyészség;
13. a szövetségi kollíziós jog;
14. meteorológiai szolgálat, szabványok, minták, metrikus rendszer, időszámítás, földmérés, térképészet, földrajzi nevek elhelyezése, hivatalos statisztikai és könyvviteli számbavétel;
15. állami kitüntetések és kitüntetető címek;
16. szövetségi állami szolgálat;
17. pénzkibocsátás.

*Közös hatáskörbe tartozó tárgykörök.*<sup>24</sup>

- annak biztosítása, hogy a jogalanyok normatív jogi aktusai ne legyenek ellentétesek a szövetségi alkotmánnyal és a szövetség normatív jogi aktusaival;
- emberi és állampolgári jogok védelme; a határmenti övezetek rendje;
- a föld, a föld mélyének kincsei, a folyó- és állóvizek és más természeti javak birtoklásának, használatának és a velük való rendelkezésnek a kérdései;
- az állami tulajdon elhatárolása;
- a természet használata és a környezetvédelem; a történelmi és kulturális értékek védelme;
- a nevelés, az oktatás, a tudomány, a kultúra, a sport általános kérdései;
- az egészségügy koordinálása és a szociális védelem;
- a katasztrófavédelem;
- az adóztatás és az illetékkiszabás általános elveinek megállapítása;
- a közigazgatási, közigazgatási- eljárás, munkajogi, családjogi, lakásjogi, földjogi, vízjogi, erdőjogi, környezetvédelmi törvényhozás;
- az ügyvédi és közjegyzői kar;

<sup>24</sup> Az Oroszországi Föderáció Alkotmányának 72. §-a

- a kisszámú etnikai közösségek ősi élőhelyének és hagyományos életmódjának védelme;
- az államhatalmi és a helyi önkormányzati szervek szervezetére vonatkozó általános elvek meghatározása;
- a föderáció jogalanyainak nemzetközi és külgazdasági kapcsolatai.
- annak biztosítása, hogy a jogalanyok normatív jogi aktusai ne legyenek ellentétesek a szövetségi alkotmánnyal és a szövetség normatív jogi aktusaival;
- emberi és állampolgári jogok védelme; a határmenti övezetek rendje;
- a föld, a föld mélyének kincsei, a folyó- és állóvizek és más természeti javak birtoklásának, használatának és a velük való rendelkezésnek a kérdései;
- az állami tulajdon elhatárolása;
- a természet használata és a környezetvédelem; a történelmi és kulturális értékek védelme;
- a nevelés, az oktatás, a tudomány, a kultúra, a sport általános kérdései;
- az egészségügy koordinálása és a szociális védelem;
- a katasztrófavédelem;
- az adóztatás és az illetékkiszabás általános elveinek megállapítása;
- a közigazgatási, közigazgatási- eljárási, munkajogi, családjogi, lakásjogi, földjogi, vízjogi, erdőjogi, környezetvédelmi törvényhozás;
- az ügyvédi és közjegyzői kar;
- a kisszámú etnikai közösségek ősi élőhelyének és hagyományos életmódjának védelme;
- az államhatalmi és a helyi önkormányzati szervek szervezetére vonatkozó általános elvek meghatározása;
- a föderáció jogalanyainak nemzetközi és külgazdasági kapcsolatai.

A Föderáció kizárólagos hatáskörébe és a közös hatáskörbe tartozó kérdéseket kivéve az összes többi kérdésben a föderáció jogalanyai önállóan szabályozhatnak, ideértve a törvények és más normatív jogi aktusok elfogadását is. *Az Orosz Föderáció jogalanyai maguk alakítják ki végrehajtó szerveiket és állapítják meg működésük alapelveit.* Ennek

következtében ezek igen sokszínűek a különböző területek eltérő nemzeti és történelmi tradíciói miatt.<sup>25</sup>

Az Oroszországi Föderáció tagjainak (szubjektumainak) közigazgatása élén a kormányzó áll, akit helyben választanak, de az elnök jóváhagyása kell kinevezéséhez, illetve az elnök jogosult a felmentésére is.<sup>26</sup>

## 2.1. Az orosz közigazgatás alapvető kategóriái és fogalmai

Az Oroszországi Föderáció Alkotmányából eredő – az orosz közigazgatásra vonatkoztatott – négy legfontosabb alapelve a szakirodalom a következőkben jelöli meg:<sup>27</sup> 1) föderalizmus; 2) centralizáció; 3) decentralizáció és 4) törvényesség.

A közigazgatási szféra (szfera publicsnovo ypravlenyija) legalapvetőbb felosztása – értelemszerűen az egyes szubjektumok szintjén - az államigazgatási szervek (organü goszudarsztvennovo upravlenyija), illetve a helyi önkormányzati szervek (organü mesztново samoupravlenyija) szerinti felosztás.<sup>28</sup> Az említett két kategória egyúttal a végrehajtó hatalom alapvető szervtípusainak is tekinthető (organü iszpolnyityelnoj vlasztyi).<sup>29</sup> A végrehajtó hatalmon túlmutatóan az állami szervek rendszeréről (egészen pontosan: az államhatalmi szervek rendszeréről) az alkotmány 77. szakasza szól.

Az orosz közigazgatási jog alapvető – normatív – forrásait a szakirodalom két csoportba sorolja.<sup>30</sup> Beszélhetünk egyrészt a *törvényi szintű jogforrásokról*; ezek között is megkülönböztethetjük az Oroszországi Föderáció Alkotmányát, emellett az egyéb szövetségi szintű és egyúttal alkotmányerejű törvényeket (komsztitucionnüle zakonü), illetve az egyéb

<sup>25</sup> A. P. Alehin i. m. 150. o.

<sup>26</sup> Közismert például, hogy Dmitrij Medvegyev orosz államfő rendeleti úton, 2010. szeptember 28-án azonnali hatállyal eltávolította hivatalából Jurij Luzskov moszkvai polgármestert, a Kreml honlapján megjelent közlemény szerint bizalomvesztés indokával. Luzskov 20 éven át Oroszország egyik legbefolyásosabb politikusa volt. 1992 nyarán Jelcin elnök nevezte ki polgármesterré. A tisztséget négy éven át töltötte be választás nélkül, majd 1996-ban 89 százalékos szavazati arányt ért el, s további két választást is meggyőző többséggel nyert meg. Amikor Putyin eltörölte a polgármester választhatóságát, a városi tanács 35 tagja közül 32 támogatta kinevezését. 2010. október 20-án Szergej Szobjanyint választotta Moszkva polgármesterének a fővárosi önkormányzat Luzskov helyére. A testület 35 tagja közül titkos szavazás során 32 támogatta Dmitrij Medvegyev elnök jelöltjét, három ellenszavazat érkezett. A önkormányzat tagjai közül 32 a Valgyimir Putyin vezette kormányzó Egységes Oroszország Pártot képviseli, az ellenszavazatokat a kommunista frakció három tagja adta le.

<sup>27</sup> A. P. Alehin i. m. 133. o.

<sup>28</sup> Lipatov (et al.): Közigazgatási jog (Adminisztrativnoje pravo - Kursz lekcij) EKZAMEN, Moszkva, 2006. 10. o. és 48-49. o.

<sup>29</sup> Lipatov i. m. 371. o.

<sup>30</sup> Lipatov i. m. 32. o.

(„egyszerű”) törvényeket. Ezen források tekintetében a jogszabályi háttér az 1997. évi 2. alkotmányerejű törvény biztosítja. E forrásokon túl ide soroljuk még a Föderáció alanyainak alkotmányait (ilyenekkel a köztársaságok rendelkeznek), illetve ún. alapokmányait (usztavü), valamint ezek saját törvényeit. Az orosz közigazgatási jog forrásainak másik nagy csoportját az ún. „törvényi szint alatti” jogforrások adják (podzakonnüje aktü), melyek „a törvényekre tekintettel és azok végrehajtására születnek”.<sup>31</sup> Ezek között beszélhetünk a rendeletről (ukáz); a határozatról (posztanovlenyije), illetve harmadikként az parancsról (prikaz).<sup>32</sup> Sajátos jogforrásként jelenik meg az Oroszországi Föderáció Elnöke, aki elnöki rendeleteket (ukázü) és elnöki rendelkezéseket (raszporjzsenyija) bocsáthat ki. Ezek területi hatálya a Föderáció teljes területe, lényeges továbbá, hogy tartalmuk a Föderáció Alkotmányával, illetve a szövetségi törvényekkel nem lehet ellentétes.<sup>33</sup>

Igazgatástudományi megközelítésben – eltérően az elsődleges, jogszabályi alapú felosztástól – a normatív aktusokat a következő csoportosításban tárgyalja az orosz szakirodalom: a) szabályzat (polozsenyije); b) rendszabály (práviló); c) utasítás (insztrukcija).<sup>34</sup>

A fentebb ismertetett jogforrások alapvetően az állami szervek által alkotott instrumentumokként jelennek meg; a helyi önkormányzatok normatív aktusai (*lásd még később*) ezekkel csak részben mutatnak elnevezésbeli hasonlóságot. Természetesen a fenti jogforrások jelentős része – mint magasabb szintű jogforrás – a helyi önkormányzatokat, illetve azok szerveit is kötik.<sup>35</sup>

### 3. A területi aspektus és a regionalizmus jelentése az Oroszországi Föderációban

A társadalmi-gazdasági fejlődés térben egyenlőtlen alakulása általános törvényszerűségnek tekinthető. Ez a jelenség valamennyi területi szinten – a globálistól a lokálisig – megfigyelhető. Ebből logikusan következik a területi különbségek időszakonkénti növekedése és a tér fragmentálódása. Oroszországban a területi egységek közötti társadalmi-gazdasági

---

<sup>31</sup> Lipatov i. m. 34. o.

<sup>32</sup> Lipatov i. m. 35. o.

<sup>33</sup> 90. szakasz 1-3. bekezdései

<sup>34</sup> Lipatov i. m. 36. o.

<sup>35</sup> A jogforrási hierarchia az Alkotmány 76. szakaszában található.

különbségek jelentősen nagyobbak, mint a fejlett országokban.<sup>36</sup> A települések közötti különbségek még súlyosabbak. Van számos történelmileg elmaradott, a reformok veszteseként megjelenő, periférikus helyzetű térség is. Eltekintve az ezek között meglévő különbségektől, általános jellemzőjük gyenge teljesítőképességük, az önfejlődéshez szükséges forráshiányuk, állami segítségre való rászorultságuk. Emellett az országban a régiók között minőségi különbségek is vannak, a régiók a fejlődés különböző szakaszaiban járnak. Bármelyik területi szinten is vizsgálódunk, azt kell tapasztalnunk, hogy a területi különbségek olyan nagymértékűek, hogy ez önmagában országos problémát jelent, az állam dezintegrációjához vezethet. Ezek azok a kérdések melyekre az államnak adekvát válaszokat kell adnia.<sup>37</sup>

Oroszország vonatkozásában – a legáltalánosabb megközelítésben - a regionalizmus, illetve annak koncepciója a nemzeti jelentőségű problémák regionális szintű megoldására való irányultságot is jelenti, jelentheti. E körben szó lehet az ország általános területi szerkezetéről, a nagy válságtérségekről, a regionális és a helyi hatóságok által valamilyen oknál fogva meg nem oldható problémák felszámolásáról (nincs elég eszköz, hiányzik a humán erőforrás, politikai ellentétek alakultak ki stb.). Nyilván szükséges egy regionális fejlesztési stratégia megléte is.<sup>38</sup>

*A fenti megközelítéssel szemben, - illetve azzal párhuzamosan – le kell szögeznünk, hogy amikor az orosz nyelvű társadalomtudományi munkákban, illetve a hatályos orosz jogszabályokban régiókról vagy regionális politikáról esik szó, rendszerint az Oroszországi Föderáció szubjektumait vagy azok csoportjait tekintjük a politika alanyainak.<sup>39</sup> Az állami (központi, tehát szövetségi) támogatások címzettjei is a regionális hatóságok (azaz a Föderáció egyes szubjektumainak központi szervei, intézményei).*

A kép akkor válik teljessé, ha a fentiekhez hozzátesszük, hogy Oroszország régiói rendkívül heterogének. Ha a regionális politika kedvezményezettjeinek tekintjük őket, nincs garancia arra, hogy a legsúlyosabb válságban lévő térségek, illetve a legnagyobb „változási

---

<sup>36</sup> Lásd például: Adrian Campbell: State versus Society? Local Government and the Reconstruction of the Russian State. *Local Government Studies* 32, no. 5 (2006) 663. o.

<sup>37</sup> Szergej Artobolevszkij: Regionális politika az Oroszországi Föderációban. In: Horváth Gyula (szerk.): Regionális fejlődés és politika az átalakuló Oroszországban. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 2008. 294. o.

<sup>38</sup> Szergej Artobolevszkij i. m. 295. o.

<sup>39</sup> John F. Young: At the Bottom of the Heap: Local Self-Government and Regional Politics in the Russian Federation. In: Peter J Stavrakis, Joan DeBardeleben, Larry Black (szerk.): Beyond the Monolith: The Emergence of Regionalism in Post-Soviet Russia. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1997. 81–102. o.

potenciállal” rendelkező térségek jutnak a támogatásokhoz. Emellett a korlátozott eszközök szétaprózása nagy térségek között alacsony hatékonysághoz vezet.<sup>40</sup> Az utóbbi években a fejlett országok regionális politikáival szemben Oroszország a politika alapegységei mérete megnövelésének az útjára lépett, visszakanyarodott a nagy gazdasági körzetekhez (miközben a korábbi területi-közigazgatási egységek is nagyok ahhoz, hogy a vizsgált szempontból elsődleges területi egységek legyenek).<sup>41</sup>

Oroszországban a társadalom és a gazdaság területi szerkezetének inerciája nagy, a gyökeres változások hosszú évtizedek alatt zajlanak le. Számtalan olyan régiót találhatunk, amelyekben a regionális politika első célkitűzései az 1930-as években fogalmazódtak meg, és még ma is azoknak a feladatoknak a megvalósítása zajlik.<sup>42</sup>

A múlt század 90-es éveiben a szövetségi regionális statisztika szemmel látható fejlődése lehetővé tette, hogy az Oroszországi Föderáció szubjektumai közötti területi különbségeket mennyiségileg értékeljük - éppen az összehasonlítható adatok révén. A politikai, illetve piaci reformok egyes régiók számára kedvező következményekkel jártak, mások kifejezetten a változások veszteségeinek mondhatják magukat. A legnagyobb nyertes a két főváros (Moszkva és Szentpétervár) lett, illetve azok a régiók, amelyek nyersanyagai és félkész termékei iránt a világpiacon nagy kereslet mutatkozott. Sok hagyományosan ipari térség és agrárkörzet került súlyos válságba.<sup>43</sup>

Az 1990-es években zajló regionális politikai reformok első szakaszának sajátosságait a hatalmas térbeli különbségek, a gazdasági válság és a költségvetés hiánya határozta meg. Az állam erői a krízistérségek szociális rendszerének fenntartására, a legégetőbb válságjelenségek enyhítésére összpontosította.

### **3.1. A regionális politika eszközei és eszköztelensége**

Az orosz regionális politikának nem voltak - s ma is csak csökevényesen vannak – jogi, intézményi és pénzügyi alapjai. Önmagukban hasznos, néhány esetben nemzetközi összevetésben is korszerű törvényeket fogadtak el, ám a jogszabályok jelentős része csupán részletkérdéseket szabályozott, érdemi koordináció, illetve egy egységes, áttekinthető

---

<sup>40</sup> Szergej Artobolevszkij i. m. 299. o.

<sup>41</sup> Szergej Artobolevszkij i. m. 299. o.

<sup>42</sup> Szergej Artobolevszkij i. m. 306. o.

<sup>43</sup> Szergej Artobolevszkij i. m. 296. o.

struktúra nélkül. Az alapvető – tehát átfogó – törvények elfogadását a végrehajtó szervek a költségvetési forrásokkal kapcsolatos takarékosagra való hivatkozással rendre sikeresen akadályozták meg Oroszországban. A válságterületeket hivatalosan nem határolták le, a nekik juttatandó segítség pontos keretszámai, a felosztás szempontjait stb. sem határozták meg egzakt, kiskapukat nem engedő módon. Minderre az egyre erősödő területi különbségek közepette került sor.<sup>44</sup>

Az elnöki adminisztráció még 1993-ban kidolgozta „Oroszország regionális fejlesztési stratégiájának” első változatát. Hasonló dokumentumokat dolgozott ki 1993-1994-ben a Nemzetiségi és Regionális Politikai Minisztérium, a Gazdasági Minisztérium, az Állami Duma és az Orosz Tudományos Akadémia. E stratégiák alapján 1994-ben programot fogadtak el a depressziós térségek fejlesztésére, és 1995 végére a Nemzetiségi és Regionális Politikai Minisztériumban elkészült a krízistérségek fejlesztési programja (koncepciója). Az egyeztetések során nyilvánvalóvá vált, hogy a regionális stratégia és politika konkretizálása Oroszországban nem egyszerű, megvalósításuk a szövetségi hatóságok és a regionális elitek érdekviszonyait érintő, politikailag kényes feladat. A Nemzetiségi és Regionális Politikai Minisztérium által kidolgozott koncepciót végül a kormány nem fogadta el. „A területfejlesztési politika gondolatát lényegében elutasították, beleértve a válságtérségek fejlesztésének gyakorlati lépéseit is. (A mai helyzetről szólva) a regionális politika állam általi módszeres megvalósításának legapróbb jelével sem lehet találkozni.<sup>45</sup> Oroszországban nincs olyan hivatalos dokumentum, amely meghatározná a regionális politika teendőit, illetve nincs területfejlesztési törvény sem. Egyedül a 2004-ben újjászervezett Regionális Politikai Minisztériumban fogadtak el egy dokumentumot, amely a „Oroszország régiói fejlesztési stratégiájának koncepciója” nevet viseli, illetve létrejött egy területfejlesztési alap is. Ám politikai támogatás, alsóbb szintekig kiépült intézményrendszer, elemi monitoring-tevékenység és komolyabb pénzügyi források híján áttörés nem következett, nem következhetett be.<sup>46</sup> Sajátos kivételként említhetjük, hogy nemrégiben szövetségi törvény született a Szocsiban 2014-ben megrendezésre kerülő téli olimpia előkészületeivel összefüggésben a Szocsi város fejlesztésével kapcsolatos feladatokról.<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> Szergej Artobolevszkij i. m. 296. o.

<sup>45</sup> Szergej Artobolevszkij i. m. 297. o.

<sup>46</sup> Szergej Artobolevszkij i. m. 298-299. o.

<sup>47</sup> Oroszul: Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. N 310-ФЗ "Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города

Az érdemi információkat nem tartalmazó dokumentumok között említhetjük még az Oroszországi Föderáció Elnökének 1996. július 3-án kibocsátott rendeletét, amely a „Regionális politika alapjai” címet viseli, ám a különböző általa felvetett kérdésekben – legyen az a föderalizmus, az önkormányzatiság vagy éppen az ökológiai tudatosság egységesen azt az álláspontot képviseli, hogy „a kapcsolatokat harmonizálni, (...) a szabályozást erősíteni kell...” - azaz konkrét célokról, illetve azok megvalósítási módjairól szó sem esik.

A Regionális Politikai Minisztérium behatóbb vizsgálata, illetve organogramjának áttekintése alapján – az elnevezésével sugalmazottakkal szemben – egyébiránt megállapítható, hogy a minisztérium tevékenységének döntő részét az építésüggyel, illetve a lakásgazdálkodással összefüggő feladatok teszik ki. A „Szövetségi és ágazati célprogramok főosztálya” is alapvetően ezzel foglalkozik, és az önkormányzati ügyek is csak egyetlen apró főosztályhoz soroltan jelennek meg.<sup>48</sup>

### 3.2. Az agglomerációk, mint a regionális fejlődés alapelemei

Az agglomerációk és a klaszterek fejlesztésének gondolata természetes folytatása volt a Regionális Politikai Minisztérium növekedési központokra tett javaslatának. Oroszországi körülmények között az állam erejét néhány növekedési központ agglomerációs térségére kell, hogy összpontosítsa. Számuk esetleg kismértékben bővíthető, de – és ebben nincs vita az ismertebb szerzők között - mindenképpen a legnagyobb városokról lehet csak szó. Ezek fejlődése az egész országra kedvező hatást gyakorolhat. Az országnak olyan komplex településhálózatra van szüksége, amely az ország méretének és sokféleségének egyaránt megfelel. Ha valamennyi agglomerációt növekedési pólusnak tekintenénk, akkor sem lennék képesek Oroszország összes regionális problémáját megoldani.<sup>49</sup>

Lappo, Poljan és Szelivanova (2007) 52 agglomerációt határoltak el, ezek közül 43 az ország európai területein található. Az agglomerációk tudatos fejlesztése, azaz a városok területi expanziójának erősítése nem önmagában jó vagy rossz; a konkrét egyedi esetekben vethető fel a vizsgálat szükségessége. Itt érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy a két orosz

---

Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации”

<sup>48</sup> <http://www.minregion.ru> (2011. január)

<sup>49</sup> Szergej Artobolevszkij i. m. 307. o.

főváros (nagyváros) – Szentpétervár és Moszkva – között nem jött létre lineáris agglomeráció, a közöttük elhelyezkedő tér szolgáltatta a növekedési forrásokat a két városnak és agglomerációinak.<sup>50</sup>

#### 4. A helyi önkormányzatiság Oroszországban

Oroszország önkormányzati rendszerének kialakulása egy 1991-ben elfogadott törvény alapján kezdődött meg, melyet 1995-ben követett a második helyi önkormányzatokról szóló szövetségi törvényi szintű szabályozás. A korábbi törvények között kiemelt jelentősége volt az 1995-ben, Borisz Jelcin elnöksége idején elfogadott „A helyi önkormányzatok létesítésének általános alapelveiről” szóló azévi 154. szövetségi törvénynek.<sup>51</sup> Ennek legnagyobb gyengesége éppen az volt, hogy a Föderáció 18 szubjektuma nem alkalmazta, további 43 pedig csak részlegesen.<sup>52</sup>

Az új önkormányzati törvény elfogadását is – legalább részben – a nagy területi különbségek, a szabályozási aszimmetriák, az egyes jogalanyok átláthatatlan és gyakran következtelen szabályozása és gyakorlata indokolta.<sup>53</sup> Némi eufemizmussal azt is mondhatjuk, hogy a Föderáció alanyai nagy önállóságot élveztek e téren, szinte követhetetlenül sokszínű megoldások kerültek bevezetésre.<sup>54</sup> Ráadásul az egyes alanyok felfogása jelentősen különbözött az önkormányzatiság kiterjedését, szabadságát illetően is. Az Oroszországi Föderáció Elnökének normatív aktusai is a jelen vannak a vizsgált terület szabályozó eszközök között, ám gyakorlati jelentőségük többnyire csekély: Az Oroszországi Föderáció elnökének 1999. október 15-én kiadott 1370-es számú rendelkezése „A helyi önkormányzatok fejlesztésével kapcsolatos állami politikák alapvető rendelkezéseinek elfogadásáról” címet viselő jogszabály, pl. javaslatokat és ajánlásokat fogalmaz meg a föderatív állami szervek, az egyes szubjektumok szervei, illetve egyes sajátos jogállású képződmények számára (pl. utóbbi körbe sorolható az Oroszországi Föderáció Települési Szervezeteinek Kongresszusa elnevezést viselő érdek-képviselői szerv).<sup>55</sup> A dokumentum

<sup>50</sup> Uo.

<sup>51</sup> *Statutes and Decisions*, vol. 41, no. 4, July–August 2005, 6–44. o.

<sup>52</sup> Cameron Ross: *Municipal Reform in the Russian Federation and Putin’s “Electoral Vertical”*. *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, (2007), Volume 15, Issue 2, 192. o.

<sup>53</sup> Lásd részletesebben: V. B. Zotova (szerk.): *Mestnoje Samoupravlenie v Rossii*. Moszkva, Os’-89 Kiadó, 2003.

<sup>54</sup> Lásd még: Sz. Rizsenkova (szerk.): *Mesztnoje samoupravlenyje v szovremennoj Rosszii: Politika, praktika, pravo*. Moszkva 1998.

<sup>55</sup> *Statutes and Decisions*, vol. 41, no. 4, July–August 2005, 54–70. o.

inkább programnorma semmint kikényszeríthető tételesjogi rendelkezések összessége; a rendelkezések egy része a fennálló állapotokat rögzíti, más részük a civil társadalom jelentőségét, fogalmi elemeit és céljait taglalja, továbbá számos szakasz foglalkozik a demokrácia oroszországi kibontakozásának általános kérdéseivel. Hasonló dokumentum az Oroszországi Föderáció Elnökének 2003 november 27-én kelt 1395. számú rendelete is, amely „A Szövetségi kapcsolatok és a helyi önkormányzatok fejlesztésének eszközei az Oroszországi Föderációban” címmel látott napvilágot.<sup>56</sup>

2003-ban tehát – a fentebb vázolt problémák nyomán - megalkották Az Oroszországi Föderáció helyi önkormányzásának általános elveiről szóló törvényt. Ennek alapján az átszervezés végrehajtásához adott hároméves átmeneti időszak után,<sup>57</sup> 2006-ban az ország egész területén egységes elveken szervezett önkormányzatok jöttek létre.<sup>58</sup> Ez azt jelentette, hogy néhány kivételtől eltekintve (Csecsen Köztársaság és Ingus Köztársaság) a föderáció alanyai meghatározták saját önkormányzati területbeosztásukat (municipálnoje obrazovanyiye). Majdnem 20.000 falusi község, majdnem 1800 városi község, mintegy 1800 önkormányzati járás és több mint 500 városi körzet jött létre Oroszország területén. A helyi önkormányzatok Oroszországban – elvileg – az állami szervek hierarchikus rendszerén kívül tevékenykednek. A korábbi adatokkal való összehasonlítás nyomán megállapítható, hogy a helyi önkormányzatok száma az új törvény nyomán jelentősen nőtt: 12.000-ról mintegy 24.000-re.

Érdeemes megjegyeznünk, hogy az Állami Duma 2008-ban önálló törvényt is alkotott Ingusföld és Csecsenföld helyi önkormányzati rendszerének megerősítése céljából, figyelembe véve a helyi sajátosságokat és a speciális garanciák iránti szükségleteket.<sup>59</sup> Részben az új törvény, részben pedig a katonapolitikai változások nyomán 2009. október 11-én, vasárnap - az úgynevezett egységes választási napon - az Oroszországi Föderációban önkormányzati választások voltak Csecsenföldön és Ingusföldön (is), igen magas - 80 százalék körüli - részvételi aránnyal. Ezen a napon komolyabb – a választások lebonyolításával, demokratizmusával stb. összefüggő - probléma csak a dagesztáni Derbentben jelentkezett, ahol reggel ismeretlen okból a szavazóhelyiségek mintegy harmada

---

<sup>56</sup> *Statutes and Decisions*, vol. 41, no. 6, November–December 2005, 12–15. o.

<sup>57</sup> A helyi önkormányzatokról szóló törvény jó néhány rendelkezése csak 2009-ben lépett hatályba (egy 2005-ös – politikailag erősen motivált – törvénymódosítás nyomán).

<sup>58</sup> Heka László i. m. 98. o.

<sup>59</sup> Oroszul: Федеральный закон от 24 ноября 2008 г. N 207-ФЗ "О мерах по организации местного самоуправления в Республике Ингушетия и Чеченской Республике

nem nyílt meg, később azonban itt is rendeződött a helyzet. Az említett területeken a helyi önkormányzás joga, illetve a helyi önkormányzatiság nem értelmezhető az európai normák szerint: az Oroszországtól való függetlenségért küzdő szeparatisták mozgalmi, az iszlám szélsőséges felfogását tükröző csoportok térnyerése, a végletes szegénység, a klánok közötti harcok, a korrupció, és a rendvédelmi szervek kemény, a politikai ellenfelek fizikai megsemmisítésére törekvő fellépése egyként az említett normák térnyerése ellen hat.

A helyi önkormányzatokról szóló szövetségi törvény elfogadásának főbb céljai közül kiemelhető az egységes szabályozás szükséglete a föderációban; a hatáskörök és feladatok a korábbinál pontosabb megjelölése és elkülönítése; a feladatok ellátásához szükséges pénzügyi háttér megteremtése és a közvetlen demokrácia új eszközeinek bevezetése, meghonosítása. Valamennyi új szabállyal és intézménnyel kapcsolatban elmondható, hogy ezek hatékonyságát és alkalmazhatóságát jelentősen gyengítette-gyengíti az a tény, hogy a reájuk vonatkozó állami szabályozás rendkívül sokrétű, alapos és részletekbe menő.<sup>60</sup>

A történeti hagyomány, illetve folytonosság a helyi önkormányzatok elnevezésével összefüggésben is nagy hangsúlyt kap Oroszországban, amennyiben pl. az egyes entitások elnyerhetik pl. azt a jogot, hogy elnevezésükben viseljék a „háborús dicsőség városa” kifejezést (gorod voinszkoy szlavü).<sup>61</sup>

#### 4.1. A helyi önkormányzatiság alkotmányos alapjai

Az Alkotmány 3. szakaszának 2. bekezdése kinyilvánítja, hogy a „Nemzet közvetlenül, illetve az állami szerveken és a helyi önkormányzatokon keresztül gyakorolja hatalmát.”

Az Alkotmány 24. szakaszának 2. bekezdése előírja, hogy „az állami szervek, illetve a helyi önkormányzatok és ezek képviselői kötelesek biztosítani az állampolgárok számára a jogaikat, illetve szabadságaikat közvetlenül érintő dokumentumok hozzáférhetőségét.” Az Alkotmány 33. szakasza alapján az állampolgárok mind egyénileg, mind pedig kollektív módon jogosultak arra, hogy ügyükben személyesen forduljanak az állami szervekhez, illetve a helyi önkormányzatokhoz (lásd még később).

---

<sup>60</sup> Tomila Lankina: President Putin's Local Government Reforms. In: *The Dynamics of Russian Politics: Putin's Reform of Federal-Regional Relations*, Vol. 2, ed. Peter Reddaway and Robert W. Ortung (Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2005), 166. o.

<sup>61</sup> Oroszul: Федеральный закон от 9 мая 2006 г. N 68-ФЗ "О почетном звании Российской Федерации "Город воинской славы"

Az alkotmány 46. szakaszának 2. bekezdése kimondja, hogy az „Állami szervek, a helyi önkormányzatok, a társadalmi szervezetek és az egyéb jogi személyek döntései, illetve tevőleges vagy mulasztásban megnyilvánuló magatartásai bíróság előtt megtámadhatóak.”

Az Alkotmány 71. szakasza tételesen (taxatív módon) sorolja fel azokat a hatásköröket, melyeket az Oroszországi Föderáció föderatív szervei kizárólagosan (önállóan) gyakorolnak. A 72. szakasz szintén taxatív módon sorolja fel az Oroszországi Föderáció és az Oroszországi Föderáció szubjektumainak közös (együtdöntési) hatásköreit. Ezek között – témánk szempontjából – különösen lényeges a közigazgatási (adminisztratívnoje) és közigazgatási eljárási (adminisztratívnoje processzualnoje) jogalkotás.<sup>62</sup> Szintén lényeges a szakasz 1. bekezdésének h) pontja, amely szintén a közös döntési hatáskörök között említi az állami szervek (értelemszerűen a föderáció szubjektumainak állami szerveiről van szó), illetve a helyi önkormányzatok szervezetrendszerének kialakításával kapcsolatos általános elvek megállapítását.

A fentiekből következik, hogy nincs szövetségi szinten megállapított fellebbezési fórumrendszer, illetve szövetségi szintű közigazgatási eljárási törvény (kódex), ám a helyi önkormányzati szervek és az állampolgárok, illetve szervezeteik kapcsolatára vonatkozóan így is számos normatív rendelkezést találunk a szövetségi szintű törvényekben is. Amint arról már korábban is szó esett, a közigazgatási szervekhez fordulás joga az Alkotmány 33. szakasza alapján mindenkit mind egyénileg, mind pedig kollektív formában megillet. E jog tartalmi kifejtését - érdekes módon - jelenleg (2011) is a Szovjetunió Legfelsőbb Tanácsának Elnöksége által kiadott, a „Javaslatok, bejelentések és panaszok intézésének rendjéről” szóló 1968. évi 2534-es számú – számos módosításon átesett - rendelet biztosítja. E jogszabály pontosan elhatárolja egymástól a javaslat (predlozsenyije), a bejelentés (zajavlenyije), a panasz (zsalob) és a kérelem (hodajisztvo) fogalmait; eltérő szabályokat, ügyintézési határidőket és jogkövetkezményeket állapítva meg mindegyikhez. Noha szövetségi törvény nem rendezi a kérdést, a Föderáció szubjektumai - szinte kivétel nélkül – maguk is rendezték a kérdést; pl. a Szaratovi körzetben 1996. szeptember 25-én fogadták el azt a törvényt, amely a „szaratovi körzet ügyfelei beadványainak intézési rendjét” írja elő.<sup>63</sup>

A fentiek mellett „A közigazgatási jogellenességről” (szabálysértésekről) szóló 2001. évi 195. szövetségi törvény teremti meg azokat a kereteket, melyek feltétlenül szükségesek az

---

<sup>62</sup> 72. szakasz 1. bekezdés; k) pont

<sup>63</sup> Lipatov i. m. 49. o.

elemi fogalmi alapok, jogellenességi formák és jogkövetkezmény-típusok megállapításához, illetve a következetes és többé-kevésbé egységes jogalkalmazói gyakorlathoz. A helyi önkormányzatok feletti törvényességi kontroll legfőbb szerve a bíróság, illetve annak kiépült szervezetrendszer (lásd még később).<sup>64</sup>

Az Alkotmány 8. fejezete (130-133. szakaszok) szól kifejezetten a helyi önkormányzatokról. A 130. szakasz 1. bekezdése kimondja, hogy a helyi önkormányzat intézménye biztosítja a lakosság önálló döntésének lehetőségét a helyi jelentőségű ügyekben, továbbá a település vagyonának birtoklását, használatát és az azzal való rendelkezést.

Lényeges szabály, hogy a helyi önkormányzat szervezeti felépítését a helyi lakosság önállóan, belátása szerint alakítja ki.<sup>65</sup> Az önkormányzat határainak megváltoztatása csak az érintett lakosságok véleményének kikérése után lehetséges.

Az Alkotmányban nevesített feladatok között jelenik meg a helyi közrend védelmének biztosítása, illetve szabályozása is.<sup>66</sup>

Törvénnyel állami feladat- és hatáskörök is a helyi önkormányzatokhoz telepíthetők, azzal a feltétellel, hogy a az ehhez szükséges anyagi és pénzügyi feltételek egyidejű biztosítására (ún. állami kiegészítés) is sor kerül.<sup>67</sup> Az átadott feladat- és hatáskörök feletti „kontrollt” továbbra is az állami szervek gyakorolják.

A 133. szakasz külön nevesíti az önkormányzatok azon jogát, hogy jogaik védelmében az igazságszolgáltatási szervekhez (bíróságokhoz) forduljanak.

## **5. A helyi önkormányzatiság a helyi önkormányzatokról szóló szövetségi törvény tükrében**

### **5.1. Általános kérdések**

2003-ban tehát új törvényt fogadtak el. Ennek alapján az átszervezés végrehajtásához adott három éves átmeneti időszak után 2006. január 1-től az ország – majdnem - egész területén az új szabályok szerint egységes elveken szervezett önkormányzatok jöttek létre.<sup>68</sup>

---

<sup>64</sup> Alkotmány 118. 2.

<sup>65</sup> Alkotmány 131. szakasz 1. bekezdésének második mondata.

<sup>66</sup> Alkotmány 132. szakasz 1. bekezdése

<sup>67</sup> Alkotmány 132. szakasz 2. bekezdése

<sup>68</sup> [http://hu.wikipedia.org/wiki/Oroszorsz%C3%A1g\\_k%C3%B6zigazgat%C3%A1si\\_beoszt%C3%A1sa](http://hu.wikipedia.org/wiki/Oroszorsz%C3%A1g_k%C3%B6zigazgat%C3%A1si_beoszt%C3%A1sa)

Az Oroszországi Föderáció helyi önkormányzati szerveinek általános elveiről szóló 2003. évi 131. számú szövetségi törvény<sup>69</sup> preambuluma kimondja, hogy a jogszabály célja az általános jogi, terület(szervezés)i, szervezeti és gazdasági szabályok megalkotása, illetve az ezekre vonatkozó állami garanciák rögzítése.

A törvény 1. szakasza visszautal az Alkotmány helyi önkormányzatokkal kapcsolatos rendelkezéseire. A 2. szakasz az értelmező rendelkezéseket tartalmazza, egyúttal rögzíti, hogy a Föderáció normatív aktusaiban a helyi (mesztnoje) és települési (municipalnüj) kifejezések egyazon jelentéssel bírnak; azok között tartalmi különbség nincs.

A 3. szakasz 1. bekezdésében értelmében a Föderáció polgárai az helyi önkormányzás jogát a helyi referendumokon, illetve helyi választásokon való részvétellel, továbbá a helyben szabályozott egyéb közvetlen akaratnyilvánítási formák révén, és választási, valamint egyéb helyi önkormányzati szervek útján gyakorolják. Ugyanezen szakasz 4. bekezdése a helyi lakosság önkormányzáshoz fűződő kollektív jogának biztosítékeként jelöli meg a Föderatív állami szerveket, illetve a Föderáció szubjektumainak állami szerveit, melyek egyúttal kötelesek is biztosítani az említett jog(ok) megvalósulását.

A 6. szakasz 2. bekezdése rögzíti, hogy bármely Föderatív stb. állami szerv – a helyi önkormányzatok vonatkozásában - csupán valamely törvény felhatalmazása alapján, és csak az ott meghatározott módon, illetve eljárásban gyakorolhatja valamely feladat- illetve hatáskörét. A különböző szintű törvények önkormányzati jogokkal és kötelezettségekkel összefüggő rendelkezéseinek esetleges ütközése, ellentmondásossága esetére a törvény megismétli az Alkotmányban is rögzített jogforrási hierarchiát.<sup>70</sup>

A helyi jogalkotásról a 7. szakasz rendelkezik, kimondva, hogy a helyi jelentőségű ügyekben (voproszü mesztново znacsenyija) ún. helyi jogi aktusok (municipalnüje pravovüje aktü) bocsáthatók ki a lakosság valamely intézményesített döntése révén közvetlenül vagy a helyi önkormányzat, illetve annak jogi személyiséggel és erre vonatkozó felhatalmazással rendelkező szervezetei révén. Lényeges, hogy a helyi önkormányzatok, illetve ezek szervei állam(igazgatás)i feladatokat is elláthatnak, s ezekre vonatkozóan is helyi szabályozással élhetnek, ám csak akkor és olyan mértékben, amikor és amennyiben a magasabb szintű (állami) jogszabályok konkrét felhatalmazást is adnak az átadott állami feladat

---

<sup>69</sup> Oroszul: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (utolsó módosítása 2010. november 29-én történt, 2011. januári hatályosulással).

<sup>70</sup> A helyi önkormányzatokról szóló törvény (a továbbiakban Önk. tv.) 6. szakaszának 3. bekezdése

végrehajtásának részletesebb szabályozására. A törvény 7. szakaszának 5. bekezdése alapján a helyi önkormányzat normatív aktusával ellentétesnek mutakozó felsőbb jogszabály – feltéve, hogy az Alkotmányban vagy egyéb törvényben rögzített szabadságot, önkormányzati alapjogot sért - a külön jogszabályban meghatározott (bírói) fórum előtt megtámadható – Alkotmányellenesség címén. A 8. szakasz a helyi önkormányzatok közötti intézményesített együttműködés elvi kereteit teremti meg, lehetővé téve az egyesülések, illetve különböző társulások létesítését – az egyes önkormányzatok érdekeinek, és a legtágabban vett közérdek egyidejű figyelembevételével.

## 5.2. A helyi önkormányzatok típusai Oroszországban

A törvény 10. szakasza felsorolja a helyi önkormányzatok 5 alaptípusát:

1. A **szövetségi jelentőségű város belső területe** (bnutrigorodszkaja territorija goroda federalnava znacsenyija) Moszkva és Szentpétervár területén egyszintű önkormányzati rendszerként működik és teljes mértékben lefedi a két szubjektum területét.<sup>71</sup> Az új elnevezés ellenére Moszkva továbbra is 125 kerületre (rajón), Szentpétervár pedig 111 körzetre (akrug) tagolódik.
2. A községeknek (poszelenyije) két típusa van: **falusi község** (szelszkoje poszelenyije) és
3. **városi község** (gorodszkoje poszelenyije). A községek egy vagy több területileg összefüggő településből állnak. Valamennyi község központját úgy kell kijelölni, hogy minden lakos egy nap alatt gyalogszerrel meg tudja járni az utat oda és vissza.
4. Az **önkormányzati járás** (municipálnüj rajón) több (városi és falusi) községből áll, ezen kívül a ritkán lakott területeken úgynevezett településközi területek (mezsszelennüje territorii) is tartozhatnak hozzá. A járási szintű önkormányzat gondoskodik a több községre kiterjedő, térségi feladatok ellátásáról.
5. A **városi körzet** (gorodszkoj akrug) olyan városi községet jelent, amely nem tartozik valamely önkormányzati járáshoz, hanem a községi mellett a járási önkormányzat jogait és feladatait is gyakorolja, illetve ellátja.

---

<sup>71</sup> Lásd részletesebben: Adrian Campbell: Power and Structure in Nizhnii Novgorod, St. Petersburg, and Moscow. In: Andrew Coulson (szerk.): Local Government in Eastern Europe: Establishing Democracy at the Grassroots. Aldershot, Edward Elgar, 1995. 238–63. o.

A fogalom-meghatározások világossá teszik, hogy gyakorlatilag egy *kétszintű önkormányzati rendszer jött létre*. A legtöbb önkormányzati egység kialakításakor a korábbi közigazgatási-területi beosztást vették alapul, és ahol a 2003. évi törvényt megelőzően is működtek önkormányzatok, ott gyakran azok címét is megőrizték. Emiatt azonban a városi körzet elnevezés gyakran megtévesztő. Ez ugyanis nem csak városi típusú települést jelenthet, amely mérete és jelentősége miatt kiválik a szomszédos járásból, hanem minden egyszintű önkormányzatot így kell nevezni, amely a községi és a járási feladatokat egyszerre látja el. Csakhogy ez az előbb említett, magyar analógiával élve "járási jogú városnak" nevezhető típuson kívül előfordulhat még további három esetben.<sup>72</sup> Egyrészt a ritkán lakott vidékeken, ahol egymástól rendkívüli távolságokban elszórtan vannak apró települések, gyakran nem lehet a községeket járásokba csoportosítani. Erre jellegzetes példa a Novaja Zemlja városi körzet 2700 fős népességgel, akik szinte kizárólag egyetlen településen élnek, melynek területe 83 ezer km<sup>2</sup>. A második speciális eset, amikor az elnevezés megtévesztő lehet, éppen az ellenkező véglet: az agglomerációk (*lásd még a 3.2. alpontot*). Sok helyen egyesítettek egy egész korábbi járást a központjában lévő nagyvárossal. Az így kialakított önkormányzat elnevezésében egyaránt viselheti a régi és az új törvény szerinti megnevezését. A városi körzet harmadik különleges típusa az ún. zárt közigazgatási-területi egység. Ez olyan katonai, nukleáris energetikai vagy hadiipari tevékenységek helyszínéül szolgáló település, melyre különböző korlátozások mellett lehet csak belépni. A 2003-as törvény e települések helyi önkormányzatát automatikusan városi körzetként rendeli létrehozni.

