



De iurisprudencia et iure publico

JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT
JOURNAL OF LEGAL AND POLITICAL SCIENCES

HU ISSN 1789-0446

VIII. ÉVFOLYAM | VOL. VIII

2014/2. SZÁM | NO. 2/2014

FŐSZERKESZTŐ | EDITOR-IN-CHIEF

PACZOLAY PÉTER

TÁRSSZERKESZTŐK | EDITORIAL STAFF

FEJES ZSUZSANNA

KOVÁCS ENDRE MIKLÓS

LENGYEL NÓRA

TÓTH J. ZOLTÁN



Kiadja / Publishing:

Magyar Jog- és Államtudományi Társaság
Hungarian Association of Law and Political Sciences

Levelezési cím | Postal Address

H-6725 Szeged, Bécsi krt. 2-4/B. II/9.

Web | E-mail

www.dieip.hu | dieip@dieip.hu

TARTALOMJEGYZÉK | TABLE OF CONTENTS

VIII. ÉVFOLYAM | VOL. VIII

2014/2. SZÁM | NO. 2/2014

Tanulmányok | Articles

Bérces Viktor:

A meghatalmazott védő tevékenységével kapcsolatos dogmatikai és ügyviteli kérdések..... 2

Braun Zsolt Zoltán:

A Magyar Diplomáciai Szervezetrendszer I. Hunyadi Mátyás uralkodásától a kiegyezés koráig 15

Dorota Maśniak:

Polish Insurance Law – The Outline of Key Issues 26

Grünhut Zoltán:

Ami úgy van, nem úgy van
Az ENSZ Biztonsági Tanács 242-es (1967) sz. határozatának vitatott értelmezése 35

Hrecska, Renáta:

Transparency and Anti-corruption in International Organizations 47

Jámbor Adrienn:

Állatvédelem az állatkísérletek területén? 57

Juhász Andrea:

A párviadal vétsége és az államfogház-büntetés a Csemegi-kódex szabályozásának 69
tükrében

Kaprinay Zsófia:

Az egyesület működésével összefüggő alkotmánybíróági határozatok 80

Kovács Judit Nóra:

Génmódosított élelmiszerek kontra Kalifornia 90

Mikes Lili:

A méhmagzat érdekeinek képviselője: gondnok vagy gyám? 99

Pintér Beatrix:

Nemzetközi szervezetek a korrupció elleni küzdelemben 110

Recenzió | Book Review

Baksa Eszter:

A differenciált integráció értelmezési lehetőségei, gyakorlati megvalósulásai 119

Bérces Viktor egyetemi tanársegéd,
Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar
Büntetőjogi Tanszék

A meghatalmazott védő tevékenységével kapcsolatos dogmatikai és ügyviteli kérdések

Bevezetés – a védői jogállás keletkezése a hazai szabályozásban

Ami védői jogállás kezdő időpontját illeti, annak megítélése tekintetében korántsem nevezhető egységesnek a hazai szakirodalom: 1. Bánáti, Bárándy, és némi megszorítással Fenyvesi szerint az eljárás alá vonás időpontja; 2. Bócz, Erdész, Fülöp-Sléder E., Király és Tóth szerint az alapos gyanú közlésének időpontja; 3. a 11/2003. (ÜK. 7.) LÜ utasítás által már azóta hatályon kívül helyezett 2/1999. (ÜK. 2.) LÜ utasítás 9. § szerint pedig az alapos gyanú közlése, illetőleg az ismeretlen helyen tartózkodó, elfogatóparancs hatálya alatt álló terhelt esetében utóbbi eljárás kezdeményezésének időpontja az irányadó.¹

A magam részéről az 1. pont képviselőivel tudok egyetérteni. Onnantól kezdve ugyanis, hogy valakivel szemben effektíve nyomozati cselekményt foganatosítanak, élveznie kell a jogállami büntetőeljárás által biztosított garanciák nyújtotta védelmet, mindazon alapelveknek érvényesülniük kell vele szemben, amelyek a mindenkori Be.-ben rögzítésre kerülnek. Így a terheltté nyilvánítástól függetlenül minden eljárás alá vontnak joga kell legyen ahhoz, hogy védőt hatalmazzon meg, vagy arra, hogy a részére a hatóság védőt rendeljen ki. Induljunk ki abból, hogy a tanúnak is lehetősége van az érdekében eljáró ügyvéd meghatalmazására, ugyanígy lehetőség van ügyvéd általi sértetti képviseletre is. Akkor az eljárás alá vont személyt, – akit ugyan még hivatalosan nem nyilvánítottak gyanúsítottá – miért ne illethetné meg az a jog, hogy érdekében ügyvéd járjon el? Végtére is igen nagy a valószínűsége annak, hogy a hivatalos terheltté nyilvánítására sor fog kerülni, mindamelllett az ellene foganatosított „kezdő intézkedések” már önmagukban alkalmasak arra, hogy alapvető jogokat sértsenek. Ezen túlmenően – és egyébként helyesen – magából az Alaptörvényből is az következik, hogy „minden büntetőeljárás alá vont” személynek joga van a védelemhez, mégpedig az eljárás minden szakaszában /XXVIII. Cikk (3) bek./.

I. A terhelti védelem professzionális ellátásának formái. A meghatalmazott és a kirendelt védői tevékenységről általában

A Be. 44. § (1) bek. alapján védőként meghatalmazás vagy kirendelés alapján ügyvéd, illetőleg külön törvényben foglalt feltételek esetén európai közösségi jogász járhat el.² Ezen formák közül

¹Fenyvesi Csaba: *A védőügyvéd. A védő büntetőeljárás szerepéről és jogállásáról*. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2002. 149. o.

²A Be. 45. § (1) bek. alapján nem lehet védő 1. a sértett, a magánvádló, a pótmagánvádló, a magánfél és képviselőjük, valamint ezek hozzátartozója; 2. aki az ügyben mint bíró, ügyész vagy mint a nyomozó hatóság tagja járt el, valamint az ügyben eljáró bírónak, ügyésznek vagy a nyomozó hatóság tagjának a hozzátartozója; 3. aki a terhelt érdekében ellentétes magatartást tanúsított, vagy akinek az érdeke a terheltével ellentétes; 4. aki az ügyben szakértőként, illetőleg szaktanácsadóként vesz vagy vett részt; 5. aki az ügyben tanúként vesz vagy vett részt, kivéve,

De iurisprudencia et iure publico

is azonban a meghatalmazás, illetőleg a kirendelés alapján eljáró ügyvédi tevékenység a számottevő. A 49. § (1) bek. alapján a kirendelés, illetőleg a meghatalmazás hatálya – ha a meghatalmazásból más nem tűnik ki – a büntetőeljárás jogerős befejezéséig tart, de kiterjed a perújításra, a felülvizsgálatra, valamint a különleges eljárásokra is.

A védői kirendelés hatályának rendkívüli perorvoslatokra, azon belül a felülvizsgálati eljárásra való kiterjesztését az egyik alkotmányossági kérelem kapcsán Zlinszky János alkotmánybíró is javasolta, aki különvéleményében az alábbiakat fogalmazta meg: „az eljárás önmagával kerül ellentmondásba, mert egyrészt a védelemhez (védekezéshez és védőhöz) való jogot az eljárás minden szakaszában biztosítja – s a felülvizsgálati eljárás is szakasza a büntetőeljárásnak, hiszen az előfeltételek adott volta esetén alanyi jogon illeti meg a terheltet –, másrészt viszont a kirendelés végét a jogerős ítélet meghozatalában jelöli meg általában, s ehhez képest külön szabályként határoz meg védői jogokat pl. a perújításra, az összbüntetésbe foglalásra, stb.”³

A meghatalmazás esetében ugyanakkor elfogadható a részidőre szóló, így például csak az első-, vagy másodfokú, illetőleg csak a különleges eljárásra szorító meghatalmazás is – írja Fenyvesi. A szerző ehhez hozzáteszi azt is, hogy „{...} a meghatalmazás időbeli (perszakaszos) hatályának a rendkívüli perorvoslatokra is ki kell terjednie, ez felel meg a védelem elvének, illetve a védői önállóságnak. Sőt, számos esetben a különleges eljárások már jogerő után alkalmazandók, így előfordulhat, hogy büntetés-végrehajtási intézetben található elítélt a terhelt. Esetükben sem tartom kizártnak a megbízás időbeli hatályának érvényesülését {...} Elgondolkodtató a bv. bírói eljárásokra való védői meghatalmazás érvényessége, esetleges hatálybeli kiterjesztése.”⁴

A védelem professzionális jellege természetesen azt is megkívánja, hogy e speciális tevékenységformához speciális felelősségi szabályok társuljanak. Ennek megfelelően az ügyvéd a tevékenysége ellátásáért polgári-, büntető- és fegyelmi felelősséggel tartozik. Polgári jogi felelőssége körében az ügyvéd a tevékenységével okozott kár megtérítéséért a Polgári Törvénykönyv szerint felel, azaz köteles a tevékenysége során másnak jogellenesen és vétkesen okozott kárt megtéríteni.⁵ Büntetőjogi felelőssége körében az az ügyvéd, aki azért, hogy ügyfelének jogtalan hátrányt okozzon, hivatásából folyó kötelességét megszegi, büntetést követ el. E cselekményt a törvény három évig terjedő szabadságvesztéssel bünteti /Btk. 247. § (1) bek./. Végezetül: az ügyvéd fegyelmi vétséget követ el, ha az ügyvédi tevékenység gyakorlásából eredő, jogszabályban vagy az ügyvédi etikai szabályzatban meghatározott kötelességét vétkesen megszegi, vagy ha ügyvédi tevékenységén kívüli vétkes magatartásával az ügyvédi kar tekintélyét csorbítja /Ütv. 37. § /. Amennyiben a fegyelmi vétség elkövetését ügyvéddel szemben jogerősen megállapítják, vele szemben megrovás, pénzbírság, illetve a kamarából való kizárás szabható ki fegyelmi büntetésként /Ütv. 38. §/.⁶

A védelemhez való jog magában foglalja az azonos színvonalon dolgozó ügyvédhez való jogot is, mégis mindannyiunk számára világos, hogy ez a meghatalmazás, illetőleg kirendelés következtében eljáró ügyvédek munkáját összehasonlítva a gyakorlatban szinte sohasem valósul meg maradéktalanul. Az okok többnyire jogalkotási hiányosságokra, illetőleg az ebből eredő pénzügyi problémákra vezethetők vissza.

Leszögezném azt is, hogy a meghatalmazás vagy a kirendelés semmiféle hierarchikus viszonyt nem keletkeztet sem a terhelt, sem az eljáró hatóságok vonatkozásában. A védő minden

ha a 81. § (1) bekezdésének b) pontja alapján nem volt kihallgatható, illetve ha a 82. § (1) bekezdésének c) pontja alapján a tanúvallomást megtagadta, stb.

³Fenyvesi: i.m. 323. o.

⁴Fenyvesi: i.m. 147. o.

⁵Az e körben okozott károk megtérítésére mind az ügyvéd, mind az ügyvédi iroda köteles ügyvédi felelősségbiztosítási szerződést kötni (ld. Ütv.).

⁶http://www.bpugyvedikamara.hu/dontvenytar/a_budapesti_ugyvedi_kamara_dontvenytara/a_fegyelmi_tanacs_hat_arozatai/

eljárási szereplővel mellérendeltségi viszonyban áll, függetlenül az eljárás szakaszától. Ez a megállapítás még a bíróság vonatkozásában is igaz, ellenkező esetben nem beszélhetnénk sem pártatlan bíráskodásról, sem ügyvédi függetlenségről. Ehelyett azt kellene feltételeznünk, hogy a bíró érdemben utasíthatja a védőt a védelem ellátása során kifejtett tevékenysége közben.

II. A meghatalmazott védő tevékenysége. Az ügyvédválasztás korlátlan és az ügyvállalás korlátozott szabadsága

Az ügyvédi teljesítménnyel kapcsolatos elvárhatósági küszöb terhelt oldalról a meghatalmazott védő esetében a magasabb, melynek oka kettős: 1. a jogviszony személyes jellegű, hiszen a megbízó általában alaposan megfontolt szándékból, maga adja a megbízást;⁷ 2. a védőnek a megbízó (általában) megbízási díjat fizet.⁸

Az 1. pont tekintetében mindenekelőtt azt kell tisztázni, hogy az ügyvédválasztás és az ügy elvállalása a felek szabad elhatározásán alapul.⁹ Kérdés azonban, hogy a terhelt milyen módokon juthat el az ügyvédhez, milyen alapon szelektál a lehetséges védők között? Nos, ebben a körben sokan a jó ügyvédi reklám erejét emelik ki. A különböző hirdetéseknek, médiaszerepléseknek és egyéb internetes megjelenéseknek még sincsen akkora jelentősége megítélésem szerint, mint a korábbiakról, vagy valamilyen ismerős (hozzátartozó) révén fennálló feltétel nélküli bizalmi viszonyoknak. Utóbbi ismérv nem is a reklám kategóriájába tartozik, hanem az ügyvéd ún. „kapcsolati tőkérére” utal. Az ügyvédi pálya tehát ebből a szempontból „generációfüggő hivatás”, hiszen a pályán eltöltött évek száma általában egyenesen arányos a klientúra nagyságával.¹⁰ A szabad ügyvédválasztás jogát egyébiránt nem gátolja semmilyen törvényi rendelkezés, s ezt a szabadságot a jogkereső személyek számára meg is kell adni nézetem szerint.

Más kérdés, hogy az ügy elvállalásának szabadságát – a szakirányú specializáció kötelező előírásával – korlátozni kellene. Az lenne a helyes, ha csak „bűnügyi védői” avagy „védőügyvédi” címmel rendelkező ügyvéd vállalhatna megbízás alapján büntetőjogi védelmet, de ezen túlmenően

⁷Ezzel kapcsolatosan Ruttner egy ma is aktuális problémára hívja fel a figyelmet a fogva lévő terheltek esetében: „{...}Hiába illeti meg a terheltet a védelem joga, ha nincs olyan hozzátartozója, aki helyette – az ő fogva tartása miatt – egy védőt hatalmaz meg. A meghatalmazás nélkül megjelenő védő esetében ugyanis a vizsgáló nyomozó belátására van bízva, hogy »felhozhatja-e« a gyanúsítottat a kihallgató szobába, ahol már lenne lehetősége a meghatalmazást aláírni. Mindez persze nem probléma a védő és a nyomozó közti jó vagy normális viszony esetén. Azonban az eljárási jogok érvényesülése nem múlhat a »jó viszonyon«, ahhoz törvényes garanciák kellene.” Ruttner György: *Védői jogok – állampolgári jogok. A büntetőeljárás bétköznapi garanciái a nyomozás során.* In Magyar Jog, 1989/4. szám, 356. o.

⁸Annak ellenére, hogy a meghatalmazott védők szabadon állapítják meg a megbízási díjukat, maguk sem mindig képesek hatékony védelmet ellátni. Fenyvesi művében Tóth hasonló következtetését citálja, amelyben a pécsi professzor leszögezi: „a meghatalmazott védők nagyobb aktivitása sokszor nem párosul nagyobb hatékonysággal. Jó lenne, ha a nyilvánvalóan kilátástalan »presztízs-indítványok« csökkenésével legalább azonos arányban nőne a megalapozott javaslatok száma.” Tóth Mihály: *Nyomozás és védelem.* In Magyar jog, 1984/4. szám 352. o. In Fenyvesi: i.m. 161. o.

⁹„Az elv, hogy a terhelt szabadon választhat olyan ügyvédet, akihez bizalma van, döntő jelentőségű a védelem szubjektív és ezzel objektív hatékonysága szempontjából is. Ezért ennek az elvnek az eljárásban nyújtott segítségben, melyben kizárólag ügyvédek tevékenykednek, megfelelő teret biztosítottak és előre gondoskodtak róla, hogy a kevésbé tehetős embereknek se kelljen feltétlenül elfogadniuk az illetékes ügyvédi kamara által kijelölt soros védőt. A Bécsi Kamarai Választmány ügyrendjének 46. §-a biztosítja, hogy a kevésbé tehetős réteg, amelynek a bíróság szintén engedélyezi a jogvédelmet, beleértve az ügyvéd igénybevételét, szabadon válasszon ügyvédet, annak hozzájárulásával. Ennek az ügyvédnek azután a jogi képviselőt az alfabetikus sorrendben következő esetre beszámítják.” Schuppich, Walter: *A bűnügyi védelem kérdéseiről.* In Magyar Jog, 1980/10. szám, 930. o.

¹⁰Manapság egyre divatosabbá válik (elsősorban fővárosi körökben) az ún. „sztárügyvédi” kategória hangoztatása, amely a „médiaalapú társadalom” egyik negatív hozadékának tekinthető. Nem szerencsés azonban az ügyvédi kart mesterségesen „kasztokra” bontani, már csak azért sem, mert nincs olyan konkrét ismérv, amelynek mentén minőségi különbséget lehetne tenni egy ismert és kevésbé ismert védő között.

De iurisprudentia et iure publico

sem lehet a megbízás elfogadása minden körülmények között etikus és aggálymentes. Az ügyvédnek minden esetben tekintettel kellene lennie a személyes teherbírására, az általa vezetett iroda kapacitására és ennek (illetőleg egyéb tényezőknél) a figyelembevételével kellene döntenie a megbízás elfogadásáról, vagy annak visszautasításáról. Ha utóbbira kerül sor, akkor a védőnek alapvető etikai kötelezettsége volna az is, hogy az adott szakterületen jártas másik kollégát ajánljon.

Ami a 2. pontot, tehát a megbízási díjjal kapcsolatos kérdéseket illeti, tudvalevő, hogy a meghatalmazott védő előre meghatározott megbízási díj ellenében látja el feladatát, amelynek összege szabad megállapodás tárgya.¹¹ Ez azonban csak főszabály, hiszen vannak ingyenesen vállalt, szívességi ügyek is. Előrebocsátanám, hogy jelen tanulmánynak nem célja, hogy elemezze az egyes ügyvédi irodák által kikötött „munkadíjak” közötti eltéréseket, ugyanakkor rá kíván mutatni arra, hogy a megbízási díj döntően befolyásolja a védői munkamorált, s mindez már a nyomozati szakban is szükségképpen kifejezésre jut.

A megbízási díj megállapításának szabadsága sérthetetlen alapjoga az ügyvédi karnak – pláne hazánkban, ahol az egyébként is ki van téve a piaci rendszer szabályozatlansága okozta kellemetlenségeknek. Néhány gondolatot azonban előjáróban kiemelnék az „ügyvédi munkadíjak” vonatkozásában: 1. annak teljes összegét és átvételét, avagy későbbi teljesítés esetében annak időpontját előre rögzíteni kell a tényvázlatban, vagy a megbízási szerződésben – elkerülendő az esetlegesen későbbiekben felmerülő anyagi természetű vitákat –; 2. a jogi tanácsadás keretében külön felszámolt óradíjak vonatkozásában szükségesnek tartanék valamiféle egységesítő szabályozást a MÜK által.

III. A meghatalmazás alanyai

Az ügyvédi megbízás alanya egyik oldalon az ügyvéd vagy az ügyvédi iroda (megbízott). Az ügyvéd a megbízás ellátásához alkalmazott ügyvédje, ügyvédjelöltje, a nála működő külföldi jogi tanácsadó, továbbá más ügyvéd, illetve európai közösségi jogász, alkalmazott európai közösségi jogász közreműködését is igénybe veheti, kivéve, ha ezt a megbízó a megbízás létrejöttékor írásban kizárta /Ütv. 23. § (5) bek./.¹²

A megbízás másik alanya a megbízó, aki általában maga a terhelt. Ha ez így van, akkor őt véleményem szerint semmi esetre sem szerencsés – a polgári ügyek szóhasználatában ismeretes – ügyfélnek nevezni, sokkal szabatosabbnak tartom a „védenc” megnevezést. (Hozzátennem, hogy sem a Ptk., sem az Ütv., sem a kamarai szabályzatok nem ismerik az „ügyfél” fogalmat, ezek minden esetben megbízóról szólnak.)

Megbízási oldalon – a Be. 47. § (1) bek. alapján – még szóba jöhet a terhelt törvényes képviselője vagy nagykorú hozzátartozója, külföldi állampolgár terhelt esetén pedig hazája konzuli tisztviselője. Jelen személyek leggyakrabban akkor lépnek az ügyvéddel megbízási jogviszonyba, ha fogvatartott, vagy távollévő terheltről van szó.

Végezetül, a büntetőjogi védelem ellátására irányuló megbízási jogviszony is lehet többszereplős, tehát egy megbízásban több megbízó is lehet,¹³ illetőleg több ügyvédnek is lehet –

¹¹Büntetőügyekben a meghatalmazott védők általában nem óradíjban, hanem akként állapítják meg a díjazásukat, hogy az eljárás 1-2 szakaszáért kérnek el fix összeget (pl. elsőfokú eljárás). Ennek mértéke az ügy bonyolultságától is függ, ennek megfelelően előfordulnak 1 millió és 10 millió forint közötti összegek is. <http://www.bpugyvedikamara.hu/files/41/41019.pdf>

¹²Több ügyvéd is kijelölhető a feladat elvégzésére és a megbízás jellegétől függően egyes feladatokra más-más ügyvéd is kijelölhető. Ilyen esetekben azonban a bevételszerzés és munkamegosztás meghatározása nem mellőzhető. http://www.ugyvedkiss.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=50&Itemid=62

¹³Azok az esetek is ide tartoznak, ha egy személy több személy megbízásából köt megbízási szerződést, illetőleg ha egy személy javára többen adnak megbízást (pl. mindkét szülő a gyermekük javára).

De iurisprudencia et iure publico

egy megbízási jogviszony keretén belül – azonos védencc. (Az 1. pont esetében azonban különösen fontos szabályozni a kapcsolattartást és az egyéb megbízói kötelezettségeket, az ügyvéd kárfelelősségét, illetőleg a titoktartási kérdéseket.)

Amit lényegesnek tartok kiemelni, hogy az ügyvéd és a megbízó között a megbízás csakis akkor jöhet létre, ha a felek megállapodtak a megbízás tartalmában, a megbízási díjban és az előrelátható költségekben /Ütv. 23. § (1) bek./.

IV. A meghatalmazás, mint a (védő) ügyvédi tevékenység ellátására irányuló megbízási jogviszony létrehozásának speciális alapidokumentuma. Alaki és tartalmi szabályok

Az ügyvédi meghatalmazás érvényességének kérdése alapvető jelentőségű, hiszen a szükséges alaki kellékek megsértése adott esetben a végső bírósági határozat hatályon kívül helyezését is eredményezheti, mégpedig lényeges eljárási szabálysértés miatt.

Mint ahogy az ügyvédi megbízás is szerződés, és nincs olyan speciális norma, amely létrejötté tekintetében az általánostól eltérő szabályokat fogalmazna meg, ezért arra főszabály szerint a Ptk. rendelkezéseit kell alkalmazni. A meghatalmazást 1. a megbízónak, illetőleg helyette a törvény által meghatározott személyeknek, valamint a megbízottnak saját kezűleg alá kell írnia /Ütv. 26. § (1) bek./,¹⁴ 2. a megbízott ügyvédnek ellenjegyzéssel kell ellátnia, valamint 3. fel kell benne tüntetni azt a személyt is, aki az ügyben általános jelleggel helyettesként eljárhat (pl. ügyvédjelölt, alkalmazott ügyvéd).¹⁵

A megbízó és az ügyvéd által aláírt meghatalmazás teljes bizonyító erejű magánokirat, így alakíságának ellenőrzése a hatóság számára csak elvi lehetőség, de korántsem törvényi kötelezettség. Utóbbi előírása felesleges is volna, hiszen a terhelttől annyi minimális szinten elvárható, hogy tiltakozzék az esetlegesen jogosulatlanul eljáró, vagy önmagát meghatalmazott védőnek feltüntető személy tevékenysége ellen.¹⁶ A meghatalmazás feljogosítja az ügyvédet minden olyan cselekményre, amely a rábízott ügy szabályszerű ellátásával jár, így okirat, pénz és más vagyontárgy átvételére is. Az ügyvéd képviseleti jogkörének korlátozása a hatóság vagy a harmadik személy irányában pedig csak annyiban hatályos, amennyiben a korlátozás a meghatalmazásból kitűnik /Ütv. 26. § (4)-(5) bek./.

A Be. 47. § (2) bek. alapján a meghatalmazást ahhoz a bírósághoz, ügyészhez, illetőleg nyomozó hatósághoz kell benyújtani, amely előtt a meghatalmazás időpontjában a büntetőeljárás folyamatban van. A meghatalmazott védő a meghatalmazás benyújtását követően gyakorolhatja eljárási jogait.

