# Jogi Iránytű

Az MTA TK Jogtudományi Intézetének tájékoztató kiadványa - 2010/1 2010. október 15.

Az akadémiai intézeteknek nem kizárólag csak az alapkutatások terén vannak közfeladatai. A kutatási területén felmerülő aktuális kérdések – szakmai és hiteles – elemzése ugyanúgy a feladatkörébe tartozik. Különösen igaz lehet ez napjainkra, amikor az információs források megsokszorozódása nagyon gyakran félreértések és pontatlanságok széleskörű elterjedésével is együtt jár.

A Jogi Iránytű című elektronikus folyóirat elsődleges célja az előbbiekkel összhangban a hiteles tájékoztatás. A Jogtudományi Intézet kutatói által készített rövid írások aktuális jogi problémák elemzésére törekszenek, felhasználva az akadémiai kutatások során felhalmozott szaktudást és ismereteket. Amennyiben ez lehetséges, a cikkek egy adott kérdés külföldi és nemzetközi dimenzióit is bemutatják, mivel az összehasonlítás segítségével a problémák olyan vonatkozásai is láthatóvá válhatnak, melyek kizárólag a nemzeti jogrend irányából elemezve nem biztos, hogy rögtön szembetűnnek.

Bízunk abban, hogy a Jogi Iránytű a jogi kérdések iránt érdeklődők számára az ismeretek alapvető és hiteles forrásává válik hamarosan!

Fekete Balázs
felelős szerkesztő

Szerkesztőbizottság:
Boóc Ádám
Gárdos-Orosz Fruzsina,
Kecskés Gábor

Felelős szerkesztő: Fekete Balázs

Kiadó:
MTA TK Jogtudományi Intézet
A kiadó székhelye: Budapest
Felelős kiadó: az MTA TK főigazgatója

honlap: iranytu.mta-ius.hu

ISSN 2063-8841

email: fekete.balazs@jog.mta.hu

## Tartalom

Bodzási Balázs: A bankadó kezdeti koncepciójáról 2

Dósa Ágnes: Polgári jogi kodifikáció buktatókkal - Cselekvőképesség és gondnokság az új Ptk. tervezetében 4

Fekete Balázs: Az EU belga elnökségéről 6

Ganczer Mónika: A határon túli magyarok helyzete a szomszédos államok kettős állampolgárságra vonatkozó gyakorlata tükrében 8

Gárdos-Orosz Fruzsina: Hatályba lépett az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményhez fűzött tizennegyedik jegyzőkönyv 10

Halász Iván: Változó vagy konzerválódó önkormányzati rendszer? - A helyi önkormányzatok és a 2010. évi országgyűlési választások utáni változások 12

Kecskés Gábor: A Koszovó-dilemma megoldása? - A Nemzetközi Bíróság legújabb tanácsadó véleményének ismertetése 14

Tóth Mihály: Néhány észrevétel a Btk. legutóbbi módosítása kapcsán 16

Jogi Iránytű

Szerkesztőbizottság:
Boóc Ádám, Gárdos-Orosz Fruzsina, Kecskés Gábor

Felelős szerkesztő: Fekete Balázs

Az MTA Jogtudományi Intézetének tájékoztató kiadványa - 2010/1 2010. október 15.

# A bankadó kezdeti koncepciójáról

## 1. A pénzügyi szektor megadóztatásának gondolata

A 2008-ban kezdődött pénzügyi világválság nyomán számos országban felvetődött a pénzügyi szektor egyes intézményeinek – elsősorban a bankoknak – egy speciális, külön adónemmel való megterhelése. A bankadó kapcsán alapvetően két koncepciót kell egymástól megkülönböztetnünk. Az első csoportba azok az államok tartoznak, amelyek azt követően vetettek ki, illetve kívánnak a hitelintézetekre – és azokon belül is a bankokra – extra adót kivetni, amely országokban korábban a kormányok jelentős segítséget nyújtottak a pénzügyi szektor likviditásának megőrzéséhez (ezek voltak az ún. bankmentő csomagok). A másik csoportba azok az országok tartoznak, melyekben a kormány úgy vet ki adót a pénzügyi szektorra, hogy korábban nem nyújtott jelentősnek tekinthető pénzügyi támogatást.

További különbség mutatható ki a banki különadó célja alapján. A magyar különadó célja deklaráltan a költségvetési hiány csökkentése. A többi országban, mindenekelőtt az európai uniós tagállamokban, azonban a bankadó azoknak a közeljövőben felállítandó bankszanálási alapoknak a költségeit fedezi, amelyek célja a pénzügyi szektort az elmúlt 2 évben sújtott válságok megakadályozása.

Az alábbiakban a banki különadóra vonatkozó új magyar szabályozást tekintjük át, és röviden utalunk néhány külföldi ország példájára is.

## 2. A magyar szabályozás

A Kormány 2010. július 2-án nyújtotta be az Országgyűlésnek az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló T/581. számú törvényjavaslatot, amelyet a Parlament július 22-ei ülésnapján fogadott el. A 2010. évi XC. törvény kihirdetésére a Magyar Közlöny 2010. 132. számában, 2010. augusztus 13-án került sor.

Az új törvény IX. fejezete tartalmazza az ún. bankadóra vonatkozó rendelkezéseket, vagyis az államháztartás egyensúlyát javító különadóról és járadékról szóló 2006. évi LIX. törvény (Kjtv.) módosítását. Ez alapján a pénzügyi intézményeknek 2010. július 1-ét követően különadót kell fizetniük a központi költségvetésnek.

A törvény előkészítését annak ellenére nem előzte meg gazdasági hatásvizsgálat, hogy ennek az adófajtának kiemelkedő jelentősége van az egész nemzetgazdaság szempontjából, mivel alapvetően befolyásolhatja a banki hitelezést, és így a bankok hitelnyújtási hajlandóságát, illetve a hitelek árát.

## 2. 1. A különadó célja – a jogalkotás indokai

A törvény miniszteri indokolása kiemeli, hogy a pénzügyi szervezeteket terhelő különadó célja a költségvetési egyensúly javítása, stabilizálása. Ez indokolja az általános adófizetési kötelezettséget meghaladó mértékű közteherviselési kötelezettséget. A költségvetési hiány csökkentése, a strukturális reformok finanszírozása, és a pénzügyi rendszer feszültségeinek feloldása érdekében a törvényjavaslat tartalmazza a következő két évre, vagyis a 2011-2012. évekre vonatkozó különadó fizetési kötelezettséget is. Meg kell azonban említeni, hogy a miniszteri indokolásban említett strukturális reformokról a törvény hallgat.

## 2. 2. A különadó személyi köre

A jogszabály személyi hatálya – vagyis az adófizetésre kötelezettek köre – a pénzügyi szervezetekre terjed ki. Pénzügyi szervezetnek a hitelintézet, a biztosító, a pénzügyi vállalkozás, a befektetési vállalkozás, a tőzsde, az árutőzsdei szolgáltató, a kockázati tőkealap-kezelő, a pénzügyi közvetítő és a befektetési alapkezelő minősül. A hitelintézet és a pénzügyi vállalkozás pontos fogalmát külön jogszabály, az ún. Hitelintézeti törvény (a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény) határozza meg. Látható tehát, hogy ez a fajta különadó korántsem csak bankokat terheli, hanem az egész pénzügyi szektort átfogja.

Az adófizetési kötelezettség feltétele azonban, hogy az adott pénzügyi szervezet 2010. július 1-én már lezárt üzleti évi éves beszámolóval rendelkezzen. Ennek alapján a jogelőd nélkül alakult, lezárt üzleti évről készített beszámolóval nem rendelkező pénzügyi szervezet nem válhat a különadó alanyává.

## 2. 3. A különadó alapja, mértéke és fizetési határideje

A pénzügyi szervezeteknek a különadót a 2010. évben két egyenlő részletben kell megfizetni: az első részletet 2010. szeptember 10-ig, a másodikat pedig december 10-ig.

A különadó alapját és mértékét az egyes pénzügyi szervezeteknél elértően határozták meg. Ennek megfelelően a különadó alapja:

- hitelintézeteknél a mérlegfőösszeg;
- biztosítóknál az ún. korrigált díj;
- pénzügyi vállalkozásoknál a kamateredmény, valamint a díj- és jutalékeredmény;
- befektetési vállalkozásoknál a korrigált nettó árbevétel;
- tőzsdénél a korrigált nettó árbevétel;
- árutőzsdei szolgáltatónál, kockázati tőkealap-kezelőnél és pénzügyi közvetítőnél szintén a korrigált nettó árbevétel;
- befektetési alapkezelőnél pedig az általa alapok nettó eszközértéke, valamint az általa kezelt vagyon együttes összege.

A különadó mértéke hitelintézetek esetén az adóalap 50 milliárd forintot meg nem haladó része után 0,15%, az e feletti összegre 0,5% (az eredeti törvényjavaslat szerint ez egységesen 0,45% lett volna), biztosítók esetén 6,2%,

pénzügyi vállalkozásoknál pedig 6,5%. Befektetési vállalkozásoknál, tőzsdénél, árutőzsdei szolgáltatónál, kockázati tőkealap-kezelőnél és pénzügyi közvetítőnél a különadó mértéke 5,6%. A befektetési alapkezelőknél ez a mérték 0,028%.

A megállapított és bevallott különadót a 2010. évben kell az adózás előtti eredmény terhére elszámolni.

A pénzügyi szervezeteket a különadó alap után 2011-ben 200 milliárd Ft fizetési kötelezettség terheli, ennek részletes feltételeit azonban majd külön törvény határozza meg. Ehhez hasonlóan külön törvény fogja meghatározni a pénzügyi szervezetek 2012. évi különadó fizetési kötelezettségét. A pénzügyi szervezeteket terhelő különadó végső soron 2013. január 1-én veszti hatályát.

## 3. Külföldi minták

Az Egyesült Államok kormánya az elmúlt 2 évben óriási anyagi támogatást nyújtott a pénzügyi szektor egyes intézményeinek. Emiatt a demokrata párti képviselők különadót kívántak kivetni erre a szektorra, az ún. pénzpiaci reformcsomag keretében. Ez a különadó a nagybankokat és a befektetési alapokat érintette volna, összege pedig 19 milliárd USD tett volna ki, melyből az eredeti tervek szerint a pénzpiaci reformcsomagot finanszírozták volna. A banki különadó bevezetéséről azonban annak érdekében, hogy a törvényjavaslat elnyerje a republikánus képviselők támogatását, utóbb letettek. Ez alapján az amerikai Szenátus a bankadóra vonatkozó szabályok nélkül fogadta el 2010. augusztus elején a pénzpiaci törvénycsomagot, amely jelenleg az elnök aláírására vár.

A G-20 országok 2010. július végén Kanadában megrendezett találkozóján – német kezdeményezésre – felmerült a globális bankadó, valamint a pénzügyi tranzakciók globális megadóztatásának az ötlete. Ezt azonban a résztvevők többsége nem támogatta.

Az EU Bizottsága 2010.05.26-án adott ki egy közleményt az ún. bankszanálási alapokról (COM/2010/0254). A bankszanálási alapok a pénzügyi stabilitást hivatottak szolgálni, ezek költségeit lennének jogosultak az egyes tagállamok a bankokra és befektetési vállalkozásokra áthárítani.