A 11. és 12. szakasz az egyes önkormányzatok határainak megállapításával, illetve ezen határok megváltoztatásával kapcsolatosan tartalmaz rendelkezéseket. A 13. szakasz – egyebek mellett – a helyi önkormányzatok egyesüléséről és szétválásáról rendelkezik.

Az ún. helyi jelentőségű ügyeket a helyi önkormányzatokról szóló törvény tételesen is felsorolja – 30 pontban.<sup>73</sup> Ezek közül a lényegesebbek az alábbiak:

- a) helyi költségvetés elfogadása, végrehajtása, ellenőrzése stb.;
- b) helyi adók kivetése;
- c) a helyi önkormányzat vagyonának gyarapítása, felhasználása, azzal történő rendelkezés;

---

<sup>72</sup> Szécsényi Anikó: Oroszország közigazgatása. Évfolyamdolgozat. KRE ÁJK, 2007. 9. o.

<sup>73</sup> Önk. tv. 14. szakasz

- d) a helyi önkormányzat területén lévő lakosság gázzal, elektromos árammal, vízzel, távhővel, illetve tüzelővel való ellátásának megszervezése, illetve a csatornaszolgáltatás biztosítása;
- e) helyi jelentőségű közutak fenntartása;
- f) a helyi önkormányzat területén lévő rászorulókról való gondoskodás;
- g) a helyi közlekedés igénybevételének feltételeire vonatkozó szabályozás, illetve a helyi közlekedési szolgáltatás megszervezése;
- h) a terrorizmussal és politikai szélsőségekkel szembeni helyi szabályozás;
- i) a rendkívüli helyzetekkel kapcsolatos megelőzés és elhárítás megszervezése, szabályozása;
- j) a helyi önkormányzat területén lévő lakosság ételmiszer-ellátásának, illetve kereskedelmi és egyéb szolgáltatásokkal történő ellátásának biztosítása, illetve ennek helyi szabályozása;
- k) a helyi könyvtári szolgáltatásokról, és a helyi könyvtári állomány fejlesztéséről való gondoskodás.

A 14. szakasz 1. bekezdése külön sorolja fel azokat a - helyi jelentőségű ügynek nem minősülő – ügytípusokat, melyekben meghatározott döntési jogkörrel rendelkeznek a helyi önkormányzatok; ilyenek tekinthető pl. egyes intézmények alapítása (helyi tűzoltóság, helyi múzeum), illetve azon kérdések köre, amelyek ellátásában a helyi önkormányzatok belátásuk szerint vehetnek részt (pl. egészségügyi ellátás bizonyos területei). Az állami feladatok helyi önkormányzatok részére történő átadásának részletes szabályairól, feltételeiről, illetve az állami szervek e feladatok ellátásával összefüggő felügyeleti (igazgatási) tevékenységéről a 19-21. szakaszok tartalmazzak rendelkezéseket.

Mindkét említett kategórián (helyi jelentőségű ügyek és helyi jelentőségű ügynek nem minősülő – de döntési lehetőséget biztosító - ügytípusok) belül jelentős különbségek mutatkoznak az egyes helyi önkormányzati típusok tekintetében.<sup>74</sup> A törvény tételesen felsorolja azokat a hatásköröket is, amelyekkel az egyes önkormányzatok rendelkeznek a helyi jelentőségű ügyekkel összefüggésben, így külön kitér a helyi jogi aktusok (municipálnüje pravovüje aktü) kiadásának lehetőségére, visszautalva az értelmező rendelkezésekre, melyek között a törvény 2. szakaszában ennek tartalma is kibontásra kerül.

---

<sup>74</sup> Önk. tv. 15-17. szakaszok

### 5.3. A közvetlen demokrácia intézményei

Az 5. fejezet tartalmazza azokat az intézményes eszközöket, melyek révén a lakosság közvetlenül kifejezheti akaratát, véleményét. Ilyenként került(ek) szabályozásra pl. a helyi referendum, a helyi választások (municipalnüje vüborü), a szavazás (goloszovanyije) pl. a képviselők (küldöttek) visszahívásáról, illetve a helyi önkormányzat határainak módosulásáról; az összejövetel (legfeljebb 100 aktív választójoggal rendelkező polgár gyűlése valamely helyi jelentőségű ügyben; a gyűlés döntéseit közzé kell tenni, illetve bizonyos esetekben figyelembe kell venni a döntéshozatalban); a jogi kezdeményezés; a közmeghallgatás (publicsnoje szlusanyije); a gyűlés (szobranijje), amely részben döntéshozó, részben pedig informatív célú közösségi alkalom (a helyi szervek kezdeményezésére is összehívható); a polgárok konferenciája, amely abban különbözik az egyéb formáktól, hogy csupán a helyi lakosság delegált képviselői gyűlnek össze valamely kérdés megvitatására, közvetlen tájékozódásra; a lakossági körkérdés (aprosz grazsdan), amely olyan véleménykérés a hatóságok részéről, amelynek eredménye nem kötelező a helyi szervekre;

### 5.4. Helyi demokrácia és (párt)politika

Oroszország demokratizálódásának megértéséhez sem elegendő a nemzeti, illetve regionális szintű áttekintés; elengedhetetlenül szükséges a helyi (szubregionális) szint áttekintése is.<sup>75</sup>

Ross szerint Oroszországban a helyi önkormányzatok önálló hatalmi ággá váltak.<sup>76</sup> Ez még akkor is igaz, ha elfogadjuk, hogy 2004 szeptembere – a beslani túsdráma - után a választási-, illetve pártrendszer jelentős átalakuláson ment keresztül – a Putyin elnök által átvitt – és a regionális, illetve helyi képviseleti szervek összetételét és működését jelentősen befolyásoló - törvények révén.<sup>77</sup> A pártok alapítása, illetve választásokon való indulása rendkívül nehezzé vált – 10.000-ról 50.000-re nőtt a minimális taglétszám, továbbá előírásra került, hogy az adott pártnak legalább a Föderáció jogalanyainak felében legalább 500 főt számláló tagszervezettel kell rendelkeznie.<sup>78</sup>

---

<sup>75</sup> Cameron Ross i. m. 191. o.

<sup>76</sup> Uo.

<sup>77</sup> Uo.

<sup>78</sup> Lásd erről részletesebben: S. Avtonomov, A. Yu. Buzin, A.V. Ivanchenko, V. I. Krivtsov, A. V. Kynev, A. E. Lyubarev: Rossiiskie Vybory v Kontektste Mezhdunarodnykh Izbiratel'nykh Standartov. Moszkva, Vibory, 2006. <http://www.vibory.ru>

Az érdemi változás a korábbiakhoz képest, hogy számos ellenzéki pártnak okozott komoly nehézséget, hogy elinduljon a választásokon, illetve jelöltjeit az adott párt színeiben indítsa.<sup>79</sup>

A helyi önkormányzati választásokkal összefüggésben megállapítható, hogy 50 helyhatóság kivételével (2007-as adat) mindenütt az egyszerű többségi elv került bevezetésre (a győztes mindent visz...) - tehát az arányosság elve részlegesen sincs jelen.<sup>80</sup> Ennek a helyzetnek részbeni orvoslására 2010 év végén az Elnök, Dmitrij Medvegyev egy szövetségi törvényjavaslatot nyújtott be az Állami Dumának. A javaslat az arányosabb helyi választási rendszer felé tesz lépéseket, oly módon, hogy azon képviselő-testületek esetében, melyek legalább húsz taggal rendelkeznek, előírná, hogy legalább a tagok felét az egyes pártlistákra leadott szavazatok (egészen pontosan az egyes pártok egyéni jelöltjeire leadott szavazatok összesítése) alapján kellene „feltölteni” a képviselő-testületeket. Ez a javaslat mintegy 1200 testületet érint, jelentősen bővítve a helyi politikai erők lehetőségeit és súlyát.

Az összes képviselő-jelölt, illetve adminisztráció vezetője tisztségre jelölt személy kevesebb mint 20 %-a volt valamely párt tagja, illetve jelöltje az új törvény elfogadását követően tartott első helyhatósági választásokon.<sup>81</sup>

A helyi önkormányzati választások tisztaságával kapcsolatban is sok kritika hangzott el az elmúlt évtizedben (is). A legkomolyabb gyakorlati aggály – amely számos esetben okozott konkrét jogi vagy egyéb konfliktust -, hogy a föderáció egyes szubjektumainak élén álló kormányzó a legtöbbször ezer formális és informális szállal kötődik- kötődött a helyi bírói szervekhez, illetve a helyi választási szervek képviselőihez, tagjaihoz.<sup>82</sup> Ezek a személyi összefonódások olykor teljesen lehetetlené teszik az elfogulatlan, pártatlan működést, jogalkalmazást. Vladimir Gel'man foglalta össze találón: „Az orosz politika egyetlen területén sincs akkora kontraszt mint a helyi demokrácia és helyi autonómia deklarált céljai és az eszköztelenné tett és politikai mechanizmusok által legyengített (túlterhelt) önkormányzatok napi valósága között.”<sup>83</sup>

---

<sup>79</sup> Uo.

<sup>80</sup> L. F. Dem'yanchenko (szerk.): *Reforma Mestnovo Samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii: Itogi Munitsipal'nykh Vyborov v 2004–2005 Godakh*. Moszkva, Az Oroszországi Föderáció Központi Választási Bizottsága, 2006. 379. o.

<sup>81</sup> G. S. Shaikhullin - D. N. Kud, „Munitsipal'naya Mnogopartiinost,” in Dem'yachenko, *Reforma Mestnovo Samoupravleniya ...*, 436. o.

<sup>82</sup> Darrell Slider: *Governors versus Mayors: The Regional Dimension of Local Government*. In: Evans and Gel'man, *The Politics of Local Government*. Rowman and Littlefield, Lanham, 2004. 158. o.

<sup>83</sup> Vladimir Gel'man: *In Search of Local Autonomy: The Politics of Big Cities in Russia's Transition*. *International Journal of Urban and Regional Research* 27 (March 2003) 49. o.

## 5.5. A helyi önkormányzatok szervei

A helyi önkormányzatok szervei: a képviseleti szerv (predsztavityelnüj organ); az önkormányzat vezetője, helyi adminisztráció [másként helyi végrehajtó-szervező (iszpolnyitelnüj-raszporjadyityelnüj) szerv]; helyi ellenőrző szerv, belső szervezeti egységek, illetve választási szervek.

A képviselő-testület akkor tekinthető működőképese, ha az előírt létszám legalább kétharmadának megfelelő számú képviselő megválasztásra került. A határozatképességhez az összes megválasztott képviselő legalább 50 %-ára szükség van.<sup>84</sup> Tagjai a képviselők vagy másként küldöttek (gyeputatü), akiket a helyi választásokon választanak meg. Érdekes, hogy száz fő alatti létszám (választásra jogosult) esetében nincs képviselő-testület, hanem helyette a választók közvetlenül működő összejövele (szbor) működik. Az önkormányzati eljárások (lásd fentebb) esetében egyes vezető tisztségviselők automatikusan – a törvény erejénél fogva – tagjai a testületnek. A törvény lehetővé teszi a képviselők közvetett választását, illetve – amint azt láttuk, azt is, hogy egyes tisztségviselők ex officio legyenek tagjai a képviseleti szervnek.

A képviseleti szerv létszámát a törvény határozza meg – lakosságszámhoz viszonyított legalacsonyabb képviselő-szám meghatározásával; így pl. az 1000 és 10.000 fő közötti lakosságszám esetén legalább 10, míg pl. az 500.000 fő fölötti lakosságszám esetén legalább 35 képviselőből áll a nevezett szervtípus.<sup>85</sup> Rendkívüli nehézséget okoz, hogy a képviselők mindössze 10 %-a tevékenykedhet teljes állású képviselőként. Ez – a példa kedvéért – 3000.000 lakos esetében 2 fő főállású képviselőt jelent (maximálisan) és 800.000 esetében is csupán hármat (!).

A helyi képviselő-testületek inkább gyengének mondhatóak, különösen a helyi adminisztráció vezetőjének jogköreivel való összevetés nyomán. A két intézménytípus kapcsolatát alapvetően meghatározza, hogy az adminisztráció vezetője sajátos vétójoggal rendelkezik a testület döntéseivel kapcsolatban, amit a testület csak kétharmados megerősítéssel háríthat el (ez egy politikailag fragmentált közegben gyakran alig-alig lehetséges...).

---

<sup>84</sup> Önk. tv. 35. szakasz 1. bekezdése

<sup>85</sup> 35. szakasz 6. bekezdése

A képviseleti szerv kizárólagos „kompetenciái” a törvény 35. szakaszának 10. bekezdésében kerülnek felsorolásra – taxatív módon (pl. alapokmány elkészítése, költségvetéssel kapcsolatos feladatok, normatív aktusok kibocsátása stb.).

*Az önkormányzat vezetője* megválasztható közvetlenül vagy a képviseleti szerv által. Feladat- és hatáskörei pontosan rögzítettek: pl. ő képviseli az önkormányzatot más önkormányzatok, az állami szervek stb. felé; jogosult normatív jogi aktusok kiadására, feladata az egyéb önkormányzati szervek által kiadott normatív aktusok aláírása, illetve ellenjegyzése; továbbá joga, hogy a képviseleti szervet bármikor – rendkívüli esetben azonnal is – összehívja.<sup>86</sup>

A helyi adminisztrációt – mind a helyi jelentőségű ügyek, mind pedig az átvett állami feladatok intézése tekintetében - *a helyi adminisztráció feje* vezeti egyszemélyi vezetőként.<sup>87</sup> Kinevezésének előfeltétele a nyilvános pályázat, illetve az írásos megállapodás (szerződés) létrejötte. *Az új törvény felszámolta azt a korábbi lehetőséget, hogy az önkormányzat vezetőjének (polgármesterének) és az adminisztráció vezetőjének („jegyzőjének”) posztját ugyanaz (!) a személy töltsse be.*

A helyi adminisztráció jogi személyiséggel rendelkezik.<sup>88</sup> A törvény értelmében a képviseleti szerv is jogi személyiséggel rendelkezik, s további szervezeti egységek, illetve szervezetek is létrehozhatóak, s bizonyos feltételek teljesítése esetén jogi személyiséggel rendelkeznek.

A helyi önkormányzat *belső ellenőrző szerve* számos elnevezést viselhet – a törvényi s csak példálódzó jelleggel említ néhányat (ellenőrző vagy számvizsgáló bizottság, revíziós komisszió stb.). Feladatai közül kiemelkednek a költségvetéssel és a helyi adókkal kapcsolatos feladatok. A szerv tagjait közvetlenül is meg lehet választani, de a képviseleti szerv is megválaszthatja tagjait. Vizsgálatainak eredményét köteles közzétenni.

## 5.6. A helyi közszolgalat

Az orosz fejlődési tendenciák tükrében kiemelendő, hogy szoros kapcsolat figyelhető meg az adott állam – esetünkben Oroszország - közigazgatási személyzetének felkészültsége és minőségi munkavégzése, valamint az adott államba áramló külföldi működő tőke mértéke

<sup>86</sup> Önk. tv. 36. szakasz

<sup>87</sup> Oroszul: „на принципах единоначалия”

<sup>88</sup> Önk. tv. 37. szakasz 7. bekezdése

között.<sup>89</sup> Ugyanígy szoros kapcsolat mutatható ki a tágabban értelmezett közfeladat-ellátás színvonala, minősége és a szegénység mutatószámai között.<sup>90</sup> Előbbi esetben a bizalom és kiszámíthatóság, transzparencia révén, utóbbi esetben pedig az állam szerepfelfogása, az általa vállalt feladatok valós terjedelme teremti meg az összefüggést.

Az *állami közszolgálat* vonatkozásában lényeges megemlíteni, hogy a közszolgák kinevezése – néhány kivételtől eltekintve – az Oroszországi Föderáció közszolgálati szabályairól szóló 2004. évi 79. szövetségi törvény nyomán versenyvizsgálathoz kötött. Az említett törvény áttörés a munkaköri leírások előírása és tartalmi szabályozása terén is; éppen a felelősség pontos megállapíthatósága, illetve a korrupció visszaszorítása okán a munkaköri leírások kötelező elemévé vált a munkakör ellátásához szükséges végzettségek és ismeretek tételes felsorolása, az ellátandó feladatok felsorolása, s – ami igazán újdonság – utóbbin belül külön lista rögzíti az önállóan ellátandó feladatokat. A munkaköri leírás a munkaszerződés kötelező eleme. A közszolgálati jogviszony szerződéses jellege is valamifajta újdonságként jelenik meg az orosz közszolgálatban, amennyiben korábban nem volt elvárás, hogy a jogviszony valamennyi lényeges eleme egyúttal a szerződésben is megjelenjen. A törvény számos további változást is hozott: így a teljesítményértékelés lehetőségének megteremtése, a közszolgák magatartási kódexének szabályozása, az összeférhetlenségi szabályok újragondolása, illetve a jogviszonnyal összefüggésben egy önálló Egyeztető Bizottság létrehozása. Utóbbira azért volt szükség, mert korábban a közszolgálati jogviszonnyal összefüggő jogvitákra a Munka Törvénykönyve általános szabályai vonatkoztak, mindenfajta különbségtétel nélkül...<sup>91</sup>

A helyi közszolgálati jogviszony rendezése – részben – a helyi normatív aktusokkal, illetve az egyedi szerződésekkel történik. A *helyi közszolgálatról* Oroszországban önálló törvény szól,<sup>92</sup> mely az alapelvek között<sup>93</sup> számos általánosan elfogadottat is megjelenít (pl. a pártsemlegesség követelménye vagy éppen az egyenlő hozzáférés biztosításának követelménye; a stabilitás, kiszámíthatóság követelménye), ám néhány sajátos rendelkezést is tartalmaz (pl. a helyi szokások, illetve történelmi hagyományok ismeretére vonatkozó elvárás

<sup>89</sup> Sergey Yu. Naumov: Reform of Public Administration in Russia: Approaches to the Assessment Results. International Journal (Nemzetközi Közlöny – Közép-Kelet-Európai közigazgatási folyóirat) 2008/1. 75. p.

<sup>90</sup> Uo.

<sup>91</sup> Alexey Konov: Working Group on Public Sector Quality – Public Service and Administrative Reforms in Russia. State University of Economics, Moscow, 2007. 4. o.

<sup>92</sup> Oroszul: Федеральный закон от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации"

<sup>93</sup> 4. szakasz

a helyi közszolgákkal szemben). A törvény rendkívül részletesen tárgyalja a jogok és kötelezettségek rendszerét (6-12. szakaszok), a közszolgálati jogvita intézményét, a jogviszony létrejöttének és megszűnésének szabályait (16. szakasz). Érdekes, hogy a javadalmazást nem az említett törvény rendezi.

### 5.7. A helyi jogalkotás

A helyi jogi aktusok között a jogalkotó megkülönbözteti a) a létesítő dokumentumot, b) a helyi népszavazás döntését, c) a képviselői szerv normatív aktusait, illetve d) a belső szabályzatait (szabályzatát), e) a helyi önkormányzat vezetőjének jogi aktusait, f) az adminisztráció vezetőjének aktusait, illetve g) a belső szervezeti egységek jogi aktusait. Az egyes aktusok előkészítésének és hatályba lépésének egyes kérdéseit a törvény 46-47. szakaszai tartalmazzák. A helyi önkormányzatok normatív aktusairól az Oroszországi Föderáció külön törvényben meghatározott szerve nyilvántartást vezet.

### 5.8. A helyi önkormányzatok gazdálkodása és együttműködése

A helyi önkormányzatok gazdasági alapjait a 49. szakasz rögzíti, felsorolva (22 elem) azokat a vagyontárgyakat, bevételeket stb., melyek felett az önkormányzat rendelkezési joggal bír.

Külön szakaszban került szabályozásra a lakosság önkéntes hozzájárulásainak felhasználására vonatkozó kérdéskör.<sup>94</sup>

A helyi önkormányzatok lehetséges bevételeiről – egyebek mellett az ún. Költségvetési Kódex (Bjudzsetnűj kodeksz) rendelkezik, amely a 2007. évi 5. számú szövetségi törvény. Ez tételesen felsorolja a lehetséges „központi” normatívákat, illetve ezek elszámolásának módjait, továbbá a saját gazdálkodásból származó bevételekkel összefüggő szabályokat (pl. a saját tulajdonban lévő termőföld értékesítésének 80 %-a tüntetendő fel a költségvetésben)<sup>95</sup>.

Nagy szerepet kapnak a különböző állami, illetve helyi alapok, melyek igen részletesen szabályozottak mind felépítésüket, mind működésüket, mind pedig lehetséges

---

<sup>94</sup> Önk. tv. 56. szakasz

<sup>95</sup> 62. szakasz 3. bekezdése

(közösségi) céljaikat tekintve.<sup>96</sup> Az Oroszországi Föderáció minden egyes szubjektuma köteles létrehozni egy ún. regionális alapot, amelynek forrásai a helyi önkormányzatok anyagi helyzetében mutatkozó különbségek kiegyenlítésére hivatottak.<sup>97</sup> A helyi önkormányzatok – külön törvényekben meghatározott feltételekkel – értékpapírokat is kibocsáthatnak, bevételeik növelése, illetve feladataik finanszírozása céljából.<sup>98</sup>

Szövetségi törvényben jelennek meg „A kommunális szolgáltatásokat nyújtó szervezetek díjai szabályozásának alapvető elvei.”<sup>99</sup> A jogalkotó rögzítette, hogy mely termékek, illetve szolgáltatások igénybevételére vonatkoznak a rendelkezések; továbbá a törvény szabályai aszerint is elkülönülnek, hogy szövetségi hatáskörökről, a föderáció valamely jogalanyának hatásköréről vagy valamely helyi önkormányzat<sup>100</sup> döntési jogköréről van-e szó.

A helyi önkormányzatok együttműködésének számos intézményes formáját ismeri a törvény: pl. az ún. önkormányzatközi gazdasági szervezetek közös alapítású gazdasági társaságokként működnek, de sajátos – nevesített - együttműködési forma a tömegmédiумok közös alapítása is. További nevesített lehetőség az ún. nem kereskedelmi célú autonóm szervezeti forma, illetve az alapítványi státusz megszerzése, s ezek közös működtetése.

Az Önk. tv. 10. fejezet a helyi önkormányzatok és azok szerveinek felelősségét taglalja; azt a felelősséget, amely a helyi választók, az állami szervek, valamint az egyéb természetes személyek és jogi személyek felé áll fenn.

## 5.9. A helyi önkormányzatok kapcsolata az állami szervekkel

A szabályozás érdekes kettőssége – a 34. szakasz 4. bekezdése alapján, - hogy egyrészt biztosított a helyi önkormányzatok szervezeti elkülönültsége az állami szervektől, másrészt azonban maga törvény utal arra is, hogy egyes esetekben az állami szervek és azok képviselői részt vehetnek a helyi önkormányzatok létrehozásában, a tisztségviselők kinevezésében és felmentésében. A beavatkozás lehetősége elsődlegesen a törvénytelen működéssel összefüggésben jelenik meg, illetve a konkrét számok és arányok mentén pontosított pénzügyi

<sup>96</sup> Pl. ilyenek tekintetű a „Федеральный закон от 21 июля 2007 г. N 185-ФЗ "О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства" szabályozása

<sup>97</sup> Önk. tv. 60. szakasz

<sup>98</sup> Önk. tv. 64. szakasz

<sup>99</sup> Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. N 210-ФЗ "Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса"

<sup>100</sup> 5. szakasz

működésképtelenség esetében lehetséges (pl. 75. szakaszokban találkozhatunk ennek kifejtésével). A nagyobb problémát az jelenti, hogy rendkívül „rugalmas” szabályok alapján lehetséges az állami beavatkozás (akár a vezető tisztségviselők eltávolítása is); az „Oroszországi Föderáció egységét és területi integritását sértő magatartások esetén”, illetve „az emberi jogok és alapvető szabadságok megsértése esetén”.<sup>101</sup> Igen problematikus az az lehetőség is, miszerint az önkormányzat vezetője eltávolítható tisztségéből amennyiben 2 hónapnál tovább késlekedik valamely jogi aktus végrehajtásával.<sup>102</sup> Lankina találóan azt mondja erre, hogy „(...) könnyen elképzelhető, hogy a regionális szervek miként is használják ezeket a rendelkezéseket, akkor, amikor a politikailag „engedetlen” helyhatóságokat vagy azok egyes képviselőit kell megbüntetni.”<sup>103</sup> Mindehhez hozzátartozik, hogy az Állami Duma 2006 júliusában elfogadta a „Szélsőséges politikai tevékenységgel szembeni fellépésről” szóló szövetségi törvényt, amely – többek között – lehetővé teszi a politikai extremizmussal gyanúsított politikai pártok, illetve képviselőik kizárását a helyi választási küzdelmekből...<sup>104</sup>

A képviseleti szerv által alkotott normatív aktus magasabb törvénybe (alkotmányba) ütközése esetén az erre kijelölt bírói fórum kötelezheti a képviseleti szervet aktusa megváltoztatására. Amennyiben ez a bírósági döntés jogerőre emelkedésétől számított három hónapon belül ez nem történik meg, úgy az Oroszországi Föderáció adott szubjektuma végrehajtó hatalmának vezetője (a kormányzó) jogosult – a bírósági döntésre alapítottnan – annak kinyilvánítására, hogy a döntés nem végrehajtható, illetve jogosult törvényjavaslattal kezdeményezni az adott helyi önkormányzat feloszlását a föderáció szubjektumának képviseleti szerve felé.<sup>105</sup>

A törvény rendkívül részletesen kitér a helyi önkormányzat vezetőjének és a helyi adminisztráció vezetőjének felelősségére, felelősségre vonásának formáira is.<sup>106</sup>

Az Oroszországi Föderáció *Alkotmánybíróságáról* szóló 1994. évi 1. alkotmányerejű szövetségi törvény<sup>107</sup> a szerv feladat- és hatásköreinek taglalásakor külön nem említi a helyi

<sup>101</sup> Önk. tv. 74. szakasz 1. bekezdése

<sup>102</sup> Önk. tv. 74. szakasz 2. bekezdése

<sup>103</sup> Tomila Lankina: The Kozak Commission's Local Government Reforms. (Paper presented to the 36th Conference of the American Association for the Advancement of Slavic Studies, Boston, MA, December 2004) 23. o.

<sup>104</sup> Interview conducted by Natalya Kostlenko: Why Electoral Commission Head Veshnyakov Opposes Election Law Amendments? *Nezavisimaya Gazeta*, 2006 július 21., 1. o.

<sup>105</sup> Önk. tv. 73. szakasz

<sup>106</sup> Önk. tv. 74. szakasz

<sup>107</sup> Oroszul: Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации"

önkormányzatokat, ám a 6. szakasz rendelkezései alapján az Alkotmánybíróság döntése (resenyije) teljes mértékben kötelező a helyi önkormányzatokra (azok szerveire). A 106. szakasz az ún. jogértelmezési kérdéssel (zaproosz o tolkovanyii) összefüggésben rögzíti, hogy – egyebek mellett – a helyi önkormányzatokat is közvetlenül kötik az Alkotmánybíróság által kiadott ilyen jogértelmezések. Lényeges, hogy csak a Föderáció törvényhozó szervei, illetve a Föderáció szubjektumainak törvényhozó szervei intézhetnek jogértelmezési tárgyú beadványt az Oroszországi Föderáció Alkotmánybíróságához.

A helyi önkormányzatokról szóló törvény 77. szakasza az Ügyészség, illetve más felügyeleti (típusú) szerveknek a helyi önkormányzatok törvényes működésének ellenőrzésével kapcsolatos jogosítványairól rendelkezik: A jogalkotó különbséget tesz a helyi önkormányzatok saját feladat- és hatásköreivel kapcsolatos külső kontroll (beavatkozás) és az átadott állami feladatokkal kapcsolatos felügyeleti jogosítványok terjedelme, mértéke között – értelemszerűen utóbbi esetében többletjogosítványokat biztosítva. Az Oroszországi Föderáció *Ügyészségéről* szóló 1992. évi törvény 1. szakaszának 2. bekezdése értelmében az ügyészi szervezetrendszer (beleértve a föderatív szintű ügyészséget, illetve az egyes föderatív jogalanyok ügyészségeit is) legfőbb feladata a törvények betartása és az alapvető állampolgári jogok és szabadságok tiszteletben tartása feletti őrködés. Felügyeleti jellegű tevékenysége (nadzor) kifejezetten és nevesítetten kiterjed a helyi önkormányzatok szerveinek döntéseire és intézkedéseire is.

A 78. szakasz teremti meg annak a lehetőségét, hogy a polgárok a helyi önkormányzat és a képviseletében (nevében) eljáró hivatalos személyek (dolzsnoztñüje licá) önálló szervei egyedi döntéseivel, intézkedéseivel, illetve ezek elmulasztásával kapcsolatban bírósági, illetve arbitrázs-bírósági jogorvoslati kérelmet terjeszthetnek elő – a külön törvények rendelkezései alapján.

*Szathmáry Zoltán ügyészégi titkár,  
Budapest IV-XV. Kerületi Ügyészség*

## **Műholdvevő készülékekkel történt visszaélések büntetőjogi kérdései**

### **1. Problémafelvetés**

A számítástechnikai bűncselekmények dogmatikája még nem olyan mélységében kidolgozott, mint a klasszikusnak nevezhető bűncselekményeké. A jogalkalmazó a technológiai fejlődés megállíthatatlan folyamatában gyakran találkozik egy-egy új elkövetési tárgy és módszer okozta értelmezési problémával. Egy ilyen fejtörést okozó kérdés a jelen értekezésben vizsgált elkövetési magatartás is, amely a következőképpen foglalható össze. Az elkövető kódolatlan műholdas adások vételére alkalmas műszaki berendezéseket vásárol, amiket a megvásárolt készülékekben lévő szoftvert megváltoztatva alkalmassá tesz egy távközlési szolgáltató (a továbbiakban Szolgáltató) által sugárzott televíziós műsoradások vételére úgy, hogy a készülékkel nem csak a szolgáltató által sugárzott – egyébként más műsorelosztó szervezeten keresztül is elérhető, kódolatlan adásokat lehetett fogni –, hanem a szolgáltató által külön díj fizetésével elérhetővé tett ún. kódolt adásokat is. A készülék szoftverein az elkövető maga végzi el a szükséges módosításokat, de egyes kódokat (adatokat) és azok bevitelének módját is közli az átalakított készülékeket tőle megvásárlókkal úgy, hogy megadja az interneten elérhető és ott közzétett módszer elérhetőségének címét is, amelynek segítségével a készüléket megvásárló személy elvégezheti akár a szoftver átírását vagy a szolgáltatás igénybeviteléhez szükséges frissítését.

A fenti cselekményt lehet egyrészt a Btk. 329/B. § (1) bekezdés b) pontja, de a (2) bekezdés - és az üzletszerű elkövetésre tekintettel - a (3) bekezdés szerint minősíteni. A módosított készülékek megvásárlóival szemben ebben az esetben eljárás nem indul bűncselekmény hiánya miatt. A minősítés alapja ekkor az, hogy a kódolt adások vételét lehetővé tevő program a szerzői jogi törvényben meghatározott hatásos műszaki intézkedésként értelmezhető. Azonban a számítástechnika jelenléte okán a tényállás minősítése joggal veti fel egy másik lehetséges bűncselekmény megállapíthatóságát, nevezetesen a cselekmény Btk. 300/C. § és a 300/E. § szerinti minősítést is.

## 2. A szerzői jogi szempont

A helyes megoldás kiderítéséhez nem mellőzhető az érintett jogviszonyok vizsgálata, és a törvényi tényállás egyes részleteinek alaposabb értelmezése. A készülékben lévő szoftver és adatok tekintetében a minősítés kérdése vonatkozásában megkerülhetetlen annak eldöntése, hogy mi az elkövető célja, hogy a szerzői jogi törvényben meghatározott hatásos műszaki intézkedésről van-e szó, vagy más jellegű, jelen esetben számítástechnikai rendszer védelmét szolgáló intézkedésről. Ehhez azonban a terjedelmi okok miatt csak a feltétlenül szükséges mértékben, de meg kell ismerni – köznyelvi kifejezéssel élve – a műholdas televíziózás műszaki és jogi hátterét is.

Ennek során viszont a szolgáltatások konvergenciája okán eltérő jogszabályi háttérrel rendelkező fogalmakkal találkozhatunk. Röviden kitérve az elemzés egyik nehézségére, a konvergencia fogalmának nincs pontos, általánosan elfogadott használata a szakirodalomban. A szolgáltatások konvergenciája jelentheti különböző hálózati platformok azon képességét, hogy alapvetően hasonló szolgáltatási fajtákat hordoznak. A fogyasztói eszközök konvergenciája olyan fogyasztói eszközök összefonódását jelöli, mint például a telefon, televízió és a személyi számítógép.<sup>1</sup> A konvergencia alapja a digitális technológia, amely közös alapot biztosít a különböző szolgáltatóknak funkciójuk betöltéséhez. A digitalizáció a tartalmak platform-független közvetítésének lehetőségét teremtette meg, és ezzel olyan, korábban elkülönült ágazatok konvergenciáját indította el mint az informatika, a távközlés és a média.<sup>2</sup> Ekként konvergenciaként beszélhetünk az automatizált adatfeldolgozás, adat-, tartalom-továbbítás és a tartalomszolgáltatás egybefonódásáról is. A tartalom legtöbbször szerzői jog által védett, de lehet a szerzői jog körén kívül eső is, például sportközvetítés. Amennyiben a tartalom szerzői jogi oltalom alá esik, a szabályozás elemzésekor a médiajog és a szerzői jog fogalmait meg kell tudni feleltetni egymásnak. Ezért a következő fejezetekben az érintett szabályozási elem értelmezésekor mindkét jogterület fogalmait egyszerre fogom használni. E rövid bevezető után a szerzői jogi alapjogviszonyokat szemügyre véve a következőket állapíthatjuk meg.

---

<sup>1</sup> Informatikai Tárcaközi Bizottság – Zöld Könyv a konvergenciáról

<sup>2</sup> Polyák Gábor: Hatalom-leosztás – Önszabályozás az interneten; Forrás: [www.jogiforum.hu/publikaciok/63](http://www.jogiforum.hu/publikaciok/63)

## 2.1. Nyilvánossághoz való közvetítés

Szerzői jogi szempontból a mű nyilvánossághoz való közvetítése, mint felhasználás vonható a vizsgálat körébe. Az Szt 26. §-ában írt rendelkezések alapján a szerző kizárólagos joga, hogy a művét sugárzással a nyilvánossághoz közvetítse, és hogy erre másnak engedélyt adjon. A sugárzás a mű érzékelhetővé tétele távollévők számára képeknek és hangoknak, vagy technikai megjelenítésüknek vezeték vagy más hasonló eszköz nélkül megvalósuló átvitelével. Sugárzásnak minősül a műhold útján történő sugárzás, ha a sugárzott műsor a nyilvánosság körében közvetlenül fogható.<sup>3</sup> A sugárzás során alkalmazott jel és adatátalakítási, tárolási és továbbítási technika szerzői jogi szempontból közömbös, lehet akár analóg, akár digitális, annak is csak a szerzői jogi felelősség szempontjából van jelentősége, hogy kódolja-e a műsort eredetető szervezet (szerzői jogi fogalommal élve rádió- televízió szervezet, médiajogi fogalommal műsorszolgáltató<sup>4</sup>), vagy a hozzájárulásával más, a műsorhordozó adat továbbításában közreműködő személy a műsorhordozó jeleket, adatokat.<sup>5</sup>

## 2.2. Kódolt sugárzás

Sugárzásnak minősül a kódolt sugárzás<sup>6</sup> is, amely a nyilvánosság körében csak azt követően fogható közvetlenül, hogy a műsort hordozó jeleket – az eredeti rádió- vagy televízió-szervezettel kötött megállapodás alapján, a tőle vagy a hozzájárulásával mástól beszerzett eszközzel (kódoldóval) – a nyilvánossághoz közvetítő szervezet arra alkalmassá teszi.<sup>7</sup> Műholdas sugárzásnak akkor minősül a kódolt sugárzás, ha a kód feloldásához szükséges eszközt vagy maga a műsorszolgáltató, vagy a hozzájárulásával más, rendszerint a műsorelosztó bocsátja a közönség tagja rendelkezésére.<sup>8</sup> A műsorhordozó jelek és adatok többszöri átalakítása a műsor közönségéhez eljuttatásában technikailag szükségszerű, ezért az

---

<sup>3</sup> A műhold útján sugárzott műsor a nyilvánosság körében közvetlenül foghatónak minősül, ha a rádió- vagy televízió-szervezet felelősségével és ellenőrzése alatt műsort hordozó jeleket juttatnak el a műholdhoz, majd onnan a Földre megszakítatlan közvetítés útján azzal a céllal, hogy a jeleket a nyilvánosság vehesse.

<sup>4</sup> Műsorszolgáltató: az a természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság, aki (amely) műsorszámok sorozatát megszerkeszti, dönt arról, hogy a műsorban mely műsorszámok szerepeljenek, és a műsort a nyilvánosság felé továbbítja, vagy más vállalkozással továbbíttatja. (2002. évi XX. Törvény a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény módosításáról)

<sup>5</sup> Lontai Endre – Faludi Gábor – Gyertyánfy Péter – Vékás Gusztáv: Magyar polgári jog – Szellemi alkotások joga. Eötvös József Könyvkiadó, Budapest 2008. 71-73. o.

<sup>6</sup> Kódolt a sugárzás, ha a műsort hordozó jeleket bármilyen módon átalakítják, hogy a hozzáférést a nyilvánosság valamely szűkebb körére korlátozzák.

<sup>7</sup> Szt. 26. § (3) bek.

<sup>8</sup> Lontai-Faludi-Gyertyánfy-Vékás: i. m. 73. o.

átalakítások közül csak az számít kódolásnak, azaz titkosításnak, amelynek célja, hogy a műsorhoz való hozzáférést korlátozza, ennek okán az ilyen átalakítás a rádió- televízió szervezet által alkalmazott un. hatásos műszaki intézkedésnek minősül.<sup>9</sup>

A műholdas adások egy részét kódolják, így a műholdas adás nem minősül közvetlenül foghatónak, azaz nem elég a műsor vételéhez egy hagyományos parabolaantenna. A műsorhordozó jeleket a műsorelosztó szolgáltató<sup>10</sup> (szerzői jogi fogalommal tövábbközvetítő) fejállomásánál veszik és a kód feloldása után a közönséghez már a műsorként érzékelhető jelek jutnak el. A kódolás másik eljárása során a rádió- televízió szervezet (műsorszolgáltató) a kódolt jeleket eljuttatja a műsorelosztó szolgáltatókhoz, de mivel a fejállomáson a kódot nem lehet feloldani, a műsorhordozó jeleket változatlanul kódolatlan, vagy a műsorszolgáltató által alkalmazott és előírt technológia szerint átkódoltan kell eljuttatni a háztartásokhoz. A kód feloldása tehát a közönség tagjainál a tévékészülékekben, vagy ahhoz csatlakoztatott eszközzel történik olyan kódolóval, amelyet a közönség tagjai vagy csak a műsorszolgáltatótól, illetve közreműködőjétől, vagy a műsorelosztó szolgáltatóktól szerezhetnek be.<sup>11</sup> Ha a kódolás a közönség tagjainál történik, a műsorelosztó úgy tekintendő, mintha műsort eredeztető rádió- televízió szervezet lenne.<sup>12</sup> A mű(sor) megjelenítése a végfelhasználó készülékeiben felveti annak egy szerzői jogi felhasználásként, nevezetesen a többszörözésként történő értelmezésének technológiai lehetőségét is.

### 2.3. A sugárzott műsorok tövábbközvetítése

A nem anyagi formában megvalósuló felhasználási módok között külön felhasználásnak minősül, tehát külön szerzői engedélyezés tárgya a sugárzott műsorok tövábbközvetítése.<sup>13</sup> A tövábbközvetítés technikai megvalósítási módja közömbös, történhet vezeték útján, vagy másként, a gyakorlatban általában vezeték útján, vagy mikrohullámok segítségével juttatják el

---

<sup>9</sup> Lontai–Faludi–Gyertyánfy–Vékás: i. m. 73. o.

<sup>10</sup> Műsorelosztás: A műsorszolgáltató által előállított jelek egyidejű, változatlan tövábbítása vezetékes (kábeles) hálózaton vagy nem műsorszóró rádiótávközlő rendszeren a műsorszolgáltató telephelyétől, illetőleg a műsorszétesztő hálózat végpontjától elkülönült szervezet közbeiktatásával az arra jogosult felhasználó vevőkészülékéhez, a tíznél kevesebb vevőkészülék csatlakoztatására alkalmas hálózat segítségével történő jeltövábbítás kivételével. (2003. évi C. törvény az elektronikus hírközlésről (Eht.)). Műsorszórás: Földfelszíni vagy műholdas rendszerrel végzett egyirányú - megfelelő vevőkészülékkel rendelkező, elvileg korlátlan számú felhasználónak szánt - rádiótávközlési eljárás hangok, képek vagy egyéb természetű jelek tövábbítására. (EHT)

<sup>11</sup> Lontai – Faludi – Gyertyánfy – Vékás: i. m. 73-74.

<sup>12</sup> Szjt. 26. §

<sup>13</sup> Szjt. 28. §

a (médiajogi fogalommal élve, mivel a szerzői jogi törvény nem tartalmaz e felhasználókra külön definíciót) műsorelosztók a már sugárzott műsorokat a végfelhasználókhoz.<sup>14</sup>

A továbbközvetítés műsorokra vonatkozik, ezért több jogosult engedélyétől függ. A szerzők, a műsorokban érintett hangfelvétel előállítók és előadóművészek esetében az engedélyt a műsorelosztók az érintett jogosultak egyetértése alapján megállapított jogdíj megfizetésével – kötelező közös jogkezelés keretében – a zenei és irodalmi szerzők közös jogkezelő egyesületétől kaphatják meg. A műsorszolgáltató rádió- televízió szervezetek kizárólagos joga, hogy egyedi joggyakorlás keretében engedélyezzék díj ellenében műsoraik továbbközvetítését, műsorelosztási, vagy jeltovábbítási – jelelosztási szerződés alapján.<sup>15</sup>

### 3. A számítástechnikai szempont: a szolgáltatás és infrastruktúrája

A Szolgáltató<sup>16</sup> az Eht. alapján elektronikus hírközlési szolgáltatónak minősül.<sup>17</sup> A Szolgáltató a műsorszolgáltatók által előállított műsorjeleknek meghatározott programcsomagban történő egyidejű, változatlan továbbítását vállalja műholdas műsorszóró hálózaton az arra jogosult előfizető vevőkészülékéhez. Másként fogalmazva a Szolgáltató műsorelosztóként több különböző műholdról vesz át műsorokat a műsorszolgáltatókkal kötött szerződése szerint, a műsorokat szolgáltatási csomagokba rendezi és ezeket a csomagokat saját vagy akár más szolgáltató eszközeivel teszi hozzáférhetővé az előfizetők számára.<sup>18</sup>

A szolgáltatás igénybevételének feltétele a Szolgáltató által az előfizetőnek rendelkezésre bocsátott, a szolgáltatás igénybevételét biztosító berendezés (antenna, műholdvevő beltéri egység). A szolgáltatás igénybevételének további feltétele a beltéri

---

<sup>14</sup> Például: ha az Antenna Hungária az MTV műsorát nyilvánosságához földfelszíni sugárzás keretében eljuttatja (műsorszórás), akkor e tevékenység az elsődleges nyilvánossághoz közvetítés, az Antenna Hungária ebben az esetben az MTV sugárzási közreműködője. Ha ugyanez a szervezet mikrosugárzással is terjeszti az említett műsort, az már másodlagos az eredeti sugárzáshoz képest, tehát továbbközvetítés.