A törvény ugyan nem határozza meg a becsatolás konkrét határidejét, de álláspontom szerint elvárható, hogy arra késedelem nélkül (tehát lehetőleg még aznap, vagy a legközelebbi munkanapon sor kerüljön). A továbbítás ténye sem zárja ki ugyanakkor annak lehetőségét, hogy a hatóság a védőt – egyébként teljesen szabályszerű okirat esetében – annak újbóli megküldésére kötelezze. Tapasztalatom szerint sajnos (elsősorban adminisztrációs hibákból) gyakoriak a hasonló esetek.

¹⁴Tulajdonképpen csak a tanácsadás esetében megengedett az, hogy ne jöjjön létre írásbeli szerződés, de ezt az elvet is szűken lehet értelmezni: a rendszeres tanácsadásra irányuló megbízás megkötése ugyanis már írásban ajánlott. http://www.hidasi.hu/index.php?option=com_content&task=view&id=75&Itemid=5

¹⁵Ez alapvető jelentőséggel bír, mert így válik egyértelművé, hogy a terhelt nem ragaszkodik ahhoz, hogy minden esetben a megbízott ügyvéd járjon el a különböző eljárási cselekményeken. Álláspontom szerint azonban még ennek ellenére is minden esetben köteles a megbízott védő tájékoztatni az ügyfelét annak tényéről, ha nem tud személyesen megjelenni a nyomozó hatóság, az ügyészség, illetőleg a bíróság előtt. Az ilyen tájékoztatás elmaradása nézetem szerint ugyanakkor még nem alapozza meg a védő fegyelmi felelősségét, ugyanakkor könnyen a megbízás visszavonásához vezethet.

¹⁶Fenyvesi: *A védőügyvéd. A védő büntetőeljárás szerepéről és jogállásáról.* http://doktoriiskola.law.pte.hu/files/tiny_mce/File/Archiv2/Fenyvesi_Csaba_Ertekezes.pdf

Ha a nyomozó hatóság részére csatolva van a védői meghatalmazás, akkor azt a vád-, illetőleg bírósági szakaszban is „el szokás fogadni”. Ugyanakkor előfordult már személyes ismeretségi körömben olyan eset, amikor a helyi bíróság nem fogadta el az egyik ügyvédkolléga által aláírt és ellenjegyzett, a nyomozó hatóság részére korábban megküldött meghatalmazást arra való hivatkozással, hogy azon a megbízónak csak az aláírás szerű és emiatt olvashatatlan aláírása szerepelt. A bíró álláspontom szerint tévesen hívta fel a védőt új meghatalmazás csatolására, mivel azon szerepelt ügyvédi ellenjegyzés, amellyel a védő köztudomásul felelősséget vállal az általa készített okiratok valóságos tartalmáért. Az ellenjegyzés joghatásait azonban a bíróság nem vette figyelembe.

V. A megbízási díj, mint a meghatalmazott védő eljárásának differentia specifica-ja

A megbízási díj szabad megállapodás tárgya, amely magában foglalja a munkadíjat és a munkavégzéssel járó egyéb költségeket. Bár a megbízási díj fejében nem tilos kikötni értéktárgyat, részesedést, ingatlant stb. sem, magam is úgy vélem, hogy az ügyvédi hivatáshoz méltatlan az, ha az ügyvéd nem pénzben köti ki ennek teljes összegét.

A megbízási díj annak meghatározása alapján a következőképpen csoportosítható: 1. Időmúláshoz igazodó munkadíjról van szó, ha az ügyvéd a megbízóval úgy állapodik meg, hogy addig, amíg a megbízás tart, időszakonként előre meghatározott összegeket kell fizetni (függetlenül attól, hogy az adott időszakban volt-e effektív munkavégzés). 2. Talán a leggyakoribb – a munkavégzés idejéhez igazodó munkadíj – az óradíj. Azt jelen esetben is a megbízási szerződésben kell tisztázni, milyen kimutatás szükséges a díj felszámításához és az elszámolásra milyen időszakonként kerülhet sor.¹⁷ 3. A megbízás tárgyához igazodó díj is ismeretes a gyakorlatban, ez tulajdonképpen olyan átalányösszeget jelent, amely szintén független a ténylegesen kifejtett munka mennyiségétől. 4. A sikerdíj esetében arról van szó, hogy a hátralékos díj megfizetésének feltétele valamilyen siker típusú eredmény (pl. jogerőre emelkedett büntetésenként próbaidőre felfüggesztett szabadságvesztés végrehajtandó helyett). A sikerdíj munkadíj, tehát ebben az esetben nem ajándékról, avagy valamiféle pótlólagos jutalomról van szó.¹⁸

A megbízási díj esedékessége ugyancsak megállapodás kérdése, az ügyvédnek azonban törekednie kell saját (anyagi értelemben vett) biztonságára. Emiatt célszerű az összeg egy részét – legalább a felét és a költségek aktuális részét – előre elkérni és elviekben meg kell állapodni abban is, hogy a fennmaradó rész és a később felmerülő költségek mikor, milyen feltételekkel kerüljenek megfizetésre.

A megbízás létrejötté szempontjából gyakorta irreleváns tanácsadásért fixdíjat, vagy óradíjat célszerű kikötni és ezt már a tanácsadás megkezdését megelőzően közölni kell. Azt a gyakorlatot azonban magam is messzemenőkéig etikátlannak vélem, amikor az ügyvéd az eseti és azonnali tanácsadást valamilyen díj előrefizetésétől teszi függővé.

Végezetül szólnék a szívességi ügyvitelről is, amelynek sajátossága, hogy a megbízási szerződésben egyáltalán nem, vagy csak jelképes összegben kerül sor valamilyen munkadíj kikötésére. Az ilyen típusú ügyvállalás oka lehet egyfelől valamilyen közeli személyes viszony az ügyvéd és a megbízó között (ld. hozzátartozó, barát, stb.), másrészt klientúraépítés céljából eszközölt „ügyvédi reklámfogás”. Egyiket sem tartom aggályosnak, hiszen a jogviszony nem közjogi, hanem magánjogi szabályok hatálya alá esik, így annak tartalmi meghatározása a felek

¹⁷Ha az ügyfél ennek közlésére igényt tart, célszerű vele az egyes teljesítéseket külön-külön is igazoltatni.

¹⁸http://www.ugyvedkiss.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=50&Itemid=62

magánautonómiájába tartozó kérdés. A szívességi ügyvitel ugyanakkor még nem zárja ki költség vagy költségátalány felszámítását.¹⁹

VI. A megbízás elfogadásának elutasítása: kötelező és eshetőleges okok

Mindenekelőtt azt tisztáznám, hogy az ügyvéd az ügy elvállalását indokolás nélkül megtagadhatja, amit tulajdonképpen a szabad ügyvédválasztás elvével „párhuzamosan futó” princípiumnak kell tekintenünk.

A kötelező okok fennállása esetén az ügyvéd nem mérlegelhet, hiszen azok figyelembevételére jogszabályok, illetőleg egyéb normák kötelezik. Az Ütv. alapján az ügyvéd 1. a megbízójával szemben mástól megbízást nem vállalhat el /25. § (1) bek./, illetőleg 2. nem köthet megbízási szerződést olyan közreműködésre, amely olyan bíróságnál, ügyészségnél vagy nyomozó hatóságnál történő eljárásra kötelezi, amelynél az eljárási kötelezettséget megelőző két éven belül bíró, ügyész vagy a nyomozó hatóság tagja volt²⁰ /25. § (4) bek./.

Az ügyvéd korábbi megbízójával szemben megbízást akkor vállalhat el, ha a korábbi és az új ügy között nincs összefüggés, korábbi munkáltatójával szemben pedig akkor, ha a munkaviszony (szolgálati, alkalmazotti jogviszony) legalább 3 éve megszűnt, és munkavállalóként az ügy intézésében nem vett részt /Ütv. 25. § (2) bek./.²¹

Az eshetőleges okok – ahogy az a megnevezésükből is kitűnik – nem kötelezik automatikusan az ügyvédet a megbízás elutasítására. Jelen körülmények fennállása esetén tulajdonképpen szakmai, morális, illetőleg etikai szempontok alapján történő mérlegelésre van szükség, melynek keretében a védő eldöntheti, hogy képes-e, illetőleg akarja-e a szóban forgó ügyet ellátni. Mindezek során az ügyvéd elviekben elutasíthatja a megbízás elfogadását, 1. ha az ügyet eleve kilátástalannak tartja;²² 2. ha a terhelt védekezésével nem ért egyet; 3. ha az ügy elvállalása számára nem jelent különösebben nagy szakmai kihívást; 4. ha a terhelt számára ellenszenves; 5. lelkiismereti okokból (pl. sértettel való együttérzésből); 6. a közvélemény kritikájától való indokolt félelmében; 7. időhiány végett, 8. egyéb összeférhetetlenségi okokból,²³ stb.

a) Ami az 1. pontot illeti, magam is úgy vélem, hogy az ügy kilátástalansága nem lehet a megbízás visszautasítása mellett szóló érv annak ellenére, hogy igenis vannak ilyen esetek.²⁴ Az ügyvédnek ilyenkor elviekben azt kell mérlegre tennie, hogy mi a fontosabb, a személyes presztízse, vagy a terhelt érdeke. Sajnos az a tapasztalatom, hogy a többség az első tényezőt tartja előrébbvalónak. Az ügyvédek egy része – különösen az ún. „országos ügyekben” – egyszerűen fél a nyilvános bukástól, hírnevének „besározódásától.” Nos, e félelem nem alaptalan, hiszen a közvélemény általában nem a bírói szigornak, hanem az „ügyvédi gyengeségnek” tulajdonítja a

¹⁹http://www.ugyvedkiss.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=50&Itemid=62

²⁰A megbízási szerződés tehát abban az esetben megköthető, ha nyilvánvaló, hogy az eljárási kötelezettség csak 2 év múltán lesz esedékes http://www.hidasi.hu/index.php?option=com_content&task=view&id=75&Itemid=5

²¹A megbízó, a korábbi megbízó és a munkáltató az e §-ban foglalt korlátozás alól írásban felmentést adhat (Ütv. 25. § (3) bek.).

²²Bolgár György – Kárpáti László – Traytler Endre: *A bünygyi védő munkája*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1965. 11. o.

²³Így például: korábbi megbízójával szemben az ügyvéd megbízást akkor vállalhat el, ha a korábbi és az új ügy között összefüggés nincs. A korábbi megbízó e korlátozás alól írásban felmentést adhat, ugyanakkor még ennek ellenére is etikai aggályokat vethet fel az új megbízás elfogadása. Ezen túlmenően: ha a megbízónak már van más ügyvédje, az ügyvéd a megbízást csak akkor vállalhatja, ha a korábbi megbízás megszűnését a megbízó igazolta, vagy a korábbi ügyvéd az együttes megbízáshoz hozzájárult (a Magyar Ügyvédi Kamara 8/1999. (III.22). MÜK Szabályzata az ügyvédi hivatás etikai szabályairól és elvárásairól, 6/4. d) pont). http://www.ugyvedkiss.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=50&Itemid=62

²⁴Így például: a terhelt annak ellenére tagadja a csoportosan elkövetett fegyveres rablásban való részvételét, hogy a videofelvételeken egyértelműen látszódik az arca, egybehangzóak a terhelt tanúvallomások, stb.

De iurisprudencia et iure publico

vártnál súlyosabb szankciót. A laikus többség ilyesfajta attitűdjeire azonban a védőnek nem lehet tekintettel lennie. Még az ilyen ügytípusok esetében is sokkal több érv szól a megbízás elfogadása, mint annak elutasítása mellett, így: 1. ha „országos ügyről” van szó, akkor a médiaszereplés – tetszik, nem tetszik – nagy reklámfelületet biztosít; 2. a szakma részéről is elismerést válthat ki a „lehetetlen” vállalása, hiszen az ügyön jogi szempontból nincs mit bukni; 3. a védő saját maga előtt is bizonyíthat azzal, ha mondjuk másodfokon akár minimális enyhítést is elér (a védelem részéről sikeresnek bizonyuló ítélet egyébként is relatív: általánosságban elmondható, hogy a felmentő ítéletek száma rendkívül csekély, a védői munka pozitívuma legtöbbször pusztán a büntetés neme és mértéke tekintetében realizálódik), stb.

A fentiekén túlmenően, vannak bizonyos – mára már sajnos „kihalófélben lévő” – etikai jellegű követelmények, amelyeket az ügyvédnek feltétlenül szem előtt kell tartania. Egyrészt azt, hogy valójában nem róla szól a büntetőeljárás, másrészt pedig azt, hogy – ahogy korábban is utaltam rá – hivatása a bírói, illetőleg ügyészi munkához hasonlóan közfunkció. Márpedig a bírónak és az ügyésznek sem áll szabadságában döntenie arról, hogy ítélkezzen, avagy vádat emeljen-e egy számára is kétséges, nehezen, vagy nem egyértelműen bizonyítható ügyben. A különbség csak annyi, hogy utóbbi személyeket „ex officio” kijelölik, az ügyvédnek pedig ki kell jelölnie magát erre a feladatra. A legkülönbélebb „presztízs-szempontokra” tehát csak másodlagos faktorként szabad tekinteni.

b) Nem tartom elfogadható magatartásnak azt sem, amikor a védő azért utasítja el a megbízást, mert nem hajlandó támogatni a terhelti beismerést, avagy a terhelti tagadást. Mindezek olyan jellegű, védtaktikai kérdések, amelyek latolgatása nem a megbízás elfogadásakor, hanem a tényleges ügyvitelkor esedékes. Ehelyütt tehát nem tudok egyetérteni Bolgár azon álláspontjával, amely a meghatalmazás visszautasításának kötelező okaként tünteti fel ezeket az eseteket arra való hivatkozással, hogy egy nyilvánvalóan hibás jogi álláspont vállalása könnyen „szakmai blamázhoz” vezethet.²⁵

Először is úgy vélem, hogy a terheltnek meg kell hagyni azon szabadságát, hogy a bűnösség elismerésével kapcsolatban önállóan döntsön, e tekintetben csak a jogi következményekkel kapcsolatban lehet tájékoztatni, de fenyegető hangnemben befolyásolni tilos. Ezenfelül: a terhelt érdeke előrébbvaló a védő jogi értelemben vett meggyőződésénél, az ügy megítélésével kapcsolatos intuíciónál, és minden egyéb olyan tényezőnél, amely bizonyos szubjektív ügyvédi szempontokat – fontossági alapon – a „védenc” érdekeinek érvényesülése fölé kíván helyezni. Egyébiránt pont az ilyen bizonytalan szituációk azok, amelyek „széppé”, kihívássá teszik az ügyvédi pályát, és amelyek egyben megkülönböztetik e hivatást a bírói, illetőleg ügyészi munkától.

Vegyük sorra az említett eseteket: 1. Ha a terhelt gyakorlatilag feleslegesen tagad, de e magatartásához következetesen ragaszkodik, akkor az ügyvéd feladata az lesz, hogy megtalálja azt az (akár egyetlen) enyhítő körülményt, amely a büntetés kiszabását befolyásolhatja. Ez is feladat, mi több, a legnehezebbek közé tartozik. 2. Ha a terhelt olyan bűncselekmény elkövetését vállalja magára, amelynek vonatkozásában a védői megérzés „ártatlanságot sugall”, avagy komoly kétségek merülnek fel a bűnösség bizonyíthatósága vonatkozásában, akkor a védőnek azt kell feladatának tekintenie, hogy függetlenítse magát a terhelti magatartástól és vállalja az ügyet annak reményében, hogy ő egymaga majd képes lesz tisztázni a helyzetet (pl. különböző bizonyítási indítványokkal, a bizonyítottság hiányára utaló következetes észrevételezésekkel, stb.).²⁶

c) A „lelkiismereti faktor” – mint visszatartó tényező – esetében úgy vélem, hogy az ügyvéd számára nem létezhet tiltott ügy, az ő szempontjából nem a megbízás elfogadása, hanem

²⁵Bolgár – Kárpáti – Traytler: i.m. 10. o.

²⁶A megbízás visszautasításának szintén nem lehet kötelező oka az, ha az ügyfél a védőnek ugyan bevallja a bűncselekmény elkövetését, de egyúttal olyan szándéknyilatkozatot tesz a védő számára, hogy a kihallgatásán nem kíván beismerő vallomást tenni. Ezen túlmenően csak akkor kell megtagadni a megbízást, ha a védenc nyilvánvalóan a jó erkölcsökbe ütköző, hovatovább törvényellenes védekezésre törekszik rábírnai az ügyvédet.

De iurisprudencia et iure publico

elutasítása az, ami ilyen esetekben morálisan megkérdőjelezhető magatartást jelent.²⁷ Kit kötelezzon ugyanis leginkább az ártatlanság véelme, ha nem az ügyvédet? Jóllehet, egy nagyobb tárgyi súlyú és médiavisszhanggal járó ügynél (pl. nagyszámú sértetti kört érintő sikkasztás) nyilván visszatartó erőt jelenthet a közvélemény értékítélete, ezt azonban a védőnek pusztán egyfajta prejudikáció veszélyével fenyegető, jogn kívüli jelenségnek kell tekintenie.²⁸ Ha az „élet elleni ügyekben” a társadalom és a média „gyilkost” kiált, akkor az ügyvéd – és az eljáró hatóságok szempontjából – csak egy olyan személyről lehet szó, akit emberölés elkövetésével hoznak összefüggésbe. Summa summarum, úgy vélem, hogy mindezen szubjektumok nem tántoríthatják el az ügyvédet a megbízás elfogadásától.²⁹

„Amikor az ügyvéd a védői megbízást elfogadja, még nem tehet különbséget bűnös és ártatlan között, az »in dubio pro reo« gyakran idézett elve értelmében, melyről azt oktatják, hogy legalábbis szokásjogilag biztosított”³⁰ – írja Schuppich. A magam részéről egyetértek jelen gondolatmenettel, ugyanakkor megjegyezném, hogy a védő a megbízás létrejötte után is csak szakmai megfontolásból tulajdoníthat jelentőséget az ártatlanság, illetőleg bűnösség kérdésének. Rendkívül aggályos megoldásnak tartom azt, amikor a védő a védenca bűnösségéről meggyőződve a megbízás aláírását követően mondja fel a kettejük közötti megállapodást, s mindezt a már említett morális okokra való hivatkozással. A védő érzelmi viszonyulása csak az adott bűncselekmény, nem pedig a terhelt vonatkozásában lehet releváns. Ezen körülményekről azonban a meghatalmazás aláírásakor már tudnia kell, vagy legalábbis személyes tapasztalatai és intuíciói segítséget kell, hogy nyújtsanak számára ezek megítélése vonatkozásában. Ha úgy érzi, hogy lelkiismereti okokból nem képes az átlagos ügyvitelre, akkor erre ekkor és csak ekkor – legfeljebb a meghatalmazás aláírásáig – hivatkozhat, egyúttal fel kell ajánlania ügyfelének más védő megbízásának lehetőségét. Az ún. „lelkiismereti faktor” tehát „végszükség esetén” csakis a megbízás elfogadásának visszautasítási, nem pedig felmondási oka lehet. A védő a megbízás elfogadásával ugyanis már nemcsak a terheltért, de saját magáért is gondossági kötelmen alapuló felelősséget vállal. Ennél fogva „száraz bürokratává” kell transzformálnia, a személyes jellegű, emocionális tényezőket a további munkafolyamatokból teljes mértékben ki kell zárnia.

²⁷„Mi történik, ha az ügyféllel való elbeszélgetésből, az általa nyújtott tájékoztatásból egyértelműen kiderül, hogy az ellene emelt vád jogos és elítélését nem lehet elkerülni? Hogyan védjünk egy olyan embert, aki jogellenes cselekményt, sokszor borzasztó büntetést követett el, akinek bűnéről meg vagyunk győződve, megbüntetését saját magunk is indokoltnak kell, hogy találjuk? Ez az a kérdés, amit az ügyvédeknek minduntalan feltesznek. Nos, védhetjük! Először is azért, mert az ügyvéd joga és kötelessége, hogy megbízójának ártatlanságában higgyen, ameddig csak lehetséges. Nem hivatásbeli kötelessége, hogy a vádlott felett ítélkezzen.” Schuppich: i. m. 930. o.

²⁸A kontinentális jogrendszerek egyébiránt nem is engedik meg azt, hogy „a közvélekedés behatoljon az igazságszolgáltatásba; ez az oka annak, hogy az európai eljárási jogok ellenálltak a »tisztá« esküdtszéki rendszer meghonosításának {...} A politika és a közvélekedés kizárását szolgálja egyébként az is, hogy a rendes igazságszolgáltatás szereplői a kontinensen (szemben az USA gyakorlatával) kinevezett tisztségviselők, nem választás útján nyerik el tisztségüket.” Bárd Károly: *A büntető eljárási törvény tervezete az európai jogfejlesztésben*. In *Jogtudományi Közöny*, 1998/4. szám, 122. o.

²⁹„Volt idő {...}, amikor egyes ügyvédek nem vállalták a népbíróság előtt háborús vagy népellenes bűntettekkel vádoltak védelmét {...} Attól az ügyvédtől, aki személyesen és közvetlenül ment keresztül a fasizmus borzalmain, nem lehetett megkívánni, hogy lelkiismeretesen lássa el pl. egy csendőr védelmét.” Bolgár – Kárpáti – Traytler: i. m. 9. o.

³⁰Schuppich: i.m. 929. o.

De iurisprudencia et iure publico

VII. A meghatalmazott védő felvilágosítási kötelezettségének teljesítésével kapcsolatos elvárások a megbízás elfogadása esetén. Az ominózus „első beszélgetés” keretében adott védői állásfoglalás tartalma és kerete

Komoly elméleti felkészültséget és gyakorlatiasságot igényel a védő részéről az, hogy megfelelő válaszokat tudjon adni a „Mi várható Ügyvéd Úr?” oly „rettegett” kérdésére.³¹ Természetesen érthető, hogy a megbízó megnyugtató, valaminek az elérésével kecsegtető választ vár. Ez az a „pont” azonban, ahol „észnel kell lenni”: 1. ha minden jel a marasztaló ítélet mellett szól, akkor az ügyvédnek még a terhelt tagadása ellenére is közölnie kell minden érdekelttel, hogy a felmentő ítélet lehetősége kizárt; 2. ha a védő számára (még) nem állnak rendelkezésre a bűnösséget alátámasztó bizonyítékok, avagy azok álláspontja szerint nem lehetnek alkalmasak a büntetőjogi felelősség megállapítására, akkor is minimálisan ki kell fejeznie azt, hogy nem ő dönt, ezért nem áll módjában konkrét választ adni az ügy végkimenetelével kapcsolatban. (Ezen túlmenően: nem kérkedhet korábbi eredményeivel, nem keltheti azt a látszatot, mintha az eljáró hatóságok befolyásolására lenne képes, nem tehet ígéretet – a felelősség megállapítására egyébként teljességgel alkalmas tényállás esetén – felmentő, illetőleg törvényileg lehetetlen szankció tartalmú ítélet elérésére.)

A magam részéről ebben a tekintetben azt tartom helyesnek, ha a védő 1. csakis az ügyvédi törvényben előírt kötelezettségek teljesítésére vállal kötelezettséget, tehát arra, hogy lelkiismeretesen, gondosan és jogszerűen jár el (tehát „minden lehetséges követ megmozgat”); 2. az objektivitás mércéjének és személyes tapasztalatai alapján megfelelőnek vélt felvilágosítást ad az ügy lehetséges eredménye(i) vonatkozásában – nyilvánvalóan többféle alternatíva alapulvételével.

A védő felvilágosítási kötelezettsége ugyanakkor nem állhat az adott bűncselekményre vonatkozó büntetési tételkeret pusztá felvázolásából, annál többre van szükség: személyre szabott, „előzetes döntést” is hoznia kell, amelyet a terhelt tudtára kell adnia és annak jelentőségét meg is kell magyaráznia.³² Ilyen szempontból tehát egyetértek azzal az általánosan elterjedt véleménnyel, amely szerint az ügyvéd az ügy „első bírója”. Nem tartom ugyanakkor sem szükségesnek, sem lehetségesnek azt, hogy az ügyvéd a bizonyítási eljárás teljes menetére kiterjedő, összefoglaló jellegű felvilágosítást adjon. A jogi állásfoglalás keretében meghozott „előzetes védői döntés” tartalmi komplexitása ugyanis több tényezőtől függ, így: 1. az eljárási szaktól, 2. a terhelt tájékoztatási metódusától (ami elsősorban „bizalomfüggő”), valamint 3. a terheltnek a bűncselekmény elkövetésével kapcsolatos álláspontjától.