A Bizottság említett közleményének megfelelően a német igazságügyi minisztérium 2010.07.05-én készítette el a banki különadót is magában foglaló törvényjavaslatát (ún. *Restrukturierungsgesetz*). A német törvény által bevezetendő banki különadó célja – az eredeti amerikai elképzelésekhez hasonlóan – nem a költségvetési hiány csökkentése, hanem a törvény által előirányzott szerkezeti-strukturális átalakítások költségeinek fedezése. Vagyis a banki különadó a pénzügyi szektor fokozottabb stabilitásának költségeihez való hozzájárulást kívánja szolgálni.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a magyar jogszabály jelentősen eltér a külföldi mintáktól, a magyar banki különadó célja teljesen más, mint amit a külföldi példák mutatnak, és emiatt az EU Bizottság idézett közleményének való megfelelőség kérdése is felmerülhet.

Bodzási Balázs
tudományos segédmunkatárs

Jogi Iránytű

Szerkesztőbizottság:
Boóc Ádám, Gárdos-Orosz Fruzsina, Kecskés Gábor

Felelős szerkesztő: Fekete Balázs

Az MTA Jogtudományi Intézetének tájékoztató kiadványa - 2010/1 2010. október 15.

# Polgári jogi kodifikáció buktatókkal

## Cselekvőképesség és gondnokság az új Ptk. tervezetében

Az Országgyűlés 2009. novemberében elfogadta a Polgári Törvénykönyvről szóló 2009. évi CXX. törvényt (a továbbiakban: új Ptk.), az új szabályok hatálybalépésére több lépcsőben került volna sor. A hatálybalépésről külön törvény (a Polgári Törvénykönyvről szóló 2009. évi CXX. törvény hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 2010. évi XV. törvény (a továbbiakban Ptké.)) rendelkezett. A cselekvőképességre és a gondnokságra vonatkozó szabályozás az első lépcsőben, már 2010. május 1-jén hatályba lépett volna néhány hónappal a törvény kihirdetése után, annak ellenére, hogy az új Ptk. ezen a területen rendkívül jelentős változásokat, a hatályos szabályozás megoldásaival radikálisan szakító megoldásokat vezetett volna be.

E terület újraszabályozására nem a Ptk. kodifikációs bizottsága tett javaslatot, hiszen a szakértői javaslat lényegében – néhány, nem különösebben jelentős eltéréstől eltekintve – a hatályos Ptk. megoldásait vette át. A hatályos Ptk-nak a cselekvőképességre, illetve gondnokságra vonatkozó szabályozása viszonylag friss, 2001-ben fogadta el az Országgyűlés, és ez jelentős változásokat jelentett a Ptk. eredeti szabályozásához képest. Az új Ptk.-nak a cselekvőképességre és a gondnokságra vonatkozó szövegtervezetét az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium dolgozta ki, a fogyatékos személyek érdekvédelmével foglalkozó civil szervezetekkel együttműködve, azonban a szerkesztő bizottsággal nem egyeztetve.

Az Alkotmánybíróság 51/2010. (IV. 28.) AB határozatában (közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 63. számában) megállapította, hogy a Ptké. 1. § (1) bekezdése, valamint 208. §-a alkotmányellenes, ezért azokat a határozat közzétételének napjával megsemmisítette, így az új Ptk. nem léphetett hatályba. A megsemmisítést az Alkotmánybíróság a felkészülési idő elégtelenségével, és emiatt a jogbiztonság súlyos sérelmével, ill. veszélyeztetésével indokolta. Az Alkotmánybíróság tehát az új Ptk-t érdemben nem vizsgálta, pusztán a hatálybalépéssel kapcsolatban mondta ki az alkotmányellenességet. 2010. június végén újra megindultak a Ptk. kodifikációs munkái, ennek során újragondolják a cselekvőképességre vonatkozó szabályozást.

Az új Ptk. szabályozásának alapgondolata a paradigmaváltás volt: a törvény szakítani kívánt a korábbi, mára már elavultnak tekintett orvosi modellel, ehelyett egy újfajta társadalmi-orvosi modellt vezetett volna be, amelynek lényege a komplex „fogyatékosságjogi" megközelítés lett volna. A törvényjavaslathoz fűzött indokolás szerint ez a szabályozás összhangban áll a progresszív nemzetközi gyakorlattal és szabályozással, figyelemmel van az Emberi Jogok Európai Egyezményére, az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R(99)4. számú ajánlására a cselekvőképtelen felnőttek jogi védelméről, illetve az ENSZ Fogyatékossággal Élő Személyek Jogairól szóló Egyezményben foglaltakra, amelynek Magyarország is részese (kihirdette a 2007. évi XCII. törvény). A szabályozás alapgondolatai az indokolás szerint a cselekvőképesség vélelmének elve, az arányosság, a differenciált megközelítés, a legkevésbé korlátozó alternatíva követelményének érvényesítése.

Ennek érdekében a törvény a gondnokság intézményét végső megoldásnak tekinti, amely csak akkor alkalmazandó, ha más megoldások (elsősorban a támogatott döntéshozatal intézménye, amely a cselekvőképességet nem érinti) nem elégségesek.

Az új Ptk. a hangzatos alapelvek ellenére sajnos számos ellentmondást tartalmazott, továbbá kodifikációs technikai szempontból is problémákat vetett fel, a Ptké.-nek a hatálybalépéssel kapcsolatos megoldása pedig igen jelentős jogbizonytalanságot, és ezzel a legkiszolgáltatottabb pszichiátriai betegek jogvédelmének meggyengülését eredményezte volna.

A gondnokság intézményének alapvető funkciója a jogvédelem: aki a saját ügyeiben sem önállóan, sem pedig segítséggel nem képes eljárni, nem képes olyan döntéseket hozni, ami a saját érdekeit szolgálja, az is tudjon – a gondnoka közreműködésével – jognyilatkozatot tenni, illetve a jog megvédje saját, számára előnytelen döntésének a következményeitől. A tervezet ezt a védelmi funkciót teljesen eltérően értelmezte a korábban megszokott felfogástól. Az alábbiakban terjedelmi okok miatt az összes ellentmondásra nem tudjuk a figyelmet felhívni, csak példaszerűen emelünk ki néhányat.

Az új Ptk. bevezette a támogatott döntéshozatal fogalmát: a bíróság az értelmi képessége, pszichés állapota vagy szenvedélybetegsége miatt a jognyilatkozatai megtétele során segítségre szoruló cselekvőképes nagykorú személy számára meghatározott ügycsoportokban támogató személy kinevezéséről határozhatott volna. A támogatónak azonban csak a szociális értelemben vett támogatás lett volna a feladata, az általa tett jognyilatkozat a támogatott személy jognyilatkozatainak érvényességére nem hatott volna ki, így ez a jogintézmény ebben a formában a polgári jogban rendszeridegen lett volna, mivel ez alapvetően a szociális jog szabályozási területére tartozik (ez a megoldás vélhetőleg a német jogfejlődés eredményeinek félreértelmezése, a német jogban például az ún. támogató (*Betreuer*) tehet jognyilatkozatot a támogatott helyett és nevében).

Megszűnt volna a cselekvőképességet kizáró gondnokság intézménye, ez tehát azt jelentette volna, hogy akinek *de facto* teljes mértékben, általános jelleggel hiányzik a belátási képessége (pl. kómában lévő személy, értelmi fogyatékosság olyan súlyos foka, ami a kognitív fejlődést olyan mértékben akadályozza, hogy az akaratképzés nem alakul ki), azt sem lehetett volna cselekvőképességet kizáró gondnokság alá helyezni, hanem csak cselekvőképességet korlátozó gondnokság alá, de ezt sem általános jelleggel, hanem csak meghatározott ügycsoportok tekintetében.

Mivel a cselekvőképességet korlátozó gondnokság esetében a gondnok és a gondnokolt együtt tesz jognyilatkozatot, ez a szabály rendkívüli nehézséget jelentett volna azokban az esetekben, amikor *de facto* hiányzik a

belátási képesség, és érdemi jognyilatkozatot a gondnokolt így nem tud tenni. Az új Ptk. ezért azt a megoldást választotta, hogy külön eljárásban a bíróság feljogosíthatta volna a gondnokot az önálló eljárásra, erre azonban csak akkor kerülhet sor, ha vagy ismétlődő jogügyletről van szó, vagy pedig szakértői bizonyítás eredményeképp megállapítható, hogy a gondnokolt kommunikációra képtelen. Azokra az igen nagy számban előforduló esetekre, amikor a gondnok nem kommunikációképtelen (pl. tipikusan időskori elbutulás esetén, amikor a gondnokolt kiválóan kommunikál, azonban a betegség a megfelelő akaratképzést nem teszi lehetővé) tehát csak az ismétlődő jogügyletek esetében lett volna lehetőség a gondnok önálló eljárására, egyéb esetekben a gyámhatóságnak kellett volna döntést hoznia minden egyes esetben ahhoz, hogy a jognyilatkozat érvényes legyen – ez a jogügyletek lebonyolítását indokolatlanul megnehezítette volna.

A cselekvőképességet korlátozó gondnokság esetében megszűnt volna az a lehetőség is, hogy a bíróság általános jelleggel helyezze az érintettet gondnokság alá, minden esetben meg kellett volna határozni azokat az ügycsoportokat, amelyekben a bíróság korlátozza a cselekvőképességet; a bíróság által nem nevesített ügycsoportok esetében pedig fennmaradt volna a cselekvőképesség. Ez különösen azokban az esetekben tette volna lehetetlenné a jogalkalmazást, ahol a belátási képesség *de facto* hiányzik, hiszen itt minden ügycsoportot fel kellett volna sorolni; vagy a bíróság arra kényszerült volna, hogy két ügycsoportot határozzon meg, úgymint a vagyoni és személyi ügyeket, e megoldás pedig nyilvánvalóan ellentétes lett volna a jogalkotó által elérni kívánt céllal.

A Ptké. úgy léptette volna hatályba az új szabályozást, hogy aki hatálybalépéskor cselekvőképességet kizáró gondnokság alatt áll, annak a gondnoksága cselekvőképességet korlátozó gondnokságra változik a hatálybalépéssel, a gondnokság felülvizsgálatáig általános jelleggel. Ez viszont azzal a következménnyel járt volna, hogy azok esetében, akiknek *de facto* hiányzik a belátási képessége, a gondnok önálló jognyilatkozat tételi joga megszűnt volna a hatálybalépés napján, és amíg a gondnok külön törvény szerinti feljogosítása meg nem történt volna, addig jogilag rendezetlen helyzet alakult volna ki.

A szabályozás újragondolásának célja csak az lehet, hogy olyan szabályozás jöjjön létre, mely elsődleges szempontja az érintettek jogvédelme, és amely mögött szakmai konszenzus áll, továbbá melynek végrehajtására mind a bírósági, mind a közigazgatási szervezetrendszer felkészült, és kellő anyagi fedezettel rendelkezik.

**Dósa Ágnes**
tudományos főmunkatárs

Jogi Irányt ű

Szerkesztőbizottság:
Boóc Ádám, Gárdos-Orosz Fruzsina, Kecskés Gábor

Felelős szerkesztő: Fekete Balázs

Az MTA Jogtudományi Intézetének tájékoztató kiadványa - 2010/1 2010. október 15.