<sup>15</sup> *Lontai-Faludi-Gyertyánfy-Vékás*: i. m. 76-78. o.

<sup>16</sup> Például: DigiTV, UPC, stb.

<sup>17</sup> Elektronikus hírközlési szolgáltatás: olyan, más részére általában ellenszolgáltatásért végzett szolgáltatás, amely teljesen vagy nagyrészt jeleknek elektronikus hírközlő hálózatokon történő átviteléből, és ahol ez értelmezhető, irányításából áll, beleértve a távközlési szolgáltatásokat és a műsorterjesztésre használt hálózatokon nyújtott átviteli szolgáltatásokat, de nem foglalja magában az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások felhasználásával továbbított tartalmat szolgáltató vagy ilyen tartalom felett szerkesztői ellenőrzést gyakorló szolgáltatásokat, valamint nem foglalja magában az információs társadalommal összefüggő, más jogszabályokban meghatározott szolgáltatásokat, amelyek nem elsősorban az elektronikus hírközlő hálózatokon történő jeltovábbításból állnak. (2003. évi C. törvény az elektronikus hírközlésről (Eht.) 188. § 13) Elektronikus hírközlési szolgáltató: Elektronikus hírközlő hálózat üzemeltetője, valamint elektronikus hírközlési szolgáltatást nyújtó természetes, illetőleg jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság. (2003. évi C. törvény az elektronikus hírközlésről (Eht.) 188. § 14.)

<sup>18</sup> A Digi Tv esetében ezek a műholdak az Intelsat 10-02, és a Thor műholdak.

egységhez kapcsolódó előfizetői kártya, melyet a Szolgáltató az előfizetői szerződés tartamára az Előfizető használatába ad, azonban az a Szolgáltató tulajdonában marad. A kártyán található adatok a szerződés szerinti műsorcsomagok elérhetősége szerint előfizetésenként eltérőek. Az előfizető tehát általában a tetőn elhelyezett parabolaantennát használva azon adott pályaadatú műholdakról való műsorvételre szerez jogosultságot, amelyekről a Szolgáltató továbbítja a műsorokat. Mind a szolgáltatások, mind a berendezések számos kiskereskedelmi forrásból elérhetők az előfizetők számára.

Összefoglalva a műholdas televízió műsorterjesztés előfizetők számára biztosított szolgáltatásként a Szolgáltató feladata, hogy a közönség számára vételre szánt, a műsorszolgáltató által előállított műsorszolgáltatási jelek elektronikus úton (műsorszórással vagy műsorelosztás útján) egyidejűleg, változatlanul történő eljuttatása a felhasználó vevőkészülékéhez kódolatlan vagy kódolt formában.<sup>19</sup> Szerzői jogi értelemben tehát műsorok továbbközvetítése jelent e tevékenységi kört.

A szolgáltatás digitális adattovábbításon alapuló számítástechnikai rendszeren keresztül történik, a műsort (filmet, zeneszámot, stb.) egy számítógép digitális jellé alakítva a műholdra továbbítja, innen digitális jelként érkezik a parabola antennára szerelt vevőfejen keresztül a dekódolást szolgáló vevőkészülékbe, amely azt vagy digitális jelként vagy analóg jellé alakítva továbbítja az azt kezelni tudó televízió készülékhez. Ez az egész tehát egy számítástechnikai rendszert alkot, a dekóder, az abban lévő szoftver és kód rendszerem illetve adat. Azaz szolgáltatás technikai háttereként, infrastruktúrájaként a fent részletezett eszközök összessége a Btk. 300/F. § (3) bekezdése alapján – amivel adatok automatikus feldolgozását, kezelését, tárolását, továbbítását biztosító berendezés vagy egymással kapcsolatban lévő ilyen berendezések összességéről van szó – számítástechnikai rendszernek minősül.<sup>20</sup>

#### **4. A minősítés kérdése**

##### **4.1. Szerzői jogi törvény szerinti hatásos műszaki intézkedés kijátszása vagy...**

Az Szjt 95. §-a alapján műszaki intézkedés minden olyan eszköz, alkatrész vagy technológiai eljárás, illetve módszer, amely arra szolgál, hogy a szerzői jog jogosultja által nem engedélyezett cselekményeket - rendeltetésszerű működése révén - megelőzze, illetve

---

<sup>19</sup> 2003. évi C. törvény az elektronikus hírközlésről 188. § 77.)

<sup>20</sup> Btk. 300/F. § (3) bekezdés.

megakadályozza. A műszaki intézkedést akkor kell hatásosnak tekinteni, ha a mű felhasználását a jogosultak a hozzáférést ellenőrző vagy védelmet nyújtó olyan eljárás - különösen kódolás vagy a mű egyéb átalakítása, vagy másolatkészítést ellenőrző mechanizmus - útján ellenőrzik, amely alkalmas a védelem céljának elérésére. Az intézkedés a hozzáférést, vagy a mű felhasználását, rendszerint másolását akadályozza. Azaz a vizsgált esetben az intézkedés vélelmezhetően túlcsoordul a szerzői jog által ellenőrzött felhasználás körén.

Az említett jogszabályhely alapján a szerzői jog megsértésének következményeit kell alkalmazni a szerzői jog védelmére szolgáló hatásos műszaki intézkedés megkerülésére, feltéve, hogy az említett cselekményt olyan személy hajtja végre, aki tudja, vagy akinek az adott helyzetben általában elvárható gondosság mellett tudnia kellene, hogy a cselekmény célja a műszaki intézkedés megkerülése. A szerzői jog megsértésének következményeit kell alkalmazni olyan eszköz, termék vagy alkatrész előállítására, behozatalára, terjesztésére, eladására, bérbeadására, eladás vagy bérbeadás céljából történő reklámozására, kereskedelmi céllal való birtoklására, illetve olyan szolgáltatás nyújtására, amelyet a hatásos műszaki intézkedés megkerülése céljából kínálnak, reklámoznak vagy forgalmaznak; amelynek a hatásos műszaki intézkedés megkerülésén kívül nincs számottevő gazdasági jelentősége, illetve célja; vagy amelyet elsősorban a hatásos műszaki intézkedés megkerülésének lehetővé tétele vagy megkönnyítése céljából terveztek, gyártottak, alakítottak át, illetve teljesítettek.

#### **4.2. A számítástechnikai rendszer védelmét szolgáló intézkedés kijátszása?**

A számítástechnikai adat megvédése érdekében minden esetben céltudatos, tervszerű emberi magatartás szükséges, amely a kívánt emberi magatartásokat előírások (jogszabályok, szabályzatok, szabványok stb.) formájában rögzíti. Ebben az értelemben a biztonság az információs- és informatikai rendszerekben olyan előírások betartását jelenti, amelyek a rendszer működőképességét, az információk rendelkezésre állását, sértetlenségét, bizalmasságát és hitelességét erősítik. Az adatbiztonság megvalósítása védelmi tevékenységek sorozatát jelenti. Más megfogalmazásban az informatikai biztonság alatt valamely informatikai rendszer azon állapota értendő, amelyben a kockázatokat, amelyek ezen informatikai rendszer bevezetésekor a fenyegető tényezők alapján adódtak, elfogadható intézkedésekkel elviselhető mértékűre csökkentettük. Az informatikai biztonság két alapterületet foglal magába: információvédelem – amely az adatok által hordozott

információk sértetlenségének, hitelességének és bizalmosságának elvesztését hivatott megakadályozni – és az informatikai rendszer megbízható működése területét – amely az adatok rendelkezésre állását és a hozzájuk kapcsolódó alkalmazói rendszerek funkcionalitását hivatott biztosítani. Tehát a tanulmány szempontjából azok a műszaki intézkedések relevánsak, amelyek a számítástechnikai rendszer védelmét garantálják.

A Szolgáltató által, a szolgáltatás igénybevételéhez szükséges dekóder beállításával (szoftverével) biztosítja, hogy szolgáltatását illetéktelen személy ne vehesse igénybe. A szolgáltatást jogszerűen igénybe vevő ügyfelek egy, a szolgáltató által rendelkezésükre bocsátott, de nem átruházott készülékbe a szolgáltató által adott kártya alkalmazásával táplálják a szolgáltatást elérését biztosító adatokat, kódokat. Ha az elkövető egy eleve nem a Szolgáltató által biztosított szoftverrel üzemeltetett dekódert alakít át, és a Szolgáltató által folyamatosan frissített biztonsági kódok jogosulatlan felhasználásával tesz alkalmassá a szolgáltatás élvezetéhez, akkor ebben az esetben a számítástechnikai rendszer védelmét szolgáló intézkedést játsza ki. Sőt, ha az adatok bevitelét, módosítását jogtalan haszonszerzés végett hajtja végre, és ezzel kárt okoz – hiszen az elmaradt haszonként jelentkező, havonta fizetendő díj a szolgáltatás ellenértéke, amelynek csak egy része az előfizetőre terhelt költségként jelentkező jogdíj –, akkor a Btk. 300/C. § (3) bekezdés b) pontja is megállapítható. A két említett szempont után a felmerült tényállások értelmezése után lehet megalapozottan állást foglalni a kérdés eldöntésében.

## 5. A büntetőjogi tényállások

A számítástechnikai bűncselekmények tényállásai és az értelmező rendelkezéseik a Btk. gazdasági bűncselekményekről szóló fejezetében található, mégpedig a 300/C. §-ban és a 300/E. §-ban.

### 5.1. Jogosulatlan belépés számítástechnikai rendszerbe

Számítástechnikai rendszer jogosulatlan használatának vétségét követi el a Btk. 300/C. § (1) bekezdése szerint „*Aki számítástechnikai rendszerbe a számítástechnikai rendszer védelmét szolgáló intézkedés megsértésével vagy kijátszásával jogosulatlanul belép, vagy a belépési jogosultsága kereteit túllépve, illetőleg azt megsértve bent marad*”. Az elkövetési magatartás: a számítástechnikai rendszerbe történő jogosulatlan behatolás, illetve a belépés

jogosultságának kereteit túllépő benntartás. Míg az első esetben a belépőnek nincs jogosultsága belépni, létező és működő védelmi intézkedést megszegve lép be, addig a második esetben jogosultan lép be a védett rendszerbe, de a jogosultság kereteit túllépve benntart. Az elkövetés történhet közvetlenül az adatállomány kezelésére szolgáló számítástechnikai rendszeren keresztül vagy közvetetten az azzal kapcsolatban lévő rendszerek közvetítésével.<sup>21</sup> Csak akkor tényállásszerű a magatartás, ha az a számítástechnikai rendszer védelmét szolgáló intézkedés megsértésével, kijátszásával történik, mert ha a rendszert semmilyen biztonsági megoldás nem óvja, vagy a rendszer védelmi eszköztára nem az elkövetés eredményeként nem működik, akkor nem valósul meg bűncselekmény.<sup>22</sup> A jogosulatlan hozzáférés különös védelem alatt álló adatokat kell, hogy érintsen, azonban mivel a jogszabály nem követeli meg, hogy a védelmet megvalósító biztonsági intézkedések műszaki-technikai jellegűek legyenek, azok elvileg lehetnek akár testi, személyi akadályok is. További ismerv, hogy a védelmi intézkedésnek objektíve és szubjektíve is alkalmasnak kell lennie arra, hogy a jogosult titoktartási akarata felismerhető legyen.<sup>23</sup> A gazdasági motiváció, a haszonszerzési célzat nem feltétele az elkövetésnek és nem feltétele, hogy a számítástechnikai rendszerben tárolt adaton az elkövető később bármilyen művelet végezzen, vagy magának a számítástechnikai rendszernek a működését akadályozza.<sup>24</sup> A fordulat alaki bűncselekményt valósít meg, a kísérletnek nincs gyakorlati jelentősége.<sup>25</sup> A jogosulatlan belépés után megvalósított további jogosulatlan műveletek – például adatok törlése – már a következő bekezdés valamelyik fordulatát valósítja meg, amelybe a jogosulatlan belépés vétsége beolvad a súlyosabb jogtárgysértésre figyelemmel.

## 5.2. A számítástechnikai adatok és rendszer elleni bűncselekmény

Számítástechnikai adatok elleni bűncselekmény vétséget követ el „*Aki a) számítástechnikai rendszerben tárolt, feldolgozott, kezelt vagy továbbított adatot jogosulatlanul megváltoztat, töröl vagy hozzáférhetetlenné tesz*”. Elkövető bárki lehet, tehát a rendszerbe más esetben jogosultan beavatkozó is. Elkövetési magatartása a számítástechnikai adatok jogosulatlan

---

<sup>21</sup> Nagy Zoltán: A számítástechnikai rendszer és adatok elleni új bűncselekmények. Belügyi Szemle 2002/11-12. 31. o.

<sup>22</sup> Nagy Zoltán: i. m. 31. o.

<sup>23</sup> Szabó Imre: Informatikai bűncselekmények. in: Takács Tibor (szerkesztő): Az informatikai jog nagy kézikönyve. Complex Kiadó Budapest, 2009. 607. Takács Tibor: i. m. 607. o.

<sup>24</sup> A jelszó belépés utáni megváltoztatása viszont már megalapozhatja a (2) bekezdés a) pontjának megállapítását.

<sup>25</sup> Belovics Ervin - Molnár Gábor - Sinku Pál: Büntetőjog Különös Rész. (szerk. Szentpétery Petronella) HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest, 2007. 561. o.

megváltoztatása, törlése vagy hozzáférhetetlenné tétele.<sup>26</sup> Az adat megváltoztatása az adat tartalmának műszaki úton való változtatása. Az adat törlésével az adat kikerül a rendelkezésre jogosult rendelkezési köréből, szoros értelemben véve megsemmisül, azaz az adathordozóról történő visszaállítása lehetetlen. Az objektív szemlélettel szemben indokoltabb azonban az elkövető tudattartamát előtérbe helyezni, azaz törölni kell tekinteni azt az adatot is, amit csak különleges szakértelem és eljárások eredményeként lehet visszaállítani.<sup>27</sup> A tényállás kommentárja szerint az elkövetési magatartás ez esetben a jogosulatlan, illetve jogtalan programmanipulációval fogalmazható meg, amely jelentheti a védelemben részesített adatok megváltoztatását, amely gyakorlatilag a programutasítások teljes vagy részleges átírását, a program lefutásának megváltoztatását jelenti. A törvény megfogalmazásából következik, hogy akár egyetlen adat törlésével is befejezett a bűncselekmény. Amennyiben az adaton végzett jogosulatlan művelet a számítástechnikai rendszer működésének akadályozását is eredményezi, akkor a (2) bekezdés b) pontjában meghatározott cselekmény valósul meg.<sup>28</sup>

Számítástechnikai rendszer elleni bűncselekmény vétségét követi el a b) pont alapján az, aki „adat bevitelével, továbbításával, megváltoztatásával, törlésével, illetőleg egyéb művelet végzésével a számítástechnikai rendszer működését jogosulatlanul akadályozza”. Ebben az esetben a védett jogi tárgy a számítástechnikai rendszer hibátlan működése. Elkövetési magatartás az adat bevitele, továbbítása, megváltoztatása, törlése, illetve egyéb olyan művelet végzése, amely a rendszer működését akadályozza. Az akadályozás csak abban az esetben állapítható meg, amennyiben az jelentős az adott rendszer működésének következményeihez viszonyítva, de ide kell érteni azt is, ha a rendszer üzemeltetője az adatfeldolgozás esetén a feladatait a továbbiakban nem, vagy csak jelentős többletráfordítással tudja ellátni.<sup>29</sup> A cselekmény akkor tényállásszerű, ha az elkövetési magatartást jogosulatlanul követi el a beavatkozó. Mivel a „jogosulatlan” jelző a tényállás szövegében az eredményre utal, a cselekményt elkövetheti az is, aki egyébként jogosult a számítástechnikai rendszerbe belépni, ott az adatokon műveleteket végrehajtani, jogosultsága azonban nem terjed ki a rendszer működésének akadályozására. A tényállás eredménye a rendszer működésének

---

<sup>26</sup> Például számítástechnikai rendszer és adatok elleni bűncselekményt valósít meg a főiskola számítástechnikai hálózatának felügyeletét ellátó informatikus, aki a hallgatók vizsgakötelezettségét és vizsgaeredményeit nyilvántartó számítástechnikai rendszerben levő adatok jogosulatlan megváltoztatásával - a vizsgát előírás ellenére nem tett hallgatóval kapcsolatban - olyan adatokat rögzít a rendszerben, amelyek szerint a hallgató a meghatározott tantárgyból eredményes vizsgát tett. (BH2009.264)

<sup>27</sup> Szabó Imre: i. m. 610. o.

<sup>28</sup> Belovics-Molnár-Sinku: i. m. 562. o.

<sup>29</sup> Szabó Imre: i. m. 612. o.

akadályozása, így a bűncselekmény rendbelisége is a támadott számítástechnikai rendszerek számától függ.

Az a) és b) pontok esetén az ott leírt elkövetési magatartások bármelyikének megkezdésével jut a cselekmény kísérleti szakba, mindez azonban nem azonos az elkövetéshez szükséges eszköznek, tárgynak a bűncselekmény elkövetésére alkalmassá tételével, hiszen ebben az esetben a Btk. 300/E. §-ba ütköző cselekmény valósul meg.<sup>30</sup>

### 5.3. A „számítógépes csalás”

A vagyoni érdekeltséget feltételező elkövetési motívumokat, valamint az elkövetéssel történő károkozást a magyar szabályozás külön tényállásban helyezte el, mégpedig a Btk. 300. § (3) bekezdésébe. Számítástechnikai rendszer működésének haszonszerzés végett történő akadályozását követi el: „*Aki jogtalan haszonszerzés végett a) a számítástechnikai rendszerbe adatot bevisz, az abban tárolt, feldolgozott, kezelt vagy továbbított adatot megváltoztat, töröl vagy hozzáférhetetlenné tesz, vagy b) adat bevitelével, továbbításával, megváltoztatásával, törlésével, illetőleg egyéb művelet végzésével a számítástechnikai rendszer működését akadályozza, és ezzel kárt okoz*”.

Az elkövetési magatartások részben megegyeznek a (2) bekezdésben írtakkal, azonban a (3) bekezdés tényállásai az alanyi oldalt tekintve célzatosak, azaz a cselekményeket az elkövető jogtalan haszonszerzés végett követi el. Az elkövető tevékenysége lehet eleve jogosulatlan, de hivatásánál fogva akár jogosultsággal is rendelkezhet valamely magatartás tanúsítására, azonban cselekményét szándékosan nem az engedélyezett eredmény elérése érdekében, hanem jogtalan haszonszerzés céljából követi el. Egy jogosulatlan manipuláció megítélésénél mindig a konkrét számítástechnikai rendszer gazdájának, jogosultjának a nyilatkozata irányadó.<sup>31</sup> A „számítógépes csalás” eredmény-bűncselekmény, azaz a károkozás, illetve a kár bekövetkezte tényállási elemként szerepel. Mindaddig, míg a kár nem következik be, a cselekmény a kísérlet stádiumában marad. A kár meghatározásánál lényeges, hogy az a cselekmény eredményére utal, nem módjára, így a kárnak nem a számítástechnikai rendszerben kell bekövetkeznie, hanem annak manipulációjával összefüggésben, a tevékenység eredményeként. Ez következik abból a megfogalmazásból, hogy nem csupán a károkozást fogalmazza meg a törvény, hanem a kár bekövetkeztét összeköti a jogtalan haszonszerzés célzatával. Önmagában ugyanis a rendszer működésének akadályozásával,

---

<sup>30</sup> Tóth Mihály: Gazdasági bűnözés és bűncselekmények. KJK-KERSZÖV, Budapest, 2002. 327. o.

<sup>31</sup> Belovics-Molnár-Sinku: i. m. 563. o.

adatok törlésével stb. – bár a rendszer működtetője, használója károsodik – az elkövető számára nem keletkezik jogtalan haszon. E tényállásnál tehát azokat a cselekményeket kell figyelembe venni, amelyek az adatfeldolgozási folyamat befolyásolása következtében károsító vagyoni diszpozíciót eredményeznek.<sup>32</sup> A bűncselekménynek alsó értékhatára nincs, ezért figyelemmel a (4) bekezdés a) pontjára az alapeset kétfélmillió értékű kárösszegig állapítható meg.<sup>33</sup>

#### 5.4. A számítástechnikai rendszer védelmét biztosító technikai intézkedés kijátszása

A 300/E. § tényállása alapján a számítástechnikai rendszer jogosulatlan használatának elősegítése vétségének két fordulata ismert. Az első fordulatot követi el „*Aki a 300/C. §-ban meghatározott bűncselekmény elkövetése céljából, az ehhez szükséges vagy ezt könnyítő számítástechnikai programot, jelszót, belépési kódot, vagy számítástechnikai rendszerbe való belépést lehetővé tevő adatot a) készít, b) megszerz, c) forgalomba hoz, azzal kereskedik, vagy más módon hozzáférhetővé tesz*”. Elkövetési tárgya a bűncselekmény elkövetését lehetővé tevő vagy ahhoz szükséges, illetőleg azt megkönnyítő számítástechnikai program, jelszó, belépési kód, vagy a számítástechnikai rendszerbe való belépést lehetővé tevő adat. Elkövetési magatartása a program, jelszó, kód készítése, megszerzése, forgalomba hozatala, hozzáférhetővé tétele, kereskedés. A forgalomba hozatal nem azonos az értékesítéssel, vagyis az ellenérték fejében történő elidegenítéssel, hanem annál szélesebb kategória - ide tartozhat nagyobb számú közönség számára történő hozzáférhetővé tétele is. Az elkövetési magatartás jogosulatlan, azonban ezt a törvény szövege közvetlenül nem nyilvánítja ki, viszont abból következően, hogy az elkövetési magatartásokra a Btk. 300/C. §-ban írt bűncselekmények elkövetése céljából kerül sor, egyértelmű, hogy a felsorolt magatartások jogosulatlan tevékenységek. A tényállás sui generis előkészületi jellegű bűncselekmény, bár nem szükséges, hogy elkövetője szándékában álljon később a Btk. 300/C. §-ban megfogalmazott cselekmény elkövetése. Az előkészületi jelleg miatt a 300/C. § valamely tényállásának megvalósítása magába olvasztja az elkövetést.

A második elkövetési magatartás alapján „*Az (1) bekezdés szerint büntetendő, aki a 300/C. §-ban meghatározott bűncselekmény elkövetése céljából az ehhez szükséges vagy ezt könnyítő, számítástechnikai program, jelszó, belépési kód, vagy valamely számítástechnikai*

---

<sup>32</sup> Szabó Imre: i. m. 615. o.

<sup>33</sup> A számítógépes csalás büntetvényének alapeseténél a törvény nem állapít meg értékhatárt, így az bármilyen csekély mértékű kár okozása esetén megállapítható. (BH2005.419)

*rendszerbe való belépést lehetővé tevő adat készítésére vonatkozó gazdasági, műszaki, szervezési ismereteit másnak a rendelkezésére bocsátja*”. A bűncselekmény alanya bárki lehet, aki az adott irányú gazdasági, műszaki, szervezési ismeretekkel rendelkezik. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a bűncselekményt csak speciális alany követheti el, nem minősül delictum propriumnak, hiszen ezen szakmai ismeretek nem minősülnek olyan személyes kvalifikáltságnak, mely megalapozná a speciális alanyi kört. A cselekmény nem önálló bűncselekmény, hanem a Btk. 300/C. §-ban meghatározott bűncselekmény elkövetése céljából előkészületi és bűnsegédi jellegű magatartás. Az elkövetési magatartás a szükséges ismeretek rendelkezésre bocsátása, amely nem más, mint az (1) bekezdés a) pontjában írt készítéshez nyújtott bűnsegély. Ezzel az egyébként bűnsegédi magatartás nyert önálló tettesi alakzatot. Nem szükséges tehát, hogy az a személy, akinek az elkövető ismereteit rendelkezésre bocsátotta, valóban felhasználja a Btk. 300/E. § (1) szerinti programot, kódot, vagy elkövesse a Btk. 300/C. §-ban írt bűncselekményt. Ennek megfelelően a cselekmény befejezett, ha a készítésre vonatkozó ismeretek átadása megtörtént. Abban az esetben viszont, ha a Btk. 300/C. § szerinti bűncselekmény elkövetése megtörtént, úgy a (2) bekezdés szerinti tettes a Btk. 300/C. § szerinti bűncselekmény bűnsegéde lesz.

### **5.5. A szerzői jogi tényállások: 329/A. §**

A szerzői vagy szerzői joghoz kapcsolódó jogok megsértését az 1978. évi IV. törvény 329/A. §-a rendeli büntetni, az (1) bekezdése alapján *„Aki másnak a szerzői jogról szóló törvény alapján fennálló szerzői vagy ahhoz kapcsolódó jogát haszonszerzés végett, vagy vagyoni hátrányt okozva megsérti, vétséget követ el, és két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő*”. A bűncselekmény büntetti alakzatát a (3) bekezdés tartalmazza, amely szerint: *„A büntetés büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztés, ha a szerzői vagy szerzői joghoz kapcsolódó jogok megsértését a) jelentős vagyoni hátrányt okozva, b) üzletszerűen követik el*”. A tényállás egyértelműen kerettényállás, amelyet a szerzői jogi törvény rendelkezései töltenek ki tartalommal. A bűncselekményt elköveti, aki haszonszerzés végett, vagy vagyoni hátrányt okozva a szerzői jogi törvénybe ütköző módon használ fel valamely művet, vagy sérti meg a jogosult egyéb vagyoni érdekeit. A gyakorlatban legtöbbször előforduló eset egy mű vagy művek valamely jogellenes felhasználása és a jogdíj meg nem fizetése, amely nyilvánvalóan haszonszerzés végett történik, vagy vagyon hátrányt okoz.

## 5.6. A szerzői jogi tényállások: 329/B. §

A 329/B. § (1) bekezdése alapján elköveti a bűncselekményt, aki „*a szerzői jogról szóló törvényben meghatározott hatásos műszaki intézkedést haszonszerzés végett megkerüli, vagy e célból ehhez szükséges eszközt, terméket, berendezést vagy felszerelést a) készít, előállít, b) átad, forgalomba hoz, vagy azzal kereskedik*”. A (2) alapján szintén bűncselekményt követ el, aki „*a szerzői jogról szóló törvényben meghatározott hatásos műszaki intézkedés megkerülése céljából az ehhez szükséges vagy ezt könnyítő gazdasági, műszaki, szervezési ismeretet másnak a rendelkezésére bocsátja*”. A szerzői vagy szerzői joghoz kapcsolódó jogok védelmét biztosító műszaki intézkedések kijátszásának jogi tárgya a szerzői és szomszédos jogok teljes körű sérthetetlensége. A bűncselekmény csak egyenes szándékkal követhető el, mert a törvényhozó célzatot is megkíván. A bűncselekmény elkövetője az (1) bekezdésben foglalt cselekmény esetén bárki, míg a tényállás szövegezéséből adódóan a (2) bekezdés esetében csak az lehet, aki adott irányú gazdasági, műszaki, szervezési ismeretekkel rendelkezik. A bűncselekmény súlyosabban minősül, ha a szerzői vagy szomszédos jog védelmét szolgáló műszaki intézkedés kijátszását üzletszerűen követik el.

## 6. Az elkövetők és cselekményük minősítése

### 6.1. A „keresleti” oldal, akik az átalakított készüléket megvásárolják

A „keresleti” oldal által a minősítés kérdéskörébe vont cselekmény a következő kérdést veti fel. Miként minősül annak a cselekménye, aki a más által módosított műholdvevő készüléket a megvásárolja, és a Szolgáltató szolgáltatását előfizetés nélkül, vagy az előfizetés kereteit túllépve veszi igénybe? Elsőként azt kell eldönteni, hogy szerzői jogi bűncselekmény elkövetése történt-e vagy valamilyen más vagyoni érdekeket sértő cselekmény.

A szerzői jogi minősítés körében a hatásos műszaki intézkedés megkerülésében megnyilvánuló jogsértés jelen esetben a hatásos műszaki intézkedés olyan megkerülése esetén állapítható meg álláspontom szerint, amikor a változtatás eredményeképpen szerzett haszon mellett a változtatónak nincs a megkerülés lehetővé tételén túl más gazdasági érdeke. Tehát csak a kódolt adás vételére alkalmas dekóder nem jogosult részére történő értékesítése jöhet szóba, az átalakításnak köszönhetően a szolgáltatás igénybevétele már maga egy súlyosabb jogsértésnek tekinthető, amelybe az előző beleolvad. A saját felhasználás – műérzékelés vagy

szolgáltatás igénybevétele – céljára történő megkerülés nem esik a rendelkezés hatálya alá, nem a Btk. 329/B. §-a szerint minősül, hanem a 329/A. §-a szerint.

Ha a saját célú megkerülés felhasználást eredményez, és az nem engedélyezett (Pl.: szoftver-kód feltörése saját célú futtatásra), akkor szóba kerülhet a szerzői jogsértés, amely azonban már magába olvasztja az intézkedés megkerülését. Ha pedig a megkerülés csak meg nem engedett műérzékeléshez vezet (jelen esetben, ha a néző a kódolt adás kódját feltöri a műsor érzékelése céljából), akkor általános polgári jogi jogkövetkezményekkel lehet számolni, hiszen ebben az esetben az elkövető csak áttételesen sérti a szerzői és szomszédos jogi jogosultak vagyoni érdekeit. Amennyiben elfogadjuk a műsorhordozó jelek tárolását a műholdvevő és televízió készülékekben mint többszörözést, akkor is felmerül a magáncélú felhasználás – mint büntethetőséget (jogellenességet) kizáró ok – alkalmazásának lehetősége. Emellett a cselekmény alapvetően polgári jogi kötelem megsértésében áll, egy hasonló példával élve jelen cselekmény társadalomra veszélyessége ugyanolyan csekély fokú, mint egy művészeti kiállítás belépő díj megfizetésének hiányában történő látogatása.

Számítástechnikai bűncselekményként történő értelmezés esetén a következők állapíthatók meg. Mivel a bűncselekmény elkövetőjének bűnösségét is vizsgálni szükséges a büntetőjogi felelősség megállapítása során, nem mellőzhető az elkövető szándékának szemügyre vétele. A Legfelsőbb Bíróság a BH2002.301 számú eseti döntésben is kifejtette álláspontját, amely szerint a büntetőjogi és polgári jogi felelősség nem azonos fogalmak, az egyik nem szükségszerűen előfeltétele a másiknak. Szándékos bűncselekményről lévén szó, a kérdés az, hogy mire terjed ki az elkövető tudata. A szerzői jogi jogsértésre, vagy a „televíziós” szolgáltatás előfizetői díj ellenében történő igénybevételenek lehetővé tételére? A „fogyasztói” oldalt tekintve a szerzői jogi védelem és érdekek meglehetősen áttételesen jelennek meg, mivel – ismételten kiemelendő – az előfizető nem jogdíjat fizet a műsor érzékeléséért, hanem a Szolgáltató szolgáltatásának ellenértékét fizeti meg havi díjként, a közös jogkezelőkkel egyébként sincs semmilyen kapcsolatban. A jogdíjat a műsorelosztó Szolgáltató fizeti meg a közös jogkezelők vagy a műsorszolgáltatók számára, amely összeg független az előfizetőtől abban a tekintetben, hogy a szolgáltatás igénybevétele nem feltétele a jogdíj előfizető által történő megfizetése. Az elkövető tudata ekként – az átlagos állampolgár médiajogi és szerzői jogi ismereteire is figyelemmel – eshetőlegesen sem terjed ki a szerzői jogi jogsértésre.

A készüléket megvásároló felhasználók, akik az átprogramozott készüléket megveszik és a műsort szolgáltatási díj megfizetése nélkül élvezik, a Btk. 300/E. § (1) bekezdés b) pontja

szerinti bűncselekményt követik el. Amennyiben a végfelhasználó az interneten megszerzett kódot saját maga viszi be – a távirányítója segítségével „manuálisan” – akkor viszont a Btk. 300/C. § (3) bekezdés b) pontja szerint minősülő bűncselekményt követ el.

## 6.2. A „kínálati” oldal

A kérdés ebben az esetben az, hogy miként minősíthető annak az elkövetőnek a cselekménye, aki egy nem a rendeltetése szerinti célra kifejlesztett dekódert alakít át a program átírásával úgy, hogy a programot megváltoztatja, majd lehetővé teszi, hogy az internetről letöltött kódokat a készülék távirányítójának segítségével akár ő vagy más „manuálisan” vigye be a készülékbe és nem a szolgáltató megfelelő adatait tartalmazó adatkártyája alkalmazásával. A fenti szerzői jogi és médiajogi ismeretek birtokában az említett cselekmény egyaránt minősíthető a Btk. 329/B. § megfelelő fordulatai és a 300/C. § bekezdései szerint. Amennyiben az elkövető a rendszeres haszonszerzésre törekedve az átalakított készülékeket hirdeti, forgalmazza, szintén megállapítható mindkét szakasz szerinti bűncselekmény megfelelő fordulata (üzletszerűség, kereskedés).

Mindez azért érdekes dogmatikailag, mivel a 329/B. § egy másik – a 329/A. §-hoz – képest egy sui generis előkészületi és bűnsegédi jellegű bűncselekmény, míg a 300/C. § maga egy célzott bűncselekmény. Máshogyan fogalmazva, milyen alapon lehet felelősségre vonni egy sui generis előkészületi cselekmény (329/B. §) elkövetőjét, ha maga a célzott cselekmény elkövetője, az átalakított készüléket megvásárló felhasználó nem valósít meg magatartásával a Btk. 329/A. §-a alá eső bűncselekményt?

A fenti érvelés miatt az elkövető cselekménye a Btk. 300/C. § (3) bekezdés a) vagy b) pontja szerint minősülhet, mert a terhelt szándéka, hogy az átalakított készüléket értékesítve jogtalan haszonra tegyen szert. Ha a 300/C. § nem is, a 300/E. § (1) bekezdése megállapítható. A károkozás mint eredmény annak a magatartásnak a következménye, hogy ezzel mintegy eladja a Szolgáltató szolgáltatását, aki elesik a szolgáltatási díjtól. Az okozott kár mértékétől függően minősülhet a terhelti magatartás a 300/C. § (4) bekezdés a), b) vagy c) pontja szerint.

Az a személy pedig, aki az interneten a programozási módszert közzéteszi, elköveti a Btk. 300/E. § (2) bekezdését, ha pedig a megváltoztatott program működését biztosító, a szolgáltató által időközönként megváltoztatott és ezt követően kézzel bevivendő kódot teszi

közzé az interneten, az a Btk. 300/E. § (1) bekezdés c) pontja szerint minősülő cselekményt követi el.

### 6.3. A szerzői jogi jogsértés

Az értekezésben eddig vizsgált jogeset középpontjában a Szolgáltató szolgáltatásainak igénybevétele állt, és a vizsgált jogszabályhelyek értelmezése alapján arra a következtetésre lehetett jutni, hogy egyfajta számítástechnikai bűncselekményként lehet minősíteni a cselekményt, nem pedig szerzői jogi jogsértésként. A jogesetben azonban alaki halmazatként felmerül szerzői jogi jogsértés, de nem a Szolgáltató sérelmére, hanem az egyébként kereskedelmi forgalomban beszerezhető dekóder szoftverének jogtulajdonosa vonatkozásában. A jogosultat ugyanis megilleti a mű integritásához való jog, amely sérelmet szenved abban az esetben, ha az elkövető a szoftveren engedély nélküli átalakításokat végez el.

## 7. Összefoglalás

A sok esetben erőltetettnek, lényegtelen szörszálhasogatásnak tűnő fejtegetések után az érvelés helytelennek vélelése is könnyen felvetődhet az olvasóban, azonban nem szabad elfelejteni, hogy a különböző értelmezési lehetőségek révén más-más, egyik esetben szűkebb, másik esetben szélesebb elkövetői kör vonható a büntetőeljárás keretei közé, amely igenis súlyos következményekkel jár. Egy következtetés azonban kétséget kizáróan megállapítható az értekezés alapján, mégpedig az, hogy a technológiai fejlődés szülte konvergencia bizony olyan új jogi helyzeteket teremt, amit a büntetőjog a maga tradicionális kategóriáival és helyesen merev alapelvekre épülő dogmatikájával jelenleg még nehezen tud feloldani. Egyre több hasonló, vagy bonyolultabb minősítési problémával fog szembekerülni a jogalkalmazó, ezért a számítástechnikai bűncselekmények értelmezéséhez mielőbb, a mainál szélesebb körű diskurzusok kibontakoztatására van szükség. Az értekezés nem a problémák végérvényes felszámolásának igényével lépett fel, csupán azon szándéknak korlátolt lehetőségei között született terméke, amely az említett diskurzus folytatásában érdekelt az alkotmányos büntetőjog értékeinek a technológia támasztotta kihívásokkal szembeni biztosításában.

*Tárczy Edit Zsuzsanna PhD-hallgató,  
Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar  
Kereskedelmi Jogi Tanszék*

---

*Edit Zsuzsanna Tárczy PhD student,  
University of Miskolc Faculty of Law  
Commerce Law Department*

## **Unfair commercial practices in the Eastern and Central European Member States of the EU**

### **1. Introduction**

In 2005 the 2005/29/EC Directive on the unfair commercial practices (hereafter: UCPD) was born. The Member States had to do the implementation till the 12th of June 2007, and use the new rules after the 12th of December 2007. This paper will show the rules before and after the implementation and the institutions which are in connection with the practices. In the end there will be cases and data from the practices of the unfair commercial practices. The scope of the paper is the group of the Eastern and the Central European Member States of the European Union, so: the Czech Republic, Poland, Hungary, Romania, the Slovak Republic and the Republic of Slovenia.

### **2. Before the implementation of the UCPD**

Before implementing the UCPD, majority of the countries had two rules to protect consumers and competitors against commercial unfairness.

In the Czech and the Slovak Republic these were the Commercial Codes (Czech Republic: No. 513/1991, Slovak Republic: No. 513/1991) and the Acts on Consumer Protection (Czech Republic: No. 634/1992, Slovak Republic: No. 634/1992) .

In the Republic of Slovenia there were the Consumer Protection Act (No. 98/04) and the Code of Obligations (No. 83/2001). Hungary had the Competition Act of 1996 (Act LVII of 1996) and the Act on Consumer Protection of 1997 (Act CLV of 1997).

Poland and Romania were exceptions because Poland had only the Act on Combating Unfair Competition of 1993 (amended in 2003, No. 153), but Romania had four – true, one of them wasn't act -: Law No. 12/1990 regarding the protection against unlawful commercial activities; the Government Ordinance No. 21/1992 on the consumers' protection; Law No. 193/2000 on unfair terms in contracts between traders and consumers;<sup>1</sup> and the Law No. 296/2004, the Consumption Code.<sup>2</sup>

## 2.1. Relating provisions and their subjects

Naturally, not just the laws - mentioned above - dealt with commercial unfairness, there were others, connected indirectly with this unfairness. The fifth chapter of the Czech Commercial Code referred to the economic competition, like the participation in the economic competition, the unfair competition and the protection against unfair competition. The Czech Act on Consumer Protection dealt with the unfair competitive conducts and their administrative sanctions. The Act on regulating of advertising (No. 40/1995) and the Act on radio and television broadcasting (No. 231/2001) had provisions too.<sup>3</sup>

In Hungary the Civil Code (Act IV of 1959) contained basic provisions on contract, general contractual conditions, false completion, guaranty and warranty. The Act on Consumer Protection included provisions in connection with the rights and interests of the consumers, like the protection of life, health and safety.

The Competition Act contained provisions on unfair competition conducts. The Advertising Act (Act LVIII of 1997) contained general provisions on – for example - comparative advertising.<sup>4</sup>

In Poland the Act on the Protection of Competition and Consumers of 2003 protected the interests of traders and consumers and contained a list in which there were examples of practices which infringed the collective interests of consumers.

<sup>1</sup> Professor Dr Cees van Dam - Erika Budaite BA in Law (coordinators): *Unfair Commercial Practices* – General report, British Institute of International and Comparative Law, London, 2005 p. 16.

<sup>2</sup> *Consumer protection* In: Doing business in Romania, 7th Edition – 2008 p. 163.

<http://www.musat.ro/pdf/capitoleeng2009/13.Consumer%20Protection.pdf> [2011.02.27.]

<sup>3</sup> JUDr. Mag. iur. Michal Malacka, Ph. D.: *Czech Republic*. In: *Unfair Commercial Practices – National reports* (Professor Dr Cees van Dam - Erika Budaite BA in Law (coordinators)), British Institute of International and Comparative Law, London, 2006 p. 34., 35.

<sup>4</sup> Zsuzsanna Kajdine Suhajda – Szabolcs Lendvai: *Hungary*. In: *Unfair Commercial Practices – National reports* (Professor Dr Cees van Dam - Erika Budaite BA in Law (coordinators)), British Institute of International and Comparative Law, London, 2006 p. 76.

There was the Act on certain consumers' rights and the liability for damage caused by an unsafe product of 2000 which has implemented the Unfair Contract Terms Directive (93/13/EEC). The Act on Combating Unfair Competition regulated acts on unfair competition, and the misleading and aggressive conducts of the traders.<sup>5</sup>

Because they were in an unit till 1993, the rules of the Commercial Code of the Slovak Republic were the same as in the Czech Republic.<sup>6</sup>

In the Republic of Slovenia the Competition Act (No.18/93) main aim was to ensure fairness between competitors, so the consumers were protected only in an indirect way. The Consumer Protection Act (No. 98/04) contained specific protection in respect of certain unfair commercial practices, misleading and false advertising.

Article 12 of the Code of Obligations provided that when determining the standard of behaviour and actions which businesses are required to comply with, their commercial dealings, business customs and practices shall be taken into account.

There were acts in connection with specific areas, like the Energy Act (No. 26/2005) which provided specific consumer protection in the energy sector or the Electronic Communications Act (No. 43/04) which contained rules governing the use of electronic communication in business – consumer transactions.<sup>7</sup>

In Romania the Ordinance No. 58/2000 amended the Government Ordinance No. 21/1992 on the consumers' protection. In the latter one some definitions were amended, like the consumer, the product, the seller, etc. and some sections were amended and completed, like the obligations of the economic agents, and the obligation in connection with information.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Dr. Magdalena Sengayen: *Poland*. In: Unfair Commercial Practices – National reports (Professor Dr Cees van Dam - Erika Budaite BA in Law (coordinators)), British Institute of International and Comparative Law, London, 2006 p. 174. – 176.

<sup>6</sup> JUDr. Mag. iur. Michal Malacka, Ph. D.: *Slovak Republic*. In: Unfair Commercial Practices – National reports (Professor Dr Cees van Dam - Erika Budaite BA in Law (coordinators)), British Institute of International and Comparative Law, London, 2006 p. 196.