Ami az 1. pontot illeti, egyáltalán nem mindegy, hogy a védő a nyomozati, a vád, avagy a bírói szakban kapcsolódik-e be az eljárásba. Nyilván konkrétabb válaszokat tud adni megbízójának akkor, ha az ügy már a vége felé jár (pl. a bírósági szakban is megtörténtek a tanúkihallgatások). Más kérdés, hogy az eljárás vége felé már egyben szűkül is a mozgástere a védelmi taktika meghatározása tekintetében.

A 2. pontban említett bizalmi viszony kikristályosodására, a valóságos tényállás védő előtti feltárására legtöbbször akkor van „sansz”, ha a terhelt már eleve, és pedig kifejezetten bizalommal közelít az ügyvédhez. Ez nyilván akkor valószínűbb, ha baráti, rokon szálak, vagy valamilyen közös ismerős köti össze a feleket. A terhelti bizalom egyébként idegen ügyfelek esetében is sok mindentől kikövetkeztethető, például a „négy szemközti” beismerésből, a kikötött megbízási díj azonnali elfogadásából és megfizetéséből, stb. Az ügyvéd azonban meggyőződésem szerint nem törekedhet az egyébként szemmel láthatólag „két lépés távolságot megtartó”, vitatkozó, egyszóval bizalmatlan személy szimpátiájának megnyerésére. Ilyenkor neki is „száraznak, hűvösnek” kell

³¹Minden megbízó más és más jellegű védői hozzáállást igényel, az ügyvédnek azonban sohasem szabad alkalmazkodnia a különféle személyes elvárásokhoz.

³²Úgy vélem, e kötelezettség – annak etikai természetéből fakadóan – akkor is fennáll, ha a megbízás létrejötté még kétséges.

maradnia, tulajdonképpen azt is mondhatnánk, hogy az ügyvédi karakternek a terhelt személyiségéhez kell igazodnia az eljárás ezen fázisában. A védő nem keltheti azt a látszatot, mintha rá akarná tukmálni magát az ügyre, ez ugyanis egyrészt sérti hivatásának méltóságát, másrészt egyébként is csak „elhajtja” a megbízót egy másik kollégához. Összegezve tehát, a bizalom fontos, de arra a védő csakis a tetteivel, nem pedig simulékony fellépésével szolgálhat rá.

A 3. pontban említett tényező – tehát a terheltnek a bűncselekmény elkövetésével kapcsolatos álláspontja – esetében lényegében azt kell vizsgálni, hogy a terhelt a) beismerésben, b) részleges beismerésben, avagy c) tagadásban van-e. Noha a védői taktikára vonatkozó kérdéseket egy későbbi fejezet részben [*Utalás más írásra. Szerk.*] tárgyalom, azért előrebocsátanám, hogy az említett szempontok egyáltalán nem mellékesek a védő felvilágosítási kötelezettségével kapcsolatban sem. Ha ugyanis a terhelt a védőnek is tagadja az adott bűncselekmény(ek) elkövetését, akkor a jogi tájékoztatásnak ki kell terjednie a fél tagadásával szemben esetlegesen rendelkezésre álló, bizonyított vagy bizonyítható adatokra, ennek keretében meg kell kísérelni a fél meggyőzését arról, hogy az ilyen adatok további tagadása célszerűtlen, emiatt indokoltabb a beismerő vallomás.³³ A védőnek ezen túlmenően egyébként is minden esetben fel kell hívnia a jogkereső figyelmét arra, hogy a beismerő vallomás nyomatékos enyhítő körülmény. A továbbiakban azonban mást nem tehet, nem alkalmazhat „pszichológiai hadviselést” a beismerésre való rábírás vonatkozásában.³⁴

Ha a meghatalmazásra az első gyanúsított kihallgatás előtt kerül sor,³⁵ tulajdonképpen azt is mondhatjuk, hogy a védő lesz az ügy „első bírója”, melynek keretében 1. rögzíti a tényállást (tényvázlatot vesz fel), 2. pillanatok alatt „végigzongorázza” az eljárást, melynek során egyben tájékoztatnia is kell a terheltet a szóba jöhető jogkövetkezményekről (pl. bűncselekmény büntetési tétele, közvetítői eljárásra utalás lehetősége, stb.).

A tényvázlat felvétele nem ok nélkül kötelező, hiszen az alábbiakat rögzíti: 1. az ügyfél által az ügygel kapcsolatban előadottakat, amelyek kiindulási alapként szolgálhatnak a védekezési stratégia kidolgozásához, 2. a terhelt személyi adatait, amelyből számos következtetést lehet levonni a büntetés kiszabása során „elővehető” enyhítő körülmények vonatkozásában, 3. az ügyvédi megbízási díj összegére és megfizetésére vonatkozó adatokat.

A tényvázlatot mindkét félnek alá kell írnia és dátummal kell ellátni. Mindennek ismeretében a védő diagnosztizálja³⁶ az esetet, amiben nyilván benne rejlik a tévedés lehetősége is (ugyanakkor az sem kizárt, hogy a nyomozó hatóság, vagy az ügyészség téved a cselekmény minősítése vonatkozásában). A lényegét végtére is abban látom, hogy minden olyan körülmény alapján adható diagnózis, amelyre a törvény (Btk., Be.) egyértelmű rendelkezése alkalmazható.

³³A védőnek – a rendelkezésre álló bizonyítékok ismeretében – tájékoztatnia kell az ügyfelét arról, hogy 1. amennyiben tagad, akkor súlyosabb fokú marasztaló ítélet várható és arról is, hogy 2. ebben a körben milyen tényezők mentén lehetséges a büntetés mértékének csökkentése. Tegyük fel, hogy egy előzetes letartóztatásban lévő terhelt szülője felkeresi X ügyvédet, átadja neki az ügy iratait és kifejezi meghatalmazásra irányuló szándékát. A vádiratban megjelölt bizonyítási eszközök (pl. kamerafelvétel), a tanúvallomások (pl. a bolti eladó által adott egyértelmű személyleírás) egyaránt arra utalnak, hogy felmentésről szó sem lehet. A védőnek ilyenkor kötelessége tájékoztatnia mind a megbízót, mind a terheltet arról, hogy végrehajtandó büntetés várható.

³⁴Ezzel némileg ellentétes álláspontra helyezkedik Hegyháti, aki nagyobb jelentőséget tulajdonít a védő pszichikai ráhatásának a beismeréssel kapcsolatban. Szerinte „a védencet olykor a szégyenérzet tartja vissza attól, hogy az általa elkövetett jogsértés következményeinek a felismerését {...} feltárja, hogy lelkiületét a teljes büntudat megnyilatkozásával mások előtt megmutassa.” Hegyháti István – Révai Tibor: *Jogi képviselő és védelem*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1964. 296. o.

³⁵A védők ilyenkor általában azt tanácsolják, hogy amíg ők maguk sem ismerik az ügyiratokat, addig a terhelt ne tegyen vallomást. Csak a védői iratbetekintés után lehetséges ugyanis a védekezés módjának meghatározása. Müller, Joachim: *Der Verteidiger im Strafverfahren*. <http://www.sichtermannpp.de/content/media/PDF-Dateien/HP%20-%20Strafrecht%20-%20Der%20Verteidiger%20im%20Strafverfahren.pdf>

³⁶Bolgár – Kárpáti - Traytler: i. m. 12. o.

De iurisprudencia et iure publico

A prognózis³⁷ már mást jelent: ez ugyanis személyre szabott prejudikációja a védőnek, amelyben nem a megkérdőjelezhetetlen törvényi szabályokról, hanem a büntetéskezelt gyakorlatról, az eljárás várható tartamáról, illetőleg minden egyéb olyan tényezőről ad felvilágosítást, ami kizárólag az általános és helyben szokásos gyakorlat velejárójának tekintendő. Egy székesfehérvári ügyvéd nyilvánvalóan jobban ismeri a helyi rendőrkapitányság, ügyészség, avagy bíróság működésével kapcsolatos tendenciákat, mint egy budapesti kolléga. A védő egyúttal megfogalmazza véleményét az eljárás várható eredménye vonatkozásában is, de erre csak akkor vállalkozzék, ha azt védence kifejezetten igényli. Ennek hiányában jobb elkerülni az eljárás konkrét eredményére utaló ígéreteket, vagy biztosnak tűnő állásfoglalásokat. Az ügyvéd „improvizációs készsége” persze ilyenkor is fontos, de – ahogy korábban már említettem – mindössze a szakszerű és lelkiismeretes munkavégzésre tehet ígéretet.

VIII. Az ügyvédi megbízás megszűnése

Az Ütv. 24. § (5) bek. alapján az ügyvédi megbízás megszűnik a megbízás teljesítésével, az ügyvéd vagy a megbízó halálával, a megbízó jogutód nélküli megszűnésével, illetőleg az ügyvéd kamarai tagságának megszűnésével. Ezen túlmenően az Ütv. külön szabályozza a felmondás lehetőségét is, melynek során egyik felet sem terheli indokolási kötelezettség. Ami viszont különböző a felek felmondási jogának szabályozása tekintetében, hogy a védőt a megbízó értesítésétől számított 15 napon át köti a felmondási idő, amelynek alapján ezen időtartam alatt még köteles az ügyfele érdekében eljárni. Ehhez képest viszont a megbízó bármikor, azonnali hatállyal megszüntetheti a jogviszonyt /Ütv. 24. § (1)-(2) bek./. Jelen fejezetrészben a felmondáshoz vezető okok igényelnek többletmagyarázatot.

VIII.1. A megbízás felmondása a védő részéről

Ehelyütt lényegében ugyanazon okokat lehet felsorolni, mint amelyekről a megbízás visszautasításának okai között is szó esett, ugyanakkor azokat ebben az esetben ki is kell egészítenem három fontos jelenséggel. Az egyik a „kezelhetetlen védenc” esete, amikor a terhelt szándékosan szabotálja az ügyvéd által adott iránymutatásokat (pl. a tárgyaláson a védői figyelmeztetés ellenére provokatív magatartást tanúsít; az adott ügyvel kapcsolatosan valamilyen, az igazságszolgáltatás rendje elleni bűncselekmény elkövetésére készül, vagy arra törekszik, hogy erre a védőjét rábírja, stb.).

A másik gyakori jelenség az, amikor a védő időhiány miatt képtelen a védelem ellátásához szükséges munkaráfordításokat elvégezni és egyszerűen „visszadobja” az ügyet. Ilyen esetben – és csak ekkor – nézetem szerint vissza kell térítenie a teljes megbízási díjat, függetlenül attól, hogy az eljárás mely szakaszában kerül sor e jogi aktusra.

A harmadik esetben azt az esetet emelném ki, amelyet maga a Be. is citál: a 44. § (4) bek. értelmében a védő csak akkor járhat el több terhelt érdekében, ha azok érdekei nem ellentétesek.³⁸ Ha ennek a minimális lehetősége is fennáll, a megbízást azonnal fel kell mondani, ami ugyanis az egyik terheltnek mentő, az a másikkal súlyosító körülmény jelen szituációban. Ez a szabály tehát lényegében a szabad ügyvédválasztás, illetőleg ügyvállalás korlátjának is tekinthető.³⁹ Mindazonáltal megjegyzendő az is, hogy a nemzetközi szabályozás egyre kevésbé tolerálja az ún. „többes védelmet”.⁴⁰

³⁷Bolgár – Kárpáti - Traytler: i. m. 12. o.

³⁸Ha mégis ilyen védő jár el az ügyben, a bíróság olyan személy részvétele nélkül tartja meg a tárgyalást, akinek a részvétele kötelező (BJD 8277. sz., BH 1989/173. sz. jogeset) Fenyvesi: *A védőügyvéd*: i.m. 154. o.

³⁹mindez értelemszerűen a kirendelt védőre is irányadó

⁴⁰Fenyvesi: i.m. 154. o.

De iurisprudencia et iure publico

VIII.2. A megbízás felmondása a terhelt részéről. Felelősségi szabályok a védői tevékenység vonatkozásában

A Be. 47. § (4) bek. alapján a terhelt a meghatalmazást mind az általa, mind a más által meghatalmazott védőtől megvonhatja. Jelen kérdéskör egyébiránt az ügyvédi pálya egyik legkényesebb problémája, amelynek gyakori kiváltó oka a megbízó elégedetlensége. „Az biztos, hogy a megbízás megvonása nem szokott jólesni az ügyvédnek” – írja Bolgár.⁴¹ Okai között szerepelhet többek között a védőnek az eljárási cselekményekről való rendszeresebb távolmaradása (pl. állandó jelleggel az ügyvédjelöltjét, vagy alkalmazott ügyvédjét küldi el maga helyett a kihallgatásokra, illetőleg a tárgyalásokra anélkül, hogy erről az ügyfelét tájékoztatná), de ugyanígy jelen okok között szerepelhetnek az ügyvédi munkamódszerekkel kapcsolatos aggályok, a védői passzivitás, a fogva lévő terhelttel való késedelmes kapcsolatfelvétel, az ügyféllel való „flegma” bánásmód, a kedvezőtlen elsőfokú ítélet, stb.

Akármelyik esetről is legyen szó, a megbízó szándékát a lehető legnagyobb higgadtsággal kell tudomásul venni. Az ügyvéd nem „piaci árus”, s ha az ügyben lelkiismeretesen járt el, nincs oka szégyenkezni a kollégák előtt sem. Természetesen már más a helyzet akkor, ha a megbízás megvonására valamilyen nyilvánvalóan súlyos szakmai hiba vezet (pl. a védő elmulasztja a fellebbezési határidőt). Az ilyen fajsúlyú hibák esetében természetesen óhatatlanul felmerül az ügyvédi felelősség kérdése, s ebben a tekintetben az Ütv. 69. § (3) bek. az alábbi „kisegítő szabályt alkalmazza”: a kárt okozó ügyvéd – mögöttes felelősségének érintése nélkül – az ügyvédi irodával együtt is perelhető.

A megbízás megvonása általában egyúttal azt is jelenti, hogy új ügyvéd meghatalmazására kerül sor. Ez az új védőnek még inkább „presztízskérdést” jelent, hiszen valamiért „többet, jobbat” várnak tőle. A megfelelési kényszer azért is nagyobb ilyenkor, mert eddigre már világossá vált, hogy a megbízó „nem rest” ügyvédet váltani, ha annak munkájával elégedetlen. Az új ügyvéd azonban „nem ugrálhat örömeiben” azért, mert kollégájánál alkalmasabbnak találják a feladatra. Minden körülmények között kritikusnak kell lenni az ilyen megbízói magatartással szemben, ugyanis bárkinek „a nyaka köré lehet tekerni a kötelet”.⁴² Ugyanitt megjegyezném, hogy az új meghatalmazott védőnek ilyenkor illő felvennie a kapcsolatot a korábbi ügyvéddel, s ebben a vonatkozásban az is elvárható, hogy kikérje utóbbi véleményét az ügyről és a terhelt személyéről. Ugyanígy köteles az új védő közölni annak tényét, hogy aligha tud jobb eredményt elérni az elődjénél, illetőleg azt is, hogy elődje az adott szituáció(k)ban nem hibázott. A szakma tekintélyének megőrzése messzemenőig elsőbbséget élvez az egyéni ambícióknál. Tapasztalataim szerint az ilyen alapelveket sajnos nem mindig tartják szem előtt egyes kollégák.

A legkellemetlenebb jelenség kétségtelenül az, amikor az ügyvéd az eljáró hatóságtól tudja meg, hogy meghatalmazója megvonta tőle a megbízást. Ezt a védő sok esetben igazi „blamázként” éli meg, és úgy érzi, hogy a hatóságok részéről eljáró (általában szintén jogvédett) kollégák részére valamiféle mentő magyarázatot kell adnia. Nos, úgy vélem, hogy az effajta mentegetőzés felesleges, kivéve akkor, ha valamiféle – már korábban említett – súlyosabb szakmai hiba történik (pl. a védő szabályszerű idézés ellenére nem jelenik a kihallgatáson, stb.). Egyébiránt igenis létezik egyfajta „jogász cinkosság” a maximalista megbízóval szemben, sokszor maga a kihallgató tiszt, az ügyész, vagy a bíró sem lenne a védő helyében. Jogászberkekben világos ugyanis, hogy az ügyvéd számára legtöbbször valójában a terhelt az „igazi ellenfél”, és ugyanígy, a terhelt számára is a védő az, akin eredménytelenség esetén „csattanhat az ostor”.

⁴¹Bolgár – Kárpáti – Traytler: i.m. 14. o.

⁴²„Régen, ügyvédi szokás volt ilyenkor az előbbi ügyvéd hozzájárulását kikérni; a hozzájárulás viszont mindig honoráriumhoz volt kötve.” Bolgár – Kárpáti – Traytler: i.m. 15. o.

Braun Zsolt Zoltán *kiemelt főreferens,*
Belügyminisztérium
Szabályozási Főosztály

A Magyar Diplomáciai Szervezetrendszer I. Hunyadi Mátyás uralkodásától a kiegyezés koráig

„A levéltárak porában és a múzeumok csendjében is az élő embert kell keresni.”
(Martin Bloch)

I. A diplomácia fogalma

Az emberiség története során az egyének és a társadalmak mindig is szoros, vagy kevésbé élénk kapcsolatot tartottak fenn egymással. A történelem előtti időkben az emberek közötti személyes és vagyoni kapcsolatok a primitív körülmények miatt csak egy földrajzilag jól körülhatárolható, szűk körön belül léteztek, ahol az adott közösség által kialakított szabályok az élet minden területét lefedték. A társadalmi és gazdasági fejlődés egy bizonyos fokán ezek a közösségek elsősorban az életteret jelentő földrajzi területek, vadászmezők elhatárolása okán háborús, vagy békés céllal már kapcsolatokat létesítettek a szomszéd törzsszel, nemzetséggel. A kapcsolatok viszonylagos állandóságát ettől kezdve a törzs, vagy nemzetség hírvivője, vagy küldöttének személye testesítette meg, aki híreket továbbított, meghívásokat adott át a különböző ünnepségekre és gyűlésekre, de fontos szerep jutott neki a viták békés rendezésében, vagy a háborúk békés lezárásában is. Személyét ekkor még vallásos, babonás mítoszok védték.¹ Őket nevezhetjük a történelem előtti idők „diplomáinak”. Egyet lehet érteni Csekonic Iván megállapításával: „A diplomácia tulajdonképpen olyan régi, mint maga az emberiség”.²

„A diplomácia is azon emberi tevékenységek közé tartozik, amelyeket előbb műveltek, s csak később neveztek nevén”.³ A diplomácia kifejezés a görög „diploun” szóból eredeztethető, mely az összehajt kifejezést jelölte. A „diploma” a Római Birodalom útlevelét, az összehajtott fémlapra pecsételt iratot jelentette, mely kifejezést később már a különböző kiváltságokat tartalmazó egyezményekre is alkalmazták.⁴ A diplomáciai kapcsolatok azonban lassú fejlődéssel jutottak el a napjainkban meglévő fejlettségi szintig, ahol már a következő meghatározással jellemezhetjük korunk diplomáciáját: „Az államnak az a tevékenysége, mellyel külpolitikai céljainak megvalósítása érdekében állandó hivatalos kapcsolatot tart fenn más államokkal, illetve amellyel védi az állam, az állampolgárok és jogi személyek

¹ Erről a korszakról bővebben: Ustor Endre: *A diplomáciai kapcsolatok joga*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp., 1965. 60–63. o.

² Csekonic Iván: *A diplomácia alapfogalmai*. In Mártonffy Károly (szerk.): *Közigazgatásunk nemzetközi kapcsolatai (A VI. közigazgatási továbbképző tanfolyam előadásai)*. Állami Kiadó, Bp., 1941. 8. o. (A továbbiakban: Csekonic 1941.)

³ Farkas László: *Diplomácia*. In Korunk, XXIX. évf., 1970/11. szám. 1763. o.

⁴ A szó eredetéről beszámol Kincses László: *Diplomáciatörténet*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Bp., 2005. 21. o. Ettől kissé eltérő eredetről ír: Zorin, Valerian Alexandrovich: *Osznovi Diplomaticseszkoj Szlužsbi*. IMO, Moszkva, 1964. művének 12. oldalán, amelyben a diploma szót azonosította azzal az ókori Rómában kiállított ajánló-, vagy megbízólevéllel, amelyet a szenátus adott a tartományokba, vagy a birodalmon kívülre küldött hivatalos személyeknek. A római korban azonban ismerték a diploma honestae missionis kifejezést is, mely okmányt az elbocsátott katonák kaptak és ebben házasságkötési joggal ruházták fel őket (A szerző megjegyzése).

De iurisprudentia et iure publico

jogait és érdekeit külföldön”.⁵ A magyar diplomácia szervezetrendszerének ismertetését annál a XV. századnál kezdem meg, amely korban máig ható változások történtek a diplomácia világában: megjelent és egy évszázad alatt kialakult az állandó diplomáciai képviseltek rendszere. Röviden érdemes ezért felidézni az új intézményrendszer kialakulásának okait.

II. Az állandó diplomáciai követségek kialakulása

A XV. századig a diplomáciai feladatok ellátását alkalmi követségek végezték. A feudális széttagoltság azonban akadályozta a szabad közlekedést és a fejletlen úthálózat sem kedvezett a diplomáciai érintkezéseknek. A korabeli útviszonyokra Európában jellemző volt, hogy az utak sokszor csak a keréknyomok alapján voltak beazonosíthatóak. A rossz útviszonyok miatt gyalogosan napi 25-40 kilométert, míg lóval átlagosan 50-70 kilométert lehetett megtenni. A tengereken a XIII. századig használatos kereskedelmi hajóval, a koggéval, óránként 13 kilométert lehetett utazni, majd az ezt követő időszakban megjelenő karavella már az óránkénti 20 kilométert is el tudta érni. A folyami hajózásban, amennyiben az nem az árral szemben haladt, az óránkénti 7 kilométer volt az átlagos sebesség. Az adatok alapján nem meglepő, hogy III. Edward angol király hat fős követsége, mely 1346. március 25-én indult Londonból, csak 1346. április 29-én érkezett meg Visegrádra, I. Lajos magyar király udvarába. Az utazás költségei sem voltak alacsonyok, hiszen az hivatalosan 7200 dénár volt (ez 240 aranyforintnak felelt meg), míg az I. Lajosnak küldött ajándék 3200 dénárt ért.⁶

A későbbi századokban, amikor már kialakulnak az állandó követségek, az információáramlást továbbiakban is akadályozták a sokszor hatalmas távolságok, London és Konstantinápoly között egy levélváltás minimum három hónapig tartott. Ekkorra már azonban a különböző országokban levő követek egymás között megosztották a küldő államokból érkező levelek tartalmát és így képet alkothattak a küldő állam aktuális külpolitikai céljairól, valamint az érkező utasítások már inkább általános elveket mondtak ki, melyek érvényesítésének módszereit a helyszínen tartózkodó követre bízta.⁷

A XV. és a XVI. században a technikai fejlődés a kereskedelmi kapcsolatok intenzívebbé válása, valamint az európai nagyhatalmak növekvő súlya következtében a nemzetközi politikai események egyre erőteljesebben hatottak minden ország életére. Az államoknak ezért szükségük volt folyamatos értesüléseket szerezni arról, hogy mi történik a közeli, vagy éppen távoli országokban, milyen válaszingedményeket, reakciókat válthatnak ki politikai döntéseik. Az államok felismerték, hogy a pontos és részletes információk elősegítik érdekeik megvédését, biztosítását. Az alkalmi követségek rendszere azonban az új feladatokra már nem volt alkalmas. Az ad hoc követek általában csak egy adott, az írásbeli meghatalmazásban szereplő feladatot végeztek el, tevékenységük szóbeliségre szorítkozott és küldetésük teljesítése után visszatértek a küldő államba. Az utazásokkal járó veszélyek és költségek egy új rendszer kiépítése irányába hatottak.⁸

Az új rendszer, melynek megjelenése az említett századokban fokozatosan történt meg és ami az új követelményeknek is meg tudott felelni, az állandó diplomáciai képviseltek rendszere

⁵ A meghatározás megtalálható az Akadémiai Kislexikon 1989. 428. oldalán. Idézi: Nagy Lilla: *Evolúció a diplomáciában?* http://www.freeweb.hu/sziszt/nagy_gedeon.doc (2013. október 28.)

⁶ Egy tengeri hajóbérlés elérte a 120 dénárt, egy ló ára 300-500 dénár között mozgott, míg egy éjszakai szállásért 9-27 dénárt fizetett az utazó a XIV. század közepén. Bővebben: Homonnai Sarolta: „...*eundo in nuncium regis versus regem Hungariae...*”. In Aetas, XIV. évf. 1999/3. szám. http://www.aetas.hu/1999_3/99-3-4.htm (2013. október 28.)