# Az EU belga elnökségéről

Ez év július elsején Belgium immár tizenkettedik alkalommal vette át az Európai Unió Tanácsának soros elnökségét (beleértve a korábbi integrációs szervezetek – Európai Gazdasági Közösség és Európai Közösség – hasonló tanácsi formációit is). A soros elnökség a tagállamok számára nagy lehetőséget, és egyben komoly megoldandó feladatot is jelent, ugyanis e féléves időszakban az adott tagállamra hárul az EU politikai vezetése és napi jogalkotó munkájának irányítása. Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy a Lisszaboni Szerződés – mely létrehozta az Európai Tanács állandó elnökének intézményét, illetve megteremtette a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő pozícióját – részben csökkentette a tagállamok mozgásterét, leginkább a külpolitikai feladatok terén, de a soros elnökség még így is komoly kihívás és presztízs-feladat maradt.

A belga elnökségi program két alapgondolatra épül. Elsőként a program elismeri, hogy az Európai Unió komoly kihívások előtt áll. E kihívások közül megnevezhetjük többek között a világgazdasági válság hatására összeurópai szinten növekvő munkanélküliséget és társadalmi egyenlőtlenséget. Tovább ront a helyzeten a közpénzügyek európai szintű megrendülése és Európa versenyképességének fokozatos romlása. A válság okozta kifejezetten gazdasági problémákon túl Európának szembe kell néznie a kedvezőtlen demográfiai tendenciákkal és a globális klímaváltozás hatásaival, valamint a nemzetközi környezet drasztikus átalakulásával.

Másodsorban a program megállapítja, hogy a válsághelyzetből csak átfogó, uniós szintű cselekvés vezethet ki.[1] Az Európai Unió az elmúlt években leginkább saját, belső reformjára koncentrált – lásd az Alkotmánytervezettel és a Lisszaboni Szerződéssel kapcsolatos vitákat – és a belga elnökség szerint ezt követően újra a cselekedetek útjára kell lépnie. Különösen azért, mert a Lisszaboni Szerződés által megteremtett új berendezkedés széleskörű és átfogó cselekvést tesz lehetővé számos területen.

Az Európai Uniót a belga elnökség szerint újra mozgásba kell hozni, és ennek elősegítéséhez a program több prioritást is kijelöl. Gazdasági téren kiemelt célként fogalmazzák meg az ún. zöld és tudás-alapú gazdasági berendezkedés kialakítását, továbbá a pénzügyi szektor felügyeletének és szabályozásának újragondolását is javasolják. A foglalkoztatás kapcsán a program két fontos kritériumot említ: egyrészt utal az ún. „zöld munkahelyekre" – azaz összekapcsolja a munkahelyteremtést és a környezetvédelmet –, illetve a munkaerőpiac „kifehérítését" is említi. A gazdasági prioritásokkal függ még össze Európa globális versenyképességének átfogó erősítése és a belső piac még létező hiányosságainak kiküszöbölése. A gazdaság terén – egyfajta végső konklúzióként – hangsúlyozzák, hogy az összes uniós politikának hozzá kell járulnia a gazdasági növekedéshez és a foglalkoztatás bővüléséhez, illetve a gazdasági, társadalmi és területi kohézió erősödéséhez.

[1] E meglátást pontosan kifejezi a program egyik szimbolikus mondata is: „Let's put Europe back into action!"

A társadalmi prioritások terén az ún. „európai szociális modell" került a program középpontjába. E modellben központi szerepet kap a társadalmi kohézió gondolata, másik kulcspontja pedig a foglalkoztatáspolitika. Az „európai szociális modell" széleskörű érvényesülése céljából a program szerint tovább kell folytatni a szegénységgel és kirekesztéssel szembeni harcot, továbbá a diszkrimináció ellen is határozottan fel kell lépni. Lényeges, hogy az előbbiekben megfogalmazott társadalmi prioritások a program felfogása szerint ugyanolyan fontosak, mint a gazdasági célkitűzések.

A környezeti prioritásokat a program önállóan kezeli, és ez önmagában is jelzi e terület kiemelt fontosságát. E körben az energia-hatékonyság kap kiemelkedő hangsúlyt, különös tekintettel a szén- és szénalapú energiahordozók szerepének csökkentésére. Az uniós energia- és szállítási politikát a program szerint mindenképpen alá kell rendelni a „zöld gazdaság" gondolatának. A nemzetközi szintéren történő egységes fellépés fontosságát is hangsúlyozzák, és külön kiemelik a koppenhágai konferencia folytatását, illetve a 10. biodiverzitással foglalkozó Nagoya-i konferenciát, mint az elnökségi periódus idejére eső fontos nemzetközi eseményeket.

„A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén" alapuló térség, azaz az uniós szintű belső igazgatás kapcsán a program egyértelmű prioritásként határozza meg az uniós szintű egységes menedékjogi eljárás és jogvédelem kidolgozását. Ezek mellett a szervezett bűnözés, az embercsempészet, a drogcsempészet és a terrorizmus elleni harcot is a lesürgetőbb kérdések közé sorolja.

A külügyek terén egyrészről az Európai Külügyi Szolgálat (*European External Action Service*) létrehozásának 2010-es befejezését emeli ki a program, illetve utal a bővítés folytatásának fontosságára. A bővítés kapcsán a program hangsúlyozza, hogy az elbírálásnak mindig az egyes tagjelöltek felkészültségén kell alapulnia. Horvátország kapcsán jelzik, hogy a csatlakozási tárgyalások a befejeződéshez közelednek, míg Törökország kapcsán igen diplomatikusan az „előrehaladás" kifejezést használják. Továbbá megemlítik, hogy Izlanddal már megkezdődtek a csatlakozási tárgyalások, illetve a Tanácsnak döntenie kell a Bizottság javaslatáról, melyben a csatlakozási tárgyalások megkezdését javasolják Macedónia Volt Jugoszláv Tagköztársasággal. A bővítés mellett a program további prioritásként határozza meg a kapcsolatok szorosabbra fűzését a nyugat-balkáni régióval, és jelzi, hogy a piacnyitás fenntartásával ellen kell állni a válság hatására a világgazdaságban felerősödő protekcionizmusnak.

Az előbbi öt prioritás alapján a program kilenc területre lebontva tárgyalja az elnökségi ciklus konkrét céljait.[2]

Ezek közül a legfontosabb az általános kérdésekkel foglalkozó rész, mert e pontok átfogják az Unió teljes

[2] 1. Általános kérdések; 2. Gazdasági és pénzügyi ügyek; 3. Versenyképesség; 4. Foglalkoztatás, szociálpolitika, egészségügy és fogyasztóvédelem; 4. Szállítás, telekommunikáció és energia; 5. Környezet; 6. Oktatás, képzés, ifjúság, kultúra és audiovizuális politika; 7. Mezőgazdaság és halászat; 8. Igazság- és belügyi együttműködés; 9. Külkapcsolatok.

működését, annak valamennyi politikájára közvetlen vagy áttételes hatást gyakorolnak. Itt kilenc konkrét általános célkitűzést találhatunk.

Ezek közül az első – ez jelzi kiemelt fontosságát is – a Lisszaboni Szerződés implementációjának folyatatása. A szerződés teljes be- vagy talán inkább átvezetése az uniós intézmény- és politikarendszerbe nyilvánvalóan átfogó és komoly erőfeszítéseket igényel, és a belga elnökség kifejezetten elkötelezte magát e feladat minél sikeresebb megoldása mellett. További intézményi célként jelenik meg a korábban már említett Európai Külügyi Szolgálat létrehozása.

Jogalkotással összefüggő célként határozzák meg az európai népszavazási kezdeményezésre vonatkozó eljárásokat meghatározó jogszabály kidolgozásának folytatását. További jogalkotói feladat még a Bizottság végrehajtási jogköreinek ellenőrzésére vonatkozó rendelet elfogadása, és a program alapján a belga elnökség ebben a kérdésben is eltökéltnek mutatkozik. Az ún. szolidaritási-klauzula – mely lehetővé teszi, hogy a tagállamok közösen nyújtsanak segítséget egy terroristatámadást vagy katasztrófát elszenvedő tagállamnak – érvényesítésének részletes feltételeit tanácsi döntéssel kívánja a belga elnökség meghatározni. Amennyiben elkészül a Főképviselő és a Bizottság javaslata 2010 második felében, a lehető leggyorsabban el akarják azt fogadni.

Az általános programpontok önálló eleme az uniós szintű „gazdasági kormányzat" fejlesztése. Ennek érdekében a belga elnökség meg kívánja erősíteni a Stabilitási és Növekedési Paktumot, és el kívánja indítani az Európai foglalkoztatási és növekedési stratégia alkalmazását az összes érintett tanácsi formációban. E területtel függ össze a gazdasági, területi és kohéziós politika jövőjéről 2007-ben elindított vita folytatása. Ennek kapcsán nagyobb hangsúlyt kívánnak helyezni a kohéziós politikára és a strukturális alapokra, mivel úgy vélik, hogy ezek hatékony eszköznek bizonyulhatnak a fenntartható növekedés megvalósításában. Ezt kiegészítendő, folytatni kívánják a spanyol elnökség kezdeményezését, mely megkísérelte a kohéziós kérdések kapcsán a tagállamok és az Unió mellett a helyi és regionális hatóságokat is bevonni a tárgyalásokba.

A költségvetés kapcsán újra kell gondolni a Parlament és a Tanács közötti megállapodást a költségvetési kérdésekről, mivel a többségi döntési mechanizmusok bevezetése e területet sem hagyja érintetlenül. Külügyi kérdésekben a legfontosabb pont a 2006. decemberi bővítési konszenzus alapján zajló tárgyalások folytatása.

Mint látható, a belga elnökségi program igen széles körben fogalmaz meg célokat és célkitűzéseket, és izgalmas kérdés, hogy vajon ezek közül mely területeken sikerül előrehaladást elérni. A legfontosabb minden bizonnyal a Lisszaboni Szerződés implementációjának a folytatása lenne – mivel a szerződési reform az uniós intézményrendszert mind vertikumában, mind horizontálisan számos ponton érinti – és ha már csak ebben, az egyébként nem látványos kérdésben sikerül eredményes munkát végezni, akkor a belga elnökséget semmiképpen sem tarthatjuk sikertelennek.

Fekete Balázs
tudományos segédmunkatárs

Jogi Iránytű

Szerkesztőbizottság:
Boóc Ádám, Gárdos-Orosz Fruzsina, Kecskés Gábor

Felelős szerkesztő: Fekete Balázs

Az MTA Jogtudományi Intézetének tájékoztató kiadványa - 2010/1 2010. október 15.

# A határon túli magyarok helyzete a szomszédos államok kettős állampolgárságra vonatkozó gyakorlata tükrében

A magyar állampolgársági törvény módosítása értelmében 2011. január 1-jétől a határon túli magyarok kedvezményesen honosíthatók, vagyis egyéni kérelemre magyar állampolgárságot szerezhet az a nem magyar állampolgár is, akinek felmenője magyar állampolgár volt vagy valószínűsíti magyarországi származását, és magyar nyelvtudását igazolja. További feltétel a büntetlen előélet és az, hogy az adott személy honosítása ne sértse a Magyar Köztársaság közbiztonságát és nemzetbiztonságát. A korábbi szabályozáshoz képest immár nem szükséges a bejelentett magyarországi lakóhely és az alkotmányos alapismeretekből tett vizsga sem. A határon túli magyarok tehát a meglévő állampolgárságuk mellé magyar állampolgárságot szerezhetnek és így kettős állampolgárrá válhatnak, ez azonban attól is függ, hogy a jelenlegi állampolgárságuk szerinti állam a kettős állampolgárságot elfogadja-e.