<sup>7</sup> Ana Stanič: *Slovenia*. In: Unfair Commercial Practices – National reports (Professor Dr Cees van Dam - Erika Budaite BA in Law (coordinators)), British Institute of International and Comparative Law, London, 2006 p. 226., 227.

<sup>8</sup> Ordinance nr.58/2000 to modify and complete the Government Ordinance nr. 21/1992 on consumer protection <http://www.aneir-cpce.ro/chapter5/laws/1582000.htm> [2011.03.26.]



businesses to consumers, like in the UCPD) too. In the Republic of Slovenia there were a clause to protect consumers, and another one to protect competitors.<sup>12</sup>

The general clauses in the Czech and the Slovak Republic have referred to the bonos mores of the competition, in Hungary to the business integrity, in Poland to the principle of good faith and in the Republic of Slovenia to good business practices.<sup>13</sup>

The Czech clause was in the Commercial Code and it was applicable if: 1. the conduct was committed in an economic competition 2. violated bonos mores (which meant the lack of morality) 3. it was capable of harming other competitors and consumers.<sup>14</sup>

Because they were in an unit till 1993, the clause of the Slovak Republic was the same as in the Czech Republic.<sup>15</sup>

The Hungarian clause was in the Competition Act which has extraterritorial effect which means that the rules - so the clause too - are applicable in the case when the effect of a company's marketing conduct – which has been done abroad – can prevail in Hungary.

The Constitution of the Republic of Poland of 1997 contained Article 76 which said that “public authorities protect consumers, users and tenants from activities jeopardizing their health, privacy and safety and from unfair commercial practices”. Article 81 said furthermore that the 76 one only be ensured within the limits set by acts of the Parliament, but the Article 76 can't constitute a basis for abstract control of the acts of the Parliament and it can't be a direct legal basis for liability of public authorities or set guidelines concerning their legislative and administrative activities.<sup>16</sup>

As it was mentioned above, in the Republic of Slovenia there were a clause to protect consumers, and another one to protect competitors, so there wasn't a general clause on unfair commercial practices, but the Article 13 of the Competition Act defined unfair competition as “an act which is contrary to good business practices and causes or is likely to cause damage to other participants in the market”. The third paragraph of the Article 13 contained a list of commercial practices which in all circumstances are regarded as constituting unfair competition, including:

- 1.) advertising or offer of goods and products which is misleading
- 2.) advertising or offering of goods and services which denigrates another company on an ethnic, racial, political or religious basis

<sup>12</sup> Ld van Dam – Budaite i. m p. 27.

<sup>13</sup> Ld van Dam – Budaite i. m. p. 28.

<sup>14</sup> Ld Malacka i. m. p. 36.

<sup>15</sup> Ld Malacka *Slovak Republic* i. m. p. 198.

<sup>16</sup> Ld Sengayen i. m. p. 173., 174.

- 3.) provision of information which damages or could cause damage to the reputation or business of another company.<sup>17</sup>

### 3. Implementation

#### 3.1. Possible problems

In 2005 – according to a report of the British Institute of International and Comparative Law – it seems that the Member States will fight with some problems in connection with the implementation.

The Czech Republic the main problem was that there were numerous norms which dealt with – directly or indirectly – the unfairness in competition, so the challenge was to harmonize them with the new rules from the UCPD.

The problem was the same in the Slovak Republic. Furthermore, it seemed hard to transpose new institutions which haven't existed before, like the aggressive practices.

Mainly the problem was the same in the Republic of Slovenia, there were numerous laws, regulations and decrees. Another challenge was to ensure a coherent system of sanctions and it would be more difficult if the legislator wouldn't create a new act, but choose an other way to implement. In fact, a new act was born in 2007. An implementation problem would be that the Directive provides that only the information required in Community law is considered as material and that laws of Member States must be harmonised. But the Slovenian law prescribed more stringent information requirements in respect of certain goods (for example, electrical goods) or sectors of the economy, it would seem that these laws would also have to be amended even though they were introduced specifically to protect the health and safety of consumers.

In Hungary the problem was the definition of the consumer, because the average consumer was determined as who acts circumspectly and reasonably in a generally expected manner. As it was mentioned above the definition of the consumer is different in the UCPD.

The definition of the consumer was the problem too in Poland, because the definition was broader than the one in the UCPD. Another problem was that the justice system didn't seem to be able to deal swiftly with the cases in connection with the consumers.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Ld Stanič i. m. p. 227.

<sup>18</sup> Ld van Dam - Budaite i. m. p. 73. – 75.

### 3.2. Implementation techniques

In 2005 these countries had two types of plans to implement the UCPD. The Czech Republic, Hungary, Poland, the Slovak Republic wanted to implement into a general code, like the Civil or the Commercial Code or to the Act on Consumer Protection. The Republic of Slovenia had another plan: to enact a specific act.<sup>19</sup>

Later, there were six methods for the Member States to implement the UCPD:

- 1.) A new act has been born
- 2.) The legislator has amended the consumer protection act
- 3.) The legislator has amended the law on the unfair competition
- 4.) The amendment of the particular acts which regulate the market practices
- 5.) Implementation among the rules of the civil law and the rules of the consumer protection
- 6.) A new act has been born and – at the same time – the amendment of the act on the advertisements.<sup>20</sup>

Hungary, Poland, the Republic of Slovenia, Romania have chosen the first, the Czech and the Slovak Republic has chosen the second alternative.

### 4. The present regulations

The Member States had to implement the rules from the UCPD without changes, so the texts of the implementing laws (hereafter: UCP laws) don't differ from the text of the directive.

So, the following sections will show only the specialities of the UCP laws.

#### 4.1. The UCP laws – the Czech Republic

In the Czech Republic in 2008 the No. 36/2008 Coll. Act amended the No. 634/1992 Coll. Act on Consumer Protection (hereafter: CPA) and implemented the UCPD to it.

The new legislation contains the followings:<sup>21</sup>

- 1) new definitions of unfair, misleading and aggressive commercial practices

<sup>19</sup> Ld van Dam - Budaite i. m. p. 77.

<sup>20</sup> Gömöri Zoltán: *A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló Irányelv átültetése a tagállamokban és hazánkban* p. 12.

<http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/949712D46A1107D4.pdf> [2009.10.25.]

<sup>21</sup> Petr Frischmann, Zeiner & Zeiner v.o.s.: *Czech Republic Developments 2007/2008*  
<http://www.oasisadvocates.org/czech2008.htm> [2011.02.28.]

Although in the UCPD the consumer is a natural person, in the CPA it is: „an individual or a legal entity that purchases products or uses services for purposes other than conducting a business with such products or services.”<sup>22</sup>

The definition of the trader isn't in the CPA, and definition of the product differs from the definition in the UCPD. In the CPA it is: “an object or another value intended for being offered to consumers, that may constitute the subject of a legal relationship”; in the UCPD it is: “any goods or service including immovable property, rights and obligations.”<sup>23</sup>

- 2) restrictions concerning consumer discrimination: the CPA says that „a seller shall not discriminate against any consumer in any way in the selling of products or in the provision of services.”<sup>24</sup>
- 3) general ban of trading goods marked as goods for humanitarian purposes: „The offering for the purpose of sale, the sale, and the export out of the Czech Republic of products which are intended for humanitarian purposes and are marked with the inscription “humanita” under a special legal regulation, shall be prohibited.”<sup>25</sup>
- 4) general ban of misuse of ecological marks

There are two lists in the end of the CPA, the list of the misleading and the list of the aggressive practices. But, in the CPA there isn't one practice: „claiming that a code of conduct has an endorsement from a public or other body which it does not have.”<sup>26</sup>

#### 4.2. The UCP laws – Poland

In Poland the Act of 23 August 2007 on combating unfair commercial practices (hereafter: PUCP Act) implemented the UCPD.

<sup>22</sup> UCPD Chapter 1 Article 2 (a)

No. 634/1992 Coll. Act on Consumer Protection (CPA) Part One Section 2 a)

[http://www.google.hu/url?sa=t&source=web&cd=12&ved=0CCAQFjABOAO&url=http%3A%2F%2Fwww.coi.cz%2Ffiles%2Fdocuments%2Fact-on-consumer-protection-cz.doc&rct=j&q=Act%20No.%2036%2F2008%20Coll.%20Czech&ei=NGNqTYeuDJDsOYUExY0L&usg=AFQjCNELFYjNRC5bdF3Es9p\\_61v7yuLFbw&cad=rja](http://www.google.hu/url?sa=t&source=web&cd=12&ved=0CCAQFjABOAO&url=http%3A%2F%2Fwww.coi.cz%2Ffiles%2Fdocuments%2Fact-on-consumer-protection-cz.doc&rct=j&q=Act%20No.%2036%2F2008%20Coll.%20Czech&ei=NGNqTYeuDJDsOYUExY0L&usg=AFQjCNELFYjNRC5bdF3Es9p_61v7yuLFbw&cad=rja) [2011.02.28.]

<sup>23</sup> CPA Part One Section 2 f)

UCPD Chapter 1 Article 2 (c)

<sup>24</sup> CPA Part Two Section 6

<sup>25</sup> CPA Part Two Section 7b

<sup>26</sup> UCPD Annex I 3.

The PUCP Act doesn't contain the definition of the consumer, just refers to the definition of the consumer from the Civil Code. The Act contains plus definitions – considering the UCPD -, like the average consumer, or the Argentine system.

The previous one: „a consumer who is adequately informed, attentive and careful; the assessment is made with account taken of social, cultural, linguistic factors and the belonging of the particular consumer to a specific consumer group, which shall be understood as a consumer group that can be unambiguously identified and is particularly receptive to the influence of a commercial practice or the product to which the commercial practice applies, due to its specific characteristics, such as age, physical or mental disability.”

The latter one: „commercial activity which consists in managing assets generated within a group with the participation of consumers and established in order to finance the purchase of a product for the group's members.”<sup>27</sup> Operating an Argentine system is also an unfair commercial practice.<sup>28</sup>

It is interesting that while the black list of misleading and aggressive practices is in the end of the UCPD, in the PUCP Act the part of the black list on misleading practices is after the sections on misleading practices, and the part of the black list on aggressive practices is after the sections on aggressive practices.

Chapter 3 is a plus chapter - considering the UCPD - and it is about the civil liability. The consumer who has suffered from an unfair commercial practice has five options:

- 1) request that the practice be discontinued
- 2) request that the effects of the practice be removed
- 3) request that a statement of appropriate content and appropriate form be made
- 4) request that the damage be redressed
- 5) request that an adequate amount of money be adjudicated for a specific social cause related to supporting the Polish culture, national heritage or consumer protection.

According to the rules the trader is loaded by the burden of proof, the trader must prove that the given commercial practice hadn't constituted a misleading unfair commercial practice.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Act of 23 August 2007 on combating unfair commercial practices (PUCP Act) Chapter 1 Article 2 2), 8), 10) <http://www.uokik.gov.pl/download.php?plik=7636> [2011.01.31.]

<sup>28</sup> PUCP Act Chapter 2 Article 10

<sup>29</sup> PUCP Act Chapter 3 Article 12, 13

Chapter 4 contains criminal provisions. According to these a person who uses aggressive practice is penalized with fine. But, there are four situations when this person is penalized with imprisonment:

- 1) using the Argentine system: from three months to five years.
- 2) the same penalty is used to people using unfair commercial practices that consist in establishing a group of consumers referred to the Argentine system
- 3) if the value of the assets collected to finance the purchases within an Argentine system is great, the perpetrator of the act specified in section 1) above shall be subject to imprisonment from 6 months to 8 years
- 4) the penalties above shall also apply to people committing the acts specified therein by acting in the name or on behalf of the trader carrying out the commercial activity (the 1) or the 2))<sup>30</sup>

#### 4.3. The UCP laws – Hungary

The Hungarian legislator implemented the UCPD with the Act XLVII on the prohibition of the unfair commercial practices against the consumers of 2008 (2008. évi XLVII. törvény a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról) (hereafter: Hungarian UCP Act). While in the UCPD the misleading actions, the misleading omissions and the aggressive actions are separated, in the Hungarian UCP Act these actions are in the same chapter. The Hungarian UCP Act has a chapter on the liability for the violation of the prohibition of the unfair commercial practices. After this chapter there is another one on the proceeding authorities, and another one on the common rules of the proceeding. There are specific rules for the consumer protection authority and specific rules for Hungarian Competition Authority (Gazdasági Versenyhivatal) (hereafter: HCA) and specific rules for The Hungarian Financial Supervisory Authority (Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete) (hereafter: HFSA) too. Finally, there are rules of the cooperation with the consumer protection authorities of the member states of the European Economic Area.

While in the UCPD the list of the misleading practices and the list of the aggressive practices are separated, in the Hungarian UCP Act the practices are in the same list.

<sup>30</sup> PUCP Act Chapter 4 Article 15, 16

#### 4.4. The UCP laws – Romania

The legislator in Romania implemented the UCPD with the Law 363/2007 on unfair commercial practices (Lege nr. 363/2007 privind combaterea practicilor incorecte ale comercianților în relația cu consumatorii și armonizarea reglementărilor cu legislația europeană privind protecția consumatorilor) (hereafter: RUCP Act).

The RUCP Act is very similar to the UCPD, it contains the black list as it is in the UCPD, so the misleading and the aggressive practices are in the same list, but they are separated. It is different from the UCPD that in the RUCP Act the misleading actions and omissions are in the same section, not separated.<sup>31</sup>

There is a chapter which deals with the competence of the National Authority for Consumer Protection, the sanctions, and the modified rules of the consumer protection law.<sup>32</sup>

#### 4.5. The UCP laws – the Slovak Republic

In the Slovak Republic the Act No. 250/2007 (Act 250 of 9 May 2007) (hereafter: Consumer Protection Act) amended the Consumer Protection Act and implemented the rules of UCPD to it. Similar to the law of the Czech Republic, although in the UCPD the consumer is a natural person, in the Consumer Protection Act it is: „a natural person or legal person purchasing products or using services in order to satisfy his own personal needs or the needs of his family members.”<sup>33</sup>

Both the definition of the trader and the definition of the product is wider than the definitions in the UCPD. The trader in the UCPD is:

„any natural or legal person who, in commercial practices covered by this Directive, is acting for purposes relating to his trade, business, craft or profession and anyone acting in the name of or on behalf of a trader.”<sup>34</sup>

<sup>31</sup> Law 363/2007 on unfair commercial practices (RUCP Act) Sectiunea 1, Anexa Nr. 1  
[http://www.eccromania.ro/assets/comatosepages/1531/508/Lege\\_nr.\\_363\\_din\\_2007\\_privind\\_practicile\\_comerciale\\_incorecte.pdf?1295017906](http://www.eccromania.ro/assets/comatosepages/1531/508/Lege_nr._363_din_2007_privind_practicile_comerciale_incorecte.pdf?1295017906) [2011.03.20.]

<sup>32</sup> RUCP Act Capitolul III

<sup>33</sup> Act No. 250/2007 (Act 250 of 9 May 2007) (Consumer Protection Act) 2.§ a)  
[http://www.google.hu/url?sa=t&source=web&cd=1&ved=0CBoQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.rpr.sk%2Fchillout5\\_items%2F3%2F8%2F6%2F2%2F23862\\_41c0f4.doc&rct=j&q=Coll.%20of%20Laws%2C%20on%20Consumer%20Protection%20and%20on%20Change%20of%20Act%20of%20the%20Slovak%20National%20Council%20No.%20372%2F1990%20Coll.%2C%20on%20Minor%20Offences%2C%20as%20amended.&ei=LVRqTf-IJNCUOviV2cAL&usg=AFQjCNGs--MIGNIjfnXNYL27RRF11YV7EQ&cad=rja](http://www.google.hu/url?sa=t&source=web&cd=1&ved=0CBoQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.rpr.sk%2Fchillout5_items%2F3%2F8%2F6%2F2%2F23862_41c0f4.doc&rct=j&q=Coll.%20of%20Laws%2C%20on%20Consumer%20Protection%20and%20on%20Change%20of%20Act%20of%20the%20Slovak%20National%20Council%20No.%20372%2F1990%20Coll.%2C%20on%20Minor%20Offences%2C%20as%20amended.&ei=LVRqTf-IJNCUOviV2cAL&usg=AFQjCNGs--MIGNIjfnXNYL27RRF11YV7EQ&cad=rja)  
 [2011.02.27.]

<sup>34</sup> UCPD Chapter 1 Article 2 (b)

In the Consumer Protection Act the „trader” means three categories:

- 1) an entrepreneur offering or selling products to the consumer or providing services to the consumer;
- 2) a natural person selling plant and animal products to the consumer, which originate from his own minor agricultural activities, or non-wood forest products
- 3) a natural person selling his own used products, with the exception of food<sup>35</sup>

The product in the UCPD is: „any goods or service including immovable property, rights and obligations.”<sup>36</sup> In the Consumer Protection Act the product is:

„a new, used or modified movable item produced, extracted or otherwise obtained, regardless of its stage of processing, which is intended to be offered to the consumer or which can be assumed to be used by the consumer; it can be supplied for consideration or not;

a product is also a movable item comprising part or accessories of another movable or immovable item, electricity, gas, water or heat intended for the consumer.”<sup>37</sup>

The 21§ about the preliminary measures says that the supervisory authority can issue an order to stop unfair commercial practices. Also says: „written objections may be filed against the preliminary measure within three days. The objections do not have a dilatory effect.”<sup>38</sup>

The misleading actions and the misleading omissions are in the same chapter, not separated, like in the UCPD. The misleading and the aggressive practices are in the same list, but they are separated.<sup>39</sup>

#### 4.6. The UCP laws - The Republic of Slovenia

In the Republic of Slovenia the UCPD was implemented by the Consumer Protection Against Unfair Commercial Practices Act (Law 2826/2007) (2826. Zakon o varstvu potrošnikov pred nepoštenimi poslovnimi praksami) in June 2007. Similar to the PUCP Act, in the Slovenian Act the part of the black list on misleading practices is after the sections on misleading practices, and the part of the black list on aggressive practices is after the sections on aggressive practices too.<sup>40</sup>

<sup>35</sup> Consumer Protection Act 2§ b)

<sup>36</sup> UCPD Chapter 1 Article 2 (c)

<sup>37</sup> Consumer Protection Act 2§ f)

<sup>38</sup> Consumer Protection Act 21§ (1), (2)

<sup>39</sup> Consumer Protection Act 8§, Annex 1

<sup>40</sup> Consumer Protection Against Unfair Commercial Practices Act 2. Poglavlje 7. člen, 10. člen

## 5. Connecting rules

Although there are many sections which are in connection with the unfair commercial practices, this chapter deals mainly with the acts on consumer credit - implementing the 2008/48/EC Directive. Beside these there are some other rules – in connection with consumers and their protection.

### 5.1. Acts on consumer credit

The 2008/48/EC Directive – just like the UCPD – also wanted maximum harmonization. In the Czech Republic the No. 145/2010 Act implemented the 2008/48/EC Directive on credit agreements for consumers. The main changes – considering the earlier rules – were:

- 1) a detailed list of the informations which must be shared by the creditors with the consumers
- 2) creditors must assess the creditworthiness of the applicants<sup>41</sup>
- 3) the consumer can rescind the agreement within fourteen calendar days
- 4) the Czech Commercial Inspectorate and the Czech National Bank are responsible for the enforcement of the rules of the Act.<sup>42</sup>

Member states had to implement the 2008/48/EC Directive before the 11th of June 2010, but Poland – and Belgium, France, Luxembourg, the Netherlands, Spain, Sweden – has missed this deadline. The Commission has requested them to take action to comply with the obligation in two months.<sup>43</sup>

In Hungary the Act CLXII of 2009 on the credit offering to the consumer implemented the Directive. It contains three annexes.

---

[http://ec.europa.eu/consumers/cons\\_int/safe\\_shop/fair\\_bus\\_pract/transpos\\_laws\\_sl.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/fair_bus_pract/transpos_laws_sl.pdf) [2011.03. 22.]

<sup>41</sup> *Consumer Credit Act brings more protection for consumers*

<http://www.creditbureau.cz/site/en/News/News/Pages/Consumer-Credit-Act-brings-more-protection-for-consumers.aspx> [2011.03.12.]

<sup>42</sup> *Legal update*

[http://www.weinholdlegal.com/upload/actuality/file/1099-Legal\\_Update\\_ANG\\_7\\_2010\\_print.pdf](http://www.weinholdlegal.com/upload/actuality/file/1099-Legal_Update_ANG_7_2010_print.pdf) [2011.03.22.]

<sup>43</sup> *Consumers: Commission urges Belgium, France, Luxembourg, the Netherlands, Poland, Spain and Sweden to transpose the Consumer Credit Directive*

[http://www.google.hu/url?sa=t&source=web&cd=2&ved=0CCMQFjAB&url=http%3A%2F%2Feuropa.eu%2Frapid%2FpressReleasesAction.do%3Freferance%3DIP%2F10%2F1590%26format%3DDOC%26aged%3D1%26language%3DEN%26guiLanguage%3Den&rct=j&q=poland%20consumer%20credit%20law%20implementing%202008%2F48%2FEC&ei=jV7Tf3IHcX3sgaSv\\_TeBw&usq=AFQjCNHjGkkJB2kREIzcTuEJWhT71W\\_2Bw&cad=rja](http://www.google.hu/url?sa=t&source=web&cd=2&ved=0CCMQFjAB&url=http%3A%2F%2Feuropa.eu%2Frapid%2FpressReleasesAction.do%3Freferance%3DIP%2F10%2F1590%26format%3DDOC%26aged%3D1%26language%3DEN%26guiLanguage%3Den&rct=j&q=poland%20consumer%20credit%20law%20implementing%202008%2F48%2FEC&ei=jV7Tf3IHcX3sgaSv_TeBw&usq=AFQjCNHjGkkJB2kREIzcTuEJWhT71W_2Bw&cad=rja) [2011.03.12.]

The first is about the data which are indispensable parts of the general prospectus before concluding the agreement.

The second one is about the credit framework contractual prospectus which connects with the payment bill.

The third annex contains two lists:

- 1) data of the general prospectus about the mortgage loans
- 2) data of the personal prospectus about the mortgage loan<sup>44</sup>

The new Romanian law (Government Emergency Ordinance No. 50 of 2010, hereafter: the Ordinance) came into force on the 21st of June 2010. There are two main differences between the Ordinance and the 2008/48/EC Directive:

- 1) the Ordinance applies to credit agreements secured by mortgages, which form isn't in the Directive
- 2) the Ordinance contains a rule which is applied to credit agreements with fluctuating interest, which hadn't been adopted by the Directive.<sup>45</sup>

In the Slovak Republic the Act No. 129/2010 Coll. (on Consumer Credits and Other Credits and Loans for Consumers and on amendments and supplements to certain laws) fully implemented the 2008/48/EC Directive. It came into force on the 11th of June 2010.<sup>46</sup> In the Republic of Slovenia the Consumer Credit Act (No. 77/2004 and 111/2007) contains the main principles of credit agreements.<sup>47</sup>

## 5.2. Other rules

In the Czech Republic there will be a new Civil Code. While the present Civil Code reflects the socialist law, the recodifiers want to break with this tradition. The Code will be supplemented by two other laws: the Act on International Private Law and the Act on

<sup>44</sup> Act CLXII of 2009 on the credit offering to the consumer Annex 1., 2., 3.  
[http://79.120.192.62/cgi\\_bin/njt\\_doc.exe?docid=124724.177675](http://79.120.192.62/cgi_bin/njt_doc.exe?docid=124724.177675) [2011.03.22.]

<sup>45</sup> *New legislation on consumer credit agreements in Romania*  
<http://www.law-now.com/law-now/2010/conscreditromaug10.htm?cmckreg=true> [2011.03.23.]

<sup>46</sup> *Slovak Republic – Tax and Legal Update*  
<http://www.google.hu/url?sa=t&source=web&cd=9&ved=0CGEQFjAI&url=http%3A%2F%2Fwww.evca.eu%2FWorkArea%2Flinkit.aspx%3FLinkIdentifier%3Did%26ItemID%3D5930&rct=j&q=polish%20consumer%20credit%20act&ei=Xg6JTfuWGY3JswaZ3d2kDA&usq=AFQjCNHSRiWvoVNqCGZWqy8ik6srebIAIA&cad=rja>  
[2011.03.22.]

<sup>47</sup> *The Position of Slovenia on OECD decisions, recommendations and other instruments in force* p. 79.  
[http://www.svrez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/OECD/OECD\\_SI\\_Initial\\_\\_memorandum\\_July2008.pdf](http://www.svrez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/OECD/OECD_SI_Initial__memorandum_July2008.pdf) [2011.03.25.]

Business Corporations. It will become effective in 2014.<sup>48</sup> Act No. 152/2010 Coll. amended the Commercial Code (Act No. 513/1991 Coll.). One of its rules expanded exclusive Czech court jurisdiction, so now the court can decide all unfair competition disputes.<sup>49</sup>

In Poland there is the Act on competition and consumer protection of 2007. It contains the conditions for the development and protection of competition and the principles to protect the interests of undertakings and consumers – in the public interest.<sup>50</sup>

In Hungary there are the same laws which was mentioned in the „Relating provisions and their subjects” subsection, except the Advertising Act of 1997, because it was repealed with a new act in 2008.

In Romania in 2007 a Government Decision (No. 748/2007) was born on the organization and operation of the National Authority for Consumers’ Protection.<sup>51</sup> In 2010 the Emergency Ordinance No. 75 amended the Law No. 21/1996 on competition, so the aim and the task of the latter one were strengthened: to protect the competition and the normal competitive environment and promote the interests if the consumers.<sup>52</sup> Just like the Czech Republic, the Slovak Republic wants to create a new Civil Code. It will help the unity of the civil law and the protection of the consumers, because now the Consumer Protection Act of 2007 is misleading:

- 1) its name: as it covers only a certain proportion of the target issue, which is evident by this title
- 2) this act combines rules of different character (civil, administrative, and procedural character, etc.)
- 3) definition of the „consumer”: as it was mentioned in the „Definitions of the consumer” subsection, it means not just natural – as in the UCPD – but legal people too (with legal conditions). Furthermore, the definition of the consumer is in the Consumer Protection Act and the Civil Code too.<sup>53</sup> In the Republic of Slovenia the

<sup>48</sup> Dr Olga Slehoferova: *Revision of the Czech Republic Civil Code*  
<http://www.hg.org/article.asp?id=21077> [2011.02.11.]

<sup>49</sup> See *Legal update* (42. footnote)

<sup>50</sup> Act on competition and consumer protection of 2007 Title I General provisions Article 1 1.  
[http://www.google.hu/url?sa=t&source=web&cd=1&ved=0CBcQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.uokik.gov.pl%2Fdownload.php%3Fplik%3D7624&rct=j&q=poland%20Act%20of%2016%20February%202007%20on%20competition%20and%20consumer%20protection%20\(Journal%20of%20Laws%20of%202007%2C%20No.%2050%2C%20item%20331\)&ei=1Xp7Tdb8EcfAswadULHpBw&usg=AFQjCNG7shhHPp\\_r9w6JildEvHcxJ\\_Krjw&cad=rja](http://www.google.hu/url?sa=t&source=web&cd=1&ved=0CBcQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.uokik.gov.pl%2Fdownload.php%3Fplik%3D7624&rct=j&q=poland%20Act%20of%2016%20February%202007%20on%20competition%20and%20consumer%20protection%20(Journal%20of%20Laws%20of%202007%2C%20No.%2050%2C%20item%20331)&ei=1Xp7Tdb8EcfAswadULHpBw&usg=AFQjCNG7shhHPp_r9w6JildEvHcxJ_Krjw&cad=rja) [2011.03.12.]

<sup>51</sup> See *Consumer protection* (2. footnote) p. 164.

<sup>52</sup> The International Comparative Legal Guide to – Competition Litigation 2011:  
 Remus Ene – Gabriela Ivancu: *Romania* (Chapter 25) p. 140. – 145.; p. 140.  
 Global Legal Group Ltd; London; 2011

<sup>53</sup> Monika Jurčová: *The Influence of Harmonisation on Civil Law in the Slovak Republic*

Consumer Protection Act is the main law in the consumer protection area. It was mentioned in the „Relating provisions and their subjects” subsection.

## 6. Institutions

### 6.1. The Czech Republic

In the Czech Republic there are several institutions which are responsible for the enforcement of the rules from the UCPD.

The two main are: the Czech National Bank (Česká národní banka), the Czech Trade Inspection Authority (Česká obchodní inspekce). Beside these, there are the Czech Proof House for Arms and Ammunition (Český úřad pro zkoušení zbraní a střeliva), the State Institute for Drug Control (Státní ústav pro kontrolu léčiv), the Czech Agriculture and Food Inspection Authority (Státní zemědělská a potravinářská inspekce), the State Veterinary Administration (Svaz vinařů České republiky).

Of course, there are organisations to protect the interests of the consumers, like the Consumer Protection Department which is the part of the Czech National Bank, or the SOS Consumers Protection Association.<sup>54</sup>

The main task of the Czech National Bank to maintain price stability, so it sets monetary policy, issues banknotes and coins and manages the circulation of currency, the payment system and settlement between banks. It also performs supervision of the banking sector, the capital market, the insurance industry, pension funds, credit unions and electronic money institutions, as well as foreign exchange supervision.<sup>55</sup>

According to the CPA the following fines can be imposed:

- 1) CZK 3,000,000 for violating the general ban of trading goods marked as goods for humanitarian purposes
- 2) CZK 5,000,000 for violating the general ban of unfair commercial practices
- 3) CZK 50,000,000 for misleading, aggressive practices and consumer discrimination.<sup>56</sup>

---

Juridica International XIV/2008 p. 166. – 172., 169.

[http://www.juridicainternacional.eu/public/pdf/ji\\_2008\\_1\\_166.pdf](http://www.juridicainternacional.eu/public/pdf/ji_2008_1_166.pdf) [2011.03.25.]

<sup>54</sup> *The Czech Republic* p. 6.

[http://ec.europa.eu/consumers/overview/country\\_profile/CZ\\_web\\_country\\_profile.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/overview/country_profile/CZ_web_country_profile.pdf) [2010.10.21.]

<sup>55</sup> *About the CNB*

[http://www.cnb.cz/en/about\\_cnb/](http://www.cnb.cz/en/about_cnb/) [2011.03.07.]

<sup>56</sup> CPA Part Three Section 24 (9)

The Czech Trade Inspection Authority oversees and inspects legal entities, corporations, as well as individual people who sell or supply products or goods to local markets, provide services or are engaged in similar business activities on local markets, entities or institutions offering consumer loans or run so-called sale fairs and market places, unless these entities are supervised by other inspection authority.<sup>57</sup>

## 6.2. Poland

In Poland the President of the Office of Competition and Consumer Protection (Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów) is responsible for implementing the consumer protection policy.

The Office is also responsible for initiating administrative proceedings concerning infringements of the collective consumer interests. On the other hand, a consumer can turn to a local consumer ombudsman with his/her individual claim.

The present Polish Act on competition and consumer protection orders that the unfair commercial practices infringe the collective consumer interests.

Proceedings concerning infringements of collective consumer interests are instituted ex officio. However, anyone can submit a written notification constituting a basis for intervention.

The President of the Office can decide that the practice infringes the collective consumer interests and impose a fine of up to 10% of the income of the trader from the preceding year. If a trader fails to execute the decision, the President of the Office is able to impose a fine of up to 10 000 euro per each day of the delay.

The President of the Office also must monitor the standard contract terms which are used by the traders in transactions with consumers.

The Office also initiates legislative changes aimed at providing weaker market participants with the most comprehensive protection and the Office cooperates with municipal and district consumer ombudsmen and non-governmental consumer organisations too.<sup>58</sup>

<sup>57</sup> *Who we are – competency*

<http://www.coi.cz/en/about-cti/who-we-are-competency-1.html> [2011.03.07.]

<sup>58</sup> *Consumer protection in Poland*

[http://www.uokik.gov.pl/consumer\\_protection\\_in\\_poland.php](http://www.uokik.gov.pl/consumer_protection_in_poland.php) [2011.03.07.]

### 6.3. Hungary

In case of violation of this prohibition the National Consumer Protection Authority (Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság) (hereafter: NCPA) acts.

The NCPA is not the only authority entitled to process, the HCA acts if the commercial practice is able to influence the economic competition substantively. The HFSA acts if the commercial practice is bearing on the activity of the company, when the HFSA controls – according to the act about the HFSA – this activity.<sup>59</sup>

The NCPA, the HCA and the HFSA – because they have to cooperate – have reached an agreement, which they must confirm yearly and publish this agreement on their homepages.<sup>60</sup>

In favour of that the consumer doesn't suffer from because of she/he didn't recourse to the authority which has competence, the HCA, the HFSA and the NCPA fixed that they must transfer the petition to the authority which are authorized to judge.<sup>61</sup>

### 6.4. Romania

In Romania the National Authority for Consumer Protection (Autoritatea Nationala pentru Protectia Consumatorilor) is responsible for the rules from the UCPD.

The Authority is responsible for enforcement of rules on general product safety and the economic interests of the consumers, including certain financial services (consumer credit, distance contracts for financial services, cross-border payments in euro).

In detail, the tasks of the Authority:

- 1.) to supervise the legal provisions of the consumer protection
- 2.) to ascertain the infringements and to adopt the legal measures for limiting the consequences of manufacturing, import, trade or free delivery or performance of some products or services that don't meet the legal stipulations
- 3.) to coordinate the rapid exchange of information with the national or international competent bodies

<sup>59</sup> Hungarian UCP Act 10.§ (1) – (3)

[http://www.complex.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=A0800047.TV](http://www.complex.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0800047.TV)  
[2011.03.20.]

<sup>60</sup> Hungarian UCP Act 12.§ (1), (3)

<sup>61</sup> Hungarian UCP Act 20.§ (1)

- 4.) to inform the decision bodies and the operators involved in the certification system of the quality of products and services
- 5.) to receive and solve complains from consumers, consumer associations or, by case, to transmit them to other competent bodies
- 6.) to perform analyses and tests in accredited laboratories
- 7.) to develop consumers information, consulting and education activities; to inform permanently the consumers about the products and services which present risks for their health and safety or which could affect their economic interests
- 8.) to provide specialized consultancy in consumers protection field for legal people<sup>62</sup>

### 6.5. The Slovak Republic

In the Slovak Republic there are several institutions which deal with the consumer protection, so with the unfair commercial practices too. For example, there is the Slovak Trade Inspection (Slovenská obchodná inšpekcia) which inspects the products being sold and services being provided to consumers with the some exceptions. The Slovak Health Care Authority (Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky) deals with matters of consumer protection especially by monitoring the factors that influence health. The Telecommunications Regulatory Authority of the Slovak Republic (Telekomunikačný úrad Slovenskej republiky) protects the interests of the end users with respect to the price and quality of services.<sup>63</sup>

### 6.6. The Republic of Slovenia

In the Republic of Slovenia the The Market Inspectorate of Republic of Slovenia (Tržni inšpektorat RS) is responsible for the enforcement of the rules from the UCPD. It ensures that consumer rights are fully respected by surveillance of legal entities and by management of consumer complaints, as specified by national legislation from this area. The Market Inspectorate can take several measures, such as administrative decisions, which forbid sales or advertising of a product or service. From 2005 it is able to impose fine for legal entities if their action (or omission) is considered a criminal offence.<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> Romania p. 4., 5.

[http://ec.europa.eu/consumers/overview/country\\_profile/RO\\_web\\_country\\_profile.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/overview/country_profile/RO_web_country_profile.pdf) [2010. 10. 21.]

<sup>63</sup> Slovakia p. 6., 8.

[http://ec.europa.eu/consumers/overview/country\\_profile/SK\\_web\\_country\\_profile.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/overview/country_profile/SK_web_country_profile.pdf) [2010.10.21.]

<sup>64</sup> Slovenia p. 8.

## 7. Practice

### 7.1. The Czech Republic

At the Czech National Bank the Consumer Protection Department was established in September 2008. It receives and investigates the complaints of the consumers. According to the data, complaints usually pertain to the breaches of the prohibition of unfair commercial practices, discrimination against consumers and requirements for proper informations about prices. From September 2008 to December 2008 the Department received 142 complaints. From them it investigated 95 complaints. The 16% of these 95 cases has dealt with aggressive practices.<sup>65</sup> In 2009 the Department received 313 complaints. The subjects were the same as in 2008.<sup>66</sup>

### 7.2. Poland

In December 2008 the President established that an advertising campaign of the PKO Bank Polski was misleading, because it hasn't contained necessary references and deceived consumers about important deadline.<sup>67</sup> In August 2010 the President of the Office of Competition and Consumer Protection diagnosed that the Canal+ Cyfrowy has breached the rules on unfair commercial practices when it hasn't guaranteed the correct access of the informations - after these data had been amended - to the consumers. The President imposed 3,6 billion PLN as a fine.<sup>68</sup>

### 7.3. Hungary

In the practice of the NCPA in 2009 more than the eighty per cent of the petitions applied to the misleading commercial practices, more than seventy per cent of the petitions – which

---

[http://ec.europa.eu/consumers/overview/country\\_profile/SL\\_web\\_country\\_profile.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/overview/country_profile/SL_web_country_profile.pdf) [2010.10.21.]

<sup>65</sup> *Annual Report 2008* p. 37.

[http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/en/about\\_cnb/performance/annual\\_reports/download/vz\\_2008\\_en.pdf](http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/en/about_cnb/performance/annual_reports/download/vz_2008_en.pdf) [2011.03.07.]

<sup>66</sup> *Annual Report 2009* p. 36.

[http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/en/about\\_cnb/performance/annual\\_reports/download/vz\\_2009\\_en.pdf](http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/en/about_cnb/performance/annual_reports/download/vz_2009_en.pdf) [2011.03.07.]

<sup>67</sup> *"Max Lokata" mislead consumers*

[http://www.uokik.gov.pl/news.php?news\\_id=1074](http://www.uokik.gov.pl/news.php?news_id=1074) [2011.03.27.]

<sup>68</sup> *Canal+ Cyfrowy in breach of the law*

[http://www.uokik.gov.pl/news.php?news\\_id=2208](http://www.uokik.gov.pl/news.php?news_id=2208) [2011.03.26.]

indicated the fulfilment either of the points of the black list – were aggrieved at the fulfilment of the bait advertising. According to the judgements of the cases in the event of more than sixty per cent of the cases was the statement of misleading activity, and in the event of near twenty per cent of the cases was the statement of the black list violation of law. The most frequent misleadings were the followings: false statements in connection with the price of the goods and the entity of the special cash discount, false statements in connection with the significant parameters of the goods, and practices which are adapted for confusion with the goods of other company.<sup>69</sup> In 2010 there were – by the documents which have been published yet – twenty – five decrees in connection with the unfair commercial practices. In eleven cases there was the imposition of the consumer protection fine, and in thirteen cases there were the imposition of the consumer protection fine and order too, and in one case there was order.<sup>70</sup>

#### 7.4. Romania

Between 2005 and 2009 most of the complaints have applied to the quality of products and services, delivery and unfair commercial practices. In connection with the latter ones the consumers have complained about misleading informations and the lack of essential informations.<sup>71</sup>

#### 7.5. The Republic of Slovenia

On the 11th of November 2010 the NCPA and the Market Inspectorate of Republic of Slovenia signed an agreement on supporting their partnership. The aims of this agreement:

- 1) to create a safe and consumer – central market of goods
- 2) to run effective system of consumer protection and market – protection in both countries

Some plans:

- 1) to broaden the international connections

<sup>69</sup> *A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmának megsértése miatt, kérelemre indult eljárásokról* 5. pont. [http://www.nfh.hu/data/cms29761/ucp\\_09.pdf](http://www.nfh.hu/data/cms29761/ucp_09.pdf) [2010.08.24.]

<sup>70</sup> *Decrees of the NCPA*

The decrees can be found on this homepage:

<http://www.nfh.hu/informaciok/hatarozat/hatarozatok>

<sup>71</sup> The European Consumer Centres' Network – *Fifth Anniversary Report 2005 – 2009* p. 79.

[http://ec.europa.eu/consumers/ecc/docs/5th\\_anniversary\\_report\\_2005-2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/ecc/docs/5th_anniversary_report_2005-2009_en.pdf) [2011.03.27.]

- 2) to apply prevention instead of reprisal
- 3) to develop the informative activity
- 4) to motivate the companies to the law abiding behaviour
- 5) positive list<sup>72</sup>

## 8. Summary

Before the implementation of the UCPD, the provisions in connection with the consumers and the competitors were very varied.

Of course, the varegation was in all Member States, the UCPD was born to create the unity. From its many changes the separation of the B2C and B2B relations was one from the most important ones. As we see, it meant no challenge only for the Republic of Slovenia.

It is interesting too, that before the implementation how many definitions were to determine the consumer and they were very different from the definition of the UCPD. This is true in the case of Hungary, in this paper there was only the definition from the Competition Act, but the Consumer Protection Act, the Civil Code and the Advertising Act of 1997 had definitions too.

After the implementation – ideally – the same rules were born – because of the maximal harmonization – but we can find differences, problems. With the specialities the national rules mirror the national features of the consumer protection sytems of the Member States, although the aim of the UCPD was the unity – true, not the sameness.

The data from practice show the domination of the misleading practices.

This topic can be examined from several views, this paper showed some of them.

---

<sup>72</sup> Szlovén-magyar együttműködési megállapodás  
[http://www.nfh.hu/informaciok/egyutt/hirek\\_101116\\_\\_3.html](http://www.nfh.hu/informaciok/egyutt/hirek_101116__3.html) [2011.03.27.]

## Bibliography

*The International Comparative Legal Guide to – Competition Litigation 2011:*

*Remus Ene – Gabriela Ivancu: Romania* (Chapter 25) p. 140. – 145.; p. 140.

Global Legal Group Ltd; London; 2011

<http://www.iclg.co.uk/khadmin/Publications/pdf/3926.pdf> [2011.03.26.]

*Zsuzsanna Kajdine Suhajda – Szabolcs Lendvai: Hungary.* In: *Unfair Commercial Practices – National reports* (Professor Dr Cees van Dam - Erika Budaite BA in Law (coordinators)), British Institute of International and Comparative Law, London, 2006 p. 76.

*JUDr. Mag. iur. Michal Malacka, Ph. D.: Czech Republic.* In: *Unfair Commercial Practices – National reports* (Professor Dr Cees van Dam - Erika Budaite BA in Law (coordinators)), British Institute of International and Comparative Law, London, 2006 p. 34., 35., 36.

*JUDr. Mag. iur. Michal Malacka, Ph. D.: Slovak Republic.* In: *Unfair Commercial Practices – National reports* (Professor Dr Cees van Dam - Erika Budaite BA in Law (coordinators)), British Institute of International and Comparative Law, London, 2006 p. 196., 198.

*Dr. Magdalena Sengayen: Poland.* In: *Unfair Commercial Practices – National reports* (Professor Dr Cees van Dam - Erika Budaite BA in Law (coordinators)), British Institute of International and Comparative Law, London, 2006 p. 173. – 176.

*Ana Stanič: Slovenia.* In: *Unfair Commercial Practices – National reports* (Professor Dr Cees van Dam - Erika Budaite BA in Law (coordinators)), British Institute of International and Comparative Law, London, 2006 p. 226., 227.

*Professor Dr Cees van Dam - Erika Budaite BA in Law (coordinators): Unfair Commercial Practices – General report*, British Institute of International and Comparative Law, London, 2005 p. 16., 27., 28., 33. – 36., 73. – 75., 77.