⁷ A XVII. század elején a konstantinápolyi és a hágai angol követek, valamint a velencei angol rezidens is egymás között terjesztették a központból kapott leveleket. Erről tudósít: Kellner Anikó: *A tökéletes követ- elmélet és gyakorlat a kora újkori politikai kultúra tükrében*. In Korall VI. évfolyam 2006/23. szám. 103. o. (A továbbiakban: Kellner 2006.)

⁸ Velence 1496 februárjában két kereskedőt küldött Londonba, akik ellátták a városállam diplomáciai képviseltek. Megbízásukat az alábbiakkal indokolták: „mert oda az út hosszú és veszélyes”. Idézi: Csekonics 1941: 9. o.

De iurisprudentia et iure publico

volt, mely mellett természetesen tovább élt még az alkalmi követek intézménye is. Azt azonban napjainkban sem tudjuk pontosan, hogy hol és mikor alakult meg az első állandó követség.⁹ A történelemtudományi kutatások több lehetséges időpontot is megjelölnek, van olyan álláspont, mely szerint Luxemburgi Zsigmond magyar király (későbbi német-római császár) és Milánó városállam küldött kölcsönösen egymás udvarához állandó követet 1425-1432 között. Van azonban olyan kutatási eredmény is, mely Milánó és Firenze között 1450-ben kölcsönösen létesített követségeket tekinti az első állandó képviselőnek. A korábbi időkben voltak olyan tudományos álláspontok is, hogy az első állandó képviselők megalakítása XI. Lajos francia király nevéhez fűződik, aki a londoni és a burgundi udvarban állandó követeket tartott.¹⁰ Az állandó követségek rendszere ezt követően viszonylag gyorsan, egy évszázad alatt elterjedt, igaz, a nemzetközi politikai események miatt a fénykorát élő Oszmán Birodalomba Anglia például csak 1578-ban tudott állandó képviselőt létrehozni, és több mint huszonöt év telt el, amikor 1607 júliusában megérkezik az első török követ a londoni udvarba.¹¹ Az alkalmi és állandó követségekből álló rendszer eleinte nem mindenhol keltett egyhangú lelkesedést, Bernard du Rosier 1436-ban megjelent *Ambaxiator Brevilogus* című művében azt ajánlotta, hogy a fejedelmek az udvarukba érkező követektől szabaduljanak meg, mert azok hivatalukat titkok megszerzésére használják.¹² II. Lajos magyar király is az 1525. évi IV. törvénycikkének 3. §-ban a császári és a velencei követ országból történő kiküldését hirdeti ki.

III. A középkori Magyar Királyság diplomáciája

Hazánk diplomáciatörténete szorosan kötődött az adott kor történelmi eseményeihez. Az Árpád-házi és az őket követő királyok a XV. századig a kor hagyományainak és gyakorlatának megfelelően alkalmi követeket küldtek és fogadtak, majd Luxemburgi Zsigmond már állandó követet küldött Milánóba. Az első, hazánk történetében kiemelkedő jelentőségű nemzetközi diplomáciai találkozóra pár évtizeddel a honfoglalást követően került sor. I. (Nagy) Ottó német-római császár uralkodása alatt, 973. március 23-án, a quedlinburgi birodalmi gyűlésen a bizánci, bolgár, dán, lengyel és cseh küldöttség mellett már ott találjuk Géza fejedelem küldöttségét is, ahol a krónikák szerint tizenkét méltóság képviselte hazánkat és egyben véglegesen lezárta a kalandozások korát.¹³ Az ezt követő évszázadokban a Magyar Királyság a középkori Európa egyik jelentős hatalmává fejlődött, melyet a kor gyakorlatának megfelelő dinasztikus királyi házasságok kötése révén meg is erősítettek királyaink. A királyság nemzetközi tekintélye élénk diplomáciai kapcsolatokat is eredményezett. Nemcsak a környező államokkal voltak diplomáciai érintkezések, de még a távoli angol királyság uralkodói és követei is fontosnak tartották a magyar udvarral történő jó kapcsolat fenntartását. Olyan világtörténelmi jelentőségű eseményekben is szerepet játszott a magyar–angol kapcsolat, mint a keresztes háborúk időszaka. Az angol király III. Béla uralkodónktól diplomáciai levélben kérte, hogy keresztes hadai élelmet kapjanak és szabadon átvonulhassanak hazánk területén az 1189ben, és a kérésnek a magyar király eleget is tett.¹⁴ Anjou-házbéli királyunk, Károly Róbert uralkodása alatt a térség egyik legnagyobb és következményeiben is távolra mutató diplomáciai eseménye lett Visegrád. 1335ben itt látta

⁹ „Az állandó követségek keletkezésének sem idejét, sem módját pontosan meg nem határozhatjuk, mert a hány író ezzel a tárggyal foglalkozott, körülbelül annyifelé ágaznak el a nézetek is.” – mondja: Dr. Csarada János: *A tételes nemzetközi jog rendszere*. Politzer Zsigmond és fia, Bp., 1901. 200. o. (továbbiakban: Csarada 1901.)

¹⁰ Ezt a nézőpontot mutatja be Csarada 1901: 200. o.

¹¹ Erről bővebben: Várkonyi Gábor: *A konstantinápolyi angol politika a tizenöt éves háború időszakában*. In Actas XV. évf. 2000/4. szám. 3. és 7. o. <http://www.terebess.hu/keletkultinfo/edward.html> (2010. október 03.)

¹² Kellner 2006: 87. o.

¹³ Székely György: *A német-római császárság kezdetei és az itáliai városok*. In Klaniczay Gábor (szerk.) *Európa ezer éve I.* kötet. Osiris Kiadó, Bp., 2005. 261. o.

¹⁴ Kurucz György: *Érdekek és elítélések*. In Századok CXXIX. évf. 1995/II. szám. 255–256. o.

De iurisprudentia et iure publico

vendégül a magyar királyi udvar Luxemburgi János cseh és III. Kázmér lengyel királyt. Nemcsak kereskedelmi megállapodások megkötésére került sor, hanem Károly Róbert azt is elérte, hogy a lengyel uralkodó halála után fia, Lajos örökölje meg a lengyel trónt. A középkori magyar királyság diplomáciájának fénykora azonban I. (Hunyadi) Mátyás király uralkodásának évtizedeire esett.

IV. A Mátyás király-kori magyar diplomácia

XV. század második felétől I. (Hunyadi) Mátyás magyar király élénk diplomáciai tevékenységet folytatott. Abban a korban uralkodott, amikor kialakulóban volt az állandó követek intézménye és ez az uralkodó diplomáciai érintkezéseiben is már szerepet kapott. A Pápai Állam részéről az 1480-as években Ranzani luccrai püspök 3 évig képviselte a Szentszéket Mátyás udvaránál, de a Velencei Köztársaság részéről is ismerünk olyan követet, Emo János személyében, aki a három évig tartó követi megbízatást teljesített a magyar király mellett.¹⁵ I. Mátyás idejében nem beszélhetünk azonban még a mai értelemben vett külügyi szervezetről, a király egyéni elképzelései alapján alakította a diplomáciai kapcsolati rendszerét és döntött a követek személyéről is. Az azonban megfigyelhető, hogy a király tudatosan az egyházi méltóságokat, a köznemesi származású udvari hivatalnokokat, valamint az Itáliát érintő kérdésekben olasz származású embereket nevezett ki a követi feladatok ellátására. A főnemesi családokból ritkán választott ki diplomáciai feladatokra személyeket, melynek oka azok műveltségi hiányosságai voltak. A leghíresebb magyar főúri követe, Lindvai Bánfi Miklós főpohárnokmester is csak magyarul tudott, még a korban használatos latin nyelven sem értett.¹⁶ Ha felidézünk, hogy Mátyás király diplomáciai levelezéseiben elsősorban a latin nyelvet használta, s majd csak 1466-tól, a nürnbergi birodalmi gyűlést követően jelenik meg a német és a cseh nyelv is e dokumentumokban, érthetjük meg a király személyekkel kapcsolatos döntéseit.¹⁷ Követi jártak többek között Milánóban, Velencében, az egyiptomi és a török szultánnál, valamint a moszkvai udvarban is. A III. Iván vezette moszkvai nagyfejedelemségnek 1482-ben a Jagellók elleni szövetséget ajánlott fel I. Mátyás és haláláig három követjárás is volt a két udvar között.¹⁸ A fentiek ellenére azonban csak Rómában volt állandó képviselője a magyar királynak. A pápai udvarnál már 1466 és 1468 körüli időkből volt állandó képviselője Handó György pécsi prépost személyében. 1476-ban már egy olasz származású egri kanonokot, bizonyos Senilis Mariottot találunk Mátyás király képviselőjében Rómában. Az 1480-as években Veronai Gábor egri püspök és Aragoniai János esztergomi érsek főpapi méltóságukban állandóan Rómában voltak, így a király részükre is folyamatosan megbízásokat adott. Mellettük még két állandó ügyvivő is volt, az olasz Roverella Florius (korábban a nápolyi király követeként járt Budán, de 1482-ben már Mátyás király a követének [orátornak] nevezi) és Kosztolányi György. A római képviselőt az alkalmi követségek egészítették ki, azonban a korábbi évtizedek barátságos kapcsolata az 1480-as években, IV. Sixtus és VIII. Ince pápák uralkodása alatt megromlott. Eleinte csak diplomáciai protokoll területén, később már politikailag is Mátyás király ellen fordultak. 1481. szeptember 2-án IV. Sixtus pápa az alábbi levelet írta Veronai Gábornak, ifjabb Vitéz János szerémi püspök rendkívüli követtel kapcsolatban:

„Ismeretes előtted, hogy Krisztusban kedvelt fiunk Mátyás király óhajlásait mindenkor, ha Isten sérélmé nélkül tehetjük, örömmel teljesítjük. Azonban néha olyan követi fordulnak meg nálunk, kik ügyeinek tárgyalásában kevés szerénységet és mérsékellet tanúsítanak. Ilyen az, a ki jelenleg tartózkodik udvarunknál.

¹⁵ Csánki Dezső: *I. Mátyás udvara*. In Századok XVII. évf., 1883., Bp., 618. o. (továbbiakban: Csánki 1883.)

¹⁶ Fraknói Vilmos: *Mátyás király magyar diplomatái*. In Századok XXXIII. évf., 1899., Bp., I. füzet 1. o.

¹⁷ *Történeti irodalom: Mátyás király levelei*. In: Századok XXX. évf. 1896., Bp., IV. füzet 352-353. o.

¹⁸ Szili Sándor: *Moszkóvia és Magyarország*. http://www.russtudies.hu/php/upload/File/05Szili-M_kesz.pdf (2013. november .08)

De iurisprudencia et iure publico

*Óhajtanók, hogy audientiáké kérésében és királya ügyeit illető eljárásban nagyobb mérsékléssel járjon el. Olyan magatartás ugyanis, a milyent ő foglal el, jóakarátú szándékainkban könnyen megzavarhatna....*¹⁹

VIII. Ince pápa pedig, mikor 1488 áprilisában az addig vatikáni fennhatóság alá tartozó, de fellázadt Ancona városa Mátyás király fennhatóságát fogadta el, az itáliai államok követeit magához hívatta, s előttük fejezte ki felháborodását Mátyás külpolitikai lépése miatt.²⁰

A Pápai Állammal kapcsolatos diplomáciai konfliktusok mellett a török szultánnal történő kapcsolatfelvétel is megkövetelte a magyar királyi udvartól a bizánciak által is fontosnak tartott óvatosságot és megfontoltságot. Az első követi kapcsolatfelvételtől a magyar királynál tartózkodó velencei követ tudósít 1468 áprilisában, mikor török követek érkeznek Mátyáshoz fegyverszünet tárgyában. A későbbiekben többször mennek magyar követek is szultáni udvarhoz. Mátyás király okos és megfontolt, a diplomáciai érintkezés minden lehetőségét mérlegelő magatartása itt is tetten érhető. 1478-ban a magyar követ olyan szultáni levelet hozott, melyben a török császár két vár lerombolását követelte másfél hónap alatt a béke érdekében. Mátyás király válaszában rámutatott, hogy ennek nem képes eleget tenni, hiszen mire a levelet kézhez kapta 38 nap már eltelt, hét nap meg arra sem elég, hogy a várkapitányokhoz utasításait megküldje. Jelezte, hogy csak akkor romboltatja le a várakat, ha a szultán a békét fenntartja és a török rajtaütések kárait a szultán megfizeti.

Mátyás király és az ország elismertségét a török udvarban jelzi, hogy mikor 1487-ben a török udvarhoz küldött magyar követet útközben megölték a török fennhatóság alatt lévő balkáni térségben, Mátyás elégtételre történő felszólítására a felelős basát kivégezték.²¹

A magyar diplomácia Mátyás-kori középkori fénykorát nemcsak a szerteágazó külügyi kapcsolatok alapján ítélni meg az utókor, hanem azokon a gazdag külsőségeken és tiszteletadásokon is, mely a követek küldését és fogadását jellemezték. A kisebb számú követségek mellett például az 1464-ben az új pápához (II. Pál) indított követséget, melyben ott volt Janus Pannonius, a költő is, 300 lovas kísérette és közel 20000 aranyat is vitt Rómába ajándékként. Az 1487-ben a hasonló nagyságrendű küldöttség már 25000 aranyforint értékű ajándékot vitt a francia királyi udvarba. A magyar királyi udvarba érkező követségek fogadása és az udvarban történő vendégül látása is hasonló pompa keretei között zajlott. A király a követet, annak díszes fogadásával együtt járó megérkezését követő két-három nap múlva fogadta ünnepélyes kihallgatáson és fogadáson, de a rendes kihallgatások sorrendjét a király maga határozta meg, az ő engedélyével járulhatott csak követ a színe elé. A követek ellátását többnyire a királyi udvar a saját költségére megszervezte, de a kíséretet ellátását a küldő államnak kellett megszerveznie. A korabeli források szerint Mátyás király udvarában történő tartózkodás nagyon költséges volt, nem is volt ebben a tekintetben a legjobb híre, de tudunk olyan híradásról is, méghozzá a castellai püspök 1483-ban a pápához írt levelében, melyben teljesen elégedett a magyar királyi udvar ellátásával:

*„Szegegyenek – ugymond – tovább is itt maradni, hiszen úgy bánik velem a király, mintha véreből való volnék...”*²²

V. A Mátyás király uralkodása utáni évtizedek

I. Mátyás uralkodását követő időszakban is, egészen a mohácsi csatáig, intenzív diplomáciai tevékenység jellemezte a magyar udvart, a királyi udvarban megfordultak a francia, a lengyel és a

¹⁹ Fraknoi Vilmos: *Mátyás király magyar diplomatái*. In Századok XXXIII. évf., 1899., Bp., IV. füzet 303. o.

²⁰ Havas László: *A Cortesius panegyricusa Mátyás és a pápaság diplomáciai érintkezésének tükrében*. In Irodalomtörténeti közlemények LXIX. évf., 1965, Bp., III. sz. 326. o.

²¹ A török udvarral történő kapcsolattartásról bővebben: Fraknoi Vilmos: *Mátyás király magyar diplomatái*. In Századok XXXIII. évf., 1899, Bp., X. füzet 869–878. o.

²² Csánki 1883: 628. o.

De iurisprudentia et iure publico

nápolyi uralkodó követei is. Az 1510. év július 2-án Tatán tartott országgyűlés pedig az európai történelemben is mérföldkőnek számított, mely egyben a Magyar Királyság Mohács előtti utolsó diplomáciai tündöklése is volt. A tatai országgyűlésen született meg július 5-én az a döntés, mely alapján a Velencei Köztársaság elleni ún. cambrai ligához csatlakozott a királyság. A cambrai liga oldalán olyan uralkodók álltak, mint a francia király, a német-római császár, a pápa vagy az aragóniai király. A diplomáciai vitákra emlékezvén érdemes felidézni Pietro Pasqualigo velencei követ 1510. június 2-án írt levelének részletét az országgyűlésen tapasztaltakról:

„Mintán meghallgatták a francia követet, engem hívattak, és az aki értem jött, a főtisztelendő pécsi püspök egyik titkára, azt mondta nekem a maga és az esztergomi érsek részéről, hogy az említett francia követ rágalmaira és mocskolódására semmit sem kell válaszolnom, hanem viselkedjem mérséklettel, amit mindenki dicsérni fog, de azért ne hiányozzon (a beszédemből) az a pont, melyben rögzítem javaslatomat.”²³

Az országgyűlést követő másfél évtized azonban már a török veszedelem árnyékában telt, melyben csak a Pápai Állam segítsége volt kézzelfogható. 1523. március 23-án született döntésével VI. Adorján pápa nunciusi rangban lévő követet küld a magyar királyhoz, nem kevés pénzbeli támogatást is nyújtva az ország védelmének megszervezésére. Az európai politikai viszonyok alakulása és az ország belső állapota miatt azonban érdemi ellenállásra a rendelkezésre álló erők már nem voltak elegendőek. A problémákat csak tetézte, hogy a nemesség a bajok okozójaként többek között nem önmagát, hanem a külföldi államok követeit látta, akik közül legtöbbször már az idézett királyi törvénycikk előtt önként távoztak. Diplomáciailag is hibát követett el II. Lajos magyar király, amikor 1522-ben a török uralkodó követét őrizetbe vette, aki valószínűsíthetően pár évvel később a fogságban halt meg.²⁴ Pargali Ibrahim nagyvezér így beszélt erről az esetről Laszky Jeromos követnek, akit I. (Zápolya) János küldött a török udvarba, 1527. december 28-án történt találkozásuk alkalmával: „... ha a mi követeink olyas indítvánnyal jönének hozzátok, minővel te most hozzánk jöttél, mitevők vagytok velők? felakasztanátok őket, mert hiszen jól emlékezünk, mit követett el Lajos egyik emberünkkel, ki vajmi nagy urtól küldetett hozzá és ki semmi rosszal sem illette őt.”²⁵

VI. Mohács után

Mohácsot követően rövid időn belül megszűnik az akkori magyar királyság önálló államisága. Az ország három részre szakadása következtében az önálló magyar diplomácia megszűnt. A Habsburg-ház által irányított, az ország egy részét lefedő királyi Magyarország önálló külpolitikát nem folytathatott. A királyi Magyarország követei nem egy önálló állam, hanem egy idegen birodalom, a Habsburg-ház érdekeit szolgálták. Az európai nagyhatalmak ugyan élénken érdeklődtek a magyarországi események iránt,²⁶ de a királyi Magyarország egy-két kiemelkedő magyar személyiségén kívül komoly diplomáciai hatással nem bírt a történelmi eseményekre.²⁷ A legfontosabb diplomáciai kapcsolattartásra természetesen a Török Birodalommal került sor,

²³ Lakatos Bálint: *A tatai országgyűlés és diplomáciai háttere*. In Fatuska János – Fülöp Éva Mária – ifj. Gyüsi László (szerk.): *A diplomácia választóján: 500 éve volt Tatán országgyűlés*. Annales Tataienses VI., Tata, 2010., 29. o.

²⁴ Dr. Artner Edgár: *Magyarország és az apostoli szentszékek viszonya a mohácsi vérszt megelőző években*. In Lukinich Imre (szerk.): *Mohácsi Emlékkönyv 1526.*, Bp., 1926., 78. o.

²⁵ Szalay László: *János király és a diplomácia*. Herz János Nyomdája, Bp., 1858. (reprint kiadás: Históriaantik Könyvkiadó Bp., 2013.) 90. o.

²⁶ Erre példa az 1663-64-es években Franciaország is, mikor XIV. Lajos francia király Pierre de Bonsy velencei követe és Jeucourt Bécsben székelő ügyvivője útján folyamatos figyelemmel kísérte Zrínyi Miklós tevékenységét. Héjjas Eszter: *Magyarország 1663-64-ben, francia diplomáciai jelentések tükrében*. In Irodalomtörténeti Közlemények, XCI-XCII. évf. 1987-88/1-2. szám. 195–196. o.

²⁷ Zrínyi Miklóson kívül komoly diplomáciai kapcsolatokkal bírt Eszterházy Miklós nádor az 1620 és 1640-es években, elsősorban a spanyol udvarnál. Hiller István: *Európai protokoll és magyar politika*. In Sic Itur Ad Astra III. évf., 1989/ 2-3. (4-5.) szám. 5–20. o.

De iurisprudencia et iure publico

hiszen két világbirodalom végvidékei értek itt össze, hazánk területén. Komárom volt az akkori magyar és török követségek fő találkozási pontja, hiszen az akkori viszonyok között a Dunán történő hajózás volt a legbiztonságosabb. A Konstantinápolyba küldött magyar királyi követeknek nem volt egyszerű a dolguk. Egyrésztől csak a magyar király (s nem a német-római császár) küldötteinek ismerték el őket, így mindig magyar ruhát kellett viselniük, másrésztől a török szultánok a követek személyével kapcsolatban saját elképzeléseik szerint jártak el. Megegett, hogy a királyi követeket gályára hurcolták, bár az Erdélyi Fejedelemség követei sem jártak jobban, amikor 1657. évben hasonló módon börtönbe zárták őket.²⁸

Diplomáciai érdekesség, hogy 1587-től a budai pasa a bécsi udvartól elvárta, hogy vele magyar nyelven érintkezzenek, melyet az udvarnak el kellett fogadnia.²⁹ A Mohácsot követő első évtizedekben nagyon sok magyar származású diplomata szolgált a királyi udvart, de számuk később csökkent. I. Lipót magyar király és német-római császár csak az 1681. évi IV. törvénycikk 3. §-ban írja elő, több korábbi szerződés megújítása mellett, hogy a török udvarnál szolgáló császári követ mellett született magyar követeket is alkalmazni kell, akiknek a magyar ügyeket érintően egyenlő jogkör kerül biztosításra.

VII. Az Erdélyi Fejedelemség diplomáciája

A három részre szakadt ország egy részéből alakult ki az Erdélyi Fejedelemség, mely a török és bécsi udvar közötti konfliktusok és megegyezések láncolatában külpolitikáját folyamatosan alakítani kényszerült. Az erdélyi uralkodók sokszor bölcs és higgadt politizálása vezetett oda, hogy a fejedelemség másfél évszázadon keresztül hűen védhette a magyar nemzeti érdekeket. Az Erdélyi Fejedelemség külpolitikájára elsősorban a török Portához való különleges viszony hatott, hiszen a török szultán engedélye nélkül igazi erdélyi fejedelem nem létezhetett. Konstantinápolyban (a mai Isztambulban) állandó követe volt az erdélyi fejedelmeknek, akit kapitihának hívtak. Az állandó követek mellett dolgoztak és fontos szerepük volt a tolmácsoknak, a török diákoknak (erdélyi fiatalok, akiket a fejedelem küldött tanulás céljából), valamint a portai postásoknak, akik általában két hét alatt járták meg Erdély és a török főváros közti távolságot lovaikkal. Az első kapitihá, Gyulai Mihály volt, akit 1560 márciusában János Zsigmond fejedelem (II. János néven magyar király) és a nagyenyedi országgyűlés küldött a török udvarba. A kapitihák mellett természetesen alkalmi követségek is indultak a török udvarhoz, így szerzett diplomáciai ismereteket Bethlen Gábor fejedelem is (1613-1629), aki korábban többször is járt küldöttséggel Konstantinápolyban. Az 1570-es években már állandó szállásként funkcionált az erdélyi ház Isztambulban. A kapitihák évente váltották egymást, s tekintettel arra, hogy beosztásuk elismertsége jóval kisebb volt, mint Erdély évi adóját a Portára szállító főköveteknek, ezért nem is igyekeztek a szolgálati idejük meghosszabbításán, mint azt Kubinyi László kapitihá 1677. október 2-án Apafi Mihály fejedelemhez írt levelében olvashatjuk: „*ezen az unalmas, Isten nélkül való pogányok földjén, az holott sem atyafiság sem kereszténység, sem semmi könnyűületesség nincsen*”.³⁰

A XVI. századot lezáró 15 éves háborút követően Bethlen Gábor fejedelemnek jutott az a feladat, hogy újjászervezze a diplomáciai szolgálatot, bár nála is, ahogy elődeinél is, különálló diplomáciai testületről nem beszélhetünk. Bethlen Gábor, I. Hunyadi Mátyáshoz hasonlóan, elsősorban a köznemesség köreiből válogatta ki követeit, s főnemesi családok tagjait ő is ritkán kérte fel diplomáciai küldetésre. Ellenben sem papokat, sem szászokat nem alkalmazott, annak ellenére, hogy a vallási felekezethez tartozás nem számított a kiválasztásnál. Bethlen Gábor

²⁸ A török udvarban a különböző hatalmak követei, annak ellenére, hogy védelmet élveztek, alapvetően túsznak és kezesnek is tekintették őket. Kármán Gábor: *Szuverenitás és reprezentáció: Erdély a Porta 17. századi diplomáciai rendszerében*. In Korall XII. évf., 2012/ 48. szám. 52. o.