A kettős állampolgárság engedélyezése vagy tiltása minden állam szuverenitásából eredő joga, melyet a nemzetközi jog annyiban szabályoz, amennyiben az adott állam ezzel összefüggésben nemzetközi kötelezettséget vállal. A nemzetközi közösség megosztott a kérdésében: az államok egy része engedélyezi a kettős állampolgárságot, más része viszont tiltja azt. A kettős állampolgárság megszüntetésének és átfogó szabályozásának gondolata először az 1960-as évek elején fogalmazódott meg. Ekkor jött létre az Európa Tanács égisze alatt a többes állampolgárság és az emiatt fennálló katonai kötelezettségek kiküszöböléséről szóló 1963. évi egyezmény, melynek 1. cikke értelmében a saját akaratából más állampolgárságot szerző személy elveszíti korábbi állampolgárságát, amennyiben mindkét állam az egyezmény részese. Jelen esetben azonban nem releváns e rendelkezés, mivel hazánk nem részese az egyezménynek, és a szomszédos államok közül is csak Ausztriára kötelező.

Az államok gyakorlata a kettős állampolgárság tiltása vagy elismerése tekintetében könnyen megállapítható állampolgársági törvényeikből és nemzetközi kötelezettség-vállalásaikból. Kérdéses, mely álláspontot képviselik a környező államok, mivel a határon túli magyarok többsége ezen államok állampolgárai.

Románia és Magyarország kötött korábban a kettős állampolgárság kiküszöböléséről szóló kétoldalú egyezményt, mely azonban 1990-ben hatályát vesztette. Jelenleg Románia a kettős állampolgárságot támogató államok közé sorolható, főként mivel az 1991. évi állampolgársági törvény 11. cikke alapján a külföldön élő román nemzetiségű személyeknek a magyar szabályozáshoz hasonló módon lehetővé teszi a román állampolgárság megszerzését. E rendelkezés célja elsősorban a Moldáviában élő románok kettős állampolgárságának elősegítése. A román alkotmány 5. cikke az állampolgárság szabályozását az állampolgársági törvényre utalja, mely az állampolgárság elvesztésénél nem tartalmazza a más állampolgárság megszerzésének esetét. Így Romániában nincs olyan szabály, amely tiltaná, hogy a romániai magyarok a magyar állampolgársági törvény módosítását követően kettős állampolgárrá váljanak.

Szerbia, Horvátország és Szlovénia a magyar és román szabályozáshoz hasonlóan elismeri a kettős állampolgárságot és a határon túliak számára szintén biztosítja az állampolgárság felvételét és kettős állampolgárrá válását. Szerbia 1996. évi állampolgársági törvénye nem szól a kettős állampolgárság kiküszöböléséről, emellett 2004-es módosítása lehetővé tette a külföldön élő szerbeknek az állampolgárság felvételét. Szerbia a magyar állampolgársági törvény rendelkezéseihez hasonló mintát követ belső jogában is, így nyilvánvalóan azzal nem helyezkedik szembe. Ugyanez mondható el Horvátország 1991. évi – többször módosított – állampolgársági törvényéről is, amely biztosítja a külföldön élő horvátoknak az állampolgárság megszerzését. Szlovénia állampolgárságról szóló 1991. évi törvénye, valamint a más volt jugoszláv utódállam állampolgárainak státuszáról szóló 1999. évi törvénye is egyértelműen elismeri a kettős állampolgárságot.

Ukrajna az előbbiekkel ellentétben egyértelműen tiltja a kettős állampolgárságot, így az ukrajnai magyarok elveszítik ukrán állampolgárságukat, amennyiben magyar állampolgárságot szereznek. Mind az alkotmány 4. cikke, mind pedig a 2001. évi állampolgárságról szóló törvény 2. cikke kimondja, hogy Ukrajna kizárólag egy állampolgárság meglétét ismeri el, tehát más állampolgárság megszerzése esetén az egyén automatikusan elveszíti ukrán állampolgárságát.

Ausztria is a kettős állampolgárságot elutasító államok közé sorolható, amelyet jól mutat az a tény is, hogy a szomszédos államok közül egyedüli részese a már említett 1963. évi kettős állampolgárság kiküszöböléséről szóló egyezménynek. Ausztria 1985. évi állampolgársági törvényének 26. cikke értelmében az egyén elveszíti osztrák állampolgárságát, ha kérelemmel, nyilatkozattal, vagy kifejezett hozzájárulással más állampolgárságot szerez, és korábban nem kapott engedélyt osztrák állampolgársága megtartására. A magyar állampolgárság megszerzése esetében tehát az egyén osztrák állampolgársága megszűnik, kivéve, ha annak megtartására engedélyt kap.

Szlovákia az egyetlen állam, amely a magyar törvénymódosítás miatt jogi lépéseket tett, és szembehelyezkedett korábbi gyakorlatával, melynek során a kettős állampolgárságot elismerte. A rendkívüli gyorsasággal elfogadott szlovák állampolgársági törvénymódosítás szerint – amely 2010. július 17-én lépett hatályba – automatikusan elveszítik szlovák állampolgárságukat azok a személyek, akik önként vesznek fel – kivéve azokat, akik születésüknél fogva, vagy házasság révén szereznek – másik állampolgárságot. Az 1993. évi szlovák állampolgársági törvény 9. cikke értelmében ez idáig csak az a személy veszíthette el állampolgárságát, aki kifejezetten kérte azt. Semmilyen szabály nem vonatkozott ugyanak-

kor a kettős állampolgárok szlovák állampolgárságának elvesztésére, sőt a törvény bizonyos feltételekhez kötötte az állampolgársági kötelék feloldását. Szlovákia – annak ellenére, hogy az Európa Tanács tagállama – nem részese a már említett 1963. évi egyezménynek.

Meg kell említeni azt is, hogy 1961-ben Csehszlovákia és Magyarország kétoldalú egyezményt kötött, melynek 1. cikke szerint a mindkét állam polgárságával rendelkező személyeknek választani kell, mely állampolgárságot kívánják megtartani. Csehszlovákia 1992-es szétválását követően azonban ahhoz, hogy e szerződés fennmaradjon Szlovákia vonatkozásában, mindkét félnek jeleznie kellett volna, hogy a szerződést továbbra is hatályban lévőnek tekinti. Hazánk ilyen tartalmú nyilatkozatot nem tett, sőt utóbb a szerződést kihirdető jogszabályt hatályon kívül helyezte. Emellett Szlovákiának – a nemzetközi jog szabályai szerint – ún. utódlási közlést kellett volna tennie arról, hogy részese kíván lenni e szerződésnek, azonban ez a rendelkezésre álló, egyébként ellentmondásos információk szerint nem történt meg. Ha ez valóban így van, Szlovákia megváltoztatta korábbi álláspontját, és a kettős állampolgárságot elutasító államok sorába lépett.

Megállapítható tehát, hogy a szomszédos államok közül Horvátország, Szerbia, Szlovénia elismeri a kettős állampolgárságot, Ausztria, Szlovákia és Ukrajna azonban tiltja azt, így az utóbbi három államban élő magyarok elveszítik jelenlegi állampolgárságukat, amennyiben törvénymódosításunk alapján kérelemre megszerzik a magyar állampolgárságot.

A kettős állampolgárságot el nem ismerő államok elsősorban azzal érvelnek, hogy állampolgáruk más állam politikai közösségéhez tartozását nem kívánják lehetővé tenni, emellett az állampolgári jogok és kötelezettségek ütközésére hívják fel a figyelmet. Kérdéses, hogy a határon túli magyarok a magyar állampolgárság megszerzésével más politikai közösségbe tartoznak-e. Törvénymódosításunk elemzése révén megállapítható, hogy a kedvezményesen honosított határon túli magyarok nem válnak a magyar politikai közösség részévé. Állampolgárságuk elviekben a Magyarországon lakóhellyel rendelkező személyekével azonos, ám bejelentett lakóhely, magyarországi foglalkoztatás és adózás hiányában számos állampolgári jogot nem gyakorolhatnak: nem rendelkezhetnek aktív és passzív választójoggal, így a népképviseleti elv értelmében nem vehetnek részt a politikai közösség döntéseinek meghozatalában, és a szociális javak elosztásánál sem minősülnek a politikai közösség részének. E honosításánál nem követelmény továbbá az alkotmányos alapismeretek vizsga letétele, noha ez a feltétel más személyeknél megmaradt. A jogalkotó ily módon nem kívánja meg az új honosításhoz ugyanazt, mint amit a bejelentett magyarországi lakóhellyel rendelkező egyéb honosítandó személyektől elvár – akik viszont az állampolgárság megszerzésével a magyar politikai közösség részévé is válnak.

Emellett az Alkotmány 6. § (3) bekezdésében megfogalmazott – a határon kívül élő magyarok sorsáért való felelősségviselésről és a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolásának előmozdításáról szóló – felelősségi klauzula a magyar politikai közösség céljának tekintendő, vagyis a határon túl élő magyarok függetlenül attól, hogy rendelkeznek-e magyar állampolgársággal vagy sem, nem részei a magyar politikai közösségnek.

A kérdés vizsgálatánál a Nemzetközi Bíróság 1955-ben, a Nottebohm-ügyben hozott ítéletét is figyelembe kell venni, amely rámutat arra, hogy az állampolgársági jog kötelékét összhangba kell hozni az egyénnek az államhoz való kapcsolatával. A tényleges kapcsolat alapján létrejövő effektív állampolgárság keretében az egyén és az állam között egy erős kötelék áll fenn, amely különféle módokon juthat kifejezésre. Fontos tényező az érintett személy szokásos tartózkodási helye, érdeklődésének középpontja, családi köteléke, közéletben való részvétele, az adott államhoz való kötődése, stb. Kérdéses, mennyire lesz effektív a határon túli magyarok állampolgársága, amely különösen akkor okoz problémát, ha elveszítik korábbi állampolgárságukat.

Nyilvánvaló, hogy a határon túli magyarok, amennyiben a magyar állampolgárság megszerzése következtében elveszítik korábbi – lakóhelyük szerinti – állampolgárságukat, *de facto* hontalanoknak minősülnek (vagyis olyan személyeknek, akik ugyan rendelkeznek jogi értelemben vett állampolgársággal, azonban az nem tényleges, mivel az abból eredő jogokat valamilyen oknál fogva nem tudják gyakorolni), mivel magyarországi lakóhelyük hiányában számos állampolgári jogukat nem állna módjukban gyakorolni. További elemzést igényel azonban, hogy amennyiben az egyén magyarországi lakóhelyet, munkát szerez, állampolgársága effektívvé válik és *de facto* hontalan státusza megszűnik.

A kettős állampolgárság másik problémája - az állampolgári jogok és kötelezettségek ütközése - megoldása érdekében számos kétoldalú megállapodás született, melyek megfelelően biztosítják a kettős állampolgárság negatívumainak kiküszöbölését és teret engednek a jelenség pozitív vonzatainak. Itt érdemes megemlíteni, hogy az 1997. évi állampolgárságról szóló európai egyezménynek – melynek hazánk mellett a szomszédos államok nagy része (Ausztria, Csehország, Románia, Szlovákia és Ukrajna) részese – külön fejezete szól a többes állampolgárságból adódó állampolgári jogok és kötelezettségek rendezéséről, így az adott személy jogai és kötelezettségei a két állam vonatkozásában könnyen szétválaszthatók.