*Petr Frischmann, Zeiner & Zeiner v.o.s.: Czech Republic Developments 2007/2008*

<http://www.oasisadvocates.org/czech2008.htm> [2011.02.28.]

*Gömöri Zoltán: A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló Irányelv átültetése a tagállamokban és hazánkban* p. 12.

<http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/949712D46A1107D4.pdf>

[2009.10.25.]

*Monika Jurčová: The Influence of Harmonisation on Civil Law in the Slovak Republic*

*De inisprudentiā et iure publico*

JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT

V. évfolyam, 2011/3. szám

*Juridica International* XIV/2008 p. 166. – 172., 169.

[http://www.juridicainternational.eu/public/pdf/ji\\_2008\\_1\\_166.pdf](http://www.juridicainternational.eu/public/pdf/ji_2008_1_166.pdf) [2011.03.25.]

*Dr Olga Slehoferova: Revision of the Czech Republic Civil Code*

<http://www.hg.org/article.asp?id=21077> [2011.02.11.]

*About the CNB*

[http://www.cnb.cz/en/about\\_cnb/](http://www.cnb.cz/en/about_cnb/) [2011.03.07.]

*Consumer protection* In: *Doing business in Romania*, 7th Edition – 2008 p. 163., 164.

<http://www.musat.ro/pdf/capitoleeng2009/13.Consumer%20Protection.pdf>  
[2011.02.27.]

*Consumer protection in Poland*

[http://www.uokik.gov.pl/consumer\\_protection\\_in\\_poland.php](http://www.uokik.gov.pl/consumer_protection_in_poland.php) [2011.03.07.]

*Romania* p. 4., 5.

[http://ec.europa.eu/consumers/overview/country\\_profile/RO\\_web\\_country\\_profile.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/overview/country_profile/RO_web_country_profile.pdf)  
[2010. 10. 21.]

*Slovakia* p. 6., 8.

[http://ec.europa.eu/consumers/overview/country\\_profile/SK\\_web\\_country\\_profile.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/overview/country_profile/SK_web_country_profile.pdf)  
[2010.10.21.]

*Slovenia* p. 8.

[http://ec.europa.eu/consumers/overview/country\\_profile/SL\\_web\\_country\\_profile.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/overview/country_profile/SL_web_country_profile.pdf)  
[2010.10.21.]

*The Czech Republic* p. 6.

[http://ec.europa.eu/consumers/overview/country\\_profile/CZ\\_web\\_country\\_profile.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/overview/country_profile/CZ_web_country_profile.pdf)  
[2010.10.21.]

*Who we are – competency*

<http://www.coi.cz/en/about-cti/who-we-are-competency-1.html> [2011.03.07.]

*Consumer Credit Act brings more protection for consumers*

<http://www.creditbureau.cz/site/en/News/News/Pages/Consumer-Credit-Act-brings-more-protection-for-consumers.aspx> [2011.03.12.]

*Legal update*

[http://www.weinholdlegal.com/upload/actuality/file/1099-Legal\\_Update\\_ANG\\_7\\_2010\\_print.pdf](http://www.weinholdlegal.com/upload/actuality/file/1099-Legal_Update_ANG_7_2010_print.pdf) [2011.03.22.]

*Consumers: Commission urges Belgium, France, Luxembourg, the Netherlands, Poland, Spain and Sweden to transpose the Consumer Credit Directive*

[http://www.google.hu/url?sa=t&source=web&cd=2&ved=0CCMQFjAB&url=http%3A%2F%2Feuropa.eu%2Frapid%2FpressReleasesAction.do%3Freference%3DIP%2F10%2F1590%26format%3DDOC%26aged%3D1%26language%3DEN%26guiLanguage%3Den&rct=j&q=poland%20consumer%20credit%20law%20implementing%202008%2F48%2FEC&ei=jJV7Tf3IHcX3sgaSv\\_TeBw&usg=AFQjCNHjGkkJB2kREIzcTuEJWhT71W\\_2Bw&cad=rja](http://www.google.hu/url?sa=t&source=web&cd=2&ved=0CCMQFjAB&url=http%3A%2F%2Feuropa.eu%2Frapid%2FpressReleasesAction.do%3Freference%3DIP%2F10%2F1590%26format%3DDOC%26aged%3D1%26language%3DEN%26guiLanguage%3Den&rct=j&q=poland%20consumer%20credit%20law%20implementing%202008%2F48%2FEC&ei=jJV7Tf3IHcX3sgaSv_TeBw&usg=AFQjCNHjGkkJB2kREIzcTuEJWhT71W_2Bw&cad=rja)

[2011.03.12.]

*New legislation on consumer credit agreements in Romania*

<http://www.law-now.com/law-now/2010/conscreditromaug10.htm?cmckreg=true>

[2011.03.23.]

*Slovak Republic – Tax and Legal Update*

<http://www.google.hu/url?sa=t&source=web&cd=9&ved=0CGEQFjAI&url=http%3A%2F%2Fwww.evca.eu%2FWorkArea%2Flinkit.aspx%3FLinkIdentifier%3DID%26ItemID%3D5930&rct=j&q=polish%20consumer%20credit%20act&ei=Xg6JTfuWGY3JswaZ3d2kDA&usg=AFQjCNHSRiWvoVNqCGZWqy8ik6srebIAIA&cad=rja>

[2011.03.22.]

*The Position of Slovenia on OECD decisions, recommendations and other instruments in force* p. 79.

[http://www.svrez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/OECD/OECD\\_SI\\_Initial\\_\\_memorandum\\_July2008.pdf](http://www.svrez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/OECD/OECD_SI_Initial__memorandum_July2008.pdf) [2011.03.25.]

*Annual Report 2008* p. 37.

[http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/en/about\\_cnb/performance/annual\\_reports/download/vz\\_2008\\_en.pdf](http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/en/about_cnb/performance/annual_reports/download/vz_2008_en.pdf) [2011.03.07.]

*Annual Report 2009* p. 36.

[http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/en/about\\_cnb/performance/annual\\_reports/download/vz\\_2009\\_en.pdf](http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/en/about_cnb/performance/annual_reports/download/vz_2009_en.pdf) [2011.03.07.]

*A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmának megsértése miatt, kérelemre indult eljárásokról* 5. pont.

[http://www.nfh.hu/data/cms29761/ucp\\_09.pdf](http://www.nfh.hu/data/cms29761/ucp_09.pdf) [2010.08.24.]

*Decrees of the NCPA*

The decrees can be found on this homepage:

<http://www.nfh.hu/informaciok/hatarozat/hatarozatok>

*Canal+ Cyfrowy in breach of the law*

[http://www.uokik.gov.pl/news.php?news\\_id=2208](http://www.uokik.gov.pl/news.php?news_id=2208) [2011.03.26.]

*"Max Lokata" mislead consumers*

[http://www.uokik.gov.pl/news.php?news\\_id=1074](http://www.uokik.gov.pl/news.php?news_id=1074) [2011.03.27.]

*The European Consumer Centres' Network – Fifth Anniversary Report 2005 – 2009 p. 79.*

[http://ec.europa.eu/consumers/ecc/docs/5th\\_anniversary\\_report\\_2005-2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/ecc/docs/5th_anniversary_report_2005-2009_en.pdf)  
[2011.03.27.]

*Szlovén-magyar együttműködési megállapodás*

[http://www.nfh.hu/informaciok/egyutt/hirek\\_101116\\_\\_3.html](http://www.nfh.hu/informaciok/egyutt/hirek_101116__3.html) [2011.03.27.]

## Legislation

*Directive 2005/29/EC of the European Parliament and of the Council*

<http://www.google.hu/url?sa=t&source=web&cd=1&ved=0CBcQFjAA&url=http%3A%2F%2Feur-lex.europa.eu%2FLEXUriServ%2FLEXUriServ.do%3Furi%3DOJ%3AL%3A2005%3A149%3A0022%3A0039%3AEN%3APDF&rct=j&q=Directive%202005%2F29%2FEC%20of%20the%20European%20Parliament%20and%20of%20the%20Council&ei=H2ZyTYvKPIz2sgbo7JmEDg&usg=AFQjCNFHU90jXrssJxmRvXXpkJaIJCc9Ig&cad=rja>  
[2011.03.06.]

*Act XLVII on the prohibition of the unfair commercial practices against the consumers of 2008*

[http://www.complex.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=A0800047.TV](http://www.complex.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0800047.TV)  
[2011.03.20.]

*No. 634/1992 Coll. Act on Consumer Protection*

[http://www.google.hu/url?sa=t&source=web&cd=12&ved=0CCAQFjABOAO&url=http%3A%2F%2Fwww.coi.cz%2Ffiles%2Fdocuments%2Fact-on-consumer-protection-cz.doc&rct=j&q=Act%20No.%2036%2F2008%20Coll.%20Czech&ei=NGNqTYeuDJdsOYuExY0L&usg=AFQjCNELfYjNRC5bdF3Es9p\\_61v7yuLFbw&cad=rja](http://www.google.hu/url?sa=t&source=web&cd=12&ved=0CCAQFjABOAO&url=http%3A%2F%2Fwww.coi.cz%2Ffiles%2Fdocuments%2Fact-on-consumer-protection-cz.doc&rct=j&q=Act%20No.%2036%2F2008%20Coll.%20Czech&ei=NGNqTYeuDJdsOYuExY0L&usg=AFQjCNELfYjNRC5bdF3Es9p_61v7yuLFbw&cad=rja)  
[2011.02.28.]

*Act of 23 August 2007 on combating unfair commercial practices*

<http://www.uokik.gov.pl/download.php?plik=7636> [2011.01.31.]

*Law 363/2007 on unfair commercial practices*

[http://www.eccromania.ro/assets/comatosepages/1531/508/Lege\\_nr.\\_363\\_din\\_2007\\_p\\_rivind\\_practicile\\_comerciale\\_incorecte.pdf?1295017906](http://www.eccromania.ro/assets/comatosepages/1531/508/Lege_nr._363_din_2007_p_rivind_practicile_comerciale_incorecte.pdf?1295017906) [2011.03.20.]

*Act No. 250/2007 (Act 250 of 9 May 2007) on Consumer Protection and amendments to Act of the Slovak National Council No. 372/1990 Coll. on Offences, as amended*

[http://www.google.hu/url?sa=t&source=web&cd=1&ved=0CBoQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.rpr.sk%2Fchillout5\\_items%2F2%2F3%2F8%2F6%2F2%2F23862\\_41c0f4.doc&rct=j&q=Coll.%20of%20Laws%2C%20on%20Consumer%20Protection%20and%20on%20Change%20of%20Act%20of%20the%20Slovak%20National%20Council%20No.%20372%2F1990%20Coll.%2C%20on%20Minor%20Offences%2C%20as%20amended.&ei=LVRqTf-IJNCUOviV2cAL&usg=AFQjCNGs--MIGNIjfnXNYL27RRF11YV7EQ&cad=rja](http://www.google.hu/url?sa=t&source=web&cd=1&ved=0CBoQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.rpr.sk%2Fchillout5_items%2F2%2F3%2F8%2F6%2F2%2F23862_41c0f4.doc&rct=j&q=Coll.%20of%20Laws%2C%20on%20Consumer%20Protection%20and%20on%20Change%20of%20Act%20of%20the%20Slovak%20National%20Council%20No.%20372%2F1990%20Coll.%2C%20on%20Minor%20Offences%2C%20as%20amended.&ei=LVRqTf-IJNCUOviV2cAL&usg=AFQjCNGs--MIGNIjfnXNYL27RRF11YV7EQ&cad=rja)  
[2011.02.27.]

*Consumer Protection Against Unfair Commercial Practices Act (Law 2826/2007)*

[http://ec.europa.eu/consumers/cons\\_int/safe\\_shop/fair\\_bus\\_pract/transpos\\_laws\\_sl.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/fair_bus_pract/transpos_laws_sl.pdf)  
[2011.03.22.]

*Act CLXII of 2009 on the credit offering to the consumer*

[http://79.120.192.62/cgi\\_bin/njt\\_doc.exe?docid=124724.177675](http://79.120.192.62/cgi_bin/njt_doc.exe?docid=124724.177675) [2011.03.22.]

*Ordinance nr.58/2000 to modify and complete the Government Ordinance nr. 21/1992 on consumer protection*

<http://www.aneir-cpce.ro/chapter5/laws/1582000.htm> [2011.03.26.]

*Karsai András jogi referens,  
Kecskemét Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala  
Jogi Osztály*

## **A „Települési önkormányzatok lehetőségei a zaj elleni küzdelemben – a helyi rendelet-alkotás keretei” című szakmai konferenciáról**

2011. június 30-án került megrendezésre a Környezeti Management és Jog Egyesület [Environmental Management and Law Association (EMLA)], valamint a Vidékfejlesztési Minisztérium közösen szervezésében a „*Települési önkormányzatok lehetőségei a zaj elleni küzdelemben – a helyi rendelet-alkotás keretei*” című konferencia. E jeles alkalommal az előadók inkább koncentráltak a külföldi példák bemutatására, továbbá a jogszabály-alkotási koncepciókra, mint a jelenlegi szabályozás kapcsán felmerülő joghézagokra és egyéb problémákra, valamint azok megoldásaira. Természetesen ez utóbbiakról is szó esett, azonban aki a jelenleg is égető jogalkalmazási hiányosságokra vagy a helyi közösségek szintjén napi gyakorisággal jelentkező problémákra várta volna az egyértelmű megoldási javaslatokat, annak meg kellett elégednie az elméleti síkon mozgó jogdogmatikai alapelvekkel és koncepciók értelmezésével, továbbá a távoli, ámde sikeresnek tűnő külföldi példákkal.

A konferencia túlnyomórészt jövőbe mutató stílusa onnan jött, mint arra dr. Parászka Viola (Vidékfejlesztési Minisztérium, Környezetügyért Felelős Államtitkárság Levegőminőség-védelmi és zaj-ellenőrzési Osztályvezetője) és dr. Babai-Belánszky Tamás (Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa Jogi Főosztály vezetője) rámutatott, hogy a Vidékfejlesztési Minisztérium jelenleg is gőzerővel dolgozik a zaj- és rezgésvédelmi jogszabályok módosításáról szóló koncepciók tervezetén. Ennek megfelelően került összeállításra az előadások anyaga is, melyek azonban kevés vigaszt nyújtottak azon érdeklődők számára, akik a zaj és rezgés elleni védelem gyakorlati alkalmazásával kapcsolatosan felmerült problémák, illetve az ezzel kapcsolatos rendeletalkotás kapcsán vártak volna gyakorlati útmutatást. Summa summarum az alábbi előadások hangzottak el:

**1. Dr. Bándi Gyula (egyetemi tanár, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, Környezetjogi és Gazdasági Szakjogok Tanszék, tanszékvezető egyetemi tanár)**

A „Települési önkormányzatok lehetőségei a zaj elleni küzdelemben” tárgyú előadás keretében átfogó elemzést kaptunk a zaj és rezgés-hatások elleni küzdelem – jelenleg hatályos jogszabályok által biztosított – eszköz és szankció rendszeréről, melyek a teljesség igénye nélkül az alábbiakban kerültek meghatározásra:

- a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV tv. 8. § (1) bekezdés, 10. § (1) bekezdése,
- a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköréről szóló 1991. évi XX. tv. 85. § (1) bekezdése,
- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. tv. (továbbiakban: Kvt.),
- a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (továbbiakban: Zr.),
- környezeti zaj és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet (a továbbiakban: Zhr.),
- a zajkibocsátási határértékek megállapításának, valamint a zaj- és rezgés kibocsátás ellenőrzésének módjáról szóló 93/2007. (XII.18.) KvVM rendelet,
- a környezeti zaj értékeléséről és kezeléséről szóló 280/2004. (X. 20.) Korm. rendelet,
- a stratégiai zajtérképek, valamint intézkedési tervek készítésének részletes szabályairól szóló 25/2004. (XII.20.) KvVM rendelet,
- 103/2008. (VII.11.) AB határozat,
- 937/13/2000. AB határozat,
- 34/2008. (IV.3.) AB határozat.

**2. Dr. Szilágyi Szilvia (az EMLA Egyesület által a témában lefolytatott kutatás bemutatása)**

Ügyvéd Nő részletesen bemutatta az EMLA Egyesület profilját, referenciáit, kutatási szakterületeit, továbbá az elmúlt évben az EMLA Egyesület által – a települési

önkormányzatok által a zajvédelem terén foganatosított intézkedések és jogalkotás tárgyában – indított átfogó tanulmány elkészítésének folyamatát. További részletes információk a kutatás folyamatáról és eredményéről a közeljövőben lesznek elérhetőek az EMLA honlapján. (<http://www.emla.hu>)

### **3. Dr. Parászka Viola (Vidékfejlesztési Minisztérium, Környezetügyért Felelős Államtitkárság Levegőminőség-védelmi és Zaj-ellenőrzési Osztályvezető)**

Osztályvezető Asszony a „*Szabadtéri rendezvények külhoni zajvédelmi szabályozása*” című előadásában külföldi példákon keresztül mutatta be a lehetséges szabályozási modelleket. Mindkét említett példa – az osztrák és az angol modell – az anyagi jogi szabályozás keretein belül, de más-más megoldást talált a problémára.

#### ***Az Osztrák modell jellemzői:***

- országos, szövetségi hatáskörben hozott irányelv (zajvédelmi útmutató – Varenstaltungsgezetze) készült a szabadtéri rendezvényekhez, melynek részletszabályozása azonban helyi hatáskörű,
- az irányelv alapot szolgáltat az engedélyezési eljárásban való döntéshez, a rendezvények ellenőrzéséhez, a rendezvény helyszínének kiválasztásához,
- legfőbb klauzulája az éjszakai zajterhelés tilalma,
- hangsúlyt fektet a társadalmi elfogadottság, mint értékelő tényezőre, s ez alapján a társadalmi egyeztetésekre és konzultációkra,
- külön elbírálás alá esnek az egyedi illetve eseti rendezvények (egyedi – zajsztól független – elbírálási lehetőség), a ritkán előforduló rendezvények (magasabb határértékek) és a gyakori rendezvények (alacsonyabb határértékek megadása).

#### ***Az Angol modell jellemzői:***

- országos hatáskörű, kötelező jogerejű törvény (Noise and Statutory Nuisance Act 1993) és kódex (Code of Practice on Enviromental Noise Control at Concerts 1995) a nyilvános rendezvények, koncertek tartásáról,
- főszabályként megállapítja, hogy hangosító berendezés az utcán (közterületen és a köz számára nyitva álló udvarokon) nem üzemeltethető este 9 és reggel 8 óra között,

- ez alól teljes mérlegelési és döntési jogkörben egyedi felmentést adhat a helyi önkormányzat, szigorítást pedig bevezethet a szakminisztérium,
- a felmentés kezdő időpontja nem lehet korábbi a döntéshozataltól számított 1 hónapnál,
- a felmentés kezdő időpontja előtt legalább 2 héttel a helyi önkormányzat köteles a helyi újságban értesítést közzétenni döntéséről.

***Hasonló elemek a két ország szabályozásában:***

- a helyhatóságok döntenek a közterületi rendezvények megtartásáról,
- a döntés meghozatala során az eljáró hatóságoknak széles mérlegelési jogköre van,
- a rendezvények gyakorisága, helyszíne, befejezése a zavarás mértékét és ezzel együtt a hatóság döntését jelentősen befolyásolja,
- a határértékek megállapítására mindkét országnak vannak ajánlásai, a határérték betartása alól azonban felmentést lehet adni,
- a határértékeken kívül a rendezvények megítélésénél egyéb tényezőket is figyelembe kell venni.

**4. Pataki Károly (környezetvédelmi igazságügyi szakértő, a Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara Környezettudományi Szakbizottságának tagja)**

A fent nevezett szakértő a „*Helyi építési szabályozás és birtokvédelem, mint a környezeti zajvédelem leghatékonyabb eszközei*” tárgyú előadásában rávilágított a zajvédelem magyar jogszabályi környezetének túlszabályozott, egymásnak ellentmondó, és nehezen érvényesíthető voltára. Kihangsúlyozta, hogy a HÉSZ és a birtokvédelmi eljárás nem szolgálja a jogalkotási cél egyik fő alapelvét, mégpedig a megelőzést.

A megelőzés a környezetjog alapelve és prioritása is egyben. Számos nemzetközi, európai uniós és hazai jogszabály, dokumentum is megfogalmazza ezen elv érvényesülésének fontosságát. Az alapelv legfontosabb üzenete, hogy kellő körültekintés mellett preventív eszközök, intézmények alkalmazásával a környezeti károkat és szennyezéseket meg kell előzni, a káros következményeket el kell kerülni.

A megelőzés elve a lehető legkorábbi fellépés követelményét jelenti, már a tervezés szakaszában. A környezeti, és így a zajártalmak elleni fellépés egyik korai szakasza a

településrendezés. A településrendezési döntések lehetőséget teremtenek és kereteket szabnak létesítmények telepítéséhez és tevékenységek folytatásához. Segítségükkel a település harmonikus fejlődése, a környezet meglévő jó állapotának megőrzése, sőt javítása valósítható meg. A településrendezés eszközei hosszú távon meghatározzák a település fejlődési irányait, és sok egyéb környezetminőségi jellemzővel együtt a helyi lakosság zajterhelését. Egy megalapozott, elsődlegesen a közérdeket szolgáló, a csend védelmét szem előtt tartó településrendezési terv megteremti az ember és környezete harmóniáját, ugyanakkor a mindezekkel ellentétes tervek hosszú évekig elhúzódó környezeti zajkonfliktusokat teremtenek vagy elmélyítik a már fennállókat, veszélyeztetve és károsítva a környezetet és az emberi egészséget. A zaj- és rezgésvédelmi követelményeket tehát a településrendezési tervekben hatékonyan érvényre kell juttatni.

Gyakorlati megoldást jelenthet egyfelől, hogy az előzetes hatósági jóváhagyást ki kell terjeszteni a határértékkel nem jellemezhető szabadidős zajforrásokra is, továbbá a határérték megállapításának kötelezettségét elő kell írni a közlekedési és az építési zajforrásokra. Csak így lehet biztosítani a megelőzést, vagyis azt tisztázni, hogy az adott környezethasználat várhatóan megfelel-e az előírásoknak. Másfelől egyértelműen ki kell mondani, hogy előzetes hatósági aktus nélkül az adott tevékenység nem kezdhető meg, illetve nem folytatható, azt a hatóság köteles megtiltani.

A magyar környezetvédelmi jog hatályos – 3 szintű – felelősségi rendszerének [közigazgatási jogi, polgári jogi és büntető jogi (szabálysértési)] alapvető hibája, hogy nem összehangoltak a jogterületi szabályozások, előírások és szankciók. A megelőzés elvének abszolút hiánya, továbbá a túlszabályozottság nyomán a közigazgatási (közérdeket figyelembe vevő) jogterület eleve konfliktusokat generál mind az ügyfelek, mind az ügyfél és a hatóság között, mely konfliktusokat utólag csak a polgári jogi (magánérdeket figyelembe vevő) jogterület képes kezelni, azonban mindezt a közigazgatási jogterületen alkalmazott szabályoktól eltérő, sőt esetenként azokkal ellentétes normák alkalmazásával. (v.ö.: közigazgatási-hatósági jogkör: objektív bizonyítási eszközök kizárólagossága, polgári jogi jogérvényesítés /birtokvédelmi eljárás/ - szubjektív bizonyítási eszközök)

Szakértő úr rávilágított továbbá a zaj határértékek objektív méréséből eredő hibákra is. Az, hogy a jelenlegi jogszabályok kógens normákat és határértékeket tartalmaznak a zavarás mértékére, melyeket ugyancsak objektív mérésekkel lehet bebizonyítani, nem fedi le megfelelően a helyi elvárásokból és eltérő társadalmi szokásokból eredő – egyedi szabályozási igényeket. Egyfelől a zaj olyan jelenség, mely ugyan mérhető, azonban

megítélése erősen szubjektív, többek között függ az adott környezeti sajátosságoktól, és az ott élők szokásaitól, a zaj nem mindenkit zavar egyformán, az emberek zajérzékenysége jelentős eltéréseket mutat, befolyásolhatja az ember kora, egészségi állapota és nem utolsósorban a zaj forrásához való viszonya. Ennek ellenére a jelenlegi közigazgatási normarendszer, mint objektív tényezőt kezeli, s így alkalmatlan az ebből eredő társadalmi igények kezelésére.

Pataki Károly kitért arra, hogy a zajterhelés elleni küzdelemben egyre nagyobb szerepet kap a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. tv. (továbbiakban: Ptk.) 188. § (1) bekezdés által biztosított birtokvédelem jogintézménye, mely elfogadja a szubjektív – empirikus bizonyítási eszközöket is. Ennek alapja az, hogy az elmúlt időszakban megjelent új és egyre nagyobb teret hódító bizonyítási szemléletek – lásd. pl.: orvosi fogalomként az *ambiens stresszort*, mint a környezeti zajok egészségre gyakorolt negatív hatásával kapcsolatos tudományág és kutatási területet – az emberi tényezőket az objektív (számmal kifejezhető) mérési eredmények mellé, vagy akár fölé helyezik.

### **5. Dr. Babai-Belánszky Tamás (Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa Jogi Főosztály, főosztályvezető)**

Főosztályvezető Úr a „*Közterületi rendezvények által keltett zajforrások szabályozásának kérdései*” tárgyú előadásában ismertette a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának JNO-157/2010 számú állásfoglalás-tervezetének (mely a Vidékfejlesztési Minisztérium jogszabályalkotási folyamatához tartalmaz megállapításokat és ajánlásokat) főbb pontjait a zaj elleni védelem jogi szabályozásnak megújítására vonatkozóan. A biztos 2010 eleje óta tartó vizsgálata során megállapította, hogy a jelenlegi jogszabályok nem szolgálják az emberek védelmét, a gazdasági érdekeket a lakosság egészséges környezethez való joga elé helyezik. A jogszabályok alkalmazása során felmerült számos olyan hiányosság, amely a biztos szerint nehezíti a zaj elleni hatékony fellépést. Az ombudsmani észrevételek az alábbi megállapításokat tartalmazzák:

- Az ombudsmani hivatal álláspontja alapján a jelenlegi országos hatáskörű részletszabályozási gyakorlattal ellentétben, a helyi sajátosságokra, a helyi szintre kell helyezni a részletszabályok alkotását,
- ***Az önkormányzatok nem állapíthatnak meg határértéket a közterületi rendezvényekre.*** A Kvt. 89. § (3) bekezdése szerint „*határértéket csak miniszteri rendeletben, vagy egyedi ügyekben a környezetvédelmi hatóság jogosult*

megállapítani”, azaz önkormányzatok helyi rendeletben egyedileg a közterületi rendezvények zajkibocsátását határértékkel nem szabályozhatják. Az Alkotmánybíróság 103/2008. (VII. 11.) AB határozata szerint „a helyi önkormányzatok rendeletalkotási hatásköre kiterjed a törvényhozó és Kormány rendeletében megállapított szabályozáshoz képest nagyobb mértékben korlátozó előírások meghatározására (937/B/2000. AB határozat, ABH 2004, 1893, 1900.) az illetékességi területének a helyi specialitások figyelembevételével kijelölt egy részén. [34/2008. (IV. 3.) AB határozat, ABK 2008. április]. A települési önkormányzat képviselő-testülete – a helyi rendeletben – azonban **önálló, új határértékeket nem állapíthat meg.**

- A gyakorlatban jogalkalmazói bizonytalanságot eredményez a Kvt. környezetvédelmi felülvizsgálat intézményének és a Zr.-nek az elhatárolása. A kibocsátási határértékek túllépése esetén tartalmában azonos eljárást szabályoz mindkét jogszabály alkalmazási metódus: fel kell tárnai az okokat, a pontos környezeti hatásokat, hatásterületet stb., valamint a megoldást jelentő intézkedéseket, azok végrehajtásának módját, majd az intézkedések végrehajtására kell kötelezni a környezethasználót. A részletszabályokban azonban lényegi különbségek figyelhetőek meg elsődlegesen a jogsértő magatartással szembeni fellépés tekintetében. A Zr. csak az intézkedési terv végrehajtásának eredménytelensége esetén, és csak a túllépés mértékéhez igazodóan teszi lehetővé a tevékenység korlátozását, felfüggesztését és megtiltását. Ezzel szemben a Kvt. alapján már a felülvizsgálat ideje alatt lehetőség van a korlátozásra, felfüggesztésre, annak eredményeként. További zavart idéz elő, hogy bizonyos zajforrások esetén a Zr. szerinti intézkedésekre a jegyző, a felülvizsgálat lefolytatására azonban a felügyelőség rendelkezik hatáskörrel. Így előfordulhat, hogy egyazon zajforrással szemben két hatóság is folytat lényegileg azonos tárgyú, de eltérő jogkövetkezményeket is lehetővé tevő eljárást. Ez a jogbiztonság súlyos sérelmét jelenti.
- A zajvédelemmel összefüggő viszonyokat a központilag meghatározott joganyag alapján működő helyi szintű gyakorlattal (vagyis pl. a nagy zajterheléssel járó közterületi rendezvényeket mellérendelt jogviszonyt létrehozó szerződéssel történő szabályozás) ellentétben már eleve helyi szinten megalkotott normák szerint, hatósági jogkörben lenne szükséges lefedni.

- A jogalkotó azzal, hogy a Zr. hatálya alól kivette a **közterületi rendezvényeket**, a Zhr.-ben meghatározott határértékek sem alkalmazhatók rájuk, és számos más jogalkalmazási bizonytalanság is felmerül. Szükséges tehát, hogy a jogalkotó teremtsen meg a közterületi rendezvények központi, megfelelő garanciákat biztosító jogi szabályozását. Olyan központi szabályozást megteremtése lenne a cél, amely alapján az önkormányzatok csak a valóban helyi sajátosságok tekintetében, az egészséges környezethez való jog sérelme nélkül rendelkezzenek rendeletalkotási hatáskörrel.
- Kívánatos a zajterheléssel érintett lakosság kötelező és előre történő tájékoztatásának szükségessége, a **társadalmi párbeszéd és tájékoztatás intézményesítése**.
- A helyi rendeletek létrehozásakor a biztos által a közterületi rendezvényekre vonatkozóan szükségesnek ítélt fontosabb tartalmi követelmények:
  - o a helyi szabályozás nem lehet ellentétes a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. tv. rendelkezéseivel, és ezzel összefüggésben,
  - o az ombudsmani hivatal kifejezett álláspontja az, hogy nem utalható jegyzői hatáskörbe a közterületi rendezvényekkel kapcsolatos engedélyezési eljárás, hanem az önkormányzati (polgármesteri) hatáskör hatálya alá kell, hogy essen.
  - o Fontos tartalmi követelmény a szankciórendszer pontos körülhatárolása, úgy mint közigazgatási bírság (objektív) illetve szabálysértési (szubjektív) eszközrendszer bevezetése.
  - o Nyilvánosság biztosításának elve. Kívánatos a helyi lakóközösséggel történő folyamatos kapcsolat biztosítása, mely kettő aspektusra bontható. Az első az előzetes, megfelelő időben történő tájékoztatási kötelezettség, esetlegesen egyeztetés bevezetése (pl.: lakossági fórum), mely felkészíti az érintetteket a rendezvény várható zajterhelésére, a másik pedig az utólagos kontroll, a társadalmi ellenőrzés valamely lehetőségének biztosítása (pl.: lakossági panaszok hatékony kivizsgálása).

## 6. Dr. Gajdics Ágnes Gabriella (EMLA Egyesület)

Az EMLA Egyesület által az elmúlt évben végzett országos átfogó vizsgálat eredményei kerültek bemutatásra. Ennek tárgya a helyi önkormányzatok által a zaj elleni küzdelem terén tett intézkedéseik és jogalkotásuk folyamatának elemzése volt. Az Egyesület az egész országra kiterjedően, minden megye három városának a jogalkotási gyakorlatát vette vizsgálat alá, a három városból egy az adott megye székhelye, a többi település véletlenszerűen került kiválasztásra. A vizsgálat alapján történt adatelemzés nyomán létrejött nyilvántartás statisztikai jellegű, melyből nem derül ki, hogy konkrétan mely önkormányzatokra vonatkoznak az ott tett megállapítások. A vizsgálat eredményeinek részletes bemutatása az EMLA honlapján hamarosan elérhető lesz. Jelen esetben amit érdemes megemlíteni, az a helyi önkormányzatok zajrendelet alkotási folyamataikban feltárt jellemző hibák bemutatása az alábbiak alapján.

Jellemzően feltárt hibák a jogalkotás folyamán:

- homályos jogszabályi előírások, a magasabb szintű jogszabályok fogalom meghatározásaival nem kompatibilis terminus technikusok,
- hatásköri hiányosságok,
- jogkövetkezmények hiánya, a szankciórendszer elégtelensége. Az üzemi és szabadidős zajforrás üzemeltetőjének kibocsátási határértéket kell kérnie a hatóságtól. Gyakorlatilag azonban érdemi jogkövetkezmények nélkül megkezdheti és folytathatja a tevékenységét akkor is, ha ezen kötelezettségének nem tett eleget, sőt a Zr. szankcionálást (bírság, intézkedési terv) is kizárólag a határértékkel már rendelkező zajforrásokkal szemben teszi lehetővé, ugyanis nem rendel érdemi jogkövetkezményt a kötelezettség elmulasztásához.
- nem hatályos országos rendelkezésekre (hatálytalan jogszabályokra) történő utalás,
- határérték kollízió: a Zhr-ben megadott határértékekkel ellentétesen enyhébb értékek megadása,
- jogsértő – a határértékek alól történő – egyedi felmentési hatáskör,
- tiltott diszpozitív normák megjelenése: az országos szintű, kógens szabályoktól való eltérés,
- lakosságot zavaró tevékenységek esetén a tulajdonosi hozzájárulás lehetőségének bevezetése,

- végül nem egyértelmű engedélyezési előírási szabályok, eljárási rendek. A zajkibocsátással járó különböző tevékenységek és létesítmények engedélyezése olyan mértékben egyszerűsödött, hogy a hatóságok többnyire csak utólag ellenőrizhetik, hogy a létesítmények és tevékenységek megfelelnek-e a zajvédelmi követelményeknek. Az építési és egyéb engedélyezési eljárások szabályozásának és lefolytatásának szigorítására van szükség. Valódi megelőzés és adminisztratív tehercsökkentés csak így valósítható meg, és így kerülhetőek el az utólagos zajvédelmi intézkedések sokszor rendkívül magas költségei.

Az előadások befejeztével következett a kérdések-válaszok felvetésének lehetősége. Delegációnk is több, napi szinten előforduló, a gyakorlati jogalkalmazás során felmerülő problémára világított rá a konzultáció során (zajterheléssel kapcsolatos bejelentések, panaszok elbírálása, ellenőrzések kivitelezése, szankcionálással kapcsolatos gyakorlati problémák). Bár a jelen lévők részéről számos észrevételt, tanácsot kaptunk, egyértelmű megoldások nem hangzottak el, hiszen azok a tények és problémák, amikre az előadók rávilágítottak, számunkra – mint gyakorlati jogalkalmazók számára – is köztudottak és ismertek voltak. Ennek ellenére bizakodva nézünk a jövőbe, s kíváncsian várjuk a jogszabály módosításokra vonatkozó koncepciókat, hiszen egyértelművé vált, hogy a jogalkotásban részt vevők tisztában vannak a jelenlegi szabályozás hiányosságaival és az ebből adódó – a való életben lecsapódó – konfliktusokkal.

*Sulyok Márton gyakornok,  
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar  
Alkotmányjogi Tanszék*

## **Alkotmányozás Magyarországon: Példák, lehetőségek, visszhangok, tanulságok**

**Fókuszban: az összehasonlító alkotmányjog szerepe az alkotmányfejlesztésben**

A Magyar Tudományos Akadémia (MTA) székházában 2011. március 4-én pénteken került megrendezésre egy nemzetközi szakértői konferencia az alkotmányozásról, melyet a Magyar Tudományos Akadémia és az Alkotmánybíróság szervezett a Külügyminisztériummal együttműködésben.<sup>1</sup>

A konferencián - melyet Trócsányi László, a Magyar Köztársaság párizsi nagykövete, volt alkotmánybíró moderált - hazai politikusok és jogtudósok mellett francia, román, német és lengyel-amerikai politikusok, jogászok és más szakemberek - saját országaik példáin keresztül - mondhatták el véleményüket a magyar alkotmányozásról, és az abban rejlő lehetőségekről, veszélyekről. Ezen szakértői vélemények lényegét ismerteti ez az írás, illetve második részében a magyar alkotmányozás ügyében érintett nemzetközi szakértői testület, a Velencei Bizottság, 2011. március 28-ai Véleményének vonatkozó részeit is bemutatja a Kormány által feltett három, a szakértői konferencia előadói által is érintett, súlyponti kérdés (alapjogvédelem, normakontroll, actio popularis) megítéléséről.

### **1. Kell-e új alkotmány?**

A konferencia tulajdonképpen mottójaként Szájer József EP képviselő beszédéből ragadnék ki egy részletet e bevezetőben, aki a sokak által a demokrácia atyjának tekintett Thomas Jefferson egy gondolatát parafrazálta saját, az ország, valamint alkotmányunk léthelyzetére.

Mint mondta, azzal az előkérdéssel kapcsolatban sokat lehet vitázni, hogy *kell-e új alkotmány*, sőt sokan óvnak minket attól, hogy hozzányúljunk. Szájer Jefferson szavaival zárta beszédét: „*Vannak, akik vallásos imádatlal kezelik az alkotmányt, [...] ember feletti*

---

<sup>1</sup> A konferencia rövidített összefoglalója megjelent in: Alkotmánybírósági Szemle, 1/2011, 122-124

*bölcsességet tulajdonítanak neki, és úgy tekintenek rá, [...] hogy nem módosítható. [...] Ismertem azt a korszakot, de az más volt, mert a mai nap tapasztalata akkor még nem volt ismert. [...] Ne legyünk kishitűek, hogy az egyik nemzedék kevésbe lenne alkalmas saját dolgairól gondoskodni, mint a másik.”*

## 2. Az alkotmány nem csak jogi, hanem politikai dokumentum

A tudományos konferencia megnyitó beszédében **Trócsányi László** hangsúlyozta annak fontosságát, hogy *az alkotmány nem csak jogi, hanem politikai dokumentum is* tehát ennek okán mind jogászok mind politikusok részvétele és párbeszéde is szükséges a nemzeti alkotmány elfogadásának nemzeti ügyében. Az előadó hangsúlyozta, hogy *„az európai kontextusban az egyes nemzeti alkotmányok szerves egységet alkotnak, a nemzeti alkotmányoknak a különbözőségük ellenére harmóniát kell alkotniuk. A nemzeti alkotmányoknak kifejezésre kell juttatniuk azt az alkotmányos örökséget, amely az európai bíróságok elismernek és védelmeznek. [Ezen okoknál fogva tehát] az új magyar alkotmánynak egyszerre kell magyarnak és európainak lennie”* - zárta megnyitóját Trócsányi László.

Az üdvözlő beszédek sorában **Pálincás József** MTA elnök következett, aki megnyitó előadását az alkotmány ideiglenességének és véglegességének problematikájával indította. Mint mondta, az 1989-es alkotmány önmagát explicite deklarálja ideiglenesnek preambulumban, és hangsúlyozta: a megszerzett kétharmados többséggel kijelenthetővé vált, hogy felszámolva az ideiglenességet végleges alkotmány elfogadása a cél. Pálincás elnök úr utalt arra is, hogy nem szabad megfeledkezni arról, hogy *az alkotmányozás nagy felelősség*, hiszen vannak olyan államok, amelyek alkotmány elfogadásával jönnek létre. Beszédének zárógondolatával annyiban egészítette ki Trócsányi nagykövet úr által az alkotmányok egyben politikai és jogi jellegéről mondottakat, hogy pont ennek okán válik szükségessé, hogy *a politikai és jogi akarat legpontosabb megjelenítése végett a lehető legszélesebb körű konszenzusra kell törekedni.*

### 3. Milyen alkotmány szülessen?

Az előadók sorában Szájer József EP képviselő és a Nemzeti Konzultációs Testület vezetője következett, aki az új alkotmányt szövegező bizottság elnökeként az alkotmány szövegjavaslatának elkészítésére is felhatalmazást kapott.

Szájer József felsorolta azokat az érveket, amelyek egy új alkotmány megalkotását szükségessé teszik. Szerinte a jelenlegi alkotmány címe, neve és tartalma egy túlhaladott korszakhoz láncolja az országot, és egy jogállamiságra épülő rendszerben megengedhetetlen, hogy az alkotmány születése és ezáltal eredete az *ancien régime*-re, ez esetben a kommunista diktatúra idejére nyúljon vissza. Hozzátette, hogy mindez persze nem azt jelenti, hogy nem lenne ma demokrácia Magyarországon, hiszen 1990-ben szabad választások voltak.

Mint fogalmazott: 1990-ben az akkori ellenzék azt képviselte, hogy az alkotmány és az ország életét érintő kérdéseket az első szabad választások után döntenek el; ez azonban nem valósult meg. A képviselő úr kiemelte az Alkotmánybíróság (AB) intézményes szerepének fontosságát, az elmúlt 20 évben az AB az alkotmány értelmezése és az AB által nyújtott alkotmányvédelem pótolta az új alkotmány hiányát. Térségünkben Magyarország volt az egyetlen olyan posztkommunista ország, amely az elmúlt 20 év során megannyi törekvés dacára nem volt képes új alkotmány elfogadására. Ezek alapján nyilvánvaló, hogy mivel ilyen *quasi ex lex* állapot is csak ideiglenesen tartható fenn, ezért az önmagát *expressis verbis* ideiglenesnek deklaráló alkotmányt is felül kell vizsgálni.

Szájer József kitért azon kérdés tisztázására is, hogy az előkérdés megválaszolására építve *milyen alkotmány születhet Magyarországon?*

Mint ismertette, egy 2011-ben születő alkotmány már nem lehet olyan, mint amit 1990-ben el lehetett volna fogadni, hiszen a mai világ problémáinak is meg kell jelennie egy ilyen új alkotmányban. A jognak követnie kell a társadalom változását. Nem hagyható ki a modern alkotmányok szövegéből a mindenkori kormányok kezét megkötő eszköz, amely meggátolja, hogy a jövő nemzedékek előtt felélje a gazdasági forrásokat. Példaként a nyugat-európai országokat is sújtó gazdasági válságot említette, az államadósság, a felelőtlen gazdálkodás nehéz helyzetbe sodort olyan országokat, mint Írország vagy Görögország. Azt is hozzátette, hogy hazánk esetében ezeket a garanciákat szerinte sokkal szigorúbban kell megfogalmazni, nagymértékű államadósságunk miatt. Szájer megjegyezte továbbá, hogy nem vonhatjuk ki magunkat a felelősség alól olyan rendelkezések megalkotásában, amelyek a jövő nemzedékek iránti egyéb felelősséget tartalmazzák, pl. természeti erőforrások felélésének

tilalmával kapcsolatosan, hiszen a fenntartható természeti és gazdasági fejlődést nekünk kell biztosítani az eljövendő generációknak.