²⁹ Pilch Jenő (szerk.): *A hírszerzés és a kémkedés története I. kötet.*, Franklin-Társulat Kiadás, Bp., 1936. 162–164. o.

³⁰ Kármán Gábor: *Az erdélyi török diákok*. In Sic Itur Ad Astra XX. évf., 2006/1-2. szám. 157. o.

De iurisprudencia et iure publico

fejedelem édesanyja révén székely családból származott, így nem meglepő, hogy a diplomáciai feladatok ellátásában is komoly szerep jutott a székely származású nemeseknek.³¹ A portai állandó megbízott jelentősége annyiban is megerősödött, hogy a fejedelem ritkán küldött alkalmi követséget más országokba, inkább az európai országok portai megbízottain keresztül értesült a külpolitikai történésekről. Nagy érdeme volt azonban, hogy belátta, művelt emberekre van szükség a diplomáciai feladatok ellátásához, ezért segítséget nyújtott erdélyi fiatalok külföldi egyetemeken történő tanulásához. A tanulmányok céljairól Bojti Veres Gábornak így írt a fejedelem: „*ne csak teológiai, hanem bölcséleti tudományokat is alaposan megtanuld, hogy amikor majd hazatérsz, mind egyházi, mind világi dolgokban és a külügyek igazgatásában is segítségednek hasznát vehessük magunk, nemzetünk és hazánk javára.*”³²

Bethlen Gábor fejedelem törekvései I. Rákóczi György és II. Rákóczi György fejedelmek uralkodásának évtizedeiben teljesedtek ki. Az Erdélyi Fejedelemség már a 30 éves európai háború egyik résztvevője, valamint II. Rákóczi György és testvére Rákóczi Zsigmond még a lengyel trón megszerzéséért folytatott küzdelemben is beleavatkozhatott. Svéd, kozák, francia és lengyel követek is megfordultak a fejedelmi udvarban. Az erdélyi követek tevékenysége azonban nem mindig talált pozitív visszhangra. Külpolitikai okok miatt 1650 decemberében, maga a lengyel szejm nevezte hamis ebeknek a fejedelem küldötteit, de az is előfordult, hogy 1649-ben éppen a kozák szövetségessel küldött erdélyi követ írta, hogy „*sajnálja, hogy ezekben a kegyetlen és őriült vadállatokhoz jött.*”³³ II. Rákóczi György Bécshez fűződő viszonyát csak a magánúton szerzett értesülései alapján alakította.³⁴ Az Erdélyi Fejedelemség kiterjedt külpolitikai kapcsolataira is utal az a tény, hogy 1654 decemberében és 1655 tavaszán a fejedelem követeit Oliver Cromwell is fogadta. Az 1654-es követjárás érdekes epizódja, hogy II. Rákóczi György azon kevés európai uralkodók egyike volt, aki elismerte az Angol Köztársaságot, mint új államalakulatot.³⁵

VIII. A Rákóczi-szabadságharc diplomatái

A Rákóczi-szabadságharc idején II. Rákóczi Ferenc fejedelemnek 1707. évre már állandó követi voltak a bajor udvarnál, a svéd királynál, a török szultánnál és az orosz cárnál is. A pénzügyi nehézségek miatt azonban a magyar diplomaták fizetése nagyon alacsony volt, így igen szegényes körülmények között végezték munkájukat.³⁶

A fejedelemnek közel három év munkájába telt, mire a fentebb jelzett uralkodóknál a külpolitikai törekvéseinek megfelelő külügyi képviselői lehettek. II. Rákóczi Ferenc fejedelem a rendelkezésére álló erő ismeretében korán felismerte, hogy a Habsburg-birodalommal szemben külföldi szövetségesek segítségével van csak esélye. Az első követséget, amely e célból indult, Ráday Pál, a fejedelem titkára vezette 1704. év elején. A svéd király kíséretét 1704 márciusában

³¹ Ifj. Székely Mózes, Péchy Simon, Balassi Ferenc, Borsos Tamás, Mikó Ferenc, Tholdalagi Mihály neve jelzi e kiváló nemes urak és diplomaták tevékenységét. Bővebben: Balogh Judit: *A kollektív nemességtől az egyéni nemességig.* In Debreceni Szemle X. évf., 2003/3. szám. 372–394. o.

³² Benda Kálmán: *Diplomáciai szervezet és diplomaták Erdélyben Bethlen Gábor korában.* In Századok CXV. évf., 1981., Bp., IV. szám, 728. o.

³³ Gebei Sándor: *II. Rákóczi György külpolitikája.* Heraldika Kiadó, Bp., 2004. 34. o.

³⁴ Mednyánszky Jónás által szerzette értesüléseit Bécsből. Posfay Virgil: *A magyar külügyi szervezet.* In Mártonffy Károly (szerk.): *Közgazgatásunk nemzetközi kapcsolatai (A VI. közigazgatási továbbképző tanfolyam előadásai).* Bp., Állami Kiadó, 1941. 30. o.

³⁵ N.N. (nomen nescio): *Erdélyi követ Cromwellnél.* In Korunk XXIX. évf., 1970/2. szám. Tallózás rovat, 297. o.

³⁶ A konstantinápolyi magyar követ évi 1000 tallért kapott, pedig a követség kilenc emberből állt. A cári udvarba rendelt Nedeczky Sándor 200 tallérral indult el az állomáshelyére, azonban már két hónap múlva kölcsönt kellett kérnie. Benda Kálmán: *Az újkori diplomácia hajnalán.* In História I. évf., 1979/1. szám. 3–4. o. Mással ettől eltérő adatokat közöl: Benda Kálmán: *A kuruc állam diplomáciai szervezete.* In Domonkos Alajos (szerk.): *Nógrád megyei múzeumok évkönyve 1976/22.* Nógrád megyei Múzeumok Igazgatósága, Salgótarján, 13. o. (továbbiakban: Benda 1976.)

De iurisprudentia et iure publico

érte el a magyar küldöttség az akkori Heilsbergben, az északi háború idején. A püspöki rezidencián lévő főhadiszálláson először csak Carl Piper kancellárral találkozhatott a követség, de áprilisban, ha nem is hivatalos, de magánkihallgatáson fogadta Ráday XII. Károly svéd király.³⁷

Az európai szövetségkeresés más viszonylatokban sem ment könnyebben. 1705 februárjában a török fővárosba küldött követeket, Pápai Jánost és Horváth Ferencet, sem fogadták hivatalosan, de más módon felvette a török udvar velük a kapcsolatot. A francia udvar pedig igaz, hogy 1703-ban már elismerte a felkelés jogos voltát, de csak 1707-ben ajánlott fel egy szövetségi szerződést. A nehézségek ellenére a francia és az orosz udvar, a spanyol király és később a török Porta is elismerte fejedelemségét.³⁸

A Rákóczi-szabadságharc külügyi szervezetének fő irányítója maga a fejedelem volt, aki az ügyek egy részét saját maga intézte. A külügyi tevékenység irányításában és a napi ügyek intézésében fő támasza Ráday Pál volt, aki saját maga is több követséget vezetett. A fejedelem diplomatái között azonban nem találni főnemesi származásúakat, hanem elsősorban több nyelvet beszélő köznemesek és polgárok munkájára és hűségére támaszkodott. A követek munkáját segítette a fejedelem által kiépített hadiposta szolgálat, de még így is sokszor hetekbe vagy hónapokba került egy-egy levélváltás a szövetséges európai udvarokkal vagy a kiküldött követekkel. A komoly erőfeszítések ellenére a pénzügyi nehézségek és a szabadságharc történelmi távlatokban rövidnek tekinthető időszaka miatt önálló külügyi szervezet vagy kancellária azonban nem épülhetett ki.³⁹

IX. A XIX. század magyar diplomatái és külügyi szervezetei

A Rákóczi szabadságharc bukását követően Magyarország önálló külpolitikát a továbbiakban sem folytatott, azt az osztrák uralkodók tevékenysége határozta meg. A külügyi tevékenység azonban nem nélkülözte magyar származású diplomaták alkalmazását. A napóleoni háborúkat lezáró bécsi kongresszuson 1815. március 19-én a történelemben először nemzetközi szinten szabályozták a diplomaták jogi helyzetét, osztályokba történő sorolását. Az említett bécsi szabályzat elfogadását követően az első magyar követ, aki megbízólevelét átadhatta, Apponyi Antal gróf volt, aki már 1815. április 16-án a toscanai nagyhercegnél megkezdte diplomáciai tevékenységét. A reformkor idején a fontosabb állomáshelyeken a bécsi udvart magyarok képviselték (Apponyi Antal 1826 és 1848 között Párizsban; Eszterházy Pál herceg 1816 és 1842 között Londonban; Zichy Károly gróf pedig 1817-től Rómában és Berlinben, majd 1826-tól Szentpéterváron).⁴⁰

A magyar forradalom és szabadságharc ideje alatt az önálló diplomácia elismertetését a bécsi udvar sikerrel akadályozta meg. A kiküldött magyar követeket az európai nagyhatalmak hivatalosan nem fogadták (pl. Teleki Lászlót Párizsban, illetve Szalay Lászlót Londonban). Az önálló magyar külügyminisztérium létrehozására a történelmi események ismeretében későn, csak 1849 áprilisában került sor a Habsburg-ház trónfosztását követően Batthyány Kázmér vezetése alatt.

A Habsburg-ház diplomáciájának irányítója az 1742-ben alapított osztrák külügyi tárca volt, mely az 1654-ben felállított osztrák udvari kancellária egyik osztályából alakult meg Mária Terézia

³⁷ Kármán Gábor: *Kísérletek svéd segítség biztosítására II. Rákóczi Ferenc szabadságharcához*. In Hadtörténelmi Közlemények CXXVI. évf., 2013/1. szám. 116–118. o.

³⁸ Bővebben: Köpeczi Béla: *Rákóczi fejedelmi címének európai elismerése*. In Jankovics József (szerk.): *„Nem sülyed az emberiség”...Album amicorum Szörényi László LX. születésnapjára*. MTA Irodalomtudományi Intézet Bp., 2007. 1457–1462. o.

³⁹ Benda 1976: 10–14. o.

⁴⁰ A kor magyar diplomatáiról: Horváth Jenő: *Magyar diplomácia*. Pfeifer Ferdinánd (Zeidler testvérek) Nemzeti Könyvkereskedés, Bp., 1928. 2–6. o.

De iurisprudentia et iure publico

1742. február 14-én kelt rendeletével.⁴¹ Az 1742 és 1848 között működő hivatal elnevezése Titkos Házi-, Udvari- és Állami Kancellária volt, melynek nevét 1848. március 17-én a Császári Ház és a Külügyek Minisztériumára változtatták. A kiegyezés során az 1867. december 21-i osztrák és az 1867. XII. törvénycikk is úgy rendelkezett, hogy a külügyi és diplomáciai feladatok ellátását közös ügynek tekintik. Az addigi minisztériumi elnevezés 1869. január 29-én átalakult a Császári Ház és a Külügyek Császári és Királyi Minisztérium elnevezésre, majd utolsó módosításként 1895. október 4-én a Császári és Királyi Ház és a Külügyek Császári és Királyi Minisztériuma nevet vette fel, mely elnevezés az Osztrák–Magyar Monarchia felbomlásáig nem változott.⁴² A külügyminisztérium épülete az I. világháború végéig a bécsi Ballhausplatzon volt, egy 1717 és 1719 között épült barokk palotában. A Monarchia külpolitikai súlyát jelzi, hogy 1912-ben tíz nagykövetségből és húsz követségből állt a külképviseleti rendszere, míg Bécsben tíz ország nagykövetségi szinten, és huszonnégy ország követségi szinten képviseltette magát.⁴³

Érdeemes megjegyezni, hogy az 1867. évet követő kiegyezési időszakban, az Osztrák–Magyar Monarchia idején, csak három olyan személy került nagyköveti posztra, aki nem rendelkezett főnemesi méltósággal. Ez összefüggött azzal a ténnyel, hogy a kor szokásainak megfelelően a követek és nagykövetek a személyes kapcsolatok kiépítése érdekében a társasági életnek megfelelő egzisztenciával kellett rendelkezniük.⁴⁴

X. A magyar szabadságharc diplomáciai szervezete

Az 1848–49-es szabadságharc idején, mint korábban említettük hatékony külügyi szervezet nem tudott kialakításra kerülni, de az akkor vállalt feladatok a külügyek területén mégis méltóak az utókor elismerésére. Az 1848. évi áprilisi törvények alapján megalakult Batthyány-kormány már 1848. május 14-én határozott arról, hogy Szalay Lászlót és Pázmándy Dénest a Frankfurtban ülésező német szövetségi nemzetgyűléshez követként elküldi, majd a nyár folyamán eredménytelen kísérletek történtek több európai városban magyar konzulátusok nyitására is. Az őszi események azonban az ország szabadságharcát indították el, Batthyány Lajos miniszterelnök még utolsó intézkedéseinek egyikeként, lemondása előtt, megbízólevelet adott át Teleki Lászlónak, hogy Párizsban képviselje az országot. A francia kormány azonban hivatalosan nem ismerte el követként, ennek ellenére a magyar kormány diplomáciai központjaként működött a párizsi kisszámú küldöttség. Innen indult tovább először Szalay László, majd Pulszky Ferenc Londonba, ahol ugyancsak nem ismerték el őket hivatalos követnek. Egyetlen európai állam ismerte el államként a szabadságáért küzdő Magyarországot és ez a Szárd–Piemonti Királyság volt. A párizsi központból küldött Splény Lajost a szárd udvarba követként fogadták és a torinói udvar is küldött megbízottat Alessandro Motti személyében. Az 1849-es tavaszi hadjárat sikerei következtében 1849. április 16-án Kossuth Lajos Batthyány Kázmért kérte fel az új kormány külügyminiszteri posztjára, bár az azt követő orosz beavatkozás miatt az új külügyi szolgálat kialakítására már nem kerülhetett sor. Utolsó fellobbanó lángként még az osztrák ostromgyűrűbe fogott Velence jelezte 1849. június 26-án, hogy követet küld Magyarországra, de erre már nem került sor.⁴⁵ A szabadságharc egyik érdekes epizódja volt az a ritkán említett tény, hogy az

⁴¹ Az első vezetője Ulfeld gróf volt, őt Kaunitz herceg követte 1753 és 1792 között, majd 1809 és 1848 között Metternich herceg. Praznovszky Iván: *A magyar külügyi igazgatás az Ausztriával fennállott közösség idején*. In Mártonffy Károly (szerk.): *Közigazgatásunk nemzetközi kapcsolatai (A VI. közigazgatási továbbképző tanfolyam előadásai)*. Állami Kiadó, Bp., 1941. 15. o.

⁴² Diószegi István: *Az Osztrák-Magyar Monarchia külpolitikája*. Vince Kiadó Kft., Bp., 2001. 155–156. o. (továbbiakban: Diószegi 2001.)

⁴³ Dr. Rényi József: *Külügyi közigazgatás*. In Jogállam XI. évf., 1912/5. szám. 364. o.

⁴⁴ Diószegi 2001: 167. o.

⁴⁵ A korszakról nagyon részletesen: Kosáry Domonkos: *Magyarország és a nemzetközi politika 1848–1849-ben*. História-MTA Történelemtudományi Intézete, Bp., 1999. 14–84. o.

De iurisprudentia et iure publico

Amerikai Egyesült Államokba is került ki magyar követ, Damburghy Albert Ede személyében. Kinevezését 1849. június 15-én kapta meg, de a francia és angol központban dolgozók szerint annyira alkalmatlan volt a feladatra, hogy Pulszky Ferenc rávette, hogy adja el részére 10 angol fontért a megbízólevelét. Damburghy megbízólevelével indult állomáshelyére, de a szabadságharc addigra már elbukott.⁴⁶ Az új és független magyar külügyi igazgatás létrejöttének történelmi pillanata majd csak az I. világháborút követően következett be.

A diplomáciatörténeti tanulmány lezárásaként idézzük fel egy magyar szerző 1941-ben közzétett gondolatait, melyek kijelölik azt az utat, melyet a diplomáciának a következő évtizedekben és évszázadokban is teljesítenie kell:

„A diplomácia az idők folyamán csak külső formákban változik. Az alap mindig meg fog maradni, mert a természet rendje sem változik, s a nemzeteknek és népeknek, nevezük azokat országoknak vagy államoknak, csak egy mód áll rendelkezésükre eltérő érdekeiket összeegyeztetni, ha nem akarnak erőszakhoz nyúlni: diplomáciai érintkezésbe lépni egymással, minden ilyen érintkezés pedig szükségszerűen tárgyalásokhoz vezet.”⁴⁷

⁴⁶ Pivány Jenő: *Damburghy követ úr*. In Századok XLIV. évf., 1910., Bp., IV. füzet, 497–504. o.

⁴⁷ Csekonic 1941: 12. o.

Assoc. Prof. Dorota Maśniak
Department of Civil Law
Faculty of Law and Administration
University of Gdansk

Polish Insurance Law – The Outline of Key Issues

I. Genesis

The prototype of the insurance in Poland was a kind of mutual society [Porządki Ogniowe (Fire cleanup)], which was established in Poznań in 1544 in order to protect the society against fire. The salient feature of this society was its social character and mutuality.

Due to the fact that Poland has access to the sea, the early insurance in Poland was marine insurance. The origins of the contract of insurance are found in the practices adopted by marine insurance provisions of the Wilkierz Gdanski (*Danziger Willkür – Ius publicum civitatis Gedanensis*).

The real development of non-marine insurance in Poland dates back to the times of historical partition of Poland and the policy of Prussia, which occupied the western provinces of Poland from the end of the eighteenth century.

A Royal Decree of 1803 established an insurance office in Poznań to provide mutual fire insurance for buildings. After the unification of Germany in 1871 there emerged a trend to establish several new public insurance offices for separate branches of insurance. I want to stress the initiative of a group of the liberal Polish patriots in Poznań, who put up capital to finance a new stock insurance company „Vesta”, which had only Polish shareholders and insured solely Polish people. The project was a part of a general programme to protect the Polish community against the growing pressure of economic Germanization.

When Poland regained independence in 1918 the existing systems continued to be in operation, but were adapted to the requirements of modern society. The public insurance General Institute for Mutual Insurance (PZUW) was set up in 1927. This institution was based on Polish capital. However, private companies involved in voluntary insurance were still largely in German, French and Italian hands.

The post-war development of insurance under the regime of the People’s Republic of Poland (Polska Rzeczpospolita Ludowa) begins with two decrees which had a double effect: the nationalization of the whole industry and the adaptation of insurance to the socialist concept of a planned economy. Except for the PZUW all stock and mutual companies were dissolved. However PZUW as an institution of public utility was given a monopoly for all branches of insurance. Later the PZUW was transformed from a traditional mutual insurance association into a State Insurance Establishment.

Within the political transformation and changes of economic and social relations in the beginning of the last decade of the 20th century, Polish insurance market experienced a rebirth (restoration). 28 July 1990 is considered to be the beginning of the revival of the insurance market in Poland with the Act on Insurance Activity¹ being passed, which took into consideration the European Union directives concerning the functioning of the common financial market and simultaneously gave the new legal foundations for the modern insurance

¹ Act on Insurance Activity dated 28 July 1990 – consolidated text of 1996, *Journal of Laws* No 11, item 62

business operating within the market economy. The authors of the regulations had two basic aims in mind: privatization and breaking the monopoly. The monopoly stopped and the insurance activity was reserved for private insurance companies. PZUW was transformed once again from the state insurance establishment into a joint stock company but it was forced to compete with many other private companies. However, it was still the leader on the Polish market.

An important date for the development of the Polish insurance market was 22 May 2003, when a package of four insurance acts was established². These new regulations were introduced to the Polish market on 1 January 2004. All these acts took into account solutions proposed in the European Union directives, which were supposed to create a legal framework for the functioning of a uniform insurance market in the EU.

Considered as a complex branch of law – insurance law includes the economic insurance law and social insurance law. Despite the differences in methods of regulating it, there is a tendency to treat the insurance law as one scientific specialization. Legislative actions are aimed at the application of insurance instruments specific to the economic insurance law for the purposes of social insurance. The doctrine increasingly emphasizes the importance of insurance as a method to "double" the application: the insurance in a market economy and in social policy insurance (social security)³. Insurance law includes standards of private law (civil, commercial, labour) and public (administrative, criminal) on the rules of functioning of the insurance market, public oversight in this market, insurance brokerage and issues arising from the establishment of legal insurance relationship. The essence of the insurance relationship is the supply of insurance protection.

II. Polish insurance market as part of a single insurance market

Insurers may be organized as a joint stock company and mutual insurance societies. On the Polish insurance market conducting insurance business is permitted in only these two legal forms, which are a continuation of the historical development of the two-pronged insurance: mutual and commercial type. Apart from this a foreign insurer, whose main seat is outside the EU, can pursue insurance activity in Poland through a branch (without creating a subsidiary company).

The Polish insurance market is dominated by foreign investors. They hold 77 percent of stake in life insurances and nearly 80 percent in property companies. Germany is the biggest foreign investor in both life and property branch. As for life insurance companies; the United Kingdom, the United States and the Netherlands are also shareholders.

The insurers whose main seat is in one of the EU Member States can operate in Poland on the basis of the principle of single license, by creating a branch or using the freedom of services rules. The insurer having their main seat in any EU State may pursue insurance activity in Poland or in Hungary on the condition that they are permitted to pursue that activity in the State in which its seat is located (according to single license rule).

² Act on Insurance Activity dated 22 May 2003 – *Journal of Laws* No. 124, item 1151; Act on Insurance Mediation dated 22 May 2003 – *Journal of Laws* No. 124, item 1154; Act on Compulsory Insurance, Insurance Guarantee Fund and Bureau of MTPL Insurers dated 22 May 2003 – *Journal of Laws* No. 124, item 1152; Act on Insurance Supervision and Insurance Ombudsman dated 22 May 2003 – *Journal of Laws* No. 124, item 1153

³ Thus thought the "fathers" of the Polish insurance law in the previous century: W. Warkallo: *Insurance Law*. (script UW). Warsaw, 1968. pp. 9. and In *Property Insurance. Insurance protection of public property*. edited by W. Warkallo, ed. IV, Warszawa 1971. pp. 146-150.; W. Warkallo, *Insurance Law. Outline of the lecture and materials normative*. Warsaw, 1974. pp. 13-19.; A. Wąsiewicz, Z.K. Nowakowski, *Economic insurance Law*. Warsaw-Poznań, 1980. p. 25.; T. Szumlicz: *Classification of insurance*. (in) *Insurance*, edited by J. Monkiewicz, J. Handschke, Warsaw, 2010. p. 75.

De iurisprudencia et iure publico

Due to the social and economic importance of the insurance business it has been subjected to the supervision of a specialized body of state administration, which in Poland is the Polish Financial Supervision Authority. The main objective of insurance supervision is the adequate protection of policyholders (insuring party) and beneficiaries. The term beneficiary is intended to include any natural or legal person who, under the insurance contract is entitled to insurance protection (i.e. victim in liability insurance, insured or beneficiary in life insurance). Other objectives of the supervision of insurance companies, such as financial stability and fair and stable markets, should also be taken into account, but only if it does not undermine the main objective.

The pursuit of an activity by such insurers is subject to supervision by a competent body of EU Member State in which its seat is located. In accordance with the principle of home country supervisory Polish Financial Supervision Authority⁴ supervises all financial institutions (insurers, insurance brokers, banks, investment firms) which are established in Poland. It oversees their activities on the territory of the European Union. Generally – with some exceptions – the foreign insurer is excluded from the competencies of the Polish Financial Supervision Authority.

Institutional financial supervision in Poland was substantially amended on 19 September 2006 when the Act on Financial Market Supervision⁵ entered into force. This Act introduced an integrated financial supervision of the entire financial market and established a new authority competent in matters of financial market supervision: the Polish Financial Supervision Authority⁶.

The data on the activities of foreign companies in Poland shows that in 2010 on the Polish territory under the freedom to provide services there operated 227 foreign insurance companies, and 13 insurance companies through a branch. Hungarian insurers use only freedom of services in Poland. On the other hand, only 4 national insurance companies led cross-border activities in 2010. The freedom to provide services is used by PZU SA and Warta SA. Only three Polish insurers (PAPTUnŻiR, AMPLICO-LIFE SA and COMPNENSA TU SA VIG) make use of freedom of establishment. They open branches in Lithuania and Latvia⁷.