A magyar törvénymódosítás célja elsősorban a határon túli magyarok formális kettős állampolgársághoz juttatása volt, a magyar állampolgárságot szerző, de Magyarországon lakóhellyel nem rendelkező határon túli magyarok ugyanis nem válnak a magyar politikai közösség tagjaivá. Nem lehetnek a magyar társadalombiztosítási ellátás és a nyugdíjrendszer részesei, nem kaphatnak a gyermekvállalással kapcsolatos és egyéb támogatásokat, valamint szociális segélyt abban az esetben sem, ha elveszítik korábbi állampolgárságukat, így *de facto* hontalanná válnának. Ezt vélhetően kevesen fogják felvállalni a kettős állampolgárságot tiltó államokban, Ukrajnában, Ausztriában, illetve Szlovákiában. Az új szlovák kormány úgy nyilatkozott, hogy vissza kívánják vonni a törvénymódosítást, azonban a kapcsolatok rendezéséhez elengedhetetlen lenne hazánk részéről tárgyalások kezdeményezése az együttműködés érdekében, annál is inkább, mivel a környező államokkal (Romániával, Szlovákiával és Ukrajnával) kötött alapszerződésekben a jószomszédi kapcsolatok fejlesztésére és minden közös érdeklődésre számot tartó területen párbeszéd folytatására vállaltunk kötelezettséget.

Ganczer Mónika

Jogi Iránytű

Szerkesztőbizottság:
Boóc Ádám, Gárdos-Orosz Fruzsina, Kecskés Gábor

Felelős szerkesztő: Fekete Balázs

Az MTA Jogtudományi Intézetének tájékoztató kiadványa - 2010/1 2010. október 15.

# Hatályba lépett az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményhez fűzött tizennegyedik jegyzőkönyv

Magyarország már 2005. december 21-én ratifikálta az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény (közismert nevén: Európai Emberi Jogi Egyezmény, a továbbiakban: EJEE) 14. kiegészítő jegyzőkönyvét (a továbbiakban: Jegyzőkönyv), melyet a 2005. évi CXXIV. törvény hirdetett ki. E Jegyzőkönyv 2010. június 1-én lépett hatályba, mivel a február 16-ai oroszországi ratifikációval az utolsó akadály is elhárult életbe lépése elől. A Jegyzőkönyv az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB vagy bíróság) eljárási szabályait kívánta átalakítani annak érdekében, hogy a fórum megfelelően tudjon alkalmazkodni a megnöveke-dett ügyteherhez. E Jegyzőkönyv hatályba lépése elé különös akadályt gördített az a rendelkezés, amely szerint a Jegyzőkönyv csak az összes részes állam ratifikációja esetén lép hatályba. Sokak számára nem remélt fordulat volt az, hogy 2010. február 16-án, utolsóként Oroszország is ratifikálta a Jegyzőkönyvet, így az 2010. június 1-jén hatályba lépett.

Könnyű belátni, hogy az EJEB akkor került válaszútra, amikor szembesült azzal, hogy a panaszok egyre növekvő áradatát csak nagy nehézségek árán, elhúzódó eljárások során tudja fogadni. Kérdésessé vált, hogy vajon meddig mehet ez így tovább változatlan tendencia mellett. Reformra volt szükség, mivel e probléma miatt a bíróság könnyen elveszthette volna vezető szerepét a nemzetközi emberi jogvédelemben. Azzal, hogy az Európai Unió Bírósága egyre határozottabban vállalta fel az alapvető jogok védelmét, a csatlakozó államok nagy része esetében az EJEB-nek a valós konkurenciával is szembe kellett néznie.

Az Európa Tanács a bíróság átalakítása mellett döntött, és a 11. kiegészítő jegyzőkönyv után, amely az Emberi Jogok Európai Bizottságának és Bíróságának kettős fórumrendszerét megszüntette, ismét intézményi átalakításra került sor. A szervezeti és működési újítások arra irányultak, hogy minél több panasz elfogadható időn belüli elbírálására sor kerülhessen, és a hatékony bíráskodást továbbra is biztosítani lehessen a jelenlegi alapelvek mellett.

A Jegyzőkönyvhöz készült egy hivatalos magyarázat (*Explanatory Report*) is, amely választ ad arra, hogy mi volt a változtatás indoka és melyek annak fő vonalai. A reform előkészítésével megbízott bizottságok több alternatív javaslatot terjesztettek elő, hiszen a racionalizálás alapjait tekintve is eltérő megoldások voltak elképzelhetőek. Az EJEB ítélkezésének a Jegyzőkönyv megszületése előtt alapját képezte az actio popularis, azaz az a jogelv, hogy az eljárási feltételek teljesítése esetén a szerződő államok bármelyike ellen felléphet bárki, ha az állam nem tartja tiszteletben az EJEE-ben foglaltakat.

Az egyik alternatíva az volt, hogy ezen az elven kell változtatni, és a korábbinál több feltételhez kötni azt, hogy ki fordulhat a bírósághoz és milyen esetekben. Ezt a javaslatot azonban a döntéshozó szerv elutasította, mert úgy vélte, hogy a bíróság sikerének záloga az, hogy bárki odafordulhat az őt ért jogsérelem orvoslása ügyében.

Ehhez kapcsolódó javaslat volt az, hogy az Egyesült Államok Legfelső Bíróságának gyakorlatában meghonosodott előzetes befogadhatóságot vezesse be a bíróság. Ez esetben úgy lehetne csökkenteni az ügyterhet, hogy az érdemi eseteket a bíróság mégis elbírálná, azonban nem foglalkozna azokkal az ügyekkel, amelyeknél első vizsgálat alapján is látszik, hogy korábban már elbírált problémáról van szó, vagy az ügy érdemi elbírálásra nem alkalmas. Ez a megoldás is ellentmond azonban annak az elvnek, hogy a bíróság mindenki panaszát megvizsgálja és bírói fórumon dönt arról, hogy az eset érdemben elbírálható-e.

Mindezek alapján az a megoldás született meg, amely megőrzi az actio popularis értékét, ám mégis igyekszik szelektálni és egyszerűsített eljárásban kezelni azokat az ügyeket, amelyek érdemben nem bírálhatóak el, vagy egy már elbírált kérdéssel azonos problémát vetnek fel. Az Európa Tanács létrehozta az egyesbíró intézményét, amely a bíróság rendszerén belül működő egyszemélyes fórum. Lehetővé vált az is, hogy az egyesbíró a befogadhatóság kérdéséről döntsön, így az ügyteher egy jelentős része lekerült a tanácsok válláról.

Felvetődött továbbá, hogy az EJEB-hez tartozó előzetes bírói fórumok jöjjenek létre nemzeti vagy regionális szinten. E megoldás is szűrő szerepet töltene be, mivel azt célozza meg, hogy a potenciális panaszosok egy része már ezen az alacsonyabb szinten megkapja az EJEE által biztosított jogvédelmet. Ez a javaslat is elbukott, ugyanis a döntéshozók ragaszkodtak ahhoz, hogy az egységes bírói fórum megmaradjon az egységes jogvédelem megteremtése érdekében.

Mindezek a pillanatképek azt mutatják, hogy a reform konzervatív szellemben zajlott, a sok radikális javaslat után általában olyan megoldás született, amely a lehető legnagyobb mértékben igyekezett megőrizni a jelenlegi alapelvek érvényesülését a kényszerűen új struktúrában is. Rendkívül fontos volt a részes államok számára az, hogy a jövőben is ugyanúgy mindenki a bírósághoz fordulhasson, ha valamely szerződő állam nem tartja be a vállalt kötelezettségeit.

Érdemes egy apró kitérőt tenni az alapelvek vonatkozásában, mivel a reform keretében még arra is sor került, hogy az Európa Tanács határozzon arról, hogy vajon elképzelhetőnek tartja-e az Európai Unió csatlakozását az Európa Tanács emberi jogvédelmi rendszeréhez. Ez azért érdekes kérdés, mert az EJEE úgy fogalmaz, hogy a szerződő államok csak államok lehetnek. Az EU pedig a Lisszaboni szerződés teljes ratifikálása után is csupán jogi személyiséggel rendelkező entitás lesz, de nem állam. Ennek ellenére az Európa Tanács úgy döntött, hogy az EU csatlakozása lehetséges az EJEE-hez, és ez esetben az EU

polgárai is panasszal fordulhatnak a bírósághoz az EU által elkövetett egyezménysértések esetében.

Felmerült az is, hogy a bíróság ne csak eseti ügyeket elbíráló jogvédő fórum maradjon, hanem lehetőség nyíljon arra is, hogy a szerződő államok tanácsadó véleményt kérhessek a bíróságtól. Ezzel is megváltozott volna a bíráskodás jellege, bár ez az eszköz talán alkalmas lett volna az ügyteher csökkentésére, mivel a tanácsadó véleményeket nyomon követő államok nem követték volna el azokat a jogsértéseket, amelyekről a bíróság tanácsadó véleményében már korábban nyilatkozott. Összességében véve az alapelveket tekintve tehát a rendszer nem változott, és a kontrollmechanizmusok a régi alapelvek mentén váltak hatékonyabbá és modernebbé.

Az EJEE-nek 14. jegyzőkönyve tehát radikális reformokat hajtott végre a bíróság eljárását illetően. Ennek leglényegesebb elemei az egyesbíró és a háromtagú tanács jogosultságainak megnövekedése, amely hatékonyan képes szolgálni azt a célt, hogy a kevéssé jelentős ügyek gyorsan elintézhetővé váljanak. Emellett a reform megteremtette a kilenc éves bírói mandátumot a könnyebb ügyvitel érdekében, és kijelölt egy bírót, aki a befogadhatatlanságról dönt. A számos reform mellett az Európa Tanács tagországai mégis úgy gondolták, hogy meg kell őrizni az egyéni panasz intézményét, amely alkalmas a hatékony jogvédelem biztosítására, és egyben fenntartja a szoros kapcsolatot az állam, az állampolgára és a bíróság között. Így továbbra is a részes államok teljes lakossága számára elérhető marad a strasbourgi jogvédelem.

Fontos azonban azt belátni, hogy az intézményi és eljárási reform önmagában igen kevés, ha a tagállamok nem látják el biztos anyagi háttérrel a bíróságot. Ezért a tagállamok részéről fokozottabb hozzájárulásra van szükség a reform során megnövekedett adminisztratív terhek költségeinek fedezéséhez. Ami még ennél is fontosabb, hogy meg kell teremteni a hatékony, az EJEB álláspontjával összhangban álló nemzeti jogvédelmet. Ha ugyanis a nemzeti jogvédelem jól működik - és az EJEB döntéseinek a végrehajtása is gyorsan és kielégítően kerül megvalósításra – akkor jelentősen csökkenthető a bíróságot terhelő ügyek száma. Ez pedig minden tagállam érdeke.

Gárdos-Orosz Fruzsina
tudományos segédmunkatárs

Jogi Iránytű

Szerkesztőbizottság:
Boóc Ádám, Gárdos-Orosz Fruzsina, Kecskés Gábor

Felelős szerkesztő: Fekete Balázs

Az MTA Jogtudományi Intézetének tájékoztató kiadványa - 2010/1 2010. október 15.

# Változó vagy konzerválódó önkormányzati rendszer?

## A helyi önkormányzatok és a 2010. évi országgyűlési választások utáni változások

A most hatályos helyi önkormányzati rendszer még 1990-ben született, közvetlenül a rendszerváltás után, annak egyik közjogi következményeként. Magyarország akkor egyértelműen elfordult az 1949 után kiépült tanácsi rendszertől és visszatért az államigazgatási és önkormányzati feladatokat és szerveket szétválasztó megoldáshoz. A kialakult modellben központi helyet foglal el a települési – városi és községi – önkormányzatok rendszere. A jogalkotó erre a szintre telepítette a legtöbb feladat- és hatáskört, illetve a legtöbb anyagi forrást is.