Az EP képviselő ismertette továbbá az alkotmányelőkészítők azon elképzelését is, hogy az alapjogok hathatósabb védelmében az Európai Unió Alapjogi Chartája (Charta) -- mint a XXI. sz legmodernebb emberi jogi dokumentuma -- legyen a „magyar Bill of Rights lista” alapja. Ez azonban nem jelenti azt, hogy amennyiben a magyar alkotmány által nyújtott alapjogi védelem erősebb, akkor ne azt kelljen alkalmazni. Az alkotmányos hagyományok értelmében az alkotmányozó meg kívánja tartani a magasabb magyar védelmi standardokat, pusztán egy friss nemzetközi dokumentumra kívánja alapozni az alapjogvédelem alkotmányi struktúráját.

Ami az államszervezet reformját illeti, Szájer kijelentette, hogy a legkonzervatívabb szervezeti rendszert kívánják kialakítani, mely körben a hatalmi ágak, intézmények közötti viszonyok rendezése szükséges, a hatályos alkotmányos intézményrendszer feborítása nélkül, a jelenlegire épülve.

A képviselő beszédében hangsúlyozta a minden eddiginél szélesebb társadalmi egyeztetésre épülő alkotmányozás folyamatát is, s az *audiatur et altera pars* római jogi alapelvét sugallva, hogy az alkotmányt szövegező bizottság feltett szándékaként jelölte meg azt, hogy építeni kívánnak a mostanában kipoztázott 12 súlyponti kérdést tartalmazó kérdőívekből levonható tapasztalatokra. Mint jelezte: A válaszok irányadóak lesznek a normaszöveg irányainak kialakításában. Ennek indoka, mint mondotta, hogy egy nemzet érzékeny az alkotmányára, és az érezhető, hogy a közvélemény körében is megindult a heves vita az alkotmányozásról, sok visszajelzés érkezik az állampolgároktól az elmúlt hónapok tanulsága során.

#### 4. Az eddig elvesztett hit és lehetőségek visszaadása

Navracsics Tibor miniszterelnök-helyettes, közigazgatási és igazságügyi miniszter beszéde követte Szájer József bevezető előadását, aki a kormány elképzeléseit taglaló előadásában a kormány hatásköri korlátait vetette fel elsőként az alkotmányozási folyamatra utalva. Mint hangsúlyozta: az alkotmányozásban való részvétel nem a kormány feladata, de ez nem azt jelenti, hogy nincs viszonyulásuk a kérdéshez. Elmondása szerint a kormány a frakciók által benyújtott tervezetek beérkezése után fogja álláspontját kialakítani. Csatlakozott Szájer

Józsefhez annak megválaszolásában, hogy miért gondolják úgy ma az emberek Magyarországon, hogy új alkotmányra van szükség. Navracsics Szájer érvelését, aki az Alkotmány önmagában explicite kinyilvánított ideiglenességre helyezte a hangsúlyt, azzal egészítette ki, hogy mára az alkotmányosságba vetett hit megrendelülése tapasztalható a közvéleményben. Mint kiemelte: nem csak a törvény, a pozitív jogi rendelkezések keretei, hanem maga az alkotmányosság is „alkotmány”, annak része: tehát valóban egyfajta *conditio sine qua non*-ja egy alkotmányos államnak, ahol az élő alkotmányosság határozza meg a mindennapokat, hogy az alkotmány és az azt kibontó jogszabályok összhangban vannak a politikai közösség alkotmányos érzületével. Mint a miniszter kijelentette az alkotmányosság és a közösség érzülete 2006-ban konfliktusba került, az embereknek az alkotmányba vetett bizalma megrendült. Az akkori Kormány nem az alkotmány pozitív szövegét, hanem az alkotmányosság szellemét sértette meg. Ezért kerül tehát napirendre a kérdés, és van azóta is napirenden. Navracsics utalt az államadósság növekedésére, amely szintén az alkotmányosságba való hit megrendítését idézte elő.<sup>1</sup> Mint mondotta: „*kötelességünk visszaadni valamit az elvesztett hitből és lehetőségekből.*”

A kormány alkotmányozással kapcsolatos konkrét elképzelései között az alábbiakat ismertette a miniszter:

- (i) új emberi jogi katalógus szükségessége és annak vizsgálata, hogy a Chartából mit lehet átvenni közvetlenül.<sup>2</sup>
- (ii) bevált alkotmányos megoldások megőrzése: az eddigi közjogi jelleg érintetlenül hagyása a parlamentarizmus, kancellár-demokrácia, konstruktív bizalmatlansági indítvány<sup>3</sup> tekintetében.
- (iii) új közpénzügyi fejezet alkotmánybafoglalása: alkotmányos korlátok, adósságfék.  
A kormány elképzelése, hogy az államadósság 50% alá csökkentése után kiadáscsökkentő automatika lépne életbe
- (iv) család, mint alkotmányos egység védelme
- (v) annak deklarálása, hogy a munka a társadalmi érvényesülés alapja

<sup>1</sup> 2002-ben az államadósság a GDP 53%-a volt, jelenleg ez az arány 83%.

<sup>2</sup> E kérdéskör részletes vizsgálata tárgya lesz a később bemutatandó külföldi szakemberek előadásainak.

<sup>3</sup> Mint megjegyezte voltak viták a destruktív bizalmatlanság intézményének bevezetéséről, de a végső konszenzus az lett, hogy stabilabb lesz a rendszer működése az eddig alkalmazott megoldás érintetlenül hagyásával.

## 5. Vitairat az alkotmányozásról és a kapcsolódó külföldi álláspontok ismertetése

A megnyitó beszédek után a konferencia szakmai blokkja következett, amelyben előként az alkotmányozás tartalmi kérdéseinek vizsgálata következett a **Csink Lóránt**<sup>4</sup> által fogalmazott vitairat ismertetésével. Ennek keretében utalt az alkotmányozás fontosságára, újra kiemelte, hogy a térségben hazánk maradt az egyetlen ország, amely az elmúlt 20 év során nem volt képes formailag is új alkotmányt alkotni.

Mint hangsúlyozta: az alkotmányozással kapcsolatos vita során feltétlenül szükséges kitérni az alkotmányozás kontextusára és történeti jelentőségére, az alapjogok párhuzamos védelmének kérdésére és a gazdasági alkotmányosságra.

A vitairat kulcsfontosságú kérdéseként az előzetes és utólagos, valamint az absztrakt és konkrét normakontroll szabályozási modelljeit, valamint a parallel alapjogvédelmi rendszerek problematikáját jelölte meg, illetve az ezekkel kapcsolatos értelmezési előkérdéseket, mint: *Ugyanaz-e a védelem tárgya az egyes emberi jogokat védő egyezményekben és az alkotmányokban? Milyen szinten helyezkedik el az Egyezmény<sup>5</sup> és a Charta a belső jogban?*

Előadásának zárásában Csink Lóránt hangsúlyozta, hogy az alkotmánybíráskodás csak az alkotmányvédelem egyéb fórumaival együtt értelmezhető egy alkotmányozásról szóló vitában, de nem csak ez a strukturális kontextus kiemelkedően fontos, hanem az is, hogy mindezt európai kontextusban vizsgáljuk, értékeljük. E vizsgálat megtörténte után pedig -- a belső jog, az Európa-jog és a nemzetközi jog összevetésével -- arra a kérdésre kell választ adnunk, hogy *a szabályok érvényesítésére alkalmasak-e a most létező szervek, vagy újakra van szükség?*

### 5.1. Adalékok és az élethez és emberi méltósághoz való jog alkotmányi kifejezésének irányaihoz

A szakmai blokk külföldi előadóinak sorában elsőként **Carlo Casini**<sup>6</sup> szólalt fel. Előadása alapvetően általános kérdéseket érintett. Véleménye szerint a Lisszaboni Szerződés (Szerződés) aláírása csak egy állomása a teljes európai integráció elérésének. A Szerződés önmeghatározásában megjelölt alapértékek: emberi méltóság, szabadság, emberi jogok

<sup>4</sup> egyetemi adjunktus, PPKE JÁK.

<sup>5</sup> Emberi Jogok Európai Egyezménye, 1950. november 4. Róma

<sup>6</sup> EP képviselő, az EP Alkotmányügyi Bizottságának elnöke. Casini ezen kívül a nemzetközi jog professzora, az emberi jogok és a bioetika kiváló ismerője.

védelme Casini szerint az EU alapköveit jelentik. Erre reflektálva később kitér majd a magyar alkotmányozásban az ember közjogi fogalma meghatározásának szükségességére is, a magzati jogalanyiség elismerésének szükségességére is, azonban előtte még előkérdésként azt taglalta, hogy vajon az új magyar alkotmány segítheti-e az európai folyamatot, s hogy van-e felelősségre a magyar alkotmányozásnak az európai kontextusban? E körben, ahogy hangsúlyozta, azt kell elsődlegesen tisztázni, hogy mi lehet az a specifikus eredménye a magyar alkotmányozásnak, amely az európai folyamatot elősegítheti.

Mint mondotta: olyan értékeket kell követni, olyan alapértékekre kell alapítani egy alkotmányt, amely alapján egy államot és annak szervezetét meg lehet különböztetni egy jól szervezett bünszervezettől. E körben a nürnbergi perekre utalt, ahol vallomásaikban az emberi jogok tömeges sérelmét megvalósító vádlottak azzal érveltek, hogy ők nem tettek egyebet, mint hogy az írott jognak megfelelően cselekedtek. Casini elvi élel szövegzte le, hogy akkor is voltak és most is vannak olyan esetek, amikor ezen érveléseket el kell utasítani és fel kell ismerni, hogy a pozitív jog rendelkezéseit bizonyos alapértékek (pl. élethez való jog és emberi méltóság) védelme érdekében meg lehet, és meg is kell szegni.

Hangsúlyozta, hogy az emberi jogok védelmére sok modell és megoldás létezik világszerte, mind-mind más-más kérdéseket tekintí vitásnak. Ezek keretében léteznek olyan megoldások is, s itt utalt a német AB 2009. július 31-i döntésére, amelyek az európai integrációval szemben a nemzeti önazonossághoz való jog primátusára építenek, és saját értékeik védelmét ezzel erősítik. Utalt az egyes tagállamoknak ezen az alapon (az Emberi Jogok Európai Bírósága, EJEB) meghagyott széles körű mérlegelési jogára, amelyet az emberi jogok védelme, különösen a családi jog, élethez való jog (ti. a megfogant, de még meg nem született gyermekek védelme) területén alkalmazhat, s melyekben az emberi méltóság és élethez való jog központi szerepét biztosítani kell.

A magyar alkotmánytervezettel kapcsolatban véleményének hangot adva közölte, hogy szerinte helyes, hogy az új alkotmány lezárna a demokratikus átalakulást, s hogy mindez az elnökséggel párhuzamban azt jelenti, hogy az EU közös politikai tervéhez való csatlakozást is megvalósítja Magyarország ezáltal.

Casini a preambulum tartalmával kapcsolatos vitákra kitérve említette: kívánatos az, hogy a történeti narratíva tartalmazzon a kereszténységre való utalást – csakis történeti szempontból – mert ez elvezet a történelmi igazságossághoz, és a kereszténység magyar történelem és államalapítás során betöltött fontos szerepének elismeréséhez. Mint előadta, a

történelmi tapasztalat és morális kontextus újrafogalmazása és átértékelése fontos, mert a korábbi rendszerrel való szembenállás fejezhető ki ezáltal egy állami önmeghatározásban.

Az alkotmányos alapértékekkel kapcsolatos fejtegetésére visszatérve ismételten hangsúlyozta, hogy az embernek saját és önálló értéke van, és az élethez való jog korlátázásának sosem emelkedhetnek fölé a politikai és társadalmi igények. Casini utalt a magyar AB 61/1994-es határozatában levezetett „szép érvelésre”, amely szerint kikerülhetetlen, hogy az ember jogi felfogása kiterjesztendő az élet előtti időre is. Trócsányi László, Casini professzor előadásának méltatásában később hozzátette, hogy az AB alkotmányértelmező munkájának egyik valódi eredménye volt az emberi élet értelmezése, s ennek fejlődése kifejezetten fontos, hiszen ez az alkotmányosság egyik legfontosabb dogmája.

Casini professzor hangsúlyozta, hogy az ember jogalanyisága végső tökélyt érne el a közjogi emberfelfogás élet előtti időkre való kiterjesztése által, és így a különböző emberfogalmakat össze lehetne egyeztetni. A magzati jogalanyiség elismerésével kapcsolatban hangsúlyozta, hogy reméli, hogy az új alkotmány elismeri a megfogant élet jogalanyiságát, hozzátette azonban, hogy ebből még inkorrekt lenne azt feltételezni, hogy ennek folyamánaképpen meg kellene szüntetni a jelen szabályokat. Leszögezte, hogy a modern demokráciákban nem szükséges, hogy mindig legyen parancs és tiltás, azonban megfelelő hangsúlyt kell fektetni a megelőzésre.

Visszaülva az előadása elején elhangzottakra az európai szellemiséggel és integrációval kapcsolatosan, Casini kijelentette, hogy a Charta magyar alkotmányi megjelenése utal az európai szellemiség átvételére, s ezt a tendenciát jónak nevezte. Kitérve az alapjogok védelmének megerősítésével kapcsolatban az EU Egyezményhez való csatlakozásának kérdésére, amely Lisszabon óta foglalkoztatja az emberi jogokkal foglalkozókat, leszögezte, hogy könnyen eljárási problémák is keletkezhetnek, s felhívta a figyelmet, főleg a jogorvoslatok kimerítésének jelenlegi szabályozása miatti kérdésekre. A jelen szabályok szerint ugyanis az EU Egyezményhez való csatlakozása esetén az EJEB-hez való fordulás előtt előzetes állásfoglalást kellene kérni az EUB-től<sup>7</sup>, amely hatásköri és egyéb eljárási veszélyeket rejt magában.

Ugyanakkor Casini kérdésként vetette fel, hogy ha a Charta bekerül a magyar alkotmányba, akkor arra is választ kell találni, hogy csak olyan kérdésben lesz alkalmazandó, amelyet az EU szerződések szabályoznak (vagy szabályozási körükbe vonnak), vagy pedig az

<sup>7</sup> Európai Unió Bírósága, Luxemburg

egész belső jogi rendszerre kell majd alkalmazni azt. Mint elmondta: szerinte a második felvázolt forgatókönyv ésszerűbbnek tűnik, hiszen az egyeztethető össze a legkoherensebben az emberi méltóság (mindenek feletti) tiszteletben tartásával. Pozitív hangvételű előadását azzal zárta a professzor, hogy véleménye szerint a tárgyalt kérdések átgondolásával nagy az a szolgálat, amelyet Magyarország tehet Európa érdekében.

## 5.2. Az alkotmányos igazságszolgáltatás lehetőségei Magyarországon – Milyen normakontrollt?

Carlo Casini előadását **Francis Delpérée**<sup>8</sup> professzor követte, aki az alkotmányos igazságszolgáltatás lehetőségeiről beszélt. Elsőként azt jegyezte meg, hogy külföldi jogászok számára nagy hatásúak azok a széles hatáskörök, amelyeket az AB kapott a rendszerváltáskor. Ugyanakkor ebből következően felvetette, hogy egy külföldi jogásznak meg kell kérdeznie ilyenkor, hogy az *AB nem fog-e összeroskadni a beadványok súlya alatt, és nem kellene-e széles hatásköreit csökkenteni?*

A kérdésre adandó válasz körében három lehetséges válaszadási utat jelölt meg Delpérée professzor: (i) emberekre összeponosító; (ii) AB jogállását érintő; és (iii) eljárásjogi utat, amelyek az adott modell tekintetében szerinte helyzettől függően vegyíthetők egymással.

Ad (i) a belga Alkotmánybíróság<sup>9</sup> példáján ismertette, hogy egyéni kezdeményezések lehetőségét (pl. az ügy aktualitásának és a személyes érintettség bizonyításának előírásával) a természetes személyek részéről, valamint az ügyintézési határidőket jelentősen kell csökkenteni, hiszen -- mint mondta -- nem árt, ha kéznél van egy „*whip*” (ostor), hogy azzal kényszerítsük magunkat a határidők hathatósabb betartására. Annyival egészíteném ki a professzor véleményét, hogy e bizonyos ostor az eddig bevett, de nem feltétlenül jó gyakorlat (*best practice*) és jó eljárás megváltoztatására is alkalmas eszköz lehet.

A szenátor ezek után azt a kérdést vizsgálta, hogy *vajon nem túl nagy-e az AB felelőssége, jogköre, s hogy nem szükséges-e azt csökkenteni?* E modellek között olyan szabályozási mintákat sorolt fel melyek aszerint alakítják az AB hatáskörét, hogy az csak a „*core business*”-re azaz „mag-tevékenységre” korlátozódik, ti. pl. törvények, rendeletek, helyi

<sup>8</sup> a belga Université Catholique de Louvain (UCL) professzora és a belga szenátus tagja a CDH színeiben. A Szegedi Tudományegyetem *doctor honoris causa* címmel részesítette 2002-ben.

<sup>9</sup> Alkotmánybírósági formában (Cour Constitutionnelle) 2007. május óta működik az előtte Cour d'Arbitrage-nak, azaz Döntőbíróságnak nevezett fórum. Az alkotmánybíróság elnevezés bevezetése csekély mértékben érintette a bíróság hatásköreinek átalakulását is.

rendeletek vizsgálatára, de van olyan minta is amely az előbbihez a tartalommal és formával való foglalatosságot is hozzáteszi; sőt vannak olyan megoldások is, amelyekben emberi jogi szerződésekkel, és nemzetközi dokumentumokkal is foglalkozik az alkotmánybíróság. Delpérée felveti azt is, hogy *lehet-e, s ha lehet, kell-e csökkenteni ezeket a hatásköröket?* A *stand still* korlátozásokra<sup>10</sup> utalással, s megjegyezve, hogy „csak azzal főzhetünk, ami rendelkezésünkre áll”, kijelentette, hogy véleménye szerint egy ilyen beavatkozás hátrányt okozhat egy ország nemzetközi megítélésében, s nem csak jogi, hanem politikai következményekkel is járhat.

Az AB hatásköreinek szélesítésével kapcsolatos -- a vitairatban is taglalt -- vitákra reagálva Delpérée is feltette a kérdést: *Miért ne vezetnénk be az előzetes normakontrollt?* Válaszában kitért arra, hogy Belgiumban is van véleményezési jogköre a Cour Constitutionelle-nek, amely gyakorta még megelőző jelleggel is hasznosnak bizonyul. A szenátor válaszában további részében odáig ment, hogy előzetes és utólagos normakontroll együttes bevezetését szorgalmazta.

Ennek gyakorlati megvalósítását ismételten országa eljárásjogi példájának keresztül illusztrálta, kihangsúlyozván, hogy a határidők kérdése nagyon fontosnak bizonyul. Meg kell pontosan határozni, hogy mi a (i) kérelmek leadásának, (ii) a döntés előkészítésének, és (iii) a döntés meghozatalának a határideje. A belga példa alapján minden esetben a kérelem benyújtásakor haladéktalanul 3 bíró elsődleges vizsgálatnak vti alá a beadványt, s döntést hoznak: van-e hatáskörük a kérdés megvitatására, s, hogy a beadvány nem elfogadhatatlan-e? E körben vizsgálják pl. a határidők betartását, vagy azt, hogy a kérelem megalapozott-e, illetve azt, hogy van-e *res iudicata*. E kérdések vizsgálata után „válaszítéletben” azonnal eldöntik a tárgyalhatóságot. Delpérée professzor előadásához Trócsányi László annyit fűzött hozzá, hogy a bemutatott minták alapján nem csak az alkotmány, de az Alkotmánybíróságról szóló törvény átgondolása és reformjának szükségessége is felvetődik, s kijelentette: új alkotmánybírósági törvényt szükséges alkotni hazánkban.

<sup>10</sup> *stand still* klauzula: a jogharmonizációs irodalomban a nemzeti jogban bevezetett változati tilalmak megjelölésére alkalmazott kifejezés. A nemzeti jogban a létező korlátozások fokozatos lebontására ennek ellenpontjaként használatos a „roll back” (felgöngyölítés) kifejezés. Delpérée professzor erre a „roll back”-re, illetve véleményem szerint a korlátozások „felgöngyölítésének” szükségességére utalt azzal, hogy megjegyezte: az országot nemzetközi szinten komoly kritikák érhetik egy ilyen korlátozó szabályozás fenntartása esetén, amely nem következik abból a célkitűzésből, melyet a Lisszaboni Szerződés már Casini professzor által emlegetett önmeghatározása is tartalmaz: az emberi jogok védelmének megerősítését.

### 5.3. Az alapjogok védelme terén hagyni kell mozgásteret a nemzeti alkotmányban

Delpérée professzor előadását **Peter Huber**<sup>11</sup> Európai Unióval és a nemzeti alkotmányokkal foglalkozó előadása követte, amelyben érintette az alapjogok kodifikációjának kérdését, az AB jogállását, a Charta és az Egyezmény kérdését mind magyar alkotmányozási, mind lisszaboni kontextusban, de kitért a pénzügyi-gazdasági alkotmányosság fontos kérdéseire is.

Huber csatlakozott a Francis Delpérée által tett megállapításhoz, miszerint a külföldi jogásznak az a benyomása támad, hogy a magyar AB quasi határtalan jogkörökkel jellemezhető. Szintén Delpérée álláspontját támogatva kijelentette, hogy szerinte az AB munkaképességének fenntartását azzal kell biztosítani, hogy a beadványok megengedhetőségi feltételeit átgondolják és megemelik (pl. olasz példán keresztül az „*interesse legitimo*” vagyis jogi érdek bizonyításának előírásával).

Kijelentette, hogy a magyar AB hatásköreinek „határtalanságából” fakadó esetleges problémák rendezésében az esetleges alternatívák vizsgálata során el kell vetni a decentralizált alkotmánybíráskodási modell alkalmazását, s mint mondta: a központosított modellnél kell maradni.

Huber csatlakozott Francis Delpérée azon gondolatához, mely szerint az AB hatásköreinek korlátozása megengedhetetlen, s az AB erős pozíciója fontos előfeltétele annak, hogy Magyarország az EU-ban szalonképes maradjon. Huber mindezt arra a német felfogásra alapozta, mely szerint a Bundesverfassungsgericht (BVerfG) a német felfogásban nem csak erős bíróság, hanem alkotmányos szerv is. Ennek fontos garanciái között a német példa kapcsán megemlítette a BVerfG saját, parlament által jóváhagyott költségvetését, s utalt azokra az országokra, ahol pl. az igazságügyi minisztérium alá felelősségi körébe tartozik ennek jóváhagyása, amely szerinte sérti az intézmény erősségét. Az új alkotmány normaszövegéhez kapcsolódóan a német alkotmánybíró kijelentette, hogy abban szabályozni kell az AB alapvető hatásköreit, ha Magyarország komolyan gondolja, hogy működő alkotmánybírással kíván megjelenni Európában.

A korábban ismertetett vitairatra és a Francis Delpérée által elmondottakra utalással Huber hangsúlyozta az alkotmánybírásságok hatásköreivel kapcsolatban<sup>12</sup>, hogy a belga példával ellentétben a németek megszüntették a véleményezési jogkört az előzetes normakontroll körében, hiszen a politikától (politikai kötöttségtől) függetlenül működhet csak

<sup>11</sup> A német alkotmánybírásság, a Bundesverfassungsgericht, bírója.

<sup>12</sup> Mint Huber később elmondta, szerinte az absztrakt kontroll lehetőségét nem szabad megvonni az AB-től, mert ezáltal a jogbiztonság veszélybe kerülhet.

megfelelően a jogértelmezés. Huber szerint az alkotmánybíróság dinamikus intézmény, melyet a politikai kötöttség statikussá tesz, megköti kezét. Az ex ante (előzetes) normakontroll kérdésében arra is utal egy portugál példán keresztül, hogy a rendelkezésre álló szűk határidő pl. nyomasztóan hathat a testületre. Előadta továbbá, hogy nem is lenne szabad, hogy egy alkotmánybíróságnak saját politikai koncepciója legyen egy adott kérdésben, tehát ez is veszélye lehet az ex ante kontrollnak. Mint mondotta, úgy kell megállapítani egy alkotmánybíróság hatásköreit, hogy nem lehet figyelmen kívül hagyni: annak feladata nem csak a jogvédelem, hanem az alkotmányos rend integritásának és a politikai ésszerűségnek a megőrzése is. Az alkotmánybíróságnak azonban felül kellhet írnia az egyszerű jogot, ezért az ehhez szükséges hatásköröket biztosítani kell számára. Mindez persze magában rejti annak veszélyét, hogy az alkotmánybíróság a Legfelsőbb Bíróság(ok) hatáskörébe tartozó kérdésben dönt, amely veszélyeket rejt magában.<sup>13</sup>

A Szerződés által előírtakkal kapcsolatban, az EU európai emberi jogvédelmi rendszert kiteljesítő Egyezmény-tagsága tekintetében Huber leszögezte, hogy a tagállamok nemzeti identitását védeni kell, ahogy ez a Szerződésben is kimondásra került. A német felfogás szerint, mint hangsúlyozta, vannak olyan „integráció-álló” kérdések, amelyekben nem lehet megszüntetni a nemzeti kompetenciát. (Ezt akár ún. identitási örökkévalósági klauzuláknak is nevezhetnénk.) Az EU Egyezmény-tagságával kapcsolatban utalt Carlo Casini előadására, s hozzátette, hogy az EUB és EJEB közötti együttműködés csak megfelelően kialakított ésszerűségi és célszerűségi szempontok kialakítása esetén képzelhető el hatékonyan, és hogy a nemzeti alkotmánybíróságoknak, s így mind a németnek, mind a magyarnak fontos, hogy megfelelő rangot kapjanak az európai bírói fórumokkal szemben; hogy megfelelő vitapartnernek lehessenek.

A Charta alkotmányi megfogalmazásával kapcsolatosan Huber alkotmánybíró nem volt olyan bátorító véleményen, mint olasz előadótársa Carlo Casini; óvatosságra intett a Charta alkalmazásával kapcsolatosan, s felhívta a figyelmet annak 51-52. cikkére, annak hangsúlyozásával, hogy mozgásteret kell hagyni, hiszen a magyar érdek lehet más a jövőben még, mint az európai mainstream érdeke. Mint elmondta: a Stauder-ügy<sup>14</sup> óta sok döntés született, voltak rosszak is, és ezért *jó az, hogy ha az alapjogok védelmében a nemzeti alkotmány nemzeti kontextusban hagy „játékkeret”*. Hangot adott annak az álláspontjának is,

<sup>13</sup> Huber itt egy spanyol példán keresztül szemléltette ennek veszélyét, de elég, ha csak a magyar AB által a 2001-es „Jánosi-ügyben” hozott határozatára gondolunk, ahol egy LB döntésről mondta ki, hogy alkotmányellenes, s azt nem lehet alkalmazni.

<sup>14</sup> Stauder v City of Ulm, Sozialamt (29/69) EUB, 1969. November 12.

hogy a Charta átvételével az EU-jog alkotmányossá tevődne, s felhívta a figyelmet arra problémára, hogy mi történik majd akkor, hogy Luxemburg esetleg más szemmel tekint egy-két kérdést, mint Budapest.<sup>15</sup> Elmondta, hogy ahol lehet természetesen az európai emberi jogvédelmi rendszer elveit és rendelkezéseit figyelembe kell venni, de azt is hangsúlyozta, hogy az Egyezmény törvényként él Németországban, az alkotmány rangja alatt. Mindezt hazánk számára követendő példaként állította Peter Huber.

Záró gondolatai sorában a német alkotmánybíró a gazdasági alkotmányosság kérdéskörére tért ki röviden, német példákkal illusztrálva mondanivalóját. A BverfG elé került két ügyet említett, amelyekben pl. a tartományi kormány és a szövetség között az eladósodottság mértéke miatt van vita. Mind hangsúlyozta, természetesen meg kell próbálni megteremteni azt a zsinórmértéket, amely megálljt tud parancsolni a közpénzek elherdálásának,<sup>16</sup> azonban elmondta, hogy alkotmányi szintű szabályozással kombinálni ezt nem biztos, hogy jó ötlet lenne, mert adott esetben komoly kérdéseket vethet fel a közterhek vagy a köztisztviselők fizetésének csökkentése kényes kérdéseinek vonatkozásában.

#### 5.4. Az actio popularis eljárási szabályozásának átalakítása

Az előadók sorát **Monica Luisa Macovei**, volt román EP képviselő és igazságügyi miniszter folytatta. Peter Huber előadására reflektálva elmondta, hogy a poszt-kommunista államokban általános, hogy a nemzetközi jog a nemzeti jog felett érvényesül az emberi jogok védelmében, bár ettől függetlenül is néhol kaotikus a nemzeti bírói gyakorlat, mert egyes bírák hivatkoznak az Egyezményre, mások csak a nemzeti jogba gyökerezett hivatkozásokat tesznek.

Saját hazájának példájából kiindulva üdvözölte az új alkotmány elfogadásának időzítését és elmondta, hogy a rendszerváltás óta eltelt 20 évet nem lehet egy alkotmányos keretrendszerben lezárni, mivel az idő múlásával a jogállamiság is fejlődik. Erre pedig reflektálni kell az alkotmányozásban. Mint elmondta a román alkotmányozási folyamat gyors volt, 1991-ben megszületett az új alkotmány, de az erőpolitizálás miatti problémákat nem volt képes megoldani. Ezért volt hát szükség Romániában is Alkotmánybíróság (Curtea Constituțională, CC) létrehozására, amelynek értelmező szerepköre -- és a román láthatatlan

<sup>15</sup> E körben Huber pl. a család, menekültjog egyes kérdéseit említette.

<sup>16</sup> E körben említette pl., hogy az önkormányzatok ellátása adekvát pénzügyi garanciákkal, amennyiben megoldható, áldásos hatású lehetne.

alkotmány felépítése -- segítette azt alkotmányosság fejlesztését. Mint Macovei elmondta, a 2003-as alkotmányreform sok fontos változást hozott.

Az AB eljárásnak indítványozói körével kapcsolatosan az *actio popularis* vonatkozásában elmondta, hogy szerinte mindez elképzelhetetlen, mert nem ez az alkotmánybíróság feladata. Román példán keresztül érzékeltette, hogy ha bárki konkrét esetekben jogi rendelkezések alkotmányellenességét kifogásolhatja, akkor az oda vezethet, hogy visszaélásszerűvé válik ezen lehetőség alkalmazása, hiszen pl. mint egyes román büntetőeljárásokban csak azért kezdeményezték az alkotmánybíróság eljárását, hogy leteljen az elévülési idő, hiszen a bírói eljárást addig felfüggesztik, amíg az alkotmánybíróság eljárása folyamatban van, s bizony ezen eljárás olykor több éven keresztül elhúzódott. Ezért is vezették be 2010-ben azt az eljárásjogi változtatást, hogy az ügyek felfüggesztésétől a továbbiakban eltekintenek, tehát a magyar szabályozás számára Macovei azt a javaslatot tette, hogy fontoljuk meg e modell bevezetését, vagy azt, hogy ne minden ügycsoport tekintetében engedjünk utat a bírósági eljárás felfüggesztésének az AB eljárása alatt.

A Delpérée és Huber által említett AB-politikai elit összeütközések tekintetében Macovei megerősítette, hogy a függetlenséget meg kell erősíteni és el kell kerülni az alkotmánybíróságok érdekösszeütközéseit a politikai elitével. Ennek hiánya adott esetben olyan döntések meghozatalához vezethet, mint egy román esetben, amikor a katonai és egyéb különnyugdíj-juttatások megszüntetésével kapcsolatban a CC egy esetben alkotmányosságot, de a CC tagjainak járó különnyugdíj-juttatások megvonása esetén már alkotmányellenességet állapított meg.

A bírói függetlenség és az igazságszolgáltatás kiszámíthatóságának alapkövetelménye tekintetében elmondta, hogy a túlzott függetlenséget pedig az igazságszolgáltatás kiszámíthatóságának terhére szokták értékelni, tehát az esetjog és a jogalkalmazás egységesítése ezen formán jobban szolgálja az igazságszolgáltatás érdekeit.

## 5.5. Előzetes és/vagy utólagos normakontroll? – A francia nézetek

Monica Macovei-t követően **Dominique Rousseau** francia alkotmányjogász<sup>17</sup> az ideális alkotmánybírósági modellekről beszélt. Elsőként a vitairatra reagélva előadta, hogy a francia forradalmi alkotmányozás történetére jellemző „hevületben” ritka az, hogy

<sup>17</sup> Az Université de Paris I. professzora

alkotmányjogászok „hideg fejjel” visszavonultan, békésen tárgyalnak -- mint a magyar példa mutatja -- egy új alkotmány elfogadásáról, és arról, hogy az mit tartalmazzék. A magyar példa fontossága pedig kiélezetten nagy szerepet kap most, hogy az EU soros elnökségi feladatait is hazánk látja el - fogalmazott Rousseau - hiszen ez lesz az a kontextus, amely az új alkotmány elfogadását körülveszi, és meghatározza. E kontextusba természetesen beletartozik a médiatörvény és annak nemzetközi visszhangjai is, de ez természetes, és a vitának igen is helyet kell biztosítani, hangsúlyozta a francia professzor, aki elsőként abban a kérdésben egészítette ki az eddigi vitát, hogy *milyen típusú normakontroll legyen Magyarországon?* Visszautalt a vitairatra, amelyben a domináns vonulat az utólagos normakontroll csökkentését, és az előzetes normakontroll növelését sugallja. Rousseau kiemeli, hogy az előzetes normakontroll erősítésében egészen odáig megy a vitairat, hogy az már az előzetes kontroll előzetes kontrolljának megvalósítását is lehetőségként említi. A professzor hozzátette: 2010. március 1-ig Franciaországban is alkalmaztak hasonló módszert. A felvázolt magyar módszer azonban annyiban más, Rousseau szerint, hogy egy adott törvényjavaslat megvitatása előttre kívánja hozni az előzetes kontrollt. Mint Rousseau leszögezi, természetesen ezt meg lehet tenni, ha a cél a jogi problémák „kitakarítása” még a politikai vita megkezdése előtt. Így maga a vita alapja kerül alkotmányos kontroll alá, amely egyértelműen célszerűségi szempont Rousseau szerint, mert erősítheti a jogbiztonságot.

Csekély önmeghazudtolással azonban a francia tudós önmaga évrrendszerét döntötte fel, mikor kijelentette, hogy nem tudja mindazt támogatni, amelyet a fentiekben lefestett. Mint mondta, az előzőekben „hamisan jó jogi gondolatokról” beszélt, mivel az előzetes normakontroll tökéletlenül képes csak védeni az alapjogokat, mivel léte átpolitizálja az alkotmányossági kontrollt, hiszen a politikai vitát követően az adott javaslat elfogadása után az előzetes normakontroll alkotmányossági vitája is politikai alapon nyugszik tehát. Ez azt fogja eredményezni Rousseau szerint, hogy az alkotmánybíróság tarthatlan helyzetbe kerül. Abban áll tehát az ex ante kontroll hiányossága, hogy nem a megfelelő pillanatban történik. Rousseau szerint az alkotmányosság szellemének figyelembevételével kapcsolatban vélelmezni kell a képviselők jóhiszeműségét, s bizalmat kell szavazni abban, hogy megtartják az alapvető alkotmányossági elveket. A francia professzor azzal érvelt, hogy az alapjogsértést nem akkor vesszük észre, amikor a törvényt kidolgozzuk és előkészítjük (ti. nem a javaslati fázisban), hanem akkor, amikor tényleges alkalmazása megkezdődik (ti. az elfogadás után). A professzor hangsúlyozta, hogy az előzetes normakontroll nem teszi lehetővé az alapvető jogok védelmének garanciáját, sőt jogbiztonság sem adódik belőle. Elvi éllel szögezte le, hogy ha az

alkalmazás megkezdése előtt feloldunk egy esetleges alkotmányossági aggályt, akkor megnyugodhatunk ugyan, hiszen olyan helyzetet teremtettünk, amelyben valamely rendelkezés összeegyeztetésre kerül az alkotmány szellemiségével, de felvetődik a kérdés, milyen helyzet áll elő akkor, ha az adott elfogadott szabály alkalmazásának megkezdése után pár év múlva olyan helyzet áll elő, hogy magának a tételes alkotmányi rendelkezéseknek az adott gyakorlat megfelel, de pl. lehet, hogy nemzetközi szerződésnek (vagy abban vállalt kötelezettségnek) nem.

Rousseau professzor a francia alkotmánytanból hozott példával szemléltette, hogy létezik működőképes előzetes véleményalkotási jogkör, náluk az alkotmány szellemiségével kapcsolatban. Hozott azonban olyan példákat is, amelyek az előzetes kontrollról megfogalmazott kritikáit támasztották alá: olyan eseteket, amelyekben pl. egyazon törvénnyel kapcsolatban (az Egyezményre utalással) az államtanács és az alkotmánytanács eltérő véleményeket adott az alkotmány szellemiségének fényében, de a *burkha* használatát rendező jogalkotással kapcsolatban is hasonló problémákat említett.

Rousseau professzor végül feltette a kérdést: *Hogyan védjük tehát az alapjogokat?* Utalt arra, hogy az előzetes normakontroll módszerének választása regresszív hozzáállás lenne részünkről, s szerinte -- az európai tendenciával összhangban -- az utólagos normakontrollt szükséges előtérbe helyezni. Példaként hazáját említette, ahol 2010 júliusában került bevezetésre az intézmény. Kapcsolódóan hozzátette, hogy az utólagos normakontroll intézményét, ha létezik, racionalizálva kell fenntartani: rendet kell tenni a szabályozásban, azt ésszerűsíteni kell. Magyarország esetében hangsúlyozta, hogy az ex post kontroll létrejöttének politikai kontextusa érthető és elfogadható, de azt felül kell vizsgálni: Mint hangsúlyozta, szerinte elsődlegesen az elfogadhatósági feltételek tekintetében szükséges a szabályozás átgondolása, ti. ne mindenkinek legyen lehetősége azt kezdeményezni, csak, ha vele kapcsolatban alkalmazták az adott szabályt, akkor legyen lehetőség kérni, arra hivatkozással, hogy ezzel alapjogot sértettek. Mint összegezte: az alkotmányossági szempontból történő megkérdőjelezés lehetőségét fenn kell tartani, de a megkérdőjelezéshez az adott szabály alkalmazása alapfeltétel.

A szabályozás átalakításához kiegészítésül azt fűzte még a francia professzor, hogy szerinte a rendes bírói rendszerbe kell szűrőfunkciókat telepíteni, ti. a bírák legyenek jogosultak vizsgálni az igénybevett kontroll-lehetőségek megengedhetőségi feltételeit, mert ezzel az AB túlterheltségét el lehet kerülni, s mert ez a megoldás ésszerű.

A határidők reformja tekintetében -- francia példa alapján -- előadta, hogy itt is racionalizálás szükséges. Mint hangsúlyozta, Franciaországban max. 9 hónap áll rendelkezésre a döntés meghozatalához: 3 hónap alatt a bíró megvizsgálja az elfogadhatóságot, 3 hónap alatt a LB véleményt ad, 3 hónap alatt pedig dönt az Alkotmánytanács. Az utólagos normakontroll bevezetése után leszűrhető 1 éves tapasztalatokra alapozva kijelentette, hogy a statisztikák azt mutatják, sikerül betartani a határidőket.

A következőkben Rousseau professzor az emberi jogok nemzeti és európai védelme, azok kapcsolata tekintetében reflektált az előtte szólók gondolataira, kiegészítve azokat. Véleménye szerint az, hogy három szöveget (nemzeti alkotmány, Charta, Egyezmény) és három bírónak (nemzeti bíró, luxemburgi bíró, strasbourgi bíró) kell figyelembe vennie „*bazaar constitutionnel*”-hez (ti. alkotmányos zürzavarhoz) vezet, mert a három bíró együttes feladata lesz, hogy együtt biztosítsák a három szöveg együttes életét. Ez esetben utalt a *gouvernement des juges* fontosságára is, hiszen így válik a bírói szféra feladatává az is, hogy megbírkózzon a politikusok döntésképtelenségével adott esetben.

Arra a kérdésre, hogy minek legyen elsőbbsége: a nemzeti alkotmánynak vagy az európai jognak, vagy a nemzetközi jognak azt a választ fogalmazta meg, hogy nem a forma számít, hanem a tartalom. Dominique Rousseau professzor egy spanyol példát idézett, ahol az alkotmány 10. cikke értelmében a bíróságok számára nyitva áll az emberi jogoknak az Egyezmény fényében való értelmezése. Ezzel tehát az alkotmányszöveg primátusa fölé kerül az emberi jogoké, amelyre a professzor külön hangsúlyt fektetett. Mint elmondta: a három dokumentumot (nemzeti alkotmány, Charta, Egyezmény) hálózatosan kell elhelyezni (horizontálisan) a jogrendszerben, és a bíróknak meg kell engedni, hogy értelmezéseiket harmonizálhassák, mert ez számít a polgároknak, és az, hogy alapvető emberi jogokat védelmezzék. A védelem pedig a bírók feladata. *Kérdésként vetette fel azt is, hogy a bírók számára melyik kontroll legyen a fontosabb, nevesül az alkotmányossági vagy az egyezményekkel (Charta, Egyezmény) való kompatibilitást vizsgáló kontroll?*

Dominique Rousseau előadásának utolsó részében rátért a gazdasági alkotmányosság kérdésének vizsgálatára, s elmondta, hogy hazájában is élénk viták folynak, hogy *vajon a költségvetési egyensúly belefoglalható-e az alkotmányba?* Mint elmondta: vannak ilyen alkotmányok, de véleménye szerint az alkotmánynak csak a keretet kell megadnia, amelyben a különböző költségvetési politikák működhetnek. Ha az alkotmány azt mondaná, hogy mindig egyensúlyban lehet csak elfogadni az költségvetést, akkor -- Rousseau szerint -- nem

lehetne pártpolitikai programot a közpénzügyek helyreállításra építeni, amely problematikus. Kérdésként vetette fel a francia professzor azt is, hogy költségvetési egyensúly alkotmánybafoglalása esetén azt ki ellenőrizné, hogy megtartják-e, hiszen egyenesen következik ebből az a kérdés is, hogy akkor *jogot kell adni az AB-nak a költségvetés felülvizsgálatára?* Rousseau azzal zárta előadását, hogy mivel a költségvetés is politika, a politika tartalmát nem szabad az alkotmányban rögzíteni.

Dominique Rousseau után **Didier Maus**<sup>18</sup> mint „a magyar demokrácia barátja” folytatta az előadások sorozatát. Hangot adott annak a véleményének, hogy hiba volt a 2010-es jogalkotás a magyar AB hatásköreinek megnyirbálásáról. Szerinte egy alkotmánybíróság hatásköreinek csökkentése elfogadhatatlan. Üdvözölte az alkotmányozást, és utalt arra, hogy az eredeti 1949-es alkotmány szövegéből, amelyet 1989-ben gyökeresen megváltoztattak már szinte csak a „Budapest” szó maradt meg azonos formában. Utalt arra is, hogy fenti indokoknál fogva a számozást nem kell már megtartani, mert a jogfolytonosság ezzel kifejezett igényét felülírja az, hogy jelen alkotmány tartalmában már semmiben nem hasonlít az egykor elfogadotthoz, amelyre a törvény elfogadásának évszáma utal.

Maus professzor hangsúlyozta azt is, hogy véleménye szerint egy alkotmány legitimitációjának növelésére nincs jobb megoldás, mint a népszavazás; mert azáltal az alkotmány fenntartható és időtálló lesz, ha sikerül megvalósítani.