Insurance protection can be provided by insurers not only directly, but through insurance intermediaries. The European Union legislature provides only a definition of intermediation. Consequently, Member States are free to determine national requirements and practices in insurance brokerage. Regardless of the legal form adopted, all insurance intermediaries are required to fulfil the obligation to register, preceded by the fulfilment of certain requirements relating to professional qualifications, good reputation and financial capabilities.

Polish national law has limited the forms of activities of intermediaries – registered by the Polish supervisory authority (Polish Financial Supervision Authority). They act only as insurance agents or insurance brokers. According to the so-called principle of single registration, intermediaries registered in other Member States can act on the Polish market, without meeting the additional requirements.

Other than in the banking and capital markets, the problem of the insured (entitled from insurance contracts) who has benefitted from the insurance protection provided by insurance undertakings that have become insolvent (bankrupt, liquidated) remains beyond the EU

⁴ J. Gluchowski: *Polish Financial Supervision Authority and Financial Supervision Authority Office*. In *The system of financial law*. Volume IV. Law currency. Foreign exchange law. The law of the financial market, edited by J. Gluchowski, Warsaw, 2010. pp. 145. and n.

⁵ Act of 21 July 2006 on Financial Market Supervision - *Journal of Laws* No. 157, item 1119

⁶ During the first stage of integration the supervisory authority took over the capital market and insurance market. During the second stage, which occurred on 1 January 2008, an integrated supervisory authority (Polish Financial Supervision Authority) took over bank supervision and supervision of electronic money institutions.

⁷ *The activities of foreign insurance undertakings and national insurance undertakings abroad in 2010*. Polish Financial Supervision Authority, Warsaw, February 10, 2012. pp. 15-17.

De iurisprudencia et iure publico

regulations. In Poland, the Insurance Guarantee Fund to a limited extent acts as an "anti insolvency" – a fund to protect insured persons⁸. The legislature clearly defined types of insurance subject to a guarantee from the Fund. Only those persons who are linked with the bankrupt or liquidated insurer by a legal relationship arising from the agreement of compulsory insurance and life insurance contracts can claim against the Fund. Only victims of the holder of the vehicle or the farmer who insured its liability for an insolvent insurance undertaking and the farmer for losses compensated under the compulsory insurance of farm buildings can count on full compensation. On the basis of the remaining compulsory insurance contracts and life insurance contracts, only individuals are entitled to claim from the Fund. In accordance with Article 98 paragraph (2) of the Act on Compulsory Insurance, Insurance Guarantee Fund and Bureau of MTPL Insurers their claims are compensated at 50 percent. The other insured by insolvent insurance companies cannot rely on the compensation of the Fund.

III. Insurance contract

On the Polish market, insurers always provide insurance protection on the basis of insurance contracts concluded with insuring parties. Apart from that, there may be more entities interested in the insurance relationship, that is, the insured – not being the insuring party (in the case of the insurance contract for the benefit of third party), the person injured – having the right to direct claim against the insurer and the beneficiary – in life insurance. The insurance contract is a contract, named and regulated by the Civil Code (Articles 805-834 of the Civil Code)⁹. The insurance contract belongs to a broader category of contracts for financial services, due to the classification of the insurance contract as a financial service in the classification of economic activities adopted in Poland.

According to the insurance contract, the insuring party agrees to pay a premium in return for protection granted by the insurer during the period of insurance. Due to the nature of the insurance contract, the obligation of the insuring party to pay premiums is an inherent part of every insurance contract. The agreement, which does not provide for such an obligation on the policyholder, cannot be regarded as a contract of insurance. The amount of premium depends on the insurer's estimation of the degree of risk. The insurer determines the amount of premiums after the underwriting insurance risk on the basis of statistical data (Art. 18 para.(1) to (3) of Act on Insurance Activity). Insurance premiums cannot be set at a level that does not provide the insurer financial safety. Even in the case of compulsory insurance, whose conditions are determined by law, the issue of determining the amount of contributions is beyond the scope of legal regulation (Art. 8 of the Act on Compulsory Insurance). However, the insurer is required to submit information to the supervisory authority about the scales of premiums and the data used to determine them.

Insurable interest is a basic requirement of the insurance contract. At a general level, it means that the party to the insurance contract must have a particular relationship with the subject matter of insurance, whether it is a life insurance or property or liability to which he might be exposed. The absence of the required relationship will render the contract void. The insurable interest was introduced to the Polish Civil Code in 2007 with respect to the non-life insurance. According to this rule, the subject matter of the non-life insurance can be any interest that may be expressed in a pecuniary form and is not contrary to the law. Insurance contracts usually protect all rights to property (usufruct, easement, pledge, mortgage, a co-operative society member's right to an apartment, etc.), not only the ownership rights.

⁸ M. Monkiewicz: *Insurance Guarantees Funds on global markets*. Warsaw, 2007. p. 127.

⁹ E.Kowalewski: *Insurance contract*. Bydgoszcz-Toruń, 2002. pp. 40-55., 78-112.

In the case of a personal insurance, the insurance can concern in particular: in life insurance – the death of the insured person or his reaching a certain age, and in accident insurance – bodily injury, loss of health or death due to an accident.

According to the traditional convention, insurance protection constitutes a kind of "stuff" which – although immaterial – has a specific value and price. This "commodity" is a sense of protection against certain types of risk, and more precisely to obtain a guarantee to cover the financial implications of implementing this risk. The development of civilization has many features, which significantly facilitate human life, their loss or destruction leading to interference resulting in discomfort, destabilization and loss of sense of security. The use of insurance protection by the owner of the car or movables left in the flat gives him the confidence to receive compensation for loss of or damage to such items as a result of the events and conditions specified in the insurance contract. The risk affects the insured. Insurance protection does not reduce the level of uncertainty, but gives the insured person a guarantee of a favourable event: the payment of a sum of money by the insurer – in the event of an accident, specified in the insurance contract. Polish insurance law standards allow to conclude that the insurance protection should be understood as the risk of paying a certain sum of money in the event of an accident specified in the contract (Article 812 para. (4), Art. 813 para. (1), Art. 829 para. (2) of the Civil Code and Art. 2 1 point 18, Art. 3 para. (4) point 4, Art. 12 para. (1) of Article. paragraph 16. 1 and 2 of the Law on Insurance Activity). Compensation is a result of providing protection¹⁰. On the basis of the theory of bearing the burden of the danger (more commonly accepted in Polish doctrine), the nature of compensation is complex and consists in taking over responsibility for the consequences of the risk, i.e. the protection of insurance.

The insured is an entity whose financial interest or personal goods are covered by insurance. In general, insurers and the insured are the same entity. However the insurance contract can also be concluded in favor of a third party. The possibility of concluding the contract for the benefit of a third party is directly expressed in Article 808 of the Civil Code. The third person is granted a right to get the indemnity directly from the insurance contract. However, this person is also obliged to perform certain obligations, except for the payment of the premium, which should be paid by the insuring party.

The insurance contract liability is characterized and distinguished by, among other types of insurance, the presence of the victim, in addition to the insuring party and the insured. This is the person who has suffered damage for which the insured is responsible. The victim has a claim to the insured as person causing the damage under the provisions of (tort liability), or contractual provisions (contractual liability). It is not a party to the insurance contract, but he is entitled to claim directly against the insurer of the insured liability offender, in accordance with Art. 822 para. (4) of the Civil Code.

The beneficiary is the person entitled to receive the sum insured in the case of death of the insured (Article 831 para. (1) of the Civil Code). The beneficiary occurs only in those types of personal insurance, where the event insured is the death of the insured (life insurance, personal accident insurance covering the death). For obvious reasons the payment of the sum insured for dead insured is not possible.

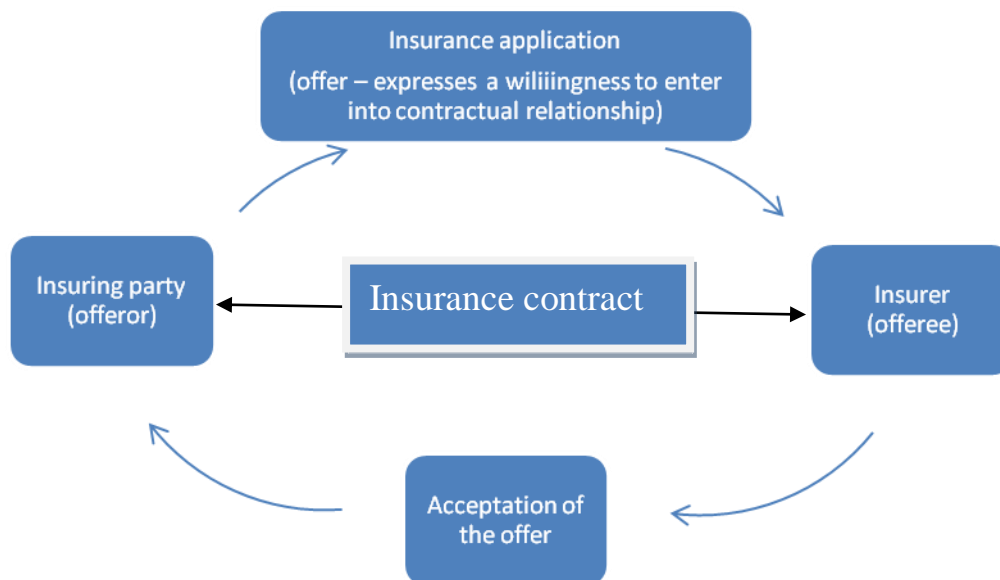
Modern insurance contracts are concluded upon all the methods used in Poland for conclusion of any other type of civil contracts, which means via an offer, negotiations and a bid. But the standard is concluding of an insurance contract via an offer.

With regard to insurance contract, the insurance application is treated as an offer submitted by the insuring party. Once the insurance form expresses a willingness to enter into a contractual

¹⁰ M. Orlicki: *Insurance contract*. In System of private law, Volume 8, Law obligations - part detailed edited by J. Panowicz-Lipska, Warsaw, 2011. pp. 809-811.; K.Malinowska: *Insurance contract*. In Insurance law. Commentary, Volume 2, Warsaw. 2010., pp. 301-304.

relationship with the insurer as offeree, the insurer may accept the offer. No particular form of mode of expression is required by the Civil Code, although there must be a clear expression that the insurer agrees to be bound by the terms of the offer

Fig. 1. The concluding of an insurance contract via an offer



Source: own elaboration

A contract is considered to be concluded at the moment of the acceptance of an offer. With regard to insurance contracts, the contract is deemed (considered) to be concluded at the moment of delivery of an insurance document (which is usually a policy). It reflects *essentia negotii* (basic provisions of the contract such parties, the event insured and premium).

The conclusion of the insurance contract should be confirmed by the insurer with the insurance document. This document has only a function of an instrument evidencing the conclusion of a contract. In practice, the insurers use many forms of insurance policies, depending on the kind of insurance contract. The most common on the market are group policies, general policies, unit policies, and so on.

With regard to the two other methods of concluding insurance contracts (bid and negotiations) it seems that they are used for specific and big value contracts, concluded with corporate insured (e.g. in the case of group insurance concluded by an employer for the employees), as well as in a situation where public funds are concerned (in this case, according to the Act on Public Orders¹¹, the bid procedure is obligatory).

The standardization of an insurance contract is a worldwide phenomenon, although it imposes considerable restrictions on the freedom of contract. The reflections of the standardization of the insurance contracts are general insurance terms and conditions used as a pattern for concluding insurance contracts. The insurer is obliged to provide the insuring party with the text of general insurance terms and conditions before concluding the insurance contract.

¹¹ Act on Public Orders dated 29 January 2004 – Journal of Laws No. 9 item 177.

IV. Consumer protection

Consumer protection was one of the most important problems that Polish legislators were supposed to take into account in the course of adjusting the Polish legal system to the standards of the EU. According to the Article 22¹ of the Civil Code, the consumer shall always refer to a person concluding a contract for personal purposes, not directly connected with any business activity. The regulation regarding general terms and conditions introduced by certain enterprises (such insurers) is a basis for concluding contracts with consumers. It should be noted that certain contractual clauses can be claimed ineffective if they are proved to be unfair.

It is also important to note that, as a result of the amendments of the Civil Code in 2007, the consumer protection was significantly broadened with respect to the insurance contract. First, the consumer protection was given also to the insuring party being a natural person, if the insurance is directly related with the business activity of the insuring party. If the insuring party is a natural person pursuing business activity, he/she may assert the ineffectiveness of the general conditions of insurance, so far as these include unfair contract terms in consumer trade. Second, the consumer protection was afforded not only to the insuring party, but also to the (insured) persons for the benefit of which the insurance contract is concluded, if such insurance is not related with the business activity of the person insured.

It is regulated expressly that in case of negligent and unclear wording of the insurance general terms, all the doubts should be interpreted in favour of the insured and not the insurer, being a professional with respect to the drafting of the insurance general terms.

V. Bancassurance

One of the most significant changes in the Polish financial services sector over the past few years has been the expansive development of *bancassurance*. Fruitful and intense cooperation between insurers and banks, called *bancassurance*, has lasted for many years. However, following the increased *bancassurance* development a number of problems and practical issues have emerged. Legal and practical problems primarily result from the fact that legal regulations do not directly regulate issues related to bank and insurance cooperation and that there is no legal definition of the term "*bancassurance*". The representatives of the doctrine agree that *bancassurance* is not a legal term, but rather the notion defining the cooperation of the professional entities: banks and insurers for the sales of insurance products through banks' distribution network. *Bancassurance* agreements are not specifically regulated by Polish law (i.e. the regulations relating to insurance contracts do apply to these contracts but these do not correspond fully to their terms), it may be years before new laws are passed to address these issues.

From the point of view of the relationships with banks, insurance can be divided generally into two groups: a) directly linked to the banking activity, and 2) not directly connected with the activity of the bank. Both groups include all types of insurance within the meaning of the Annex to the Act on Insurance Activity (both Group I and Group II)¹².

Bank credit is the main banking product, which is related to insurance. Both the non-life insurance (low down payment insurance, insurance against loss of property value, property insurance against fire and other perils) and life insurance (insurance against loss of life of the

¹² The division into groups corresponding to the European Union adopted in the different segments of insurance: insurance live and non-live insurance - Annex No.1 and Annex No. 2 to Directive 2009/138/EC of the European Parliament and the Council of 25 November 2009 on the taking-up and pursuit of the business of Insurance and Reinsurance (Solvency II)

borrower or insurance against loss of ability to work) provide a method to secure the repayment of the credit. Insurance against loss of payment card is also popular in the market.

The second group consists of insurance, where the main objective is to use the dissimilarity insurance activities for the development of the financial market. It is about flexibility activities of banks and insurers for the mutual (or threefold, taking into account customers) benefit. This group includes both non-life insurance and life insurance. Insurance products, which have the character of an investment and a savings, play a special role. They often use the structure of the insurance contract of life and endowment with the insurance capital fund. Several insurance offered under the so-called bancassurance – related contracts bank account or credit cards, also belong to this group.

According to the standards of insurance law (Article 18. 1 point. A) of Directive 2009/138/EC and Article 3 para. (2) of the Insurance Activity Act (adapted to the provisions of the Directive), insurance activity cannot be combined with the activities which are not directly related to it. This ban prevents linking insurance activity with the banking activity by a single entity - one undertaking. Distribution of insurance by the bank on the service provider level is only possible through the employment of the same employee by the bank and the insurer.

The Bank participates in the distribution of insurance as the policyholder who enters into a contract with the insurer. The bank as the insuring party may conclude a contract in its own name (e.g. low down payment insurance, insurance against loss of property value) or a contract in favor of a third party (often life insurance in the event of death of the borrower). In the second case, the borrower (bank customer) will be insured. In both cases, the insurance premium should be paid by the bank, what is in conflict with the interests of the bank and there is not observed in practice.

Another way of cooperation between banks and insurers is the use of insurance intermediaries' model. The Bank is not a party to the insurance contract, but merely mediates in the conclusion of agreements between the clients and the insurer. Then the client of the bank is obliged to pay the insurance premium as a policyholder (insuring party). Instead, the bank receives from the insurer remuneration (commission) in respect of mediation for the conclusion and exercise of insurance operations. The bank acquires the status of an insurance intermediary in accordance with the provisions of the Act on Insurance Mediation. On the territory of the European Union, only registered insurance intermediaries can act. If a bank wants to act as an insurance agent, it is obliged to meet certain statutory requirements (including completion of training conducted by the insurer). Registers of insurance intermediaries are conducted by supervisors; in the case of Poland it is the Polish Financial Supervision Authority.

VI. Conclusions

Both in the sphere of private law and public law, Polish national insurance law does not keep pace with practice. Important practical issues, such as *bancassurance*, group insurance, insurance with insurance capital fund remain unregulated, hence the draft amendments to the Civil Code are relating to the insurance contract. On the other hand, we are witnessing a change in the activity of insurers that have been forced by Directive 2009/138 / EC, which introduces a new model of Solvency - Solvency II. It is not surprising that it is precisely insurance issues that are

governed by the so-called soft law, which includes the Recommendations¹³ and sets of rules such as the Principles of European Insurance Contract Law¹⁴.

Representatives of the doctrine of insurance law postulate the adoption of Polish Insurance Code, whose purpose would be to create common rules setting out the principles functioning of the insurance market¹⁵. Such a solution has been operating successfully in France. This task is very ambitious and it seems difficult to achieve in the near future. It shows, however, how important is the issue of insurance and the need for its comprehensive regulation.

¹³ such as Recommendations of good practice in the field of bancassurance developed in cooperation with the Polish Chamber of Insurance adopted by the Board of the Association of Polish Banks

¹⁴ Project Group on a Restatement of European Insurance Contract Law (Insurance Group – www.restatement.info; K. Malinowska, Insurance contract (In) *Insurance Law*. Commentary, Volume 2, edited by Z.Brodecki, M. Serwach, Warsaw, 2005. pp. 1385-1386.

¹⁵ *About the need Polish Insurance Code*, edited by E.Kowalewski, Toruń, 2009.

De iurisprudencia et iure publico

*Grünhut Zoltán tudományos munkatárs,
Magyar Tudományos Akadémia
Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont*

Ami úgy van, nem úgy van¹ Az ENSZ Biztonsági Tanács 242-es (1967) sz. határozatának vitatott értelmezése

I. Bevezetés

1967. június 5-én – két évtizeden belül – immáron harmadszor tört ki háború Izrael és arab szomszédállamai között, ezúttal azonban kevesebb, mint egy hét leforgása alatt alapvetően máig ható módon átírva a Közel-Kelet regionális hatalmi és geopolitikai status quo-ját. Az első, 1948–49-ben zajló hadakozás végén megrajzolt fegyverszüneti vonalakhoz képest Izrael jelentősen megnövelte területét: Egyiptomtól elragadta a Sínai-félszigetet; Jordániától az ún. Nyugati Partot, zsidó néven Júdeát és Szamáriát, beleértve Kelet-Jeruzsálemet az óváros történelmi-vallási kegyhelyeivel; Szíriától a Golán-fennsíkot; továbbá az 1956 óta tulajdonképpen uraltan státuszú, elviekben egyiptomi katonai igazgatás alá tartozó Gázai-övezetet. A nemzetközi közösség jellemzően lassú, a hidegháborús kontextus miatt még lomhább intézményei, elsősorban az ENSZ legfontosabb szervei, tehát a Közgyűlés és a Biztonsági Tanács (BT), nem tudták felvenni a versenyt a háborús gépezettel. Mire a fegyverropogás véget ért, Izrael olyan mérvű katonai és tárgyalási erőfölényre tett szert, amelyet a legkevésbé sem szándékolt bizonytalan kimenetelű béke- és konszolidációs ígéreteknek megfelelően feladni. A zsidó állam egyszer s mindenkorra érvényesíteni akarta biztonsági követeléseit, egzakt határmódosítások és területi korrekciók révén. A jeruzsálemi kormányzat hivatalban lévő külügyminisztere, Abba Eban nyíltan leszögezte, Izrael nem fog visszatérni az „auschwitz határok”, a nemzetet létében fenyegető fegyverszüneti vonalak mögé.

A katonai hadszíntérről tehát a politikai csatározások diplomáciai fórumaira terelődött át a közel-keleti konfliktus kérdése. A felek konszolidációs hajlandóságot nemigen mutattak, vélt és valós szövetségeseiket érdekeiknek megfelelően igyekeztek befolyásolni, rendezési alapelveknek, koncepcióknak megnyerni. Az ENSZ BT által 1967. november 22-én elfogadott 242-es számú határozat a közel-keleti helyzetről hosszú tárgyalások eredményeként született meg. Ma már több mint világos, hogy a dokumentum szentesítésére elsősorban azért kerülhetett sor, mert a lefektetett irányelveket mindenki a szándékai, céljai szerint interpretálhatta. De vajon ténylegesen ilyen vitatható a határozat szövege? Valóban kiolvasható belőle a rendezés két, teljesen eltérő szemléletrendszer?

Jelen dolgozat e kérdésekre keresi a válaszokat, főként diplomáciatörténeti és jogértelmezési módszerekkel, valamint az egyes magyarázatok ma is érvényes kontextuális összefüggéseire rávilágítani szándékozván. Az ENSZ BT-döntés elfogadásának, vitatott interpretációjának és

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

De iurisprudentia et iure publico

utóéletének leírásán túl a tanulmány kísérletet tesz a 242-es számú határozat izraeli–palesztin konfliktusban, illetve a két évtizede – hol több, hol kevesebb sikerrel – zajló békefolyamatban betöltött szerepének értékelésére. Noha nem illik már a bevezetőben következtetés jellegű megállapítást tenni, kétségtelen tény, hogy a szinte történelmi léptékű, globális jelentőségű viszálykodás lezárása jogok érvényesítésének kikényszerítésével is történhet, valós béke azonban csak társadalmi egyetértéssel megalapozott politikai döntés révén születhet. Ennek tükrében ugyan elengedhetetlen az izraeli–palesztin reláció nemzetközi jogi kontextusának vizsgálata, a tartós rendezés szempontjából azonban még fontosabb, hogy a felek tárgyalni és kiegyezni akarjanak, jogcímeik hangsúlyozása helyett kölcsönös áldozatokat vállaljanak és pragmatikus kompromisszumokra törekedjenek.

II. Az ENSZ BT 242-es számú határozata

Mivel a nevezett ENSZ BT-dokumentum inkább egyfajta tömör, koncepcionális kinyilatkoztatás a közel-keleti konszolidáció alapelvei tekintetében, s nem részletekbe menő béketeremtési forgatókönyv, ezért érdemes szó szerint ideidézni.

Az ENSZ Biztonsági Tanácsának 242-es számú (1967) határozata a közel-keleti helyzetről 1967. november 22.

A Biztonsági Tanács,

kifejezve aggodalmát a közel-keleti helyzet súlyossága miatt;

hangsúlyozva, hogy a háború útján történő területszerzés megengedhetetlen, valamint hogy igazságos és tartós békén kell fáradozni, amely lehetővé teszi a térség minden állama számára, hogy biztonságban éljen;

hangsúlyozva továbbá, hogy valamennyi tagállam az ENSZ Alapokmányát elfogadva kötelezettséget vállalt, hogy az Alapokmány 2. cikkelye szellemében fog cselekedni;

1. Megállapítja, hogy az Alapokmány elveinek végrehajtása megköveteli az igazságos és tartós béke megteremtését a Közel-Keleten, amelynek magában kell foglalnia az alábbi két alapelvet:

I. Az izraeli fegyveres erők visszavonása a legutóbbi konfliktus során elfoglalt területekről;

II. A hadiállapot és mindennemű háborús módszerhez való folyamodás beszüntetése, a térség minden állama szuverenitásának, területi épségének és politikai függetlenségének, valamint azon jogának elismerése, hogy biztonságos és elismert határainkon belül békében éljen, fenyegetéstől és erőszakos cselekményektől mentesen.

2. Megállapítja továbbá annak szükségességét, hogy

a) garantálják a hajózás szabadságát a térség nemzetközi vizein;

b) megvalósítsák a menekültprobléma igazságos rendezését;

c) biztosítsák a térség minden államának területi sérthetlenségét olyan szabályozásokkal, amelyek magukban foglalják demilitarizált zónák létesítését.

3. Felkéri a Főtitkárt, hogy jelöljön ki egy különmegbízottat, aki a Közel-Keletre utazik, kapcsolatot létesítve és fenntartva az érdekelt államokkal egy megállapodás létrehozásának elősegítése, békés és elfogadott rendezésre irányuló törekvések támogatása érdekében, a jelen határozat rendelkezéseinek megfelelően.