Eltérően több közép-európai átalakuló országtól, Magyarországon nem szüntették meg az önkormányzati középszintet és így – bár meglehetősen kiüresedett kompetenciákkal, illetve minimális anyagi bázissal – továbbra is fennmaradtak a megyei önkormányzatok. Az 1990-es évek elején kialakult választási rendszer kisebb-nagyobb módosításokkal már majdnem 20 éve működik. 1990 óta négyévenként kerül sor a helyhatósági választásokra, amelyeken megújulnak az önkormányzati képviselőtestületek.

Természetesen az évek során különböző kritikák is megfogalmazódtak a magyar helyi önkormányzati rendszerrel szemben. Különösen a szétaprózódott településszerkezetet és az ebből is fakadó forráshiányt szokás kritizálni, továbbá a helyi képviselők túlzottan magas számát, valamint egy átfogó regionális-közigazgatási reform elmaradását. Az ország regionális átalakításáról már majdnem másfél évtizede folynak viták, de egyelőre az önkormányzati nagy régiók létrehozása elmaradt. A mély történelmi hagyományokkal és komoly társadalmi beágyazottsággal rendelkező megyék minden gyengeségük ellenére ahhoz túl erősnek bizonyultak, hogy csak úgy fel lehessen áldozni őket a regionalizálás oltárán. A kormányzat azért néha próbálkozott azzal, hogy legalább a befolyása alá tartozó államigazgatást regionális alapokon szervezze át. Ez a folyamat elindult, de néha olyan komoly problémákhoz vezetett, mint például az önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet rendszerének nem szándékolt megszűnése.

Az alkotmányozó annak idején – helyesen – arra törekedett, hogy komoly garanciákkal bástyázza körül a helyi önkormányzati rendszert, ezért a legtöbb fontos jogszabályt a kétharmados törvények közé emelte. Ez természetesen megnehezített minden későbbi reformpróbálkozást. Eddig kétszer fordult elő a rendszerváltás utáni politikatörténetben, hogy a győztes kormánykoalíció kétharmados többséget szerezzen a törvényhozásban – 1994 és 1998 között a szocialisták és liberálisok szövetségének, 2010-ben pedig a FIDESZ-Magyar Polgári Párt és a KDNP szövetségének sikerült. Az 1990-es években még túl friss volt az új helyhatósági önkormányzati rendszer ahhoz, hogy rögtön mélyreható reformoknak vessék alá, bár akkor is történtek fontos változások – például a polgármesterek közvetlen választásának általánossá tétele, valamint a kormányt képviselő és az államigazgatási feladatokat ellátó megyei hivatalok létrehozása.

Egyébként minden kritika ellenére az önkormányzati rendszer működik, gyökeret eresztett és ezáltal megszokottá vált, ezért nem biztos, hogy célszerű azt alapjaiban felforgatni. Tény viszont, hogy az új kormányzatnak van rá lehetősége, hogy megváltoztassa ezt a rendszert. Arra is van viszont lehetősége, hogy igazi konzervatívként csupán a rendszer kirívó hibáit küszöbölje ki és finom újrahangolását végezze el.

Az áprilisi választások után összeült új országgyűlés valóban hozzálátott a munkához, amely több ponton a helyi önkormányzati rendszert is érinti. Igaz, ezekből az első változásokból, amelyek között egyaránt vannak alkotmánymódosító minősített törvények és kormányrendeletek is, még nem rajzolódik ki teljes kép, legfeljebb csak néhány tendencia. Eddig két olyan változásra került sor, amely feltétlenül kétharmados többséget igényelt – az alpolgármesteri tisztség újraszabályozása, valamint az önkormányzati képviselők létszámának radikális csökkenése.

Az alpolgármestereket érintő változás lényege az, hogy a képviselőtestület mostantól olyan személyt is megválaszthat alpolgármesternek, aki egyébként nem tagja a képviselőtestületnek. A főpolgármesternek és a polgármestereknek továbbra is több helyettesük lehet, de képviselőtestületi elnökként csak azon alpolgármester helyettesítheti őket, aki maga is tagja ennek a testületnek. A „külsős" alpolgármester tehát nem. Ez a változás igazából a közvetlenül megválasztott polgármester mozgásterét növeli, de mégsem mondható radikális változásnak.

Jóval radikálisabb lépés volt a települési és megyei önkormányzati képviselők létszámának csökkenése az új országgyűlés első tavaszi-nyári ülésszakán, hiszen 2010. október 3-a után Magyarországon körülbelül 10 000 önkormányzati képviselővel lesz kevesebb. Ez hozzávetőlegesen 40 %-os csökkenést jelent a jelenlegi majdnem 27 000 képviselői létszámhoz képest. Ez a változás összhangban van a parlamenti győztesek azon választási ígéretével, amely értelmében majdnem megfelezik a hivatásos politikai elit létszámát. Ennek leglátványosabb jele az eddig 386 fős parlament létszámának a 200 főre való leszállítása. Végül is majdnem hasonló arányban csökken a helyi és megyei képviselők létszáma. A fővárosi közgyűlésben az októberi választások után 66 képviselő helyett csak 33 (fő)városatya fog ülni, Szegeden 43 helyett 29 és a sort lehetne még folytatni. Egyes helyeken olyan radikális a csökkenés, hogy még az 50 %-ot is eléri. Nógrád Megye közgyűlésében például 40 fő helyet csak 15 megyei képviselő fogja képviselni a nógrádi választópolgárok közösségét. Lesznek olyan kistelepülések is, ahol az eddigi 3 képviselő helyett csak 2 fogja irányítani a polgármesterrel együtt a falu életét.

Akármilyen látványosnak és radikálisnak tűnik ez a képviselői létszámcsökkenés, elvi szempontból nagyobb jelentősége van a helyhatósági választások szabályai újrahangolásának. Látszólag itt nem kerül sor elvi

jelentőségű reformra, hiszen a lényeges szabályok zöme nem módosul, azonban a változások mégiscsak nagyobb hatással lehetnek az országos és a helyi magyar politikai palettára. Főleg, ha figyelembe vesszük azt a tényt, hogy az új pártok parlamentbe való bekerülésével, más pártok kiesésével, illetve jelentős összezsugorodásával amúgy is elindult a magyarországi politikai szerkezet átstrukturálódása. Eddig 35 nap, azaz 5 hét állt a jelöltek rendelkezésére, hogy ezen idő alatt gyűjtsék össze az őket támogató ajánlószelvényeket, azaz az ún. kopogtatócédulákat. Most már csak 15 nap maradt erre a gyűjtésre, pedig a jogszabály módosítások következtében a megyei és a fővárosi közgyűlési választásokon indulni szándékozó pártoknak nem kevesebb, hanem jóval több ajánlószelvényt kell összegyűjteniük. Eddig megyei közgyűlési listát az a párt vagy szervezet indíthatott, amely megszerezte a választásra jogosultak 0,3 %-ának támogatását. Az új szabályok szerint már 1 %-ra van szükség. Ezek a változások a nagyobb és politikailag beágyazottabb pártoknak, illetve társadalmi szervezeteknek kedveznek, a nulláról indulóknak vagy a kicsiknek nem túlzottan előnyösek, hiszen rövidebb idő alatt többet kell teljesíteniük.

Némileg módosultak az egyéb választási szabályok is. Azokon a településeken, ahol 10 000 főnél kevesebb lakos lakik, változatlanul marad az eddigi kislistás rendszer, amelyben az összes jelölt neve egy szavazólapon szerepel és a választópolgárok közülük annyit karikázhatnak be, ahány tagja van a képviselőtestületnek. A mandátumok elosztása a leadott szavazatok arányában történik – azaz azok kapnak majd mandátumot, akikre legtöbben voksoltak. A nagyobb településeken elvben maradt az eddigi vegyes rendszer, de a korábbiaknál több mandátum sorsa fog eldőlni az egyéni választókerületekben és kevesebb mandátumot osztanak szét a kompenzációs listáról. Ez is a nagyobb, 30-40 %-os támogatottsággal rendelkező pártoknak kedvez.

Nemcsak az alkotmányos és a választási szabályok módosításából olvashatók ki az egyes fejlődési tendenciák, hanem az egyébként időszerű államigazgatási szervezési változásokból is. 2010. július 9-én megszületett 214/2010 (VII.9.) sz. Kormányrendelet a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalokról, mely 2010. szeptember 1-jén lép hatályba. Ettől kezdve újra működni fog az önkormányzatok törvényességi felügyelete, amely évek óta (tulajdonképpen 2007-től) megoldatlan. A legfontosabb újítás az, hogy újból a megye (illetve a főváros) lesz a területi államigazgatás fő terepe és a tervek szerint itt működnek majd az APEH és a rendvédelmi szervek kivételével a dekoncentrált államigazgatás (ebbe beleértendők a szakigazgatás különböző ágazatai is) különböző szegmenseit összefogó megyei hivatalok is. Ezek élén a közigazgatásért felelős miniszter javaslatára a miniszterelnök által kinevezett hivatalvezető áll, akit hivatalvezető-helyettesként a hivatal főtitkára segíti. A főtitkárt a hivatalvezető javaslatára a miniszter fogja kinevezni. Amíg a vezető mandátuma a kormány mandátumához kötött, addig a helyettese kinevezése határozatlan időre szól.

Összesen 19 ilyen megyei és 1 fővárosi hivatal kezdi meg munkáját szeptemberben. Egyelőre a gyámhivatal, a főépítész és az építésügyi felügylelet került a szakigazgatások közül a megyei hivatal alá, de egy későbbi kormányrendelettel más területi szakigazgatási szervek is a közigazgatási hivatal alá kerülhetnek. A terv az, hogy a centralizáció révén megszűnjön a megyenként majdnem 25-30 dekoncentrált szakigazgatási szervet jelentő hivatali halmaz.

A megyei és fővárosi közigazgatási hivatalok kettős irányítás alatt fognak működni – egyrészt a kormányt és a kormányzati közigazgatási politikát megjelenítő közigazgatási és igazságügyi miniszter alatt, valamint a szakigazgatás tekintetében a kompetens szakminisztériumok alatt. Úgy tűnik, a jelenlegi kormányzat komoly szándéka az, hogy a megyékben egy erős, a megfelelő politikai-kormányzati hátországgal rendelkező vezető által irányított, a legtöbb területi államigazgatási feladatot koordináló, felügyelő és irányító hivatal jöjjön létre, amely képes lesz a „helyszínen" képviselni a központi kormányzat akaratát és áttekinthetőbbé, illetve egyes esetekben egyszerűbbé tenni az államigazagtási feladatok intézését.

A jövőbeli elképzelések szempontjából e hivatali centralizáción kívül leginkább előremutató az, hogy az egész elképzelés megyei keretben kezd megvalósulni. Ezzel valószínűleg hosszabb időre zárójelbe fog kerülni a közigazgatási regionalizáció és azzal együtt az ország regionális önkormányzati decentralizációja is. A megyék tehát egyelőre túlélték az elmúlt 15-20 év reformelképzeléseit és néhány évig most nem kell tartaniuk az előrenyomuló, egyébként Magyarországon komolyabb hagyományok nélküli régióktól. Igaz, a hosszabb távú helyhatósági reformelképzelésektől még nem sokat lehet tudni, de az is üzenetértékű, hogy a nagy önkormányzati reformról április óta nem nagyon esik szó.