*Az alapjogok védelmében kapcsolatosan tisztázandó előkérdésként vetette fel, hogy a legjobb védelem hogyan biztosítható?* A Rousseau professzor által emlegetett 3 szintű elkülönítést ő is megemlítette ennek kapcsán, hiszen a három különböző dokumentum (nemzeti alkotmány, Charta, Egyezmény) három különböző katalógust takar; azonban, mint mondta, lehet, hogy az ezek által lefedett kör egy közös területként is felfogható. Mint kiemelte vannak különbségek, hiszen a nemzeti alkotmányokban pl. van katalógus a szociális jogokról, az Egyezményben viszont nincs. A nemzeti katalógusok nem egységesek, de hasonlóak, s a Charta hozzáadott értéke az, hogy annak egy kis része olyan katalógust tartalmaz, amely pedig nem része a nemzeti katalógusoknak (pl. jó kormányzás<sup>19</sup> joga). Az tény, hogy EU-ban tevékenykedő szervek és nem csak az EU intézményei kötelesek a Charta rendelkezéseit figyelembe venni, kérdés azonban, hogy *a nemzeti alkotmánybíróság vagy bíróság előtt lehet-e hivatkozni az olyan jogokra, amelyek a nemzeti alkotmánynak nem részei, csak a Chartának?* Mint hangsúlyozta: az adott jog maga lehet, hogy nem explicite

<sup>18</sup> Elnök, Association Internationale de Droit Constitutionnel

<sup>19</sup> good governance, bonne gouvernance

része a nemzeti jognak, de mivel a Chartán keresztül közösségi jog alapelveinek részévé vált, ezért abból követelmények vezethetők le.

Maus azt a kérdést is feltette, hogy *vajon bele kell-e foglalni a nemzetközi dokumentumokat egy alkotmányba?* Válaszában kitért arra, hogy lehet azon gondolkozni, hogy szisztemikusan mindenhol ezt meg kell tenni, s megszögezte: ha Magyarország lesz az első, aki szó szerint befoglalja az alkotmányba e dokumentumokat<sup>20</sup>, akkor azok alkalmazási területét és hatályát Magyarországon is el kell fogadni, és a AB-nek joga keletkezik azok alapján ítélni.

Formális szempontból hangsúlyozta a francia professzor annak fontosságát, hogy az alapjogok jelentőségét egy szerkesztési megoldással kell hangsúlyozni, és azokat a XII. fejezetnél előbbre kell tenni a normaszövegben, de kijelentette: nem feltétlenül jó, ha a Charta bekerül az alkotmányba.

A Rousseau által „*bazaar constitutionnel*”-nek nevezett kavalkádot Maus azzal illusztrálta, hogy egy cseh példával a tagállami alkotmánybíróság és az EJEB összeütközését írta le. Egy cseh ítéletben a cseh alkotmánybíróság figyelmen kívül hagyta egy tulajdonjoggal kapcsolatos ügyében az Egyezmény rendelkezéseit, ezért az EJEB megállapította a jogsértést. Maus szerint az EJEB fejleszti a jogot, akárhogy is gondoljuk, ez a legfelsőbb fóruma az alapjogok védelmének. Ebben nem lehet őket megakadályozni. Ha egy belső alkotmányi rendelkezés figyelmen kívül hagyja az Egyezményt, akkor ezt az EJEB felismeri, azonosítja és megfeddi a tagállamot.<sup>21</sup>

Maus professzor az előzetes-utólagos normakontroll vitában francia kollégája ellenpontjaként foglalt állást. Véleménye szerint megfontolandó, hogy figyelmen kívül hagyjuk egy adott törvényjavaslat alkotmányosságának ellenőrzését, mint szempontot -- annak politikai kötődésű problematikájával együtt -- az előzetes normakontroll megengedhetőségének vizsgálatában. A professzor szerint az ex ante kontroll előnye, hogy eljárásokat lehet ellenőrizni általa; pl. alkalmazása esetén, ha az alkotmányossági hiba azonosításra kerül, akkor el lehet rendelni a megsemmisítést, és a hibás szabályt nem kell később ellenőrizni. Szavaiból következik, hogy véleménye szerint tehát elemi érdek az előzetes normakontroll fenntartása, hiszen annak előny, hogy az azonnal kiiktatni szükséges

<sup>20</sup> Id. a tervezetek az alapjogvédelmi fejezet rendelkezéseinek a Charta rendelkezéseire történő alapításáról és a Charta rendelkezéseinek átvételéről

<sup>21</sup> vö. az EJEB pilótaitételeinek rendszere, amely nem csak megállapítja a jogsértést, hanem azonosítja a jogalkotási hibát, amely nem szolgálja megfelelően az emberi jog védelmét, és kötelezi a tagállamot annak kijavítására a jövőbeni jogsértések elkerülése végett.

pontok azonosítására alkalmas. Leszögezte, hogy nem ért egyet Dominique Rousseau-val, s szerinte a legjobb megoldás a két kontrollforma együttes alkalmazása. Példaként hozta az Alkotmánytanács egy döntését, amelyben megállapították, hogy az őrizetbevétel bizonyos szabályai alkotmányellenesek, majd 11 hónapos időt adtak az újraszabályozás tervezetének előkészítésére, melyet aztán előzetes normakontrollnak vetettek alá. Mint elmondta: ez a megoldás megfelelő, mert jobb, ha kiderül, hogy a parlament jól értette-e az Alkotmánytanács véleményét.

Maus professzor a következőkben az előzetes normakontroll utólagosra gyakorolt hatását elemezte, s megállapította, hogy ha egy tervezett szabályozást az ex ante kontroll validál, akkor utólagosan azt nem lehet felülvizsgálni, csak kivételes jogi érdek esetén. Szerinte a „melegében”, a parlamenti szavazás után közvetlenül elvégzett normakontroll alkalmas a szöveg esetleges ellentmondásait feloldani.

## 5.6. Nemzet, államiság és a preambulum önmeghatározásának feladatai a nemzeti öntudat megtalálásában

Éles váltással az erősen alkotmányjogi töltetű vitákról, melyek nagy részükben a vitairathoz és az alapjogok védelméhez kapcsolódtak, a konferencia záróelőadását **Joseph K. Griebowski**<sup>22</sup> neve fémjelezte, aki merőben más -- nem jogász -- nézőpontból közelített az alkotmányozás kérdéséhez és inkább egy kulturális jellegű összegzéssel kívánta elmondani véleményét a készülő alkotmány preambulumának jelentőségéről és értéktartalmáról.

Mint mondotta a készülő új alkotmányban először kerül sor a nemzeti identitás preambulumban való elismerésére, amely kiemelkedő fontosságú. Hangsúlyozta, hogy fontos kérdés a „nemzet” fogalom tisztázása és annak meghatározása, hogy vajon ki az, aki magát magyarként azonosítja annak elismerése mellett, hogy az államiságnak egy az eddiginél alkalmazott jóval bővebb jelentése van.

Mint elmondta a preambulum feladata, hogy igazolja az alkotmányt, meghatározza a hatalom forrásait, leírja a kulturális gyökereket, meghatározza a nemzeti identitást és megjelölje az alkotmánynak a jövőben szánt utat. Hangoztatta: *az alkotmányban fontos a nemzeti hovatartozás meghatározása, és olyan kérdések tisztázása, hogy kik az államalkotó tényezők, vagy éppen, hogy a határon túli magyaroknak kell-e szavazati joggal rendelkezniük?*

<sup>22</sup> Just Consulting (NGO), Elnök és vezérigazgató

A kereszténységre való utalás preambulumi szerepkörével kapcsolatban Griebowski kifejtette: történelmi hiba lenne, ha kimaradna. (Ezen álláspontja korrelál a Carlo Casini által elmondottakkal.) A történelmi narratíva további elemei (pl. Szent Korona) tekintetében kihangsúlyozta, hogy az Európán kívüli országok polgárai számára, s így számára is, érthetetlen a korona jogi erejének és a korona állammal való jogi azonosításának alkotmányi megjelenítése, ugyanakkor hozzátette, hogy feltételezhetően magyartalan lenne, ha nem így kerülne elfogadásra a szöveg.

A preambulum feladatát összegző hozzászólását az amerikai szakértő azzal zárta le, hogy megkísérelte megjelölni *mik azok a pontok, amelyeket a preambulumnak az alkotmányhoz képest utalásként tartalmaznia kell?* Mint mondotta: a preambulum meg kell, hogy jelölje azt, hogy az alkotmány a népről és a nép nevében beszél, s azonosítja magát a nemzetet is. Mindez azért elengedhetetlen, zárta Griebowski, mert az átlag magyar ember ezzel tudja magát azonosítani, ebben tudja önazonosságát megtalálni, s nem az államszervezet leírásában. Griebowski szerint a preambulumnak arra is kellene utalnia, hogy mennyire fontos az, hogy a népnek el kell fogadnia parlament által elfogadott szöveget.

## **6. Konklúziók: Az alkotmányozás a magyar nép és Európa felé fennálló kettős elkötelezettség**

A konferencián elhangzott gondolatokat **Paczolay Péter**, az Alkotmánybíróság elnöke összegezte annak leszögezésével, hogy az AB nem része a törvényhozásnak, s ezért általánosságban az AB nem is nyilatkozik az alkotmányozást érintő kérdésekről, államszervezeti megoldásokról sem. Hangsúlyozta azonban, hogy mivel már több, mint 20 éve végez alkotmányértelmezést, ezen tevékenységének eredménye (ti. a láthatatlan alkotmány) figyelembevehető. Kiemelte annak fontosságát, hogy az egyes alkotmánybírák természetesen különböző tudományos fórumokon más-más minőségükben részt is vesznek, tehát ezzel is hozzá tudnak járulni az alkotmányozásról kialakult szakmai véleményhez.

Elnök úr köszönetet intézett a résztvevőkhöz, hogy elismerték az AB hozzájárulásait az európai alkotmányosság arculatának alakításához, s egyúttal rátért annak ismertetésére is, hogy a hatáskörök csökkentésével kapcsolatban rögzített álláspontot kinyilvánítsa: az utólagos normakontroll szabályai az eddigiekben megegyeztek a más országokban elfogadottakkal, és az AB elvárása a továbbiakban is az, hogy az terjedjen ki minden jogszabályra, és azok megsemmisítésére. A koncepció is meg kell, hogy feleljen ennek az elvárásnak -- mondta

Paczolay -- hiszen a teljes felülvizsgálati jogkör visszaállítása a magyar alkotmányos rend lényegi biztosítója.

Az előzetes normakontrollal kapcsolatosan ismertette, hogy több típust is kipróbált az AB 20 év alatt, de ezek között volt olyan is, amelynek körét az AB maga szűkítette értelmezéssel, olyannyira, hogy most már csak a köztársasági elnök részére áll fenn ezen ex ante kontroll kezdeményezése. Hozzátette, meg kell gondolni a nemzetközi szerződések ex ante vizsgálatának kötelezővé tételét, hiszen pl. a Lisszaboni Szerződés előzetes kontrollja is célszerűbb lett volna, a tapasztalatok alapján.

Az utólagos normakontroll és az actio popularis tekintetében az elnök úr hangot adott azon álláspontjának, hogy valóban szokatlanul szélesnek nevezhető az indítványozói kör, de mint jelezte az AB ehhez nem ragaszkodik, és levélben utalt arra az Alkotmány-előkészítő Eseti Bizottságnak, hogy ha az alkotmány nem rendezné az actio popularist, akkor azt legalábbis jogi érdekek bizonyításához kellene kötni törvényben, de mindazonáltal az alkotmányjogi panasz hatókörétől is függ annak terjedelme. Áttérve az alkotmányjogi panaszra, Paczolay kifejtette, hogy ezt az individuális jogvédelmi eszközt az AB és a rendes bíróságok közötti hatásköri viták miatt csak szűk körben, konkrét esetekben veszik igénybe, mint az utólagos normakontroll egy konkrét formáját, amelynek az alkotmányossági aggály alapjául szolgáló jogszabály vizsgálata a tárgya, alkalmazási tilalom kimondása mellett. Paczolay szerint az alapjogok még teljesebb érvényesülésére és azok védelmének kiteljesítésére nyújtana lehetőséget a valódi (német típusú) alkotmányjogi panasz rendszerének meghonosítása hazánkban, de hozzátette, hogy ez nem azt jelentené, hogy az AB „szuperbírósággá” alakulna, hanem a bírósági határozatokat kizárólag alkotmányossági szempontokat tekintetbe véve vizsgálná.

Reflektált még az elnök úr a Dominique Rousseau által felvetett „bírói szűrők” létrehozására, amely a rendes bírákhoz telepítené az alkotmányossági kifogások megengedhetőségének vizsgálatát, s kijelentette, hogy az alkotmánybíróságra vonatkozó jogalkotás átalakítása természetesen felmerül e tekintetben.

Zárszavában Paczolay Péter hangoztatta, hogy szeretnék hozzájárulni, hogy az új alkotmány a közös európai alkotmányos hagyományokba illeszkedhessen, mert ez a magyar nép és Európa iránti kettős elkötelezettség jele. Biztosította a jelenlévőket arról, hogy a Lisszaboni Szerződésben megjelenő értékek az új alkotmány alapértékei is lesznek, s pozitív végszóként kijelentette, hogy az AB hatáskörcsökkentésétől függetlenül a vizsgálati

kompetencia köréből jelenleg kivont területeken is számolni kell az EUB és az EJEB kontroll lehetőségével, még ha ki is iktatták az AB hatásköreit.

A nemzetközi szakértői konferencia főbb megállapításainak ismertetése után szükségeszerű egy nemzetközi szakértői testület, a Velencei Bizottság, 2011. március 28-ai véleményének bemutatása, amely a magyar alkotmányozás ügyével kapcsolatban tartalmaz az előadók által is érintett témákban visszaköszönő megállapításokat és fontos adalékokat a magyar alkotmányfejlesztés összehasonlító jogi eszköztárához.

## 7. Milyen alkotmányt Magyarországnak? Kérdések a Velencei Bizottság felé

Osztrák, német, lengyel, finn és belga szakértők véleménye alapján 2011. március 28-án az Európa Tanács „Joggal a Demokráciáért” ún. Velencei Bizottsága a magyar Kormány által feltett három kérdéskör (valójában öt kérdés) nemzetközi megítélését Vélemény formájában vetette papírra<sup>23</sup>, tekintet nélkül az elfogadandó új Alaptörvény teljes tervezetére. A bizottság által vizsgált kérdések a következők voltak<sup>24</sup>:

1. **Az Alapjogi Charta és az új Alaptörvény:** *Milyen mértékben növelheti az alapjogok védelmének szintjét Magyarországon az Európai Unió Alapjogi Chartájának belefoglalása az új alkotmányba, hogy ezzel e jogok közös európai védelméhez is hozzájárulhasson?*
2. **Az előzetes normakontroll szerepe az AB hatáskörei között:** *Ki jogosult előzetes kontroll kezdeményezésére? Mi a joghatása az AB által, egy előzetes normakontroll iránti eljárásban hozott döntésnek az Országgyűlés jogalkotási kompetenciája tekintetében?*
3. **Az actio popularis jelentősége az utólagos alkotmányossági felülvizsgálatban:** *Mi a jelenlegi európai helyzet az actio popularis elérhetőségével kapcsolatosan alkotmányossági kérdések felülvizsgálata esetén? Tekinthető-e a közös európai alkotmányos örökség sérelmének, ha az AB tevékenységének fő fókuszát actio popularis alapján elvégzett utólagos kontrollról specifikus alkotmányjogi panaszok felülvizsgálatára módosítanánk?*

<sup>23</sup> Op. 614/2011, CDL-AD(2011)011, 4. Opinion on Three Legal Questions Arising in the Process of Drafting the New Constitution of Hungary, elfogadva a Velencei Bizottság 86. plenáris ülésén. (Továbbiakban: Vélemény)

<sup>24</sup> Vélemény 4.

**Ad (1) Az Alapjogi Charta és az Alaptörvény összekapcsolásának vonatkozásában** a Bizottság állásfoglalásában kifejezte: a magyar Kormány jogszerű célja és egyben európai értékek iránti lojalitásának jele, hogy az iránti kötelezettségvállalásra törekszik, hogy alkotmánya tükrözze az európai szintű emberi jogvédelem legújabb fejleményeit. A Bizottság azonban hivatkozott a Chartában is megfogalmazott alapvető jelentőségű uniós elvre: a szubszidiaritásra; nevezetesen, hogy a Charta alkalmazási körét maga a dokumentum korlátozza olyan esetekre, amikor a tagállami hatóságok uniós jogot kell, hogy alkalmazzanak. Ezen túl azonban a Bizottság elismerte azt a magyar törekvést, hogy más térségünkbeli országokhoz hasonlóan inspirációként használjuk a Charta szövegét alapjogvédelmi rendszerünk megalkotásakor az új alkotmányban.

Az a szakmai szemmel nem vitatható álláspont is hivatkozási alapként szolgál a Bizottság megállapításai számára, hogy a Charta alaptörvényi szintre való inkorporálása esetén az alkotmány azon része „szupranacionális eredetű” lenne.<sup>25</sup>

Folytatva a sort, a Bizottság arra a Casini professzor által is említett paradox eljárási helyzetre hívta fel a figyelmet, hogy a Charta alkotmányi inkorporációja esetén felmerülhetne annak a lehetősége, hogy az AB adott kérdésekben bevett szokásos gyakorlatának jogértelmezése eltérhet az EUB által alkalmazott értelmezéstől.<sup>26</sup> Ebben az esetben természetese pedig annak az elvi lehetősége is nyitva állna, hogy ha az AB hajlamos értelmezési kérdésben követni az EUB esetjogából kiszüremelő értelmezést, akkor ezzel saját alkotmányértelmezési kompetenciáját és autonómiáját adná fel, amely a tagállam alkotmányos autonómiája, mint a külső szuverenitás eleme is sérülhet.

Az előbb levezetett esetjogi függőség lehetséges forgatókönyvét pedig tovább bonyolítja az, ahogy a Bizottság is megfogalmazta azt a, hogy a Charta – Peter Huber által előadásában is felhívott - 52. cikkének (3) bekezdése értelmében annak értelmezése az Egyezményel és így az EJEB esetjogával is függőségben van. Ezt a függőséget pedig tovább erősíti a Lisszaboni Szerződésből következő azon kötelezettség, hogy az EU az Egyezmény

<sup>25</sup> A Bizottsági vélemény nem tárgyalta ezt az aspektust részleteiben és én is csupán annyit tennék hozzá az állásponhoz, hogy véleményem szerint a nemzetközi jog és a belső jog folyamatosan változó és kiegészülő rendszerének összhangját azonban nem alkotmányozással, hanem reflexív jogalkotással kell biztosítani. A nemzetközi kötelezettségvállalások, így a hathatós emberi jogvédelem, teljesítésének garanciái az alkotmányban adekvát módon kerültek, az eddigiekben is szokásos módon, meghatározásra, az általános hazai védelmi szint tulajdonképpen nem csökkent, és a Charta megszövegezése számos esetben indokolható inspirációval szolgált az Alaptörvény megszövegezésekor, ld. pl. a magánszféra kapcsolattartásra is kiterjesztett védelme esetében. (Szabadság és Felelőség: VI. cikk)

<sup>26</sup> Később a Vélemény utal arra is, hogy EU jog alkalmazása esetén ez az értelmezési eltérés az AB és a rendes bíróságok viszonylatára is kiterjedhet, amely azonban jelentős problémákat okozhatna hazánkban, hiszen nincsen alapjogi bírászkodás.

tagjává válják. (Ezt a sokszoros függőségi viszonyból adódó értelmezési zűrzavart nevezte Dominique Rousseau professzor előadásában „bazaar constitutionnel”-nek, azaz alkotmányos zűrzavarnak..)

Mindebből pedig az következik, hogy az EJEE általános érvényű dokumentuma pedig minden aláíró állam összes hatóságának tevékenységére vonatkozik, nem csak azokra, amelyekre a Charta, ti. amelyek uniós jogot hajtanak végre. (Didier Maus professzor ezzel kapcsolatban fogalmazta meg előadásában, hogy ha hazánk alkotmányba ülteti az Chartát, akkor az AB-nek joga keletkezik az alapján eljárni; amely persze elindítja a Bizottság, illetve a Casini és Huber által jelzett értelmezési paradoxonból folyó problémák kialakulását.)

Megoldási javaslatként a Bizottság azt veti fel a magyar alkotmányozónak, hogy a nemzetközi és hazai emberi jogvédelmi standardok összhangjának biztosítása végett az alábbi kettő megoldás közül válasszon:

- (i) egy általános klauzulát foglaljon az alkotmányba a nemzetközi szerződéses jog nemzeti jogrendben betöltött szerepével és helyével kapcsolatosan, vagy
- (ii) egy konkrét olyan klauzulát, amely biztosítja, hogy az EJEE, és annak EJEB által értelmezése, jelenti a nemzeti jogrendben az alapjogok minimum védelmi szintjét.

Jelen Alaptörvényünk szövegének pontos tanulmányozásával láthatjuk, hogy bár a Charta nem került egy az egyben bele az Alaptörvény szövegébe; eddig nem történt egyértelmű választás a - jogközelítési szempontból figyelemreméltó, de ugyanakkor a tagállamok döntési szuverenitását is tekintetbe vevő – két megoldás közül.

E kérdésre adott válaszát a Bizottság egy korábbi 2009-es véleményének idézésével<sup>27</sup> zárja, amelyet a luxembourgi alkotmány módosítása kapcsán fogalmazott meg: „*Amikor egy Alkotmányt módosítanak, semmiféle kötelezettség nincs arra, hogy specifikus nemzetközi emberi jogi egyezmények szövegét vakon a szövegbe ágyazzuk.*” E megállapításra rímel Peter Huber német alkotmánybíró konferencián elhangzott állítása is, mely szerint hagyni kell mozgásteret a nemzeti alkotmányban az alapjogok védelme számára. A Bizottság kihangsúlyozta továbbá az alapjogokkal kapcsolatban, hogy azok közül pusztán azon jogosultságok alkotmányi hangsúlyozása elvárt a nemzeti szintektől, amelyek ezeken a szinteken alapvetőnek is minősülnek<sup>28</sup>, persze különös tekintettel az Egyezménynek és más hazánkat kötelező releváns nemzetközi egyezményeknek való figyelem fordításával.

<sup>27</sup> CDL-AD(2009)057, §§34-36.

<sup>28</sup> E megoldás természetesen, véleményem szerint nem zárja ki, hogy nemzetközi kötelezettségvállalásaink okán a többi „kevésbé alapvető” jog hatékonyabb védelmét is megfelelően biztosíthassuk nemzeti jogrendünkben.

**Ad 2) az előzetes normakontroll kérdését** (az utólagos normakontroll lehetőségének és hatékonyságának kontextusában) a Bizottság a nemzetközi gyakorlat értékelésével jogalkotási aktusok alkotmányosságának biztosításának eszközeként jelöli meg, ugyanakkor megállapítja, hogy fontossága ellenére nem létezik egységes európai standard arra tekintettel, hogy ki tartozik a kezdeményezők körébe, illetve, hogy milyen konkrét megoldások formájában lehet ex ante kontrollt végezni. A nemzetközi gyakorlat vázolása során a Bizottság megkülönböztet a létező modellek között nem kötelező és kötelező erejű kontrollformákat, és kijelenti, hogy az AB létezése egy adott államban maga megalapozza azt, hogy a kötelező erejű előzetes kontroll ügyében való döntés fóruma ez a bíróság. Mint hangsúlyozzák az alkotmánybíráskodás fő, utólagos kontroll szerepe mellett számos ország elismeri az előzetes felülvizsgálat jogát is, azonban érdemben azt a javaslatot teszik (hogy elkerülhessék az AB munkájának és alkotmányvédelmi szerepének átpolitizálódását), hogy kötelező erejű előzetes kontrollra csak különösen korlátozott esetkörökben nyíljon lehetőség.<sup>29</sup> A témához kapcsolódó konferencia-előadásában az utólagos normakontroll elsőbbségét támogató Dominique Rousseau francia alkotmányjogász is azon az alapon veti el az előzetes kontroll alkalmazását, mivel annak léte átpolitizálja az alkotmánybíráskodást, mindazonáltal kijelenti annak alkalmazása jogbiztonságot erősítő célszerűségi szempontokból megindokolható, ha annak célja pl. a jogi problémák feloldása még a politikai vita megkezdése előtt. Honfitársa, Didier Maus professzor szerint pedig az előzetes kontroll dominanciája a hangsúlyosabb, mert azzal a gyakorlatban megmutatkozó alkotmányellenesség azonnal kiiktatni szükséges gyökereit is adott esetben ki lehet iktatni.

A kezdeményezői kör szűkítésével kapcsolatban a Bizottság véleményében arra hivatkozik, hogy amennyiben ez a kör széles, akkor az (i) átpolitizálja az AB működését, (ii) magának az utólagos normakontrollnak a lényegét és szerepét lehetetleníti el, hiszen megnő a munkateher és pl. előítélet alakul ki egyes kérdésekben. Azzal kapcsolatosan, hogy a jogszabályalkotás mely fázisában kapjon helyet az előzetes kontroll, a Bizottság előadja, hogy kizárólag a parlamenti elfogadást követően, és a jogszabály kihirdetését, közzétételét (nemzetközi szerződések esetén ratifikációjukat) megelőzően. (Rousseau is a kezdeményezői kör szűkítése mellett érvel.)

<sup>29</sup> A 2011. április 25-én aláírt magyar Alaptörvény ezt a szűk ex ante kontroll-modellt alkalmazza. Az Állam c. fejezet, Alkotmánybíráskodást szabályozó 24. cikkében azt fogalmazta meg az alkotmányozó, hogy az AB az Alaptörvénnyel való összhang szempontjából megvizsgálja az elfogadott, de ki nem hirdetett törvényeket, amely eljárás kezdeményezése továbbra is a köztársasági elnök hatáskörében marad, összhangban a Bizottság véleményében megfogalmazott javaslattal. Ezen kívül, természetese, a nemzetközi szerződések és a belső jog összhangjának vizsgálata is szabályozást nyert az új Alaptörvényben.

Elvi éllel állapította meg a Bizottság azt az e ponton hangsúlyozandó tételt, mely szerint azonban az előzetes és utólagos kontroll jogosítványok egymást kiegészítők és nem kölcsönösen kizáróak, ti. az AB számára meg kell hagyni azt a mozgásteret, hogy az előzetes kontroll során esetlegesen már vizsgált jogszabályt később, szükség esetén utólagos kontroll keretében is vizsgálhassa. Maus professzor ezzel kapcsolatban arra utalt konferencia-előadásában, hogy amennyiben azonban egy szabályozás átmegy az előzetes kontroll szűrőrendszerén, akkor azt a későbbiekben utólagos kontroll által csak kivételes jogi érdek esetén lehet felülvizsgálni. Ennek fontossága elemi az alkotmányos igazságszolgáltatás rendszerében. Arra, hogy a két kontroll koegzisztenciában biztosított legyen egy adott jogrendszerben viszont éppen azért van szükség, utalva egy a Véleményben később felhívott indokra, s ahogy erre Rousseau professzor is utalt előadásában, mert egyes esetekben pusztán a gyakorlati alkalmazás során tűnik ki az alkotmányellenesség, amely természetesen nagy hátrányba helyezi az előzetes kontrollt, hiszen azzal a jogszabály gyakorlatát orvosolni nem lehet.

Kitérve a nem kötelező erővel bíró előzetes kontroll bevezetésének lehetőségére, a Bizottság kiemelte, hogy mivel szélesebb körű előzetes kontroll iránt valódi igény mutatkozik hazánkban, ezért üdvözlőnék egy független szerv vagy parlamenti bizottság képében működő felülvizsgálatot folytató szerv létrehozását.

Ezek után a sarkalatos törvények (cardinal laws) ügyének említése következik a Bizottság véleményében, különös tekintettel azok alkotmányossági felülvizsgálatának kérdésére. Amint a Bizottság leírta, rapportőreiket arról tájékoztatták Magyarországon tett látogatásuk során, hogy az új Alaptörvény egyes fontos kérdések rendezését ilyen sarkalatos törvényekre bízta majd. A vélemény szerint a Bizottság számára nem világos, hogy ezen sarkalatos törvények vajon alkotmányossági vizsgálat tárgyai lehetnek-e, vagy pedig annak feltételeit állapítanak meg esetleg. A kapott tájékoztatás szerint e tekintetben a rendes (egyszerű többséggel elfogadott) törvényekkel egy tekintet alá esnek a sarkalatos törvények, és azokra támaszkodni nem lehet majd az alkotmányossági felülvizsgálat során.

E kérdés értékelésének zárásaként, visszaülva a magyar Kormány által feltett első kérdésre, amelyben célként jelölték meg az alkotmányos alapjogok magyarországi védelmének növelését (illetve utalva a nemzetközi szinten negatív visszhangot kiváltó AB-hatáskör korlátozásra pénzügyi kérdések tekintetében) a Bizottság megjegyezte: az AB hatásköreinek olyan korlátozása, amely egyes törvényeknek csupán az alkotmány adott

behatárolt tartalmi hányada vonatkozásában történő alkotmányossági felülvizsgálatot tenne lehetővé, éppen a fent megjelölt védelmi szint-fejlesztési célkitűzéssel lenne ellentétes.

**Ad 3) az indítványozási jogkör tekintetében az actio popularis létjogosultságát vizsgálta a Bizottság,** amelyre utalással Magyarországot egy e módszert alkalmazó „érdekes” alkotmányos igazságszolgáltatási modellnek nevezte, hiszen hasonló indítványozási jogkör alkalmazása sehol nem standardszerű az európai alkotmányos rendszerekben. Ezzel kapcsolatban kijelentette, hogy az alkotmányozás folyamatában az actio popularis eltávolítása nem eredményezné a közös európai alkotmányos örökség sérelmét.

A Vélemény egy Kelsen-re való utalással elismeri ugyan, hogy ezen megoldást az átfogó alkotmányossági felülvizsgálat legszélesebb garanciájának tekintették, amely az alkotmányellenes jogszabályok jogrendből való gyors eltávolítását teszi lehetővé, ugyanakkor megállapítják, hogy az európai államok többsége nem vezette be ezt a modellt az alkotmányossági felülvizsgálatban. A Bizottság ezen a ponton a montenegrói Alkotmánybíróság kapcsán 2008-ban tett javaslatára utal, amelyben kifejezett az actio popularis elhagyását, figyelmen kívül hagyását javasolta. A konferencia egy fontos idevágó megállapítását kell e ponton megemlítenem, amely Monica Macovei volt román EP-képviselő előadásában hangzott el. Macovei elmondta, hogy az actio popularis Románia esetében visszaélésekhez vezetett, mert az AB eljárásának kezdeményezésekor az alapulfekvő bírósági eljárást fel kellett függeszteni és e felfüggesztés nem egy esetben veszélyeztette az igazságszolgáltatás megfelelő működését.

A Vélemény üdvözölte azt, hogy a magyar hatóságok törekvése az actio popularis elvetése, hogy azon beadványokra nagyobb figyelem fordulhasson, ahol tényleges és valós jogi érdek mutatkozik. Konferencia-előadásában Francis Delpérée belga szenátor érintette kimerítően az actio popularis kérdéskörét, akinek megállapításai közül e ponton csak egyet emelnék ki, miszerint: „jó, ha kéznél van egy ostor”, amellyel ösztönözni tudjuk magunkat, tehát a fent vázolt változtatásokon kívül az ügyintézési határidők fokozottabb betartása, esetleges csökkentése is megfontolandó.

A Bizottság leszögezte, hogy üdvözli azt a törekvést is, amely az utólagos normakontrollt kezdeményező egyéni indítványok körének kiszélesítése irányába történik, amely normatív aktuson alapuló egyedi cselekménnyel (közigazgatási határozat vagy bírósági döntés által) okozott szubjektív jogsérelem esetén nyújtana jogvédelmet, jogi érdek igazolása mellett, amely elemet német és osztrák példához kötött a Bizottság, konferencia-előadásában az e témát is érintő Peter Huber, német alkotmánybíró pedig az „interesse legitimo” olasz

példához. Az utólagos normakontroll indítványozásának jogi érdekhez kötése az egyéni indítványok esetén azonban a Bizottság szerint csak akkor megengedhető, ha ahhoz (német mintára) *full-fledged*, azaz teljes (valódi) alkotmányjogi panasz társul.

A Bizottság azonban javaslatot tett arra is, hogy az *actio popularis* egyes elemeinek megtartása indokolt lehet, s ehhez egy az alkotmányos igazságszolgáltatásba beiktatott szűrőrendszer létrehozását javasolták, ti. hogy az egyéni kérdések egy közvetítő testületen (ombudsman vagy más releváns testület) keresztül jussanak el az AB-ig. (E körben a Vélemény az ombudsmanok AB előtti kereseti jogának kérdésével, és annak európai példáival is foglalkozott, de jelen írásnak ezen alkérdés nem tárgya.) Természetesen az alkotmányozás kontextusában ezen kérdések tovább nem értékelhetőek, hiszen a részletszabályokat nem az alaptörvény, hanem a jelenlegi s később a módosított Alkotmánybíróságról szóló törvény (Abtv.) tartalmazza majd.

A Bizottság a magyar Kormány által feltett kérdéseire adott válaszok a következők voltak:

1. *Nem ajánlatos Magyarországnak az EU Alapjogi Kartáját, mint olyat új alaptörvényébe foglalnia, mivel az inter alia értelmezési és hatáskör-ütközési problémákat eredményezne a nemzeti bíróságok, az Alkotmánybíróság és az Európai Unió Bírósága között. Az EU Charta anyagi rendelkezései azonban inspirációforrásként használhatóak a nemzeti alkotmány szintjén garantált emberi jogok megfogalmazásához. E körben különös figyelmet kell szentelni az emberi jogok nemzeti védelmének az EJEE-vel és más kötelező nemzetközi egyezményekkel való konformitására.<sup>30</sup>*
2. *Az előzetes normakontroll hatáskört meg kell tartani, és ki kell mondani, az AB más feladataival együtt, az új alkotmányban. Az alkotmányossági felülvizsgálat folyamata túlpolitizálásának elkerülése végett, az előzetes normakontroll indítványozási joga a köztársasági elnökre korlátozandó. A felülvizsgálatnak kizárólag a jogszabály parlamenti elfogadását követően, annak életbe lépését megelőzően kell történnie; nemzetközi szerződések esetén azok ratifikációját megelőzően. Továbbá, szélesebb körű kötelező erővel nem bíró előzetes normakontroll is végezhető, amennyiben szükséges, parlamenti bizottság vagy független szervezet által.<sup>31</sup>*

<sup>30</sup> Vélemény 13-14.

<sup>31</sup> Vélemény 14.

3. Az *actio popularis* új alkotmány általi eltávolítása annak érdekében, hogy elkerüljék az AB túlterhelődésének veszélyét és az előtte igénybe vehető jogorvoslatok visszaélészerű használatát, nem jelenti európai alkotmányos standardok megsértését. Mindazonáltal ajánlatos, a kifejezett magyar alkotmányos örökség fényében, hogy ezen lépést, elfogadása esetén, alternatív felülvizsgálati módszerekkel párosítsák, egészítsék ki, pl. közvetett folyamat közvetítő szervén (pl. ombudsman, más releváns szerv) keresztül. A Velencei Bizottság továbbá javasolja, hogy a rendes bíróságok által tehető kezdeményezések rendszerét is meg kell tartani. Az alkotmányjogi panasz kiterjesztése egyedi döntésekre, a normatív aktusokon kívül, az *actio popularis* megszüntetésének szükségszerű kompenzációja, s ezért nagyon üdvözölt fejlemény.<sup>32</sup>

Az elfogadott Alaptörvény rendelkezéseinek tanulmányozásával és az Alaptörvény gyakorlatának értékelésével, legközelebb egy-két év távlatában (az összes releváns jogszabály-módosítás életbelépése után) lehet majd végső mérleget vonni csupán, hogy az elmondottakat megszívleltük-e, és a kellő tanulságokat levontuk-e. Mindenesre, véleményem szerint, *prima facie*, a jelenlegi Alaptörvény rendelkezései megfelelnek a nemzetközi elvárásoknak és a tanulságok nagy része eljutott az alkotmányozóhoz. A kardinális kérdésekben egyesek által felfedezni vélt kisebb hibákat a sarkalatos törvények megalkotása során kell majd megkülönböztetett figyelemmel kísérni, és azok tisztázására nagy hangsúlyt fektetni, hogy ne romoljon az alapjogok védelmének szintje és azzal együtt nemzetközi megítélésünk.

---

<sup>32</sup> Uo.

*Babják Ildikó egyetemi docens,  
Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar  
Jogtörténeti Tanszék*

*Fedeles Tamás egyetemi docens,  
Pécsi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar  
Történettudományi Intézet, Középkori és Koraiújkori Történeti Tanszék*

## Nótári, Tamás: *Bavarian Historiography in Early Medieval Salzburg*<sup>1</sup>

A passauai Schenk Verlnál jelent meg 2010-ben Nótári Tamásnak a kora középkori salzburgi historiográfiát feldolgozó, angol nyelvű monográfiája. Az angol nyelvű monográfiát a szerző két korábbi, magyar nyelvű kötete előzte meg (*Források Salzburg kora középkori történetéből*, Szeged 2005; *A salzburgi historiográfia kezdetei*, Szeged 2007), azonban az angol nyelvű monográfiában számos helyen tovább finomította álláspontját figyelembe véve a téma azóta megjelent irodalmát is. A feldolgozott források filológiai elemzésének eredménye pedig nem csak a jogtörténészek számára biztosít hasznos adalékokat a VIII-IX. századi Salzburg jogáról, hanem a politika- és egyháztörténet iránt érdeklődők is megtalálják benne a számukra fontos köztörténeti háttér-információkat.

A monográfia a *Libellus Virgilii*, a *Gesta Sancti Hrodberti confessoris*, a *Liber confraternitatum*, a *Notitia Arnonis*, a *Breves Notitiae*, az ún. *Carmina Salisburgenia* és a *Conversio Bagoariorum et Carantanorum*, vagyis VIII. és IX. század hét, illetve hat – mivel hagyományozódását tekintve a *Libellus Virgilii* a *Breves Notitiae* részeként maradt fenn – legfontosabb salzburgi forrása köré csoportosul, a felsorolt művek kronológiáját követve.

Egyrészt a salzburgi historiográfia – Nótári e fogalmat itt kiterjesztően értelmezvén ide sorolja a történeti forrásértékkel bíró és önmagukban is történeti tényanyagot elbeszélő hagiográfiát, a birtokjegyzékeket és *carmeneket* – kiemelkedően gazdag a korabeli bajorországi forrásanyaghoz képest, hiszen keletkeztek ugyan hagiografikus művek, birtokjegyzékek és levelek Freisingban, Regensburgban és Passauban is, ám egyedül Salzburg büszkélkedhet a *Conversio Bagoariorum et Carantanorum*mal, e sajátos, Salzburgra oly jellemző *genus mixtum*mal. Másrészt az Agilolfing-dinasztia utolsó hercege, III. Tasziló Nagy

---

<sup>1</sup> Nótári, Tamás: *Bavarian Historiography in Early Medieval Salzburg*. Passau, Schenk Verlag, 2010. 192 old.

Károly általi trónfosztása és az önálló Bajor Hercegség felszámolása után Regensburg megszűnt hercegi székhely lenni, s a 798-ban érsekséggé emelkedett Salzburgi Püspökség a VIII. század végére vitathatatlan primátusra tett szert a többi bajor egyházi központ felett, vagyis immáron de iure is Bajorország hatalmi centrumává lett – e források kiemelt elemzését tehát már keletkezési helyük történeti–politikai fontossága is indokolja. Harmadrészt pedig a IX. század végi salzburgi források egyedülálló jelentőségű információkkal gazdagítanak bennünket a Kárpát-medence – az avarok – történetét illetően.

A monográfia címét a szerző azzal magyarázza, hogy a vizsgálat tárgyául szolgáló források legtöbbje nem elsődlegesen historiografikus céllal íródott: birtokviták jegyzőkönyvszerű lejegyzése, paródiába hajló, álnéven írott kozmográfia, legenda, a kereszténységet imaközösségben összefoglaló névjegyzék, birtok- és adománykatalógus, sírfeliratnak, kísérőlevélnek, talán stílusgyakorlatnak szánt vers, az egyházmegye (vélt vagy valós) joghatóságát megvédő per vádirata vagy legitimációs anyaga. Mindegyikben jelen van a historiografikus elem, ám céljuk sokszor az elmúltak rögzítése mellett (vagy inkább által) gyakorlati, legitimációs, pragmatikus: a szerény *locus*ból Bajorország szellemi, világi és egyházi középpontjává lett Salzburg helyének, szerepének, jelentőségének meghatározása, rögzítése a számunkra történelemmé szelídült politika árjában.

A mai Salzburg Claudius császár (41-54) idején vált – *Iuvavum* név alatt – a Római Birodalom új egységének, *Norica provinciá*nak központjává, és Antonius Pius uralkodásakor élte dinamikus fejlődésének virágkorát. A szerző már itt felveti a város és az itt élő keresztény közösség kontinuitásának problematikáját, hangsúlyozva azt a körülményt, hogy nem maradtak fenn írott források *Noricum ripense* 488. évi kiürítése és Rupert VII. század végi megérkezése közötti periódusból. Azért emeljük ki Rupertet, mert személye kulcsfontosságú Salzburg történetében, és erre tekintettel a Rupert-legendát tárgyaló *Gesta (Vita) Hrodberti confessoris* helyet kapott a kötetben.

A források – elsődlegesen a *Gesta sancti Hrodberti confessoris* és a *notitiák* – vizsgálata kapcsán Nótári kideríti azt a rejtélyt is, mivel magyarázható a város nevének *Iuvavum*ról Salzburgra történő megváltoztatása. A bajorok már korán befolyásuk alá vonták a város környékének, Reichenhallnak a sókitermelését, amely bár a római uralom előtti időkben kezdődött, a II. században megszűnt. (Reichenhall egymás mellett létező latin és germán neve *Salinae* és *Halla*, amelyhez a környéken folyó *Salzach* neve járult, és a névváltoztatást eredményezte.) A kitermelés a VIII. század elején újakezdődött, de a sókutak (*puteumok*) már nagyon mélyek voltak, a sót csak megfelelő merítőszerkezetekkel lehetett kiemelni,

amelyhez nagy mennyiségű fára volt szükség, melyet a Salzburg környéki *Salzach* folyón úsztattak a sókutakhoz, illetve a só főzésére alkalmas ólomserpenyőkhöz. A szerző az általa megvizsgált régészeti forrásokra, valamint a latin és germán terminológia párhuzamos használatára hivatkozva arra következtet, hogy Salzburgban már az Agilolfingerek idején már-már ipari jellegű sókitermelés folyt, és e gazdasági fejlődésben az egyháznak, Szent Rupertnek kiemelkedő szerepe volt, aki a VII. és VIII. század fordulóján tevékenykedett a salzburgi keresztény közösségben. Rupert salzburgi éveinek jellemzését megelőzően Nótári kitér arra, hogy Rupert hosszas diplomáciai tárgyalások után hagyta el püspöki székhelyét, Wormsot, és Theodo herceg meghívására ment Bajorországba. A mű egyik legérdekesebb szakasza, amelyből megtudjuk azokat az okokat, amelyek Wormsból való távozását előidézték: a Merovingok rokonságába, és a Karolingok nemesi ellenzékébe tartozott. Az Agilolfing származású Theodo felesége egy Meroving-hercegnő volt, így maga is a Karolingok elszánt ellenségeként Rupert püspök személyében politikai szövetségesre lelt. Rupert újjászervezte a keresztény közösséget, és Salzburg 798-ban érsekséggé vált, amely a bajor püspökök körében nem aratott osztatlan sikert, így fokozott szükség volt Salzburg primátusának Rupert általi legitimációjára. Templomokat és szerzetesi közösségeket alapított (pl. a *cella Maximiliani* és a nonnbergi apácakolostor), viszont halála előtt Wormsba távozott, ahol bizonytalan időpontban, – Nótári datálása szerint – 715-ben meghalt.