4. Felkéri a Főtitkárt, hogy a lehető leghamarabb terjesszen a Biztonsági Tanács elé jelentést a különmegbízott tevékenységéről.²

² A 242-es számú határozatnak több, nem hivatalos, szakirodalmi, illetve szöveg- és jogszabály-gyűjteményi magyarrá fordítása olvasható (Lugosi György (szerk.): *Dokumentumok a Közel-Kelet XX. századi történetéhez*. L'Harmattan, Budapest, 2006. 404. o.; Kerekes György – Várkonyi György (szerk.): *Nemzetközi szerződések és dokumentumok (1956–1975)*. Kossuth, Budapest, 1979. 9. o.; Réti Ervin: *Háború és béke a Közel-Keleten*. Zrínyi, Budapest, 1975. 119–120.

John McHugo szerint a határozat tulajdonképpen egy sokszorosan összetett mondatnak tekinthető, amely koherens gondolati ívre épül, s nincs markánsan különálló bekezdése.³ Tömör és integratív jellege ellenére – folytatja a szerző – három szakasz mégis elválasztható. Az elsőhöz tartozik a három tagmondatos kvázi preambulum, amely az egész határozatnak egy értelmezési keretet, kontextust biztosít. A második szakaszt, az arab 1-sel jelölt részt, McHugo szerint felfoghatjuk a „területi és határkérdésekkel” foglalkozó bekezdésnek, az e relációban tett kölcsönösségi kritériumok kinyilvánításának. A harmadik, arab 2-sel, 3-sal és 4-sel jelölt rész pedig a további konszolidációs aspektusokat, illetve az egyeztetési folyamatban való ENSZ-szerepvállalás mikéntjét rögzíti. Talán nem túlzás, ha az arab 3-sal és 4-sel jelölt mondatokat inkább egy önálló, negyedik szakaszként kezeljük, már csak azért is, mert tartalmilag leválasztható, pusztán technikai útmutatások, amelyek mára de facto érvényüket veszítették, amennyiben az ENSZ főtitkári különmegbízott mandátuma irrelevánssá vált.

Ami miatt a McHugo által leírt, a határozatra jellemző egység egyúttal szakaszolhatóság fontos, hogy a szerző szerint ennek tükrében az értelmezést is csak koherensen szabad elvégezni, nem szabad a mondatokat jelentésük megállapítása során egymástól függetleníteni. Mielőtt azonban a komolyan vitatott passzusokra áttérnénk, néhány további sajátosságot szintén el kell mondani a határozatról.

Egyfelől – amiként arra Lapidoth felhívja a figyelmet, s a Scobbie – Hibbin szerzőpáros is megerősíti – a 242-es számú határozat nem bír kötelező jelleggel, csupán ajánlásként értelmezendő.⁴ Ezt igazolja, hogy az előterjesztést nem az ENSZ Alapokmányának VII., a béke veszélyeztetése, megszegése, továbbá a támadó cselekmények esetén indokolt eljárásokról szóló fejezete alapján, hanem a VI., a viszályok békés rendezését szolgáló (jórészt támogató, ajánló) közreműködéseket összegző fejezete értelmében alkották. Erről Arthur Goldberg, a kérdéses időszakban az Egyesült Államok ENSZ-delegációját vezető diplomata is nyomatékkal megemlékezett, amikor leszögezte: „[a határozat] általános alapelveket mond ki, valamint egy »egyezmény« sajátosságait vetíti előre, ám a csúszás csontokra a feleknek kell rárakniuk a bűst”.⁵ Lapidoth értelmezése szerint már az is önmagában beszédes a határozat csupán ajánlási karaktere tekintetében, hogy az 1-es pontban a „kell”-nek nem a határozott, kvázi követelő hangnemű alakja (*must*) szerepel, hanem a sokkal óvatosabb, csupán feltételeességet sugalló változata (*should* – amit magyarra fordítva inkább a „kellene” kifejezéssel szokás visszaadni).⁶ Ugyanezt Watson is nyomatékkal aláhúzza 2000-ben megjelent monográfiájában.⁷

Másodsorban hangsúlyozandó, hogy a határozat egyfajta kölcsönösségi elv szerinti megállapodásra sarkallta az érintett feleket, tehát nem csupán a háborút megelőző állapotok helyreállítását, hanem tartós béke megteremtését szorgalmazta. Noha az arab államok, támogatva a Szovjetunió által, azt hangoztatták, hogy Izrael teljes visszavonulásáig, az elfoglalt térségek kiürítéséig nem lehet érdemi konszolidációs párbeszédet kezdeni, Grief szerint a határozat

o.), az, hogy ezek közül melyiket tekintik irányadónak a hazai politikai struktúra illetékes intézményei, nem egyértelmű. E dolgozatban a Lugosi által szerkesztett kötetben közölt változat szerepel.

³ McHugo, John: *Resolution 242: A Legal Reappraisal of the Right-wing Israeli Interpretation of the Withdrawal Phrase with Reference to the Conflict between Israel and Palestinians*. International & Comparative Law Quarterly, Vol. 51. No. 4. 2002. 851–882. o.

⁴ Lapidoth, Ruth: *The Misleading Interpretation of Security Council Resolution 242 (1967)*. In Baker, Alan (ed.): *Israel's Rights as a Nation-State in International Diplomacy*. Jerusalem Center for Public Affairs – World Jewish Congress, Jerusalem, 2011. 85–96. o.; Scobbie, Iain – Hibbin, Sarah: *The Israel–Palestine Conflict in International Law: Territorial Issues*. The U.S./Middle East Project and the Sir Joseph Hotung Programme for Law, Human Rights and Peace Building in the Middle East School of Oriental and African Studies, University of London, New York, 2009.

⁵ Goldberg, Arthur J.: *A Basic Mideast Document: Its Meaning Today*. Address Delivered at the Annual Meeting of the American Jewish Committee, Washington, May 15. 1969.

⁶ Lapidoth: *The Misleading Interpretation of Security Council Resolution 242 (1967)*... i.m.

⁷ Watson, Geoffrey: *The Oslo Accords: International Law and the Israeli–Palestinian Peace Agreement*. Oxford University, Oxford, 2000.

De iurisprudencia et iure publico

szövegéből nem olvasható ki világos menetrend arra vonatkozólag, milyen feltételek mellett kellene érvényesülnie a „területet békéért alapelvnek”.⁸ A szerző aláhúzza, csak mert az 1/I-es pont rögzíti az izraeli fegyveres erők visszavonásának követelményét, s az 1/II-es deklarálja valamennyi állam jogát a szuverenitáshoz, területi épséghez, sérthetlenséghez, politikai függetlenséghez, továbbá biztonságos és elismert határokhoz, ebből még nem következik, hogy a béketeremtés gyakorlati folyamatában az előbbinek feltétlenül meg kell előznie az utóbbit. Blum az arab/szovjet álláspontot több szempontból is alaptalannak minősítette: 1) jogi értelemben azért, mert az önvédelmi háborúra kényszerített fél (ez esetben Izrael) legitim módon fenntarthatja területi foglaltsait, amíg a békeállapot helyreáll; 2) politikai-diplomáciai kontextusban azért, mert a határozat elfogadása előtt közel három hónappal a szudáni Kartúmban az arab államok kinyilvánították a „három nemet” – nem ismerjük el Izraelt, nem tárgyalunk Izraellel, s nem kötünk békét Izraellel –; 3) morális szempontból pedig azért, mert az agresszorok (tehát az arab országok) nem mentesülhetnek a felelősségre vonás alól azzal, hogy a zsidó állam hadserege garanciák nélkül visszavonul.⁹

Végezetül érdemes tömören összefoglalni a határozat elfogadásához vezető előkészítő tárgyalásokat. A BT-ülés összehívását Egyiptom (akkori hivatalos nevén az Egyesült Arab Köztársaság) kezdeményezte, mondván a Közel-Kelet stabilitására rendkívüli kihívást jelent, hogy Izrael nem hajlandó visszavonulni a háborút megelőző határokra, területi revíziót igyekszik kicsikarni jogsértő katonai műveletei következményeiből.¹⁰ A Biztonsági Tanács 1967. november 9-én tárgyalta először a kérdést, majd a 22-i határozathozatalig még négyszer. Az első dokumentumtervezetet három nem-állandó tag, India, Nigéria és Mali terjesztették elő, aztán az Egyesült Államok is bemutatta saját változatát. 16-án a britek, négy nap múlva pedig a szovjetek álltak elő javaslatukkal, ám végül valamennyi kezdeményezés közül csak a brit határozatot tűzték szavazásra – mint utóbb kiderült eredményesen.¹¹ A titkosan meghozott döntés, illetve annak hosszadalmas előkészítése azt mutatja, a kérdéskört alaposan körüljárták, nehézkes kompromisszum született, s egyáltalán nem a közvetlenül érintett felektől függetlenül, kvázi „nagyhatalmi” megállapodás tett pontot a tárgyalások végére.¹²

III. A „háború útján történő területszerzés megengedhetetlen”

McHugo szerint azzal, hogy a határozat tulajdonképpeni preambulumban kimondásra került, miszerint „a háború útján történő területszerzés megengedhetetlen”, valójában azt szándékoztak világosan

⁸ Grief, Howard: *Security Council Resolution 242: A Violation of Law and a Pathway to Disaster*. ACPR Policy Paper No. 173. 2008. Ennek kapcsán a tárgyaláson közvetlenül részt vevő indiai ENSZ-diplomata, Shiri Parthasarathi elmondta, noha a BT delegátusai úgy döntöttek, a határozatban előbb szerepeljen az izraeli visszavonulás, s csak aztán a tartós megbékélés követelménye, valójában a két aktust szorosan összefüggő, kölcsönösségi keretben képzelték el a tagok. Abba Eban izraeli külügyminiszter ennek tükrében nyilatkozott, amikor azt mondta, a fegyvernugvással járó területi status quo nem azonos a tartós megbékélés jegyében kialakítandó területi status quo-val: előbbi felszámolására csakis az utóbbi szerződéses megteremtése nyomán kerülhet sor (lásd: Scobbie, Iain – Hibbin, Sarah: *The Israel–Palestine Conflict in International Law: Territorial Issues...* i.m.).

⁹ Blum, Yehuda: *The Territorial Clauses of Security Council Resolution 242*. In Gold, Dore (ed.): *Israel's Right to Secure Boundaries: Four Decades Since UN Security Resolution 242*. Jerusalem Center for Public Affairs, Jerusalem, 2007. 28–36. o.

¹⁰ Lapidoth, Ruth: *Security Council Resolution 242: An Analysis of its Main Provisions*. In Gold, Dore (ed.): *Israel's Right to Secure Boundaries: Four Decades Since UN Security Resolution 242*. Jerusalem Center for Public Affairs, Jerusalem, 2007. 13–27. o.

¹¹ Rosenne, Meir: *Understanding UN Security Council Resolution 242 of November 22, 1967, on the Middle East*. In Gold, Dore (ed.): *Defensible Borders for a Lasting Peace*. Jerusalem Center for Public Affairs, Jerusalem, 2008. 45–53. o.

¹² El Arabi, Nabil: *Chapter 2.2*. In Abu Odeh, A. et al. (eds.): *UN Security Council Resolution 242: The Building Block of Peacemaking*. Washington Institute, Washington, 1993. 35–44. o.

De iurisprudencia et iure publico

rögzíteni a döntéshozók, Izraelnek el kell hagynia a harcok során foglalt arab földeket, e térségekben további jelenléte nem csak illegitím, de illegális is.¹³ Lapidoth ezen érvelést megalapozatlannak és félrevezetőnek tartja, mondván a nemzetközi jog egyértelműen különbséget tesz „a háború útján történő területszerzés” és „a háború útján történő katonai megszállás” között: előbbi minden esetben jogsértő (a 242-es számú határozat pusztán ezt nyilvánítja ki), míg utóbbi önvédelmi jellegű hadakozás esetén legális és legitím is lehet a békeállapot helyreállításáig.¹⁴ Blum ugyanezt hangsúlyozza, amikor azt állítja, a határozat „bevezető alapelvei” között „a háború útján történő területszerzés” elítélése az összecsapások nyomán létrejövő új területi status quo de jure tényhelyezetté való átalakításának megakadályozását szolgálja, ugyanakkor a tartós konszolidációig ideiglenesen fennálló izraeli katonai megszállás jogszerűségét nem vonja kétségbe.¹⁵ A Hágai Nemzetközi Bíróság két korábbi elnöke, Stephen Schwebel és Rosalyn Higgins, továbbá Elihu Lauterpacht világhírű jogász egyaránt leszögezték, hogy a 242-es számú határozatnak nincs olyan passzusa, amely Izrael katonai megszállását illegálisnak minősítene, hiszen ezt a nemzetközi jogra hivatkozva nem is lehetne megalapozottan deklarálni.¹⁶ Lapidoth mindehhez hozzáteszi, a Mali, Nigéria és India által közösen benyújtott tervezet preambuluma még ugyanúgy „a háború útján történő területszerzést” és „a háború útján történő katonai megszállást” is „megengedhetetlennek” mondta ki, ám a brit delegáció végső változatából utóbbit már kihúzták, tehát a döntéshozók szándékosan különbséget akartak tenni a két aktus megítélése között.¹⁷

IV. Az „izraeli fegyveres erők visszavonása a legutóbbi konfliktus során elfoglalt területekről”

A 242-es számú határozat kétségtelenül legvitatottabb passzusa az 1/I-es jelű, amely az izraeli fegyveres erők visszavonásának szükségét nyomatékosítja. Az ütköző álláspontok megértéséhez a dokumentum eredeti angol szövegét kell elővennünk: „*Withdrawal of Israel armed forces from territories occupied in the recent conflict*”. Számos szerző szerint egyértelmű, hogy a passzus nem követeli meg az izraeli fegyveres erők teljes visszavonását, mivel a mondatban nincs semmilyen határozott névelő („from the” vagy „from all”) a területek kifejezés előtt, s a hadakozást megelőző határvonal sem említődik meg konkrét formában („1967. június 4-i határszakaszra” vagy „az 1949-es fegyverszüneti vonalakra”).¹⁸

Ezt az álláspontot a BT-tárgyalásban közvetlenül érintett diplomaták is megerősítették. Lord Caradon, a végül elfogadott határozattervezet betérjesztője, egy 1973. februári interjúban leszögezte: „*Az alapvető kinyilatkoztatás, amelyet nem mindig sikerül megragadni, hogy a visszavonulást biztonságos és elismert határookra kell megtenni, s ezeket a szavakat nagy odafigyeléssel választottuk ki [...] [a határok mindaddig] nem lesznek biztonságosak, amíg nem elismertek. Ezért kell az érintetteknek megállapodásokra törekedniük. Ez a lényege mindennek. Teljességgel kiállok amellett, amit döntöttünk. Nem*

¹³ McHugo, John: *Resolution 242: A Legal Reappraisal of the Right-wing Israeli Interpretation of the Withdrawal Phrase with Reference to the Conflict between Israel and Palestinians...* i.m.

¹⁴ Lapidoth, Ruth: *Security Council Resolution 242: An Analysis of its Main Provisions...* i.m.

¹⁵ Blum, Yehuda: *The Territorial Clauses of Security Council Resolution 242...* i.m.

¹⁶ Uo.; Rosenne, Meir: *Understanding UN Security Council Resolution 242 of November 22, 1967, on the Middle East...* i.m.

¹⁷ Lapidoth, Ruth: *Security Council Resolution 242: An Analysis of its Main Provisions...* i.m.

¹⁸ Uo.; Blum, Yehuda: *The Territorial Clauses of Security Council Resolution 242...* i.m.; Rosenne, Meir: *Understanding UN Security Council Resolution 242 of November 22, 1967, on the Middle East...* i.m.; Grief, Howard: *Security Council Resolution 242: A Violation of Law and a Pathway to Disaster...* i.m.; Baker, Alan: *The Fallacy of the “1967 Borders” – No Such Borders Ever Existed*. Jerusalem Issue Brief, Vol. 10. No. 17. 2010.; Hertz, Eli E.: *UN Security Council Resolution 242. Myths and Facts Papers*, No. 2009/11. 2009.; Gold, Dore: *From “Occupied Territories” to “Disputed Territories”*. Jerusalem Letter Viewpoints, Issue 470. 2002.

De iurisprudencia et iure publico

nekünk kell ugyanis kijelölnünk a pontos határvonalakat. Nagyon jól ismerem az 1967-es határokat. Azok nem voltak sikeres vonalak, pusztán azt az állapotot rögzítették, ahol 1948 egyik éjszakáján a csapatok megállásra kényszerültek, soha nem voltak végleges határszakaszok”.¹⁹ Arthur Goldberg, aki a kérdéses időszakban az amerikai ENSZ-delegáció vezetője volt, 1973. május 8-án Washingtonban egy beszéde során nyomatékkal hangsúlyozta: „A 242 (1967) számú határozat expliciten nem kötelezi Izraelt arra, hogy hadseregét visszavonja a háborút megelőző vonalakra. Az arab államok szorgalmazták ennek szövegbefoglalását... s a szovjetek fel is vetették ezt a Biztonsági Tanácsban, Jugoszlávia és más országok pedig a Közgyűlés rendkívüli ülésén. Am a visszavonulással kapcsolatos efféle megfogalmazások sem a Biztonsági Tanácsban, sem a Közgyűlésben nem kaptak elegendő támogatást”.²⁰ George Brown brit diplomata, aki a dokumentum megszövegezését végezte, 1970 januárjában úgy nyilatkozott: „Én készítettem a Biztonsági Tanács [nevezett] határozatát. Mielőtt benyújtottuk volna a Tanácshoz, megmutattuk az arab vezetőknek. Az előterjesztés arról szólt, hogy az izraeli hadsereg vissza fog vonulni megszállt területekről, de nem »a megszállt területekről«, ami annyit jelent, hogy nem az összes érintett területről”.²¹

1967 júniusában egy washingtoni konferencián Lyndon B. Johnson amerikai elnök tömören összefoglalta adminisztrációjának álláspontját a közel-keleti rendezés tekintetében: „... a régió nemzeti hársz éven át csak törékeny és támadott fegyverszüneti vonalakkal rendelkeztek. Elismert határookra van szükségük, valamint olyan megállapodásokra, amelyek biztosítékokat nyújtanak a terrorizmussal, a pusztítással és a háborúkkal szemben [...] Vannak egyesek, akik azonnali és kézenfekvő megoldást sürgetnek, nevezetesen a június 4-i határookra való visszatérést. Miként azt kiváló nagykövetségünk, Arthur Goldberg már korábban leszögezte, ez nem a békéhez, hanem az ellenségeskedés kiújulásához vezető út”.²²

Eugene Rostow, aki 1966 és 1969 között politikai ügyekért felelős államtitkár volt a washingtoni Külügyminisztériumnál, s ezen minőségében közvetlenül részt a 242-es számú határozat amerikai változatának megszövegezésében, amely később alapjául szolgált a benyújtott brit tervezetnek, egy 1991-es cikkében leszögezte: „[a határozat] felszólította a feleket, hogy kössenek békét, Izrael számára pedig lehetővé tette az 1967-ben elfoglalt területek igazgatását eladdig, míg a »Közel-Keleten igazságos és tartós béke« létre nem jön. Ahogy e békeállapot megteremtődik, Izraelnek vissza kell vonulnia elfoglalt területekről, nem »a területekről« és nem is az »összes területről«, hanem területekről, értve ez alatt a Sínai-félsziget, a Nyugati Part, a Golán-fennsík, Kelet-Jeruzsálem és a Gázai-övezet részeit”.²³

McHugo szerint a fenti érvelések az izraeli visszavonulás kapcsán tarthatatlan, a határozat eredeti szándékát félreértelmező és szubjektív magyarázatok, amelyek csupán azért kaptak figyelmet, mert a zsidó állam ezzel próbálta nemzetközi jogi értelemben is legitimé/legálissá tenni területi foglalásait, revíziós szándékait. A szerző szerint hiba a határozott névelő hiányára hivatkozni, mivel a preambulum már eleve kimondja, hogy „a háború útján történő területszerzés megengedhetetlen”. McHugo mindehhez hozzáteszi, a szöveg más, alapvető fontosságú szakaszaiban sem olvasható határozott névelő, mégsem állítja senki, hogy az adott rész nem a leírt/körbeírt aspektus egészére fogalmazna meg ajánlásokat. A szerző példaként felhossa az I/II-es passzusban szereplő biztonságos és elismert határokat, amelyek előtt nincs konkrét utalás a határok mindegyikére, vagy a 2/a passzust, ahol a térség nemzetközi vizeit sem nevesítik pontosan. McHugo szerint mindez azzal magyarázható, hogy a határozat megszövegezői, illetve a BT-ben szavazó tagállamok között nem volt vita az említett aspektusok értelmezése kapcsán. A szerző hozzáteszi, a határozattal kapcsolatos tárgyalások során soha egyetlen BT-tag nem hozta szóba annak kérdését, miszerint Izrael bizonyos területek felett joggal követelhet szuverenitást, illetve visszavonulásának megtagadását. Sőt, McHugo aláhúzza, Bulgária, Etiópia, Franciaország,

¹⁹ Lord Caradont idézi Hertz, Eli E.: *UN Security Council Resolution 242...* i.m. 3. o.

²⁰ Goldberget idézi Grief, Howard: *Security Council Resolution 242: A Violation of Law and a Pathway to Disaster...* i.m. 3. o.

²¹ Brown idézi Uo. 4. o.

²² Johnson idézi Scobbie, Iain – Hibbin, Sarah: *The Israel–Palestine Conflict in International Law: Territorial Issues...* i.m. 65. o.

²³ Rostow, Eugene W.: *Are the settlements legal? Resolved.* 2. o. In *The New Republic*, October 21, 1991. 2–4. o.

De iurisprudencia et iure publico

India, Mali, Nigéria, a Szovjetunió, valamint Brazília és Argentína még szorgalmazták is a konkrétabb megfogalmazást.²⁴

Gerson, Blum és Rosenne éppen ez utóbbi tényállásra hivatkozva állítják, hogy a 242-es számú határozat nem követeli Izraeltől hadserege teljes visszavonását, merthogy a nevezett államok hiába javasolták ennek explicit rögzítését, az végül nem került a végső változatba.²⁵ A szovjetek odáig mentek a módosítás keresztülvétele érdekében, hogy 1967. november 21-én, kevesebb mint 24 órával a végső szavazás előtt, Alekszej Koszigin, a Minisztertanács vezetője levelet küldött Johnson amerikai államfőnek pontosabb fogalmazást, egész konkrétan a háború előtti határok visszaállítását kezdeményezve, az Egyesült Államok elnöke azonban visszautasította az indítványt, mondván a szöveg kiegyensúlyozott, s ebben a stádiumban már nem módosítható, legfeljebb végleg elvethető.²⁶ Lord Caradon, a brit előterjesztő állítólag belement volna a kiegészítésbe, Washingtonból és Jeruzsálemből azonban heves nyomást gyakoroltak rá.²⁷ Abba Eban izraeli külügyminiszter már azt is nehezményezte, hogy a preambulumba bekerült „a háború útján történő területszerzés megengedhetetlen”-ségről szóló kikötés, valamint a „visszavonulási” passzusba „a legutóbbi konfliktus során” kvázi konkretizáló kiegészítés.²⁸ A jeruzsálemi kormány attól tartott, főként utóbbi betoldás az elfoglalt területek egységként való értelmezését segíti, ami fenyegetheti a visszavonulás részlegességének legitimitásáról kialakított izraeli álláspont védelmét. A francia ENSZ-delegátus vezetője, Armand Berard ismétlődően fel is hozta ezt az érvet, amikor a területfoglalások státuszáról nyilatkozott.²⁹

A „visszavonulási passzus” vitatott értelmezése kapcsán még egy szempontot szoktak kiemelni pro, avagy kontra, nevezetesen, hogy a határozat francia fordításában, amely tehát a BT egyik hivatalos munkanyelvén készült, s ebből kifolyólag hatályosnak tekintendő, szerepel konkrét névelő (*des*) a területek szó előtt, tehát az csak az angolból hiányzik. Mindez azonban a polemizálását nem oldja fel, ugyanis a szokásjog értelmében ütköző értelmezéskor két aspektust kell figyelembe venni: Milyen nyelven folyt a tárgyalás? Milyen nyelven nyújtották be a szavazásra bocsátott előterjesztést? Amíg az előbbi kérdésre adandó válasz nem egyértelmű, bár döntően angol kommunikáció zajlott, utóbbit nem lehet vitatni, hiszen a brit delegáció által készített változat került egyedül voksolásra, az összes többit csak egyeztetéskor tűzték napirendre.³⁰

V. „... biztonságos és elismert határaikon belül”

Előbbi két, mint láttuk igen vitatott kérdéssel szorosan összefügg a „biztonságos és elismert határok” megteremtésének elve. Blum, Lapidoth, Rostow és Grief egyetértenek abban, hogy az 1967. júniusi háborút megelőző, 1949-es fegyverszüneti vonalak soha nem voltak biztonságos és elismert határok, így Izrael Állam azok közé való visszakényszerítése politikailag-stratégiaileg megkérdőjelezhető törekvés, ráadásul nincs összhangban a 242-es számú határozat békeépítési

²⁴ McHugo, John: *Resolution 242: A Legal Reappraisal of the Right-wing Israeli Interpretation of the Withdrawal Phrase with Reference to the Conflict between Israel and Palestinians...* i.m.; McHugo, John: *Resolution 242: Why the Israeli View of the "Withdrawal Phrase" is Unsustainable in International Law.* IBRU Boundary and Security Bulletin, Vol. 9. No. 4. (Winter). 2001. 84–90. o.

²⁵ Gerson, Allan: *Israel, the West Bank and International Law.* Frank Cass, London, 1978.; Blum, Yehuda: *The Territorial Clauses of Security Council Resolution 242...* i.m.; Rosenne, Meir: *Understanding UN Security Council Resolution 242 of November 22, 1967, on the Middle East...* i.m.

²⁶ Blum, Yehuda: *The Territorial Clauses of Security Council Resolution 242...* i.m.

²⁷ McHugo, John: *Resolution 242: A Legal Reappraisal of the Right-wing Israeli Interpretation of the Withdrawal Phrase with Reference to the Conflict between Israel and Palestinians...* i.m.

²⁸ Uo.

²⁹ Uo.

³⁰ Blum, Yehuda: *The Territorial Clauses of Security Council Resolution 242...* i.m.; Lapidoth, Ruth: *Security Council Resolution 242: An Analysis of its Main Provisions...* i.m.

De iurisprudencia et iure publico

erőfeszítéseivel sem.³¹ A jordán ENSZ-nagykövet nem sokkal a hadakozást megelőzően még úgy nyilatkozott a Közgyűlés pódiumán: „Fegyverszüneti szerződés létezik. E megállapodás nem rögzít végleges határokat [...] Ahogy én tudom, nincsenek határok. Fegyverszüneti szerződés által megmerevített körülmények léteznek csak”.³² Az izraeli diadalt követően az egyiptomi delegáció vezetője, Nabil el Arabi már más hangnemet ütött meg, amikor leszögezte, előbb vissza kell állítani a háború előtti határokat, s aztán azok biztonságos és elismert vonalakká lesznek.³³ A két beszéd tökéletesen visszatükrözi, miként változott meg Izrael szomszédállamainak vélekedése a területi status quo vonatkozásában. 1949 és 1967 között minden fórumon és minden kontextusban kényesen ügyeltek az arab országok arra, hogy a fegyverszüneti vonalak semmiképpen se nyerjenek politikai-jogi megerősítést, hiszen az Izrael de facto elismerését jelentette volna. Aztán a '67-es súlyos vereség, a felbillenő erőviszonyok és tényhelyzetek, a határok arab szempontból negatív elmozdulása következtében Egyiptom, Jordánia és Szíria egyaránt jogsértésként kezdték kommunikálni a területi status quo megváltozását, holott a háború kirobbanása előtt még kifejezetten tagadták, hogy szuverenitásuknak és önrendelkezésüknek a fegyverszüneti vonalak legitim kereteket szabhatnak.

A kérdéskört tovább bonyolítja, hogy az 1948–49-es első arab–izraeli háborút követően Szíria, Jordánia és Egyiptom is részeket szakított ki a korábbi brit palesztin mandátumból, mely határmódosításokat rögzítették a '49-es fegyverszüneti egyezmények. E status quo tehát harcok nyomán alakult ki, az agresszorok területi kedvezményekhez jutottak, ráadásul azok békeszerződéssel való megerősítését önszántukból elutasították. Mindezek tükrében az 1967. júniusi összecsapások nyomán történt izraeli foglalások feladását a '49-es „legitim állapotok” helyreállítása okán követelni kritizálható álláspont, sokkal inkább, mint a 242-es számú határozat azon értelmezése, miszerint a feleknek „igazságos és tartós” békére kell törekedniük pragmatikus tárgyalások révén, s területi kompromisszumokkal.

Ha tömören áttekintjük a hetvenes évek végén megkötött izraeli–egyiptomi, illetve a kilencvenes évek derekán aláírt izraeli–jordán békeegyezményeket, akkor azt tapasztaljuk, hogy mindkettő illeszkedik a 242-es számú határozat irányelveihez. A feleknek sikerült határkiigazításokat, területi „áldozatokat” tenniük, beiktattak demilitarizációs kritériumokat, s kialakították egyfajta „hűvös béke” feltételeit. Kétségkívül könnyítette a rendezési processzus előrehaladását, hogy Egyiptom lemondott a Gázai-övezetről, Jordánia pedig a Nyugati Partról, tehát a '49-es hódításaikról, úgy a megbékélés érdekében, mind a palesztin nacionalizmus térnyerésének nyomására, a 242-es számú határozat gyakorlati alkalmazása mégis azt mutatja, ha nem az izraeli visszavonulás vitatott követelményének érvényesítésén, hanem kölcsönös kompromisszumok elfogadásán van a hangsúly, akkor sikerülhet az áttörés.

VI. A 242-es számú határozat és az izraeli–palesztin békefolyamat

A kilencvenes évek elején zajló madridi békekonferencia, majd az azt követően meginduló, előbb titkosan, csak színpalán mögött zajló, aztán állandó reflektorfénybe kerülő oslói folyamat, tehát az izraeli–palesztin konszolidációs processzus, szintén keretelvként fogadta el a 242-es számú határozat ajánlásait, amelyet írásban is kinyilvánítottak a felek. Amíg a spanyol fővárosban rendezett csúcspont általános arab–izraeli rendezést sürgetett (igaz már kvázi hivatalos, de az

³¹ Uo; Uo; Rostow, Nicholas: *The Historical and Legal Contexts of Israel's Borders*. In Baker, Alan (ed.): *Israel's Rights as a Nation-State in International Diplomacy*. Jerusalem Center for Public Affairs – World Jewish Congress, Jerusalem, 2011. 75–84. o.; Grief, Howard: *Security Council Resolution 242: A Violation of Law and a Pathway to Disaster...* i.m.

³² el-Farrát idézi Blum, Yehuda: *The Territorial Clauses of Security Council Resolution 242...* i.m. 32. o.

³³ McHugo, John: *Resolution 242: A Legal Reappraisal of the Right-wing Israeli Interpretation of the Withdrawal Phrase with Reference to the Conflict between Israel and Palestinians...* i.m.

De iurisprudencia et iure publico

érintettek mindegyike által el nem ismert palesztin részvétellel), tehát kétségkívül a majdnem negyed évszázaddal korábban hozott BT-döntés jegyében, céljainak megfelelően hívták életre, addig az oslói békefolyamat és a 242-es számú határozat feltétlen összekapcsolódásának szükségessége már nem ilyen kézenfekvő.

A '67 novemberében született dokumentum egyetlen sorában sem utal a palesztin népre, annak létezésére, kollektív jogaira, avagy nemzeti önrendelkezésének szabadságára. Még csak nem is említi az 1947-es (181-es számú ENSZ-) felosztási tervben létrehozni indítványozott palesztinai arab állam kérdését. Utalás sincs továbbá az 1964-ben megalakult Palesztinai Felszabadítási Szervezetre (PFSZ), sőt mivel a határozat félreérthetetlenül államokról rendelkezik, így a passzusokat még közvetve sem lehet átfordítani entitásokra. De talán ami a legfeltűnőbb, hogy a 2b pontban szóba kerülő menekültprobléma sem „palesztin ügyként” jelenik meg, hanem a '49 és '67 között otthonaikat elhagyni kényszerülő arabok és zsidók letelepítésének, kártérítésének, esetleges visszatérésének igazságos rendezést igénylő, mielőbb megtárgyalandó kérdéseként.

Egyedül Szíria ENSZ-nagykövete, George Tomeh, hozta szóba a 242-es számú határozat tárgyalásakor a palesztin közösséget: „*Ha valaki körbenéz itt a Tanács asztalánál, ahol egy egész térség jövőjéről, illetve az ott élők sorsáról fognak dönteni, észrevehet egy súlyos rendellenességet, nevezetesen, hogy az egyik közvetlenül érintett részes fél, a palesztinai arab emberek, akiket elsőként kellene meghallgatni – mivel soha senkire nem ruházták át elidegeníthetetlen jogukat, s nem is mondtak le róla – teljesen hiányoznak*”.³⁴

Mindezek dacára Izraelnek és a PFSZ-nek kétségtelen jogában állt, hogy a 242-es számú határozat ajánlásait iránymutatásként fogadják el béketárgyalásaik során, az eredeti szöveget azonban ez nem helyezheti új, szűkített értelmezési keretbe, nem lehet a passzusokat másként interpretálni, mint ami le van írva, nem lehet a valós kontextusokat felülírni. Igaz ez a „menekültproblémára” például, ami nem módosulhat kizárólagos „palesztin ügyé” csak azért, mert a mai Izrael területét elhagyni kényszerültek palesztinai arabok, miközben az Irakból, Iránból, Jemenből, Szíriából és a Magreb-térség államaiból menekülő zsidó százezrek sorsáért közvetlenül a palesztinok nem okolhatóak. Hasonlóan hibás interpretáció lenne, ha a 242-es számú határozat megállapításait úgy használnánk az izraeli–palesztin relációra, hogy azzal a Nyugati Part és a Gázai-övezet kényes státusz helyzetét, a '67-et megelőző illegális jordán, illetve egyiptomi megszállás tényét, a tulajdonképpeni szuverenitási vákuumot, továbbá a zsidó állam és a PFSZ között aláírt egyezmények osztott felelősségű közigazgatási hatásköröket megteremtő rendelkezéseit elvitatni kísérelnénk. A tárgyalt BT-döntés az izraeli–palesztin kontextusra sem fordítható le másként, minthogy a feleknek kompromisszumra kell jutniuk területi követeléseik, a biztonságos és elismert határok vonatkozásában. Ezek húzódnak a '49-es fegyverszüneti megállapodásokban rögzített nyomvonalakon, vagy egészen máshol is, ahol az a feleknek kölcsönösen megfelel.

VII. Összegzés

Noha az ENSZ BT 242-es számú határozata a legtöbbet hivatkozott döntések közé tartozik a közel-keleti konfliktus kapcsán, mint láttuk, értelmezése messze nem egységes és vitán felül álló. Mondhatjuk, hogy segített keret adni az izraeli–egyiptomi, valamint az izraeli–jordán békeegyezményekhez, s ebből kifolyólag nemcsak diplomáciatörténeti-politikai, hanem konkrét konszolidációs jelentősége is van, reálisan értékelve mégis helyénvalóbb azt állítani, a felek elhivatottsága és elkötelezettsége hozott kiegyezést, s nem a BT-döntés iránymutatása. Őszintén végiggondolva, nem is várható több a 242-es számú határozattól, hiszen nincsen benne más, mint a „területet békéért doktrína”: Izrael nem tarthatja meg valamennyi területi foglalását, a kivonulás

³⁴ Tomeh-t idézi Scobbie, Iain – Hibbin, Sarah: *The Israel–Palestine Conflict in International Law: Territorial Issues...* i.m. 95. o.

fejében ugyanakkor joggal várhatja el létezésének, kompromisszummal kijelölt határai stabilitásának, szuverenitásának és nemzeti önrendelkezésének sérthetlenségét, természetesen kölcsönösségi elven.

Felhasznált irodalom

Baker, Alan: *The Fallacy of the “1967 Borders” – No Such Borders Ever Existed*. Jerusalem Issue Brief, Vol. 10. No. 17. 2010.

Blum, Yehuda: *The Territorial Clauses of Security Council Resolution 242*. In Gold, Dore (ed.): *Israel’s Right to Secure Boundaries: Four Decades Since UN Security Resolution 242*. Jerusalem Center for Public Affairs, Jerusalem, 2007. 28–36. o.

El Arabi, Nabil: *Chapter 2.2*. In Abu Odeh, A. et al. (eds.): *UN Security Council Resolution 242: The Building Block of Peacemaking*. Washington Institute, Washington, 1993. 35–44. o.

Gerson, Allan: *Israel, the West Bank and International Law*. Frank Cass, London, 1978.

Gold, Dore: *From “Occupied Territories” to “Disputed Territories”*. Jerusalem Letter Viewpoints, Issue 470. 2002.

Goldberg, Arthur J.: *A Basic Mideast Document: Its Meaning Today*. Address Delivered at the Annual Meeting of the American Jewish Committee, Washington, May 15. 1969.

Grief, Howard: *Security Council Resolution 242: A Violation of Law and a Pathway to Disaster*. ACPR Policy Paper No. 173. 2008.

Hertz, Eli E.: *UN Security Council Resolution 242*. Myths and Facts Papers, No. 2009/11. 2009.

Kereskes György – Várkonyi György (szerk.): *Nemzetközi szerződések és dokumentumok (1956–1975)*. Kossuth, Budapest, 1979. 9. o.

Lapidoth, Ruth: *Security Council Resolution 242: An Analysis of its Main Provisions*. In Gold, Dore (ed.): *Israel’s Right to Secure Boundaries: Four Decades Since UN Security Resolution 242*. Jerusalem Center for Public Affairs, Jerusalem, 2007. 13–27. o.

Lapidoth, Ruth: *The Misleading Interpretation of Security Council Resolution 242 (1967)*. In Baker, Alan (ed.): *Israel’s Rights as a Nation-State in International Diplomacy*. Jerusalem Center for Public Affairs – World Jewish Congress, Jerusalem, 2011. 85–96. o.

Lugosi György (szerk.): *Dokumentumok a Közel-Kelet XX. századi történetéhez*. L’Harmattan, Budapest, 2006. 404. o.

McHugo, John: *Resolution 242: A Legal Reappraisal of the Right-wing Israeli Interpretation of the Withdrawal Phrase with Reference to the Conflict between Israel and Palestinians*. International & Comparative Law Quarterly, Vol. 51. No. 4. 2002. 851–882. o.

McHugo, John: *Resolution 242: Why the Israeli View of the “Withdrawal Phrase” is Unsustainable in International Law*. IBRU Boundary and Security Bulletin, Vol. 9. No. 4. (Winter). 2001. 84–90. o.

Réti Ervin: *Háború és béke a Közel-Keleten*. Zrínyi, Budapest, 1975. 119–120. o.

De iurisprudencia et iure publico

Rosenne, Meir: *Understanding UN Security Council Resolution 242 of November 22, 1967, on the Middle East*. In Gold, Dore (ed.): *Defensible Borders for a Lasting Peace*. Jerusalem Center for Public Affairs, Jerusalem, 2008. 45–53. o.

Rostow, Eugene W.: *Are the settlements legal? Resolved*. In *The New Republic*, October 21, 1991. 2–4. o.

Rostow, Nicholas: *The Historical and Legal Contexts of Israel's Borders*. In Baker, Alan (ed.): *Israel's Rights as a Nation-State in International Diplomacy*. Jerusalem Center for Public Affairs – World Jewish Congress, Jerusalem, 2011. 75–84. o.

Scobbie, Iain – Hibbin, Sarah: *The Israel–Palestine Conflict in International Law: Territorial Issues*. The U.S./Middle East Project and the Sir Joseph Hotung Programme for Law, Human Rights and Peace Building in the Middle East School of Oriental and African Studies University of London, New York, 2009.

Watson, Geoffrey: *The Oslo Accords: International Law and the Israeli–Palestinian Peace Agreement*. Oxford University, Oxford, 2000.

Hreckska, Renáta PhD Student,
Pazmany Peter Catholic University
Doctoral School of Law and Political Sciences

Transparency and Anti-corruption in International Organizations*

Abstract

When we talk about government, we usually think of national governmental, public administrative systems. But we have to see that these systems are in connection with international public administration, too. International organizations are part of governmental systems, because their operation has influence on national politics, legislation procedures and in general on operation of the State. At the same time those men and women who are employees of the international organizations – e.g. UN, its associate specialized agencies, EU etc. – drive the machinery that binds together the nations and regions of the modern world. So it has to be clear why one decides the way as he/she does and what ways are open to examine the process of operation. During the Cold War, the USA stated that the UN is untrustworthy because spies from the Soviet Union can take seats in the organization. Senator McCarthy wanted to purge the ranks of communists. This was one of a visible intention to influence a neutral organization – but there are a lot more possibility to help making decisions out of sight. It's a common problem that international organizations have huge bureaucratic systems that makes more difficult to follow the operation. It's interesting to examine how regulations of international organizations contain anti-corruption measures – including eServices – and how these rules help to make international organizations transparent.

I. Using influences of e-government on corruption at international organizations

There is a model that suggests that a 1% increase in the e-government index may have resulted in a 1.17% decrease in corruption.¹ World Bank has specified corruption as among the greatest obstacles to economic and social development, undermines development by distorting the rule of law and weakening the institutional foundation on which economic growth depends.² Corruption undermines justice in many parts of the world, denying the basic human right of the victims and accused to fair and impartial trial.³ This is also true for international organizations, although economic and political actors rarely meet justice, we do not have to go far to find cases like that: in the European Union, the Commission frequently sues the Member States and it is not

* The author is a PhD-student at Pazmany Peter Catholic University Doctoral School of Law and Political Sciences. (1088 Budapest, Szentkirályi utca 26-30. <https://jak.ppke.hu/en>) For questions and comments, please email dr.h.renata@gmail.com.)

¹ Mistry, Jamshed J. – Jalal, Abu: *An Empirical Analysis of the Relationship between e-government and Corruption*. In *The International Journal of Digital Accounting Research*, Vol. 12, (2012), p. 169.

² <http://web.worldbank.org>. (2014. 05. 15.)

³ http://www.transparency.org/publications/gcr/download_gcr#summary. (2014. 05. 28.)

De iurisprudencia et iure publico

indifferent whether it is an independent procedure or not. Where is the border-line between corruption (and opacity) and politics? That question can arise in many cases.

E-government is the first step of e-governance, and ensuring e-government is possible to ensure e-governance. E-government is understood as the use of emerging information and communication technologies like Internet and mobile phones to deliver information and services to citizens, business⁴ and national governments. As a first step, information about services is published on a web site and citizens can interact with the site to download application forms for a variety of services.

E-government initiatives can be categorized as internal, which are organization to organization and to employee, or external, which are organization to business, governments and citizens.⁵ Examples include using e-mail for internal government communication or customized software for tracking progress of government projects.

A widespread notion prevails that corruption is available in bureaucracy (and the latter is really in the nature of international organizations). Establishing e-governance will create a new culture where transparency is available, and it ensures equal treatment from bureaucrats.⁶

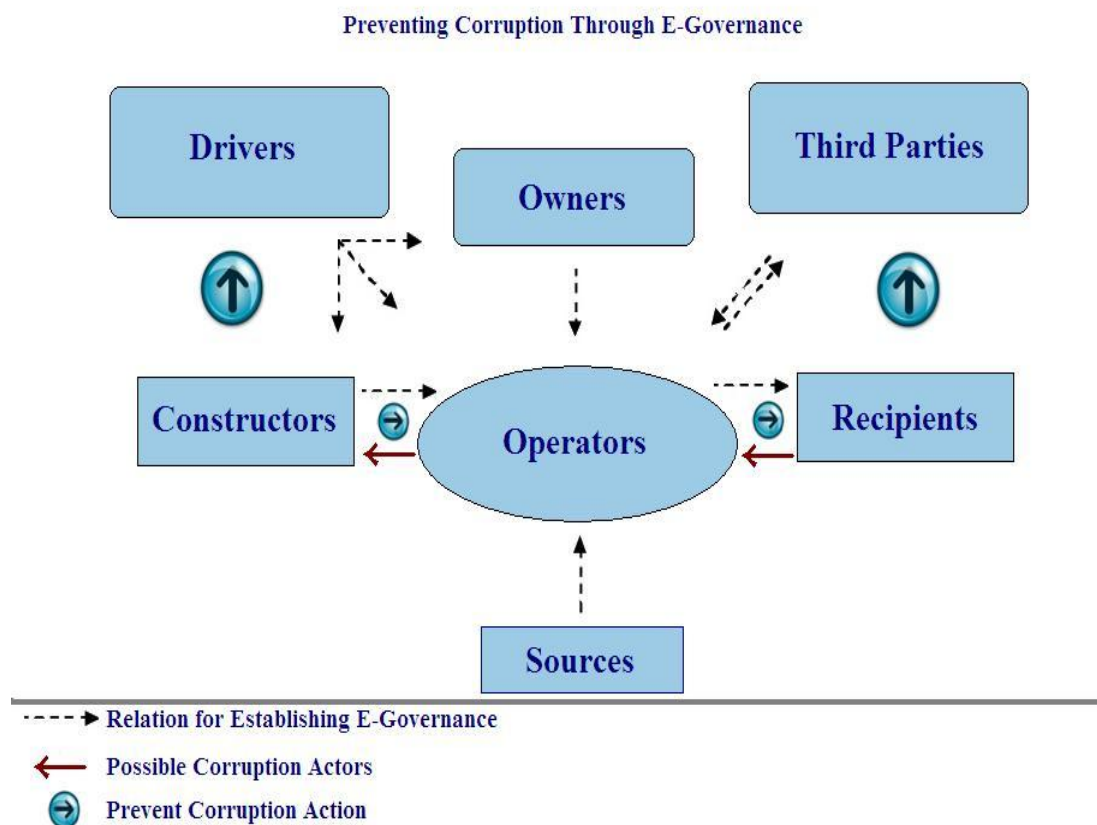


Figure 17

The Korean study contains the figure above, and this can be applied in cases of international organizations, too. It is very important that documents (e. g. treaties, founding papers, annual and

⁴ Iqbal, M. Sohel – Seo, Jin-Wan: *E-Governance as an Anti Corruption Tool. Korean Cases.* 2008. (http://www.karis21.or.kr/karis21admin/adaction/down/03Iqbal_Seo.pdf. - 2014. 05. 16.) p. 55.

⁵ Ibid. p. 55.

⁶ Ibid. p. 60.

⁷ Source: Ibid. p. 71.

other reports, statistics) of these organizations can be downloaded from their websites, as a tool of e-government.

In the following study we will summarize how the European Union, the Council of Europe, the United Nations and the World Bank use anti-corruption ways and e-government tools.

II. Transparency at the European Union

We can talk about the European Union from at least two aspects. It is a common view that the EU is a political cooperation between the Member States. That is true, but we have to see that it is an international organization at the same time. It has officials, who can take part in corruption business and with this conduct they can form the institution into a system which moves contrary to its original purpose.⁸

The predecessor of the European Anti-Fraud Office – also known as OLAF⁹ – was created as a part of the Secretariat-General of the European Commission in 1988. In this time its name was Anti-Fraud Coordination Unit (UCLAF) and worked alongside national anti-fraud departments and provided the coordination and assistance needed to tackle transnational organised fraud.¹⁰ By 1995, the system was strengthened and UCLAF was authorised to launch investigations on its own initiative, on the basis of information from various sources. Each departments of the Commission was required to inform UCLAF of any suspected instances of fraud within their areas of responsibility.

It was a very important step forward, as it made possible to have an independent institution – and independence is the cornerstone for effective anti-corruption agencies.¹¹ In order to confirm this, we shall examine the so-called Jakarta Principles, which was declared by the United Nations (UN) in the Jakarta Statement on Principles for Anti-Corruption Agencies in 2012. The declaration states that the heads of anti-corruption agencies should be appointed through a process that ensures his or her apolitical stance, impartiality, neutrality, integrity and competence.¹² Also recommended principles are the requirement of accountability and the adoption of codes of ethical conduct, and a continuous effort to keep public trust and confidence through regular public reporting. Anti-corruption agencies are encouraged to promote these principles, as they have fundamental importance in order to guarantee the independence of anti-corruption agencies during their functioning.¹³

OLAF was established by Commission Decision 1999/352/EC in 1999 (ECSC, Euratom). The Commission stated that the Office shall make effort to fight against all the illegal activities that can affect the financial interests of the EU or – and it is important – any other act or activity

⁸ The same thoughts can be found in the interinstitutional agreement of the European Parliament, the Commission and the Council, 1999 (hereinafter: Agreement...): „All the institutions, bodies and offices and agencies should entrust to the Office the task of conducting internal administrative investigations with a view to bringing to light serious situations relating to the discharge of professional duties which may constitute a failure to comply with the obligations of officials or other servants of the Communities liable to result in disciplinary or, in appropriate cases, criminal proceedings or a failure to comply with the analogous obligations of the members, managers or members of staff not subject to the Staff Regulations. Source: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:136:0015:0019:EN:PDF> (2014. 05. 30.)

⁹