Halász Iván
tudományos főmunkatárs

Jogi Iránytű

Szerkesztőbizottság:
Boóc Ádám, Gárdos-Orosz Fruzsina, Kecskés Gábor

Felelős szerkesztő: Fekete Balázs

Az MTA Jogtudományi Intézetének tájékoztató kiadványa - 2010/1 2010. október 15.

# A Koszovó-dilemma megoldása?

## A Nemzetközi Bíróság legújabb tanácsadó véleményének ismertetése

Az ENSZ legfőbb bírói szerve, a Nemzetközi Bíróság 2010. július 22-ei nyilvános ülésen hirdette ki legújabb, a koszovói függetlenségi nyilatkozat nemzetközi jogi megítélésével kapcsolatos, annak jogszerűségét vizsgáló tanácsadó véleményét (Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo)[1]. Az egyébként kötelező erővel nem rendelkező tanácsadó véleményről – noha nagyon kevés idő telt el a kihirdetés óta – már most szinte biztosan állítható, hogy egyes csoportok (mozgalmak, népcsoportok, kisebbségek, etc.) politikai küzdelmeinek, függetlenedési törekvéseinek egyik állandó hivatkozási alapjává, viszonyítási pontjává is válik a jövőben, noha ez utóbbi, döntően politikai jelenséget a Nemzetközi Bíróság mindvégig tudatosan, expressis verbis el kívánta kerülni.

Jelen ügyismertetés a tanácsadó véleményben foglalt jogi érvelések rövid ismertetésére helyezi a hangsúlyt, következésképpen az egyéb vonatkozások, úgymint a politikai dimenziók és konzekvenciák számbavétele, a koherens kritikai megállapítások és a kérdésben való "személyes" állásfoglalás és jogi érvelés nem képezheti az írás tárgyát.

## Tények

A koszovói önkormányzat átmeneti népképviseleti intézménye, a pristinai parlament 2008. február 17-én kiáltotta ki Koszovó függetlenségét, deklarálva a Szerbiától való egyoldalú elszakadást, és – legalábbis a koszovói hivatalos szervek tervei alapján – a 2008. június 15-én hatályba lépett alkotmánnyal pedig szen-tesítve, legitimálva és egyszersmind lezárva az önálló állami keretek létrehozására irányuló sokéves folyamatot. Két hónappal az alkotmány hatálybalépése után, 2008. augusztusában a szerb külügyminiszter hivatalos kérelemmel fordult az ENSZ Közgyűléséhez (a továbbiakban: Közgyűlés), a szerb kormány ugyanis Koszovó egyoldalú elszakadásának megítélését a Nemzetközi Bíróság tanácsadó véleményezési eljárására kívánta bízni. Ehhez a szerb félnek a Közgyűlés támogatását kellett kérnie, azaz az ENSZ Alapokmányának (a továbbiakban: Alapokmány) 96. cikkével összhangban a Nemzetközi Bíróság Statútumának (a továbbiakban: Statútum) 65. cikke szerinti eljárás megindítását kérelmezte. A Közgyűlés 63. ülésszakán, 2008. október 8-án elfogadta a U.N. General Assembly Resolution 63/3 számú határozatát, amely a szerb kérelemhez hasonlóan megfogalmazott kérdésre vonatkozó tanácsadó vélemény megalkotását kérte a Nemzetközi Bíróságtól, melynek a bírói fórum nem egészen 22 hónap elteltével eleget is tett.[2]

## Az eljárás és a tanácsadó vélemény

A Nemzetközi Bíróság eljárásának nagyobb részét az ügy specifikumából fakadó, az időközben számos állam által kinyilvánított államelismerés mint az államiság egyik lehetséges attribútumának vizsgálata képezte. A Statútum 66. cikk 2. bekezdése alapján ugyanis a Nemzetközi Bíróság kész a kérdésre vonatkozó és az államok által beterjesztett írásbeli nyilatkozatok átvételére, valamint a szóbeli meghallgatások lefolytatására. Korántsem váratlan módon az írásbeli nyilatkozatokat készítő 35 állam nagyrészt Koszovó államiságának elismerése, illetve el nem ismerése kapcsán képviselt, és már korábban megfogalmazott véleményét (önálló államként való elismerés vs. Szerbia részeként való elgondolás) hangsúlyozta ismételten.

A Nemzetközi Bíróság a kérelem szerinti kérdésről, azaz a függetlenségi nyilatkozat által szentesített egyoldalú elszakadásnak a nemzetközi joggal való összhangjáról az írásbeli és szóbeli szakaszok után hozta meg tanácsadó véleményét. A kérdés vizsgálata során a hágai székhelyű testület azt mérlegelte, hogy a nemzetközi jog általános szabályai tiltják-e a függetlenség kikiáltását, az egyoldalú elszakadást. Koszovó vonatkozásában ez valójában két dokumentum hangsúlyos figyelembevételével és elemzésével egészült ki a Nemzetközi Bíróság által is idézett általános nemzetközi jogi szabályokon túl. Egyrészt, a Biztonsági Tanács 1999-ben fogadta el a U.N. Security Council Resolution 1244 számú határozatát (a továbbiakban: határozat), amelynek tárgya és célja egy átmeneti, speciális jogi rezsim létrehozása azzal a céllal, hogy a terület vonatkozásában felváltsák a szerb jogrendet és előmozdítsák Koszovó stabilizációját. E határozat – és ez a legkevésbé sem elhanyagolható körülmény – viszont a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság (a mai Szerbia elődállama) területi épségének tiszteletben tartása mellett gondolta el mindezt. Másrészt a határozat alapján, az ENSZ koszovói missziójának (U.N. Mission in Kosovo – a továbbiakban: UNMIK) égisze alatt 2001-ben elfogadott, azóta többször módosított az átmeneti önkormányzás alkotmányos keretterve (a továbbiakban: alkotmányos keretterv) címet viselő aktusa[3] is kiemelt szerepet kapott a kérdés minősítésében, mivel a jogilag kötelező erejű határozatból eredeztethető, ezáltal pedig „nemzetközi jogi karakter" tulajdonítható magának az alkotmányos kerettervnek is, noha elsősorban a belső jogban, az átmeneti koszovói igazgatásban tölti be valódi szerepét. A függetlenségi nyilatkozat és az alkotmány megítélése miatt lényegesnek tekinthető, hogy az alkotmányos keretterv a koszovói parlamentet ruházza fel expressis verbis a jogalkotói, illetve a népképviseleti hatáskörrel.

[1] Ld.: http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15987.pdf.

[2] A Nemzetközi Bíróság egyhangúlag határozott arról, hogy az elé terjesztett kérdés tekintetében rendelkezik joghatósággal, majd 9:5 arányban úgy találta, hogy eleget tesz a kérelemnek, azaz tanácsadó véleményt fogalmaz meg. A 15 tagú bírói testületből a kínai bíró, *Shi Jiuyong* az eljárás szóbeli szakaszában még részt vett, de 2010. május 28-i hatállyal lemondott bírói mandátumáról. Helyét – a Közgyűlés és az ENSZ Biztonsági Tanácsa (a továbbiakban: Biztonsági Tanács) választása alapján - *Xue Hanqin* vette át 2010. június 29-én, azonban a tanácsadó véleményezési eljárásban még nem vett részt.

[3] Ld.: *Constitutional Framework for Provisional Self-Government*. UNMIK/Reg/2001/9.

Az előzőekből következően a Nemzetközi Bíróság számára is egyértelművé vált, hogy a határozat és az alkotmányos keretterv a nemzetközi jog joganyagának részeként fogható fel, így a nemzetközi jog vonatkozó általános szabályain (lex generalis) túl e lex specialis szabályok alapján ítélhető meg a függetlenségi nyilatkozat megtételének, az egyoldalú elszakadás kikiáltásának jogszerűsége. A Nemzetközi Bíróság tanácsadó véleményében leszögezte, hogy a függetlenségi nyilatkozatok általános tilalmára vonatkozó rendelkezés sem a nemzetközi jog általános szabályaiból, sem a Biztonsági Tanács hat és fél évtizedes gyakorlatából, így magából a határozatból sem[4] olvasható ki. Mivel Koszovó ügyében a későbbiekben sem született hasonló aktus, ezáltal – a tanácsadó vélemény szerint – a Biztonsági Tanács nem tartotta fenn magának a koszovói helyzet végső rendezésének lehetőségét. A Nemzetközi Bíróság – talán „ügydöntőnek" is minősíthető – érvelése szerint tehát a határozat eleve nem gátolja a függetlenségi nyilatkozat kiadását, mivel a határozattal ellentétben a nyilatkozat Koszovó státusának végső rendezésére tett kísérletnek tekinthető.

A Nemzetközi Bíróság – az átmeneti helyzet specifikumának megfelelően – hosszasan foglalkozott a függetlenségi nyilatkozatot elfogadó koszovói parlament mint átmeneti intézmény státusával, melynek elemzését lényegi kérdésnek gondolta. A Nemzetközi Bíróság érvelése szerint a koszovói parlament nem az alkotmányos keretterv szerint felállított átmeneti intézményként fogadta el a függetlenségi nyilatkozatot, hanem a koszovói nép képviselőjeként, annak legfőbb jogalkotó szerveként járt el a függetlenségi nyilatkozat, majd az alkotmány kidolgozásakor és elfogadásakor.

Következésképpen – a Közgyűlés által feltett kérdéshez kötve – a Nemzetközi Bíróság nem juthatott más megállapításra, minthogy a koszovói parlament által deklarált függetlenségi nyilatkozat nem ellentétes a nemzetközi jog általános szabályaival, ezen túl pedig a határozattal, illetve az alkotmányos kerettervvel sem.[5]

## Konklúzió

A tanácsadó véleménynek – más kisebbségek, vitatott státusú területek általi - precedensként való elgondolása alapvetően hibás lenne, mivel egyrészt a nemzetközi jog a Nemzetközi Bíróság eljárásaiban de iure nem ismeri el a precedens fogalmát (a jogilag nem kötelező erejű tanácsadó vélemények esetében ez még inkább hangsúlyozandó), másrészt pedig a Nemzetközi Bíróság döntése kizárólag egy adott szituációra, Koszovó egyoldalú elszakadására, a koszovói parlament által kikiáltott függetlenségre fókuszált. Mindeközben a Nemzetközi Bíróság elsősorban olyan specifikus államszervezeti kérdéseket (jugoszláv, majd szerb alkotmányos berendezkedés, koszovói intézményrendszer, etc.), nemzetközi jogi dokumentumokat (határozat, alkotmányos keretterv, etc.) és ezek kölcsönös összefüggéseit mérlegelte, amelyek kizárólag a sui generis koszovói helyzetre alkalmazhatók, és ezért eme tanácsadó vélemény, valamint az ebben lefektetett jogi érvelések nem képezhetik egyéb függetlenedési törekvések hasonló jellegű megítélésének alapját.

Mindemellett fontos rávilágítani, hogy a Nemzetközi Bíróság eljárása során mindvégig a Közgyűlés által feltett kérdéshez volt kötve, így a tárgykör szélesebb kapcsolódási pontjait, mint például a függetlenség kikiáltásának nemzetközi jogi, elsősorban elméleti implikációit; a népek önrendelkezési jogának régebbi és újabb, XX. századi koncepcióit; az elfogadott alkotmány státusát; valamint az államelismerésből (és el nem ismerésből) fakadó jogi következményeket a Nemzetközi Bíróság önmagában nem, vagy csak a Közgyűlés által feltett kérdés relációjában vizsgálhatta. Ezért is lehet problematikus, ha sokan – politikai meggyőződésből, ugyanakkor a jogi vonatkozásokról tudomást sem véve – egyfajta precedensként tekintenek a tanácsadó véleményre, ugyanis a Nemzetközi Bíróság tanácsadó véleménye kizárólag jogi szempontból lehet releváns a nemzetközi közösség szereplői számára.

**Kecskés Gábor**
tudományos segédmunkatárs

---

[4] Ahogy erre vonatkozóan a tanácsadó vélemény fogalmaz, „*a határozat nyelvezete*...[e tekintetben – a szerző] *még a legjobb esetben is csak homályos*". Ld.: tanácsadó vélemény 118. szakasza.

[5] A Nemzetközi Bíróság 10:4 arányban úgy találta, hogy a függetlenségi nyilatkozat elfogadása a nemzetközi jog egyetlen vonatkozó szabályával sem ellentétes. A tanácsadó véleményhez 3 bíró ellenvéleményt, 2 bíró – köztük a Nemzetközi Bíróság alelnöke, *Tomka* bíró - nyilatkozatot, 4 bíró pedig egyéni véleményt fűzött. A 15 tagú bírói testületből a kínai bíró, *Shi Jiuyong* az eljárás szóbeli szakaszában még részt vett, de 2010. május 28-i hatállyal lemondott bírói mandátumáról. Helyét – a Közgyűlés és a Biztonsági Tanács választása alapján - *Xue Hanqin* vette át 2010. június 29-én, azonban a tanácsadó véleményezési eljárásban még nem vett részt.

Jogi Iránytű

Szerkesztőbizottság:
Boóc Ádám, Gárdos-Orosz Fruzsina, Kecskés Gábor

Felelős szerkesztő: Fekete Balázs

Az MTA Jogtudományi Intézetének tájékoztató kiadványa - 2010/1 2010. október 15.

# Néhány észrevétel a Btk. legutóbbi módosítása kapcsán

2010. július 23.-án hatályba lépett a Büntető Törvénykönyv újabb módosítása, a „három csapás" néven elhíresült 2010. évi LVI. törvény.

A Novella

- visszaállítja az 1999-tól már rövid ideig hatályban lévő „középmérték" orientáló szerepét a büntetés kiszabásakor;
- szigorúbb következmények alkalmazását írja elő az erőszakos többszörös visszaesők és a halmazatban erőszakos bűncselekményeket elkövetők bizonyos csoportjai esetében;
- fokozottabb védelemben kívánja részesíteni a pedagógusokat a közfeladatot ellátó személyek körében;
- módosítja a holokauszt tagadásának nemrégiben megalkotott tényállását.

E rendelkezések közül a büntetési tételkeretek középmértékének irányadó figyelembe vétele nézetem szerint alapvetően nem kifogásolható.

A jogalkotó a törvényi tényállásokhoz rendelt tételkeretek meghatározásakor ugyanis nyilvánvalóan valamilyen, az enyhítő és súlyosító körülmények hiányát vagy egymást kioltó hatását figyelembe vevő képzeletbeli büntetésből indult ki. Gondolatban az általános, absztrakt törvényi tényálláshoz egy képzeletbeli, megfelelőnek tartott, általános és absztrakt büntetést rendelt. A mi büntetési rendszerünkben pedig – amely, mint általában a korszerű kódexek, a tettek és a tettesek sokszínűségéből adódóan e képzeletbeli absztrakt büntetéstől lefelé és felfelé is eltérést tesz lehetővé (vagyis kereteket és nem konkrét büntetéseket rendel az egyes tényállásokhoz) – ebből egyértelműen adódott az alsó és a felső határ meghatározottsága. (Ha kb. három év szabadságvesztést véltek – ismételten hangsúlyozom, „elvileg" – átlagosnak vagy általánosnak, akkor a törvény relatíve meghatározott büntetési rendszerének megfelelő fokozatát alapul véve – a büntetést egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztésben határozták meg). Világos ugyanis, hogy az ugyannak a törvényi tényállásnak a keretei között értékelhető konkrét történeti tényállásokat a gyakorlatban rengeteg egyedi körülmény árnyalhatja: ha valami általában körülbelül három év szabadságelvonást indokol, az a bűnösségi körülmények nyomasztó túlsúlya esetén alapul szolgálhat ennél jóval súlyosabb vagy enyhébb büntetés kiszabására is, sőt, bizonyos esetekben a törvényi keretek mind alul, mind felül át is léphetők.

Ezzel az általában jól követhető, a tettek növekvő súlyát elsősorban a felső határ fokozatos emelésével érzékeltető jogalkotói értékítélettel szemben, az ítélkezési gyakorlat tradicionálisan lényegében mindig az alsó határból indult ki, a büntetések túlnyomó többségét e mérték körüli tartományban szabták ki. A középmérték orientáló voltát hasztalan hangsúlyozta már száz éve a tudomány, később az ítélkezés elvi irányítására hivatott fórumok, majd a jogalkotói szándékot kifejező törvénymagyarázat. Így nem maradt más lehetőség, mint visszatérni a jogalkotáshoz.

A most elfogadott törvényszövegből azonban világos az is, hogy távolról sem arról van szó, hogy a középmérték mérlegelést nem tűrő figyelembe vétele ezután mindig kötelező és feltétlenül alkalmazandó szabály lenne, s nézetem szerint még az sem állítható, hogy a jogalkotó a tételkeretek számtani átlagának megfelelően kiszabott büntetés bírói korrekcióit az eddigieknél határozottabban tiltaná. A rendelkezés praktikus értelme elsősorban az, hogy az „irányadó" középmértéktől való eltérést az ítéletek tüzetesebben megindokolják. Nem hiszem, hogy bárki a középmértéknek megfelelő büntetés merev alkalmazását várná el a bíráktól – az ilyen igény nyilván mind a jogalkotó, mind a közvélemény részéről hiba is lenne – az azonban okkal elvárható, hogy az ettől való nyilván nem ritka eltérés indokait részletesen, szakszerűen és követhetően számba vegyék. Ami – valljuk be – eddig sokszor nem történt meg.

Összegezve tehát: ez az előírás adott esetben indokolt büntetőpolitikai igényt fogalmazhat meg, a büntetés kiszabásában is megnyilvánuló bírói függetlenséget nem sérti, s talán az is elmondható, hogy következetes elvi alapon álló, követhető és követendő ösvényt nyithat az eddig sokszor egyoldalú, vagy kellően legalábbis ki nem kövezett tévutak helyett.

Sajnos a Novella további rendelkezéseiről ugyanez nem állítható.

Ami a *„csapásokat"* illeti, a részletezés helyett legyen elegendő néhány jelentősebb aggály: az erőszakos többszörös visszaesők „kemény magja" esetében az életfogytig tartó szabadságvesztés csak „tényleges élethosszig tartó rabság" lehet, hiszen a törvény e körben kizárja a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségét is. Ez alkotmányossági szempontból azonban több szempontból aggályos: egyrészt a bírói mérlegelés teljes kizárása (nem csak a büntetési nemet, hanem annak mértékét is) sértheti a büntetések arányosságának jogállami elvét, valamint a bírói hatalmi ág integritását, a „TÉSZ" alkotmányos alkalmazhatósága pedig ettől függetlenül erősen kétséges.

A hibát tetézi a halmazati büntetésként kiszabható életfogytig tartó szabadságvesztés. Ez az előírás, különösen alaki halmazat megállapítása esetén (egyetlen, néhány másodperc alatt lezajló, súlyos következményekkel nem járó, de formálisan mégis „erőszakosnak" minősíthető cselekmény három bűncselekményként történő értékelésekor), súlyos és jóvátehetetlen igazságtalanságokhoz vezethet.

Továbbmenve a rendelkezéseken, senki nem vitatja, hogy a tanárokat, oktatókat, nevelőket, fokozott büntetőjogi védelemben kell részesíteni. A *pedagógusokat* az e védelmet ma is élvező közfeladatot ellátó személyek köréből azonban talán indokolatlan volt kiemelni. Ez idő szerint mintegy húsz csoport élvezhet bizonyos esetekben

a hivatalos személyekkel azonos büntetőjogi védelmet (ilyenek pl. a postások, a tömegközlekedési dolgozók, a katonák, a polgári védelem munkatársai, a mentősök, a védők, a jogi képviselők, a szakértők, az egészségügyi dolgozók, az önkéntes tűzoltók, a taxisok, a polgárőrök, a lelkészek, a gyámügyi dolgozók, a kézbesítési végrehajtók, az erdőőrök, a halőrök, stb.). Ha a tanárokat munkájuk során ismételt vagy súlyos támadás éri (miként előfordult ez bizonyos időszakokban más társadalmi csoportokkal, foglalkozási ághoz tartozókkal is, gondoljunk csak pl. a mentősökre vagy az orvosokra), az ítélkezés feladata a rendelkezésre álló, enyhének korábban sem nevezhető büntetési tételkeretek között az ilyen, egyébként okkal aggodalmat kelthető tettek konzekvenciáit súlyosabb büntetés kiszabásával levonni. (Ilyen esetekben pl. indokolt lehet a középmértéket jóval meghaladó, a felső határt elérő vagy azt megközelítő büntetés kiszabása).

Nem az a megoldás, hogy a hasonló, rendszerint csupán időszakos negatív tendenciák esetén az „elvileg" kiszabható büntetés (lehetséges) felső határát jogalkotási úton növelve olyan aránytalanságokat teremtünk, melynek keretében pl. ma egy országgyűlési képviselő, az államelnök vagy a kormányfő ellen irányuló támadás elkövetőjének büntethetősége enyhébb, mint egy napközis tanárt munkájában fenyegetéssel akadályozó anyukáé.

Végül, ami „*a nemzeti szocialista és kommunista rendszerek nyilvános tagadása*" bűncselekményének új tényállást illeti, csak remélhető, hogy a jogalkotó célja nem a tényállás teljes alkalmazhatatlanságára irányult. Ám ha a célja nem ez volt is, a következménye ez lehet. Azáltal ugyanis hogy a hatályos szövegben „a nemzeti szocialista vagy kommunista rendszerek által elkövetett népirtás és más emberiség elleni cselekmény*ek* tényének tagadása" vált tényállásszerűvé, világos, hogy a *népirtás mellett a törvényben szereplő tucatnyi emberiség elleni bűncselekmények közül legalább további két deliktum tagadása alapozza csak meg az elkövető felelősségét.* A törvényszöveg (sajnos) egyértelmű és világos értelmezése elől valamiféle homályos „teleologikus" érveléssel – az „és" itt voltaképpen „vagy"-ot jelent – aligha térhetünk ki.

Mindezek ellenére, borúlátásra talán nincs ok. Néhány ötletszerű csapás és téves zsákutca hálójából a bölcs és mértéktartó ítélkezési gyakorlat képes kitörni, sőt talán ilyen utakra nem is téved. Láttuk, az új Novellában csak kevés a valóban mellőzhetetlen, kötelező rendelkezés, s ha van is ilyen, alig néhány tucat elkövetőt érinthet.

A konkrét megvalósulás azonban – mint minden jogállamban – a nagyobb tapasztalattal rendelkező, s messzebbre látó jogalkalmazónak az egyedi ügyekben gondosan kialakított meggyőződésén, szakmai felkészültségén és lelkiismeretén múlik. Ebben pedig, az eseteleges aránytalanságok kiküszöbölése érdekében továbbra is bízhatunk.

**Tóth Mihály**
tudományos főmunkatárs