A *Notitia Arnonis*, Arn salzburgi püspök feljegyzése, amely a püspök egyházmegyéje által korábban szerzett birtokok és adományok összeírását tartalmazza valamikor 788-790 közötti évekből. Erre a „vagyonleltárra” azért került sor, hogy az adományokat a trónra lépett új uralkodó, Nagy Károly megerősíthesse. Nemcsak jogtörténeti szempontból jelentős ez a forrás – hiszen telekkönyvszerű felsorolást ad a korabeli birtokviszonyokról –, hanem nyelvi szempontból is egyedi: a szerző által vizsgált szövegek közül „ez a textus viseli magán a Karoling-kor előtti grammatikai és stiláris hanyatlás jeleit.” A *Breves Notitiae* szintén kapcsolódik Arn személyéhez, és ugyancsak a megszerzett birtokok és adományok felsorolása, de egy későbbi periódusból, 798 és 800 közötti évekből származik. Az összeírás apropóját az adta, hogy Salzburg Püspöksége 798-ban érsekséggé emelkedett, III. Leó pápa *palliumot* adott Arnnak, ezzel ő lett az új érsekség vezetője. A *Breves Notitiaeban* (*Rövid feljegyzések*) a szerző nem szorítkozik pusztán a birtokjegyzék közreadására, alaposan mögé néz az érsekséggé válást megelőző eseményeknek.

A *Notitia Arnonis* és a *Breves Notitiae* kapcsán figyelmet érdemel a szerző által behatóan elemzett, Virgil püspök és Odilo herceg között lefolyt jogvita is, amely fényt derít a

kora középkori bajor birtokviszonyok, pontosabban az egyháznak tett birtokadományok jogi hátterére. A per a Virgil, Salzburg ír származású püspöke (749–784) és Odilo bajor herceg között az ún. *Libellus Virgili*ben lejegyzett egyházi birtokokért folytatott jogvita. A *Libellus Virgili* hozzávetőlegesen 746 és 750 között keletkezhetett, és a 798 és 800 között lejegyzett *Breves Notitae* fejezetei között maradt fenn, vagyis önálló szöveghagyománya nincsen. A *Breves Notitae* több, mint csupán adomány- vagy birtokjegyzék, éppen elbeszélő, historikus passzusai révén – ezek közé tartozik a *Libellus Virgili* – lehetne mint forrást nehezen valamiféle műfaji kategóriába besorolni. A szerző által vázolt jogvita a következőkből bontakozott ki. Noha Virgil közvetlen jó viszonyt ápolt Odilo herceggel, miután átvette Salzburg vezetését, vitát kezdeményezett a bischofshofeni *cella sancti Maximiliani*, vagyis a Szent Miksa szerzetesi lak vagyona felett. A *Libellus Virgili* első részének elbeszélése szerint a helyre, ahol utóbb a szerzetesi lakot emelték, Rupert szolgája, Tonazan és a herceg szolgája, Ledi találtak rá. Miután 741-ben Odilo hazatért száműzetéséből a frankoktól, a számkivetésbe őt elkísérő, hűséges káplánjának, Ursus/Ursónak adományozta e területet és a hosszabb ideje elhagyott szerzetesi lakot. Virgil erre határozott lépéseket tett, hogy az egyházi/püspöki és a világi/hercegi javadalmakat s az ezek feletti rendelkezési jogot elkülönítse. Virgil küzdelme nem Odilo herceg ellen irányult, hanem azon bajor gyakorlattal próbált meg szembehelyezkedni, amely alapján a hercegi és nemesi alapítású egyházi javadalmakat az alapító nemzetség utódai hűbérként visszakapták. Virgil közvetlen nagy ellenfele, Bonifác egyházi reformjainak köszönhetően, hogy a *cella Maximiliani* esetében ilyen határozottan léphetett fel a püspökség, illetve a Szent Péter-kolostor jogainak védelmében, hiszen csak a bonifáci reform után vált lehetővé, hogy Bajorországban szigorúan elkülönüljenek a hercegi és püspöki kolostorok, illetve templomok. E szerzetesi lak és birtok további sorsáról a *Libellus Virgili* – s ezzel a *Breves Notitiae* is – csak annyit jegyez meg, hogy e helyzet változatlan maradt mindaddig, amíg Virgil püspök élt, vagyis 784-ig. Nótári kifejti, hogy Virgil eljárása és álláspontja a *cella Maximiliani* feletti joghatóságról kibontakozott vitában sokkal közelebb állott a kontinentális nézeteket képviselő Bonifác eszmeiségéhez, mint a Virgil ír hazájában elterjedt, a kolostorok feletti rendelkezési jogot az alapító nemzetségek kezében meghagyó szokásokhoz. Egy másik – a *Libellus Virgili* harmadik részében elbeszélte, az Ottingban alapított szerzetesi lak kapcsán kibontakozott – vitában Virgil hasonló elszántsággal szállt síkra a püspökség jogainak védelméért. Virgil mindkét esetben megkísérelte saját álláspontjának igazát jegyzőkönyvszerűen dokumentálni a *Libellus*

*Virgiliiben*, ám az egyházi/püspöki jogigény érvényesítésére vonatkozó törekvései kudarcba fulladtak.

Szintén Arn püspök (utóbb érsek) korához kapcsolódik, mintegy a források történeti háttérének magyarázataként Nótári elemzése az önálló Bajor Hercegség megszűnésének folyamatáról, vagyis III. Tasziló bajor herceg Nagy Károly általi, 788-ban egy Ingelheimban megrendezett koncepció perben történt trónfosztásáról, amiben Arn püspök nem csekély szerepet játszott. Tasziló Nagy Károly általi politikai elszigetelésében a bajor „ellenzéki” nemesség mellett Arn püspöke is kiemelkedő szerepet játszott. A Taszilóval szembeni ellenszenvet az váltotta ki, hogy a gyámság alól „szabaduló” Tasziló nagybátyja, Pippin felé tett hűségesküje „inkább személyes, mint közjogi síkon megnyilvánuló, de semmiképpen sem vazallusi jellegű függőségi viszonyt” alapozott meg, és akkor sem volt hajlandó hűségesküjét betartani, miután túsokat – köztük saját fiát is – bocsátott Károly rendelkezésére. A bajor világi és egyházi előkelők azt is Tasziló szemére vetették, hogy feleségére hallgatva – aki apja trónfosztását megbosszulandó arra buzdította férjét, hogy forduljon szembe a frankokkal – szövetségre lépett az avarokkal, akik az akkori keresztény világ, a *ius gentium* határain kívül helyezkedtek el, és ezért Taszilót is a keresztény világgal szembefordulónak tekintették. Mindez még nem volt elegendő vád a trónfosztáshoz: *harisliz* elkövetésével is megvádolták, amely a királyi had önkényes elhagyását jelentette, és a bajorok szerint Tasziló 757-ben az aquitaniai hadjáratban futamodott meg (aminek valóságát a források vizsgálata alapján Nótári megkérdőjelezi), betegsége hivatkozva tért vissza Bajorországba a hadszíntérről. Azt is megvizsgálja azonban, mennyiben tekinthető Tasziló elítélése jogszerűnek, és a vádak ellene hogyan csoportosíthatók és minősíthetők. A dinasztia trónfosztásának jogosságát vonja kétségbe – mutat rá a szerző –, hogy Nagy Károly hat évvel az ítélet kimondását követően arra szorult, hogy Taszilót kihozassa a kolostorból, és Frankfurtban egy zsinat előtt lemondassa hercegségéről maga és összes utódai nevében.

Nótári kimutatja tehát, hogy e vád jogi háttere nem volt megalapozott, tekintettel arra, hogy a *harisliz* csak a IX. századtól számított halállal büntetendő cselekménynek. A bűnösség kimondása után Károlyt „kegyessége” és „rokoni érzései” arra indították, hogy ne engedje a halálos ítéletet végrehajtani. Taszilót és családját kolostorba záratta, majd – maga sem lévén jogilag biztos igazában – 794-ben egy további lemondó nyilatkozatot kényszerített ki a hercegtől Bajorországra vonatkozóan. A szerző szerint szerint az *Annalesek* elbeszélése túlon túl harmonikusnak és lekerékítettnek tűnik ahhoz, hogy teljességgel megfelelhessen a valóságnak: Tasziló védekezése mindenestül hiányzik, beismerő vallomása is irreálisan

bűnbánó benyomást kelt. Bajorország a Karolingok birodalmába történő becsatolása jogilag megalapozatlan, hiszen Tasziló tonzúrázását követően valójában fiának kellett volna az Agilolfingek öröklési jogát biztosító *Lex Baiuvariorum* rendelkezése szerint átvennie a hercegséget. A *harisliz*, vagyis a királyi sereg 763-as elhagyása a szerző szerint nem más, mint fikció, s ezzel a frank propaganda a korábbi évtizedek eseményeit torzította el és manipulálta, amelyeknek emlékezete, főként pedig jogi besorolása már egyébként is megfakult az egyre fogyatkozó kortársak körében. E vád kiemelésével a frank propaganda valószínűleg külön hangsúlyt akart adni az immáron a királynak alávetett nemesség függő helyzetének és ebből eredő hadviselési kötelezettségének.

A 870-ből származó *Conversio Bagoariorum et Carantioanorum* (A bajorok és karantánok megtérése) Adalwin salzburgi érsek küldhette Német Lajosnak. A „perirat” előzményeként a szerző a szlávok apostolaként ismert Konstantin (Cirill) és Metód Morávia és Pannónia területén a 860-as években kifejtett missziós tevékenységét, a Metód felett 870-ben megtartott Regensburgi Zsinaton Adalwin érsek és püspökeinek ítéletét említi. Mivel az érsek és megyéspüspökei úgy érezték, hogy Metód Pannónia területén kifejtett missziós tevékenysége sérti Salzburgnak e terület felett hetvenöt éve gyakorolt joghatóságát, ítéletük szerint két és fél éven át fogságban tartották, ahonnan csak a pápa beavatkozásának köszönhetően szabadult ki. A szerző által elemzett szöveg vádiratként vagy a pert utólagos legitimációját szolgáló dokumentumként – azaz Salzburg moráviai és pannóniai igényeinek legitimációs irataként – született, amely „nem csekély rafinériával hallgat el nemkívánatos és ’veszélyes’ összefüggéseket és tényeket, és kapcsol össze egymástól távol álló eseményeket.” A *Conversió*ban megfogalmazott vádak kifejtése előtt Nótári a karantánok közti és a pannóniai misszió alakulását vázolja fel, majd Konstantin és Metód e területeken való működését tekinti át. Kis kitérőt tesz a pápa, a *basileus* és a keleti-frank uralkodó bulgáriai missziós tevékenységének felvillantásával, azért, hogy a történeti háttér teljes legyen, és Metód regensburgi perének körülményeit megismerhesse az olvasó.

A vádak hátterét és Metód tanításainak további sorsát a pápaság, a frank király és a morva fejedelem politikai viszonyainak tükrében fejti ki a szerző. A szerző a *Conversio* tizenkettedik fejezete alapján megállapítja, hogy a fő vádak a Metód által feltalált szláv írásra és az általa folytatott igehirdetésre vonatkoztak, amivel a nép szemében értéktelenné igyekezett tenni a latinok missziós munkáját. A Metód elleni vádak három gyújtópont köré csoportosítja: először a *lingua Latina*, másodszer a *doctrina Romana*, harmadszor pedig a *litterae auctoriales Latinae* kapcsán megmutatkozó elutasító magatartása. E három, a nyugati

egyház és misszionáriusai által soha meg nem kérdőjelezett elemet Metód az egész nép számára értéktelen színben tüntette fel, nevezetesen *philospohice superducens* – e fordulat minősítését illetően nem fogadja el Wolfram azon nézetét, miszerint a *philosophus* megnevezés már önmagában dehonesztáló lett volna, e neutrális kitétel csupán az okfejtés módját jelölte meg.

Ismertetésünkben elsődlegesen a munka jogtörténeti szemszögből jelentősebb eredményeire mutattunk rá, a filológiai tárgyú fejtegetéseket csak annyiban érintettük, amennyiben azok jogtörténetileg jelentősebb hozadékkal bírnak.

*Boóc Ádám tudományos munkatárs,  
Magyar Tudományos Akadémia  
Jogtudományi Intézet*

*Sándor Pál László nyelvtanár,  
Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar  
Idegen Nyelvi Lektorátus*

## **Nótári Tamás: Marcus Tullius Cicero összes perbeszédéi<sup>1</sup>**

2010-ben, a szegedi Lectum Kiadó gondozásában jelent meg Marcus Tullius Cicero összes perbeszédének fordítása. A perbeszédet magyarra Nótári Tamás, a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara Polgári és Római Jogi Tanszékének habilitált egyetemi docense, az MTA Jogtudományi Intézetének tudományos munkatársa fordította, illetőleg szintén ő látta el jegyzetekkel szöveget, valamint írt hozzá bevezető tanulmányt is. Nótári Tamás neve az utóbbi években már-már összefonódott Ciceróval, aki mindig is érdeklődésének középpontjában állt: fordítások, monográfiák, tanulmányok hosszú sorát jelentette meg a nagy szónokhoz kapcsolódóan.<sup>2</sup> Ennek a folyamatnak, ha nem is betetőzése, de mindenképpen fontos állomása a perbeszédet összefoglaló kötet.

Az igen terjedelmes — megjelenésében is igényes —, 1276 oldalas műben az olvasó első alkalommal férhet hozzá a világtörténelem talán legnagyobb, legjelentősebb szónoka, Marcus Tullius Cicero összes perbeszédéhez magyar nyelven. A kötet elején, az előszót követően részletes tanulmány foglalkozik Cicero életével, munkásságával, a kései köztársaság büntetőbíráskodásával. Ezt egy szintén igen alapos, immáron az egyes beszédek részleteiben bemutató bevezetés következik, amely a művet megismerni kívánó olvasót a cicerói beszédek jobb megértéséhez szükséges megfelelő kontextusba helyezi. Ezután olvasható a harminc beszéd magyar nyelvű fordítása. A fordítások után a jegyzetek, a rövidítések jegyzéke, a

---

<sup>1</sup> Fordította, jegyzetekkel ellátta és a bevezetést írta Nótári Tamás. Szeged, Lectum Kiadó, 2010. 1276 oldal

<sup>2</sup> *Jog, vallás és retorika. Studia Mureniana.* Szeged, Lectum, 2006; *Law, Religion and Rhetoric in Cicero's Pro Murena.* Passau, Schenk Verlag, 2008; *Tényálláskezelés és szónoki taktika Cicero védőbeszédeiben.* Szeged, Lectum, 2010; *Cicero, Négy védőbeszéd.* Szeged, Lectum, 2004; *Hogyan nyerjük meg a választásokat? Quintus Tullius Cicero: A hivatalra pályázók kézikönyve.* Szeged, Lectum, 2006; *Marcus Tullius Cicero, Válogatott védőbeszéd I-II.* Szeged, Lectum, 2009; *Marcus Tullius Cicero, Válogatott vádbeszédek.* Szeged, Lectum, 2010.

névmutató, a felhasznált szövegkiadások, valamint egy válogatás a vonatkozó szakirodalomból zárja a kötetet.

Marcus Tullius Cicero, a római antikvitás — és jó eséllyel a világtörténelem — legnagyobb szónoka 106. január 3-án lovagrendi család sarjaként Arpinumban, C. Marius szülővárosában látta meg a napvilágot; szülővárosára jó fél évszázaddal később is nagy szeretettel gondolt, s a *De legibus*ban meghitt hangon emlékezett meg róla. Cicero pályafutását és személyiségét nagyban befolyásolta, hogy *homo novus*ként önerőből volt kénytelen, illetve akart karriert csinálni. Noha a *homo novus* kifejezés nem nyert pontos meghatározást, azt kettős értelemben használták: szűkebb megjelölésként jelentette azokat, akiknek a felmenői között nem voltak *consulok*; tágabb értelemben jelölte azokat, akiknek az ősei, ha a legmagasabb rangot nem is érték el, de valamelyik *curulisi* hivatalt igen, illetve a szenátus tagjai lehettek.

Cicero apja Rómába küldte tanulni fiait, Marcust és a nála négy évvel fiatalabb Quintust. Marcus tanulmányait, amelyeket kora egyik legkiválóbb szónokánál, Crassusnál kezdhette meg, nagy szorgalommal és becsvágygal végezte, és mindig arra törekedett, hogy kitűnjék tehetségével, és mindenki mást felülmúljon. Cicero 90-ben öltette fel a *toga virilist*, a férfítógát, és nyert felvételt a *censusba*, a polgárok jegyzékébe. Crassus 91-ben bekövetkezett halála után mesterei között tartotta számon a két Scaevolát, az *augurt* és a *pontifexet*.

Cicero pályájának csúcspontja vitathatatlanul *consulatus*ának évére, Kr. e. 63-ra esett, ekkor emelkedett az állam vezetői, a *principes civitatis* sorába, s a Catilina-összeesküvés leleplezése és elfojtása során megteremtve az áhított *concordia ordinumot* abban bízott, hogy e tétivel mindörökre biztosította magának polgártársai háláját, valamint jövőbeli állandó és mérvadó befolyását a közéletre. Kiemelendő, hogy az 55-ben kezdődő időszakra datálhatók Cicero nagy elméleti és bölcséleti munkáinak születése. 55 és 51 között írta meg a középső életszakasz nagy trilógiáját, a *De oratorét*, a *De re publicát* és a *De legibus*t. A *De oratoré*ban definiált, az államügyeket irányítani hivatott *perfectus oratorral* szemben a sokoldalú műveltség, a görög és a latin kultúrában való jártasság feltétlen követelményét fogalmazza meg. A *De legibus*ban, ahol egyebek mellett a természetjog és a pozitív jog közötti kapcsolatot is elemzi, törvényalkotóként lép fel, ami Rómában feltétlenül újnak, voltaképpen megbotránkoztatónak tűnt, hiszen ezzel mintegy maga kívánta megújítani és helyettesíteni az oly nagyra értékelt *leges duodecim tabularumot*, a törvényeket hozó nép helyébe lépve. Az első könyv jogelméleti alapvetést tartalmaz, ami a kor Rómájában jóformán ismeretlen volt:

célja a tételes jognak a természetjoggal való összhangba hozása, ugyanis a római jog csak így tarthatott igényt arra, hogy az egész világ közös joga legyen. A *De re publicá*ban megfogalmazott cicerói állambölcselet tengelyét a kevert alkotmány, a *mikté politeia* alkotja, ám nemcsak a *res publica* filozófiai elméletét dolgozza ki, azt konkrétan alkalmazza a kor viszonyaira is: ideális formája, az *optimus status civitatis* nem más, mint Róma, a *libera res publica*.

A *Perbeszéd*ek szempontjából is lényeges, hogy Cicero mint *homo novus* a maga számára korán a szónoki, pontosabban az *advocatusi* tevékenységet határozta meg élethivatásául, ami kitűnő felemelkedési lehetőséget biztosított neki, hiszen az általa a törvényszék előtt védett személyekkel kialakuló viszony saját *clientelát* teremtett számára, amivel származása folytán nem rendelkezett. A *perfectus orator* elé a teljes körű és átfogó műveltség követelményszintet állítja Cicero, s egyúttal felsorolja azon tudományterületeket, amelyekben jártasságra kell szert tennie. Első helyen a filozófia szerepel, annak ágazatai, nevezetesen az etika, a természetfilozófia és a logika közül természetesen az etika bír az *orator* számára kiemelkedő fontossággal. Ismernie kell a történelmet, amely mintegy *exemplumok* gyűjteményeként fungál az *orator* számára, s ezek kivételes fontosságát mind a görög retorika, mind pedig a *maiores* példáit oly szívesen idézgető és szem előtt tartó római gondolkodás felismerte. Szintén ismernie kell a *ius civilét* és a törvényeket, erre illik különös súlyt fektetnie, hiszen a legtöbb szónok — meglehetősen elítélendő módon — elhanyagolja e területet, de nem mondhat le a *iura publicá*ban való elmélyedésről sem, hiszen mindez az állam vezetéséhez és igazgatásához elengedhetetlenül szükséges, lévén hogy a szónok és a kormányzati tevékenység Cicero számára szétválaszthatatlanul egybefonódik.<sup>3</sup>

Cicero halálának körülményei kapcsán az alábbiak érdemelnek feltétlen említést. 43. december 7-ének reggelén, napra pontosan húsz esztendővel pályája csúcspontja, a Catilina-összeesküvés elfojtása során szerzett érdemeiért a *pater patriae* cím elnyerése után megérkeztek Marcus Antonius pribékjei Herennius *centurió*val és Popilius katonai tribunussal az élen. Cicerót rabszolgái menekülésre biztatták, és gyaloghintáját a kikötőhöz igyekeztek vinni, ám ekkor megjelentek a gyilkosok, de azonban Cicero minden ellenállást megtiltva embereinek megadóan fogadta a halált.

Cicero életrajzának áttekintését követően azonban térjünk rá immáron a kötetre, a beszédek fordítására! Nótári Tamás e témában íródott korábbi fordításai – amint a könyv bevezetőjében is olvashatjuk –, elsősorban egyetemi hallgatók számára kerültek forgalomba,

---

<sup>3</sup> Ehhez lásd Nótári T.: *De oratoris perfecti institutione*. *Collega* 7. 2003/3. 47–54.

római jogi és jogi retorikai forrásgyűjtemények gyanánt. Jelen formájában viszont nemcsak egyetemistáknak ajánlható, hanem minden, az ókor iránt érdeklődő igényes olvasó haszonnal és érdeklődéssel forgathatja. Jóllehet Nótári Tamás nem aposztrofálja magát műfordítóként, nyelvi és szakmai felkészültségével kapcsolatban semmilyen kétely nem merülhet fel. Stílusa az előző munkáihoz képest érezhetően kiforrottabb, a nyelvi megformálásra egyre több gondot fordít. Összességében elmondható, hogy a munka gyors elkészülte nem ment a színvonal rovására. A stílusra vonatkozó általános kritikákra reflektálva a szerző maga vállalja fel a bevezetőben, hogy amit olvasunk, az műnyelv. Nem állt szándékában tehát a mai beszélt nyelvhez idomítani Cicero szövegeit: hiszen eredetileg a római hallgatóság számára is távol álltak a hétköznapi beszédmódtól. Hasonlóképp szándékoltan hagyja el a prózaritmust is: a magyarba egyáltalán nem kívánkozik, a megírásra fordítandó időt és energiát aránytalanul megnövelné, és az olvasók közül vajmi kevesen értékelnék. És igaza is van: hogyan is lehetne az „*esse videatur*” és más jellegzetes szerkezeteket anélkül visszaadni, hogy az érthetőség és a magyarosság rovására ne menne?

A teljes kötet a maga közel 1300 oldalával jóval több, mint puszta fordítás: egyúttal egy kézikönyvet is kap benne az olvasó. Az első ötven oldal Cicero életrajzát foglalja magába. Ez valójában nem más, mint egy kitűnően összefoglalt, tankönyvnek is beillő, de az átlagolvasónak is érdekes történeti háttér az „alulról jött”, tehetséges ember felemelkedéséről; illetve a köztársaság utolsó, viszontagságos időszakáról – egyszóval mindenről, ami a beszédek megértéséhez, és azok légkörébe való beilleszkedéshez szükséges. Az életrajzi adatokat a szerző jórészt Cicero saját műveiből hivatkozva állította össze. Ezt követően a második rész egy-egy bevezetőt tartalmaz külön-külön minden egyes beszédhez. A puszta szövegek és a kapcsolódó jegyzetek mellett ezekre az elemzésekre ugyancsak szükség van a teljes megértéshez. Végezetül, a könyvet egy igen részletes névmutató, és több mint százhatvan oldalnyi jegyzet zárja.

A római prózairodalom felvirágzása, „aranykora” a köztársaság utolsó egy-másfél évszázadában a legnagyobb súlyú bel- és külpolitikai kérdésekben mindig a *senatus* és a népgyűlés heves vitái során született döntés. A felszólaló politikusok a maguk, illetve az általuk képviselt közösségek nézeteit, kívánságait annál sikeresebben tudták érvényesíteni, minél meggyőzőbben, minél tetszetősebben tudták előterjeszteni. E politikai jelenség hatással volt a politikai szónoklatokon kívül más irodalmi műfajok fejlődésére is, ugyanis az irodalmi életben is a politikai élet vezető személyiségei játszották a vezető szerepet. Vagyis az

irodalom fejlődése összefüggött a politikai élet szabadságával – miután a politikai szabadság a császárkorban megszűnt, az irodalmi élet is hanyatlásnak indult.

Cicero, aki politikai pályafutása során elérte a legmagasabb tisztséget, a *consuli* rangot, még hozzá a törvényileg lehetővé tett legfiatalabb életkorban, negyvenhárom éves korában, nemcsak politikai vitákban vett részt, hanem politikailag többé-kevésbé jelentős perekben ellátta a vád, ill. a védelem képviselőjét. E szerepvállalást egyfelől az ügyek politikai súlya indokolta, másfelől az a tény, hogy a törvényszék előtt sikerrel megvédett kliensei elkötelezett politikai híveivé váltak. A perek lefolyását jegyzőkönyvekben dokumentálták, vagyis a beszédek is összefoglaló jelleggel kerültek rögzítésre – sajnos e jegyzőkönyvek nem maradtak ránk. Cicero beszédei közzététele során nagyban támaszkodott felszabadított rabszolgája, Tiro feljegyzéseire, aki – a maitól meglehetősen eltérő – gyorsírással feljegyezte *patronusa* szavait. A beszédek a kiadás céljából természetesen némiképp átstilizáltak. A megszerkesztettség természetesen nem azt jelenti, hogy (mivel a per során Cicero többször ragadta meg a szót) a kiadott beszédben e részek elkülönítendőek, hanem csupán annyit, hogy az elhangzott és a leírt szöveg lényegi tartalmát és formáját tekintve többé-kevésbé azonos, ám bizonyos eltérésekkel kell számolnunk viszont ezek mértéke a perbeszédekben nem érdemi. A kiadást előkészítő szerkesztés során Cicero természetesen módosíthatott a szövegen, olykor azért, hogy a perben érintettek érzékenységét kímélje, azonban e módosítások nem vezettek a beszéd „meghamisításához”. A perbeszédek közzététele elsődlegesen nem politikai motivációból fakadt, illetve egy teljességgel ártírt beszéddel a szónok saját szavahihetőségét is nagyban megingatta volna. A művek sokszorosítását üzletemberek – vagyis kiadók – végezték, Cicero munkáinak kiadását nagy részét barátja, Pomponius Atticus vállalta fel.

Ami maguknak a szövegeknek a jelentőségét illeti: természetesen az egyik első dolog, ami Cicerót is a közzétételére indította (túl a nyilvánvaló politikai szándékokon), hogy az utókor számára retorikai *exemplumok* lehessenek. Manapság, amikor az ékesszólás, a kiművelt, igényes beszéd egyre inkább kiveszőben van, kiváltképpen aktualitása van a régi nagy klasszikusok felelevenítésének és minél szélesebb körű bemutatásának. Saját tapasztalataimból is tudom, hogy akár egy jogtudományi egyetemen is elenyésző idő jut a retorikai szintű stúdiumokra. Pedig hát egy nyelvnek három szintje van: a legelső a *grammatika*, a középső a *szintaxis*, és a legfelső a *retorika*. Saját anyanyelvünk, sőt mi több, gondolkodásunk szempontjából is fontos, hogy a jövő generációi ne ragadjanak le a végletekig leegyszerűsített kommunikációs formáknál, mint pl. a különböző *internetes*

felületek. Ehhez azonban az is szükséges, hogy egyáltalán tudjanak a klasszikus művek létezéséről, jelentőségéről, illetve a lehető legszélesebb körben hozzájuk is férhessenek.

A mű ezért nem csupán a klasszika filológia és az ókortörténet, hanem a ma jogászai, törvényszéki védői részére is fontos mondanivalót tartalmazó olvasmány. Mindezek alapján, figyelemmel a mű fentebb bemutatott erényeire a hazai ókortudomány számára jelentős érték az, hogy Cicero perbeszédei teljes terjedelmükben — s méltó tolmácsolásban — olvashatóak magyar nyelven.

Császár Kinga PhD-hallgató,  
Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar  
Jogtörténeti Tanszék

## Az egyházak és a polgári állam

Herger Csabáné: Polgári állam és egyházi autonómia a 19. században<sup>1</sup>

Herger Csabáné habilitált egyetemi docens, a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Jogtörténeti Tanszékének munkatársa. Monográfiája, amely az egyházak és az állam közötti viszonyra vonatkozó, másfél évtizednyi kutatói tevékenysége eredményeinek összefoglalása, 2010 nyárutóján jelent meg a Habsburg Történeti Monográfiák 10. köteteként. A tanulmány az egyházak és a magyar állam kapcsolatának alakulását a 19. századra, elsősorban annak második felére koncentrálna, a nyugati világban kibontakozó fejlődésre tekintettel elemzi.

A monográfia első része, az összehasonlító jogtörténeti elemzés módszerét alkalmazva, az egyházak és az állam közötti viszony modernizálásának nyugat-európai és amerikai modelljét mutatja be részletesen, a polgári államok koráig létezett egyházállami illetve államegyházi rendszertől kezdve a modern alkotmányos állam kiépítése hozta átalakuláson át. A folyamat végére egy olyan koherens rendszer jött létre, amelyben a világnézeti semleges állam nem csak deklarálna, de biztosítja is a vallásszabadságot és az egyházak formális jogegyenlőségét.

Az olvasó rálátást nyer a 17. században indult polgári átalakulás folyamatára, amely a református többségű Németalföldön kezdődött legkorábban, ahol a polgári fejlődést a kálvini teológia politikatudomány területére történt átvitele generálta. Az összehasonlító jogtörténeti elemzés első állomása Anglia, a katolikus, majd anglikán *national church* korszakát követve az *established church* jogállása, ahol 1649 után az általános állampolgári jogok a rendi kiváltságokból jöttek létre és a common law-ban rögzített hagyományok érvényesültek. A polgári átalakulás szempontjából átmenetet képez az „Újvilág”, az Amerikai Egyesült Államok, ahol a természetjogi gondolkodás, az anyaországból érkezett puritán vallási tanok és

---

<sup>1</sup> Herger Csabáné: Polgári állam és egyházi autonómia a 19. században. Habsburg történeti monográfiák 10. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest 2010, 335 p. ISBN 9789632870311

protestáns etika, valamint a francia felvilágosodás gyarmatokra gyakorolt hatásai egyszerre voltak jelen. Megtudhatjuk, hogy mit jelent az amerikai „denominacionalizmus” fogalma. Szinte ezzel egyidőben zajlott a nagy francia forradalom és az észjog uralta francia polgári átalakulás. A francia modell, az összefonódást akadályozó amerikai szabályozással szemben, az összefonódás felszámolását megvalósító út, amely a „köztársaság megmentése” jegyében a vallástalan állam semlegességét hangsúlyozó radikális politika volt.

Láthattuk, hogy a francia-porosz felvilágosult hagyaték és a konzervatív, katolikus impulzusok kötéshúzásának eredményeként milyen reformok láttak napvilágot az osztrák Maigesetze és a német Kulturkampf körében. A szerző kutatásai szerint, ha arra a kérdésre keressük a választ, hogy a felvázolt modellek gyakoroltak-e bármiféle hatást a magyar egyházpolitika irányítóira, a válasz igenlő: ha egyházi kérdések kerültek napirendre, a modernizáció sürgetői hazánkban elsősorban az Amerikai Egyesült Államokra utaltak, a vallás nélküli államot tekintették ideálisnak, ahol a törvényhozás, illetve a bírói jogalkalmazás kompetenciája csupán arra terjed ki, hogy a határvonalakat meghúzza annak érdekében, hogy aki él a lelkiismereti és vallásszabadság jogával, az ne okozzon másnak jogsérelmet. Az 1890-es években a magyar szabadelvű politikai elit hivatkozási alapul használta az egyházügyi modernizáció tekintetében az amerikai modellt.

A monográfia második, a kutatás velejét bemutató részében a 19. századi magyar egyházi modernizáció egyes területeit mint a summum jus patronatus, a modern egyházi autonómia és a felekezeti jogegyenlőség témakörét mutatja be a szerző, majd értelmezi a nyugati modellek fényében. Megtudhatjuk, hogy a 19. század első évtizedeinek egyházpolitikai problémái a jozefinista egyházpolitika következményeiből adódtak, a polgári modernizáció – legalábbis az egyházak és az állam kapcsolata tekintetében – abban a pillanatban kezdődött el, amikor a liberális elvek győzelme következtében maga a jozefinista, fejedelmi abszolút állam is megkérdőjeleződött. A modernizáció intenzitása a 19. század folyamán váltakozott, és a két protestáns egyház volt az, amely elkötelezte magát a klasszikus liberális értékek mellett.

A szerző mindenekelőtt megadja az egyházi autonómia fogalmát, amely mást jelentett a katolikus és mást a protestáns egyházak esetében. A fogalom-meghatározás szerint az egyházi autonómiának két típusa különíthető el, egyrészt az öntörvényhozás és öngazgatás az adott egyháznak, mint egésznek az államhatalomtól független jogosítványa, amelynek a határvonalait az alkotmány rögzítette, másrészt az autonómia jelenti az egyháztagok partikuláris önkormányzatiságát is. Túlnyomórészt az adott egyház belső természete és az

államhatalommal fennálló kapcsolata meghatározta az egyházi autonómiák létrejöttét, illetve annak elmaradását. A katolikus egyház monarchikus felépítése elutasítja a hívek partikuláris önkormányzatiságát. A lutheri egyházon belül az egyházi autonómia a fejedelmi reformáció következtében elsősorban ott és akkor valósult meg, ha a lutheri protestantizmus nem államegyházként illetve tartományegyházként, hanem vallási kisebbségként volt jelen. Szemben mindezekkel a kálvini egyház szervezeti alapelvei magában hordozzák az egyházi autonómiák létét. Hazánkban az államegyházi pozíció elvesztése (1848. évi XX. tc.), majd a vagyoni szekularizációtól való félelem következtében kezdődött meg a hosszantartó, de nem sok eredményt felmutató katolikus autonómia-mozgalom. A katolikus autonómia nem jelentette a klérusra jellemző fő rendező elvek feladását, a többi felekezettel és az állammal illetve a városi törvényhatósággal szemben érvényesülő intézménynek tekintették, amely a hierarchiának alárendelt módon működik. Miután az 1917. december 21-én, Apponyi által előterjesztett, az első katolikus egyházi autonómia megvalósítására vonatkozó törvényjavaslat elfogadására nem került sor, az autonómia-mozgalom Magyarországon végleg lekerült napirendről, 1919 után pedig a keresztény-nemzeti Magyarországon már nem kellett olyan fenyegetettséggel számolni, amely szükségesség tette volna. A lutheri (evangelica augustana) és kálvini (evangelica reformata) protestáns egyházak autonómiája fokozatosan épült ki. Ez a történetileg kifejlődött, egyházi és iskolai ügyekre kiterjedő autonómia a 18. század végétől az 1848-49. évi forradalom és szabadságharc leverését követő időkig működött.

A katolikus és protestáns autonómia-mozgalmakhoz szorosan kapcsolódott a zsidóság egyenjogúsításának kérdése. Kétség kívül a „hosszú 19. század” (1789-1918) terméke volt a zsidóság többségének politikai egyenjogúsítása és asszimilációja mind magyar földön, mind Európa más részein. Magyarországon ez a folyamat csak részlegesen és későn zajlott le. A polgári modernizáció tekintetében a zsidók jogállása több szempontból is kulcsfontosságú volt. Egyrészt azért, mert a korlátozások oka esetükben vallási-etnikai hovatartozásuk volt, másrészt azért, mert a szabadságjogok, így a vallással kapcsolatos jogok érvényesülési feltétele a jogegyenlőség teljes körű biztosítása is. A konzervatív felfogás szerint az egyenlősítésre a nyelvi és vallási elkülönülés felszámolása, azaz lényegében az asszimilálódás után kerülhetett sor, míg a liberális álláspont szerint pontosan a feltételek nélküli egyenlősítés az, ami a beolvadást elősegítette volna. A kor liberális politikusai szemében a „zsidó ügy” a kiegyezés előestéjén sem önmagában, hanem a vallásszabadság kérdésével egyben jelentkezett, és egyetértés uralkodott a teljes kulturális asszimiláció tervét tekintve. A felekezeti jogegyenlőség kérdése kimaradt a törvényből. Nem integrálásról, hanem

beolvasztást célzó jogegyenlősítésről volt szó, amelynek eredményeképp a magyar zsidóság egyike lett a legnépesebb és egyben legasszimiláltabb közösségeknek a világon. Ennek ellenére a magyar középosztály egy részének nacionalizmusa 1849 után jelentősen torzult, a 19. század utolsó évtizedeire gondolkodásában a polgárság úgy jelent meg, mint ami nem nemzeti, nem magyar. A magyar zsidók 19. századi történelme azt mutatja, hogy a dualizmus kori izraelita felekezeti autonómiában elsősorban az asszimiláció útjára terelő eszköz volt. A szabadelvű kormány a vallási egyenjogúsítás érdekében bevett vallássá nyilvánította az izraelita vallást, ugyanakkor – nyilvánvalóan asszimilációs célzattal – igyekezett behatárolni a magyar izraeliták kapcsolatait a diaszpóra más elemeivel. A francia mintájú kulturális redukció azt jelentette, hogy a zsidóság nem nép, hanem csupán egy a magyarországi felekezetek körében, ennek következtében a zsidóság belső széttöredezettsége tovább mélyült.

A szerző a felekezeti jogegyenlőség kérdéskörét vizsgálva mutatja be a rekatolizáció eszköztárát a 16-18. századi Magyarországon, majd ezt követően a felekezeti jogegyenlőség megteremtésének útjára koncentrál. Az államegyháziságot megszüntető és a bevett vallások koordinációs rendszerét létrehozó 1848. évi XX. törvénycikket, majd az 1867-68. évi, egyházi viszonyokat érintő törvényeket követően jelentős változásra csak az 1894-95-ös években kerülhetett sor. A vallás szabad gyakorlatáról szóló 1895. évi XLIII. tc. nem felelt meg a modernizáció követelményének. Nem csak a személyes, a felekezeti jogegyenlőség is jövőbeni cél maradt a törvényesen elismert és a megtúrt felekezethez tartozó állampolgárok számára. Az általános vallásszabadság elvének törvényi elismerése azt jelentette, hogy a világnézet megválasztásának bármely hit vagy vallás követésének szabadsága állampolgári jog lett. Hiányzott azonban az amerikai Függetlenségi Nyilatkozat (1776) vagy a francia Emberi és Polgári Jogi Nyilatkozat (1789) megfogalmazásához hasonló kijelentés, amely az egyenlőnek teremtett emberek „veleszületett, elidegeníthetetlen jogaként”, vagy „természetes, elidegeníthetetlen, és megszentelt jogaként” jelölte volna meg az egyéni vallásszabadságot. A 18. életév betöltése előtt minden magyar állampolgárt valamely bevett vagy törvényesen elismert felekezetben kellett nevelni. A törvény a hitvallás alapján történő diszkriminációt a polgári és politikai jogok gyakorlása során kizárta, a bevett felekezetekre vonatkozó jogi normákat hatályban tartotta, ezek az egyházak az állam anyagi és erkölcsi támogatását élvezték. A törvényesen elismert felekezeteknek teljes társulási szabadságot nem biztosított a jogalkotó, a szervezeti szabályzatot jóváhagyás végett egy politikai szervhez kellett bemutatni. Alapítói taglétszámot feltételként nem határoztak meg. A jogalkotó azzal is figyelmen kívül hagyta a jogegyenlőség elvét, hogy a törvényesen elismert felekezetek tagjait

nyilvántartáson túl nyilvános közgyűlésre kötelezte. A törvény legvitatottabb részét a felekezeten kívüliekre vonatkozó rendelkezések képezték, velük szemben olyan diszkriminatív intézkedéseket érvényesítettek, amelyek büntetésként is felfoghatók.

A szerzőt a ma hasznosítható tények és összefüggések keresése vezette arra, hogy a modern polgári államok létrejöttének korszakára koncentráljon, ami Magyarország tekintetében – a nyugati világot megkésettséggel követve – a 19. század második felét jelentette. A külföldi modellek nemcsak a reformkorban vagy a dualizmus idején szolgáltak hivatkozási alapul, hanem az 1989-90-es években, majd akkor is, amikor a lelkiismereti- és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény és az 1990. évi LXX. törvénnyel kihirdetett vatikáni szerződés felülvizsgálatának kérdését felvetették. Nincs két olyan ország, amelyben az egyházak és az állam közötti kapcsolatot, az elválasztás szigorúságát azonos módon szabályozták volna. A gondolkodásmódot alakító hivatkozási alapok arra alkalmasak, hogy a lehetséges megoldások legjobbikára törekedjen a jogalkotó. A jogtörténész, a valaha élt legnagyobb „kultuszminiszterre”, Mózesre illetve a Teremtő Istenre gondolva, aki megadta a kellő útmutatást, de nem kényszerített semmire, e helyütt hívja fel a figyelmet arra, hogy az európai civilizáció egyik alapja mindmáig a zsidó- keresztény kinyilatkoztatásból származó értékszemlélet. *A demokratikus államélet és a vallásszabadság alkotmányi biztosítása egymástól elválaszthatatlan.* A szekularizációnak, amely Európában a felvilágosodással jelent meg, majd a nagy francia forradalom idején érte el tetőpontját, volt illetve van jó és rossz hatása is. A felvilágosodás kora óta megváltoztak a legfontosabb értékek, háttérbe szorultak az európai kultúra zsidó-keresztény gyökerei, az erkölcs bibliai zsinórmértéke, azonban szabadságjogi szempontból egyértelműen pozitív, hogy a laicizált állam – elméletileg – nem hajlandó az államegyházi érdekek realizálásához a *brachium secularét* biztosítani. Herger Csabáné, akinek meggyőződése, hogy a jogtörténet-tudománynak az egyházak és az állam közötti kapcsolat alakítása kérdésében is van mondanivalója napjaink jogalkotói, de a hétköznapi ember számára is, felhívja a figyelmet Eötvös József 1870. február 16-án elhangzott szavaira, miszerint alkotmányos országban mindenben az egyenlőség elvéből kell kiindulni, és a valamennyi felekezet tökéletes szabadságát biztosító amerikai modell, a „szabadság rendszere” széles körben gyökeret fog verni. Ha e győzelemről szóló vízióra gondolunk, nem elégedhetünk meg a toleranciának azzal a szintjével, amely 1894-95-ben az egyházügyi törvényekben megjelent, hiszen azt ma sem feledhetjük, hogy a civil társadalomban az egyik intézmény jogfosztása minden más intézményt is érinti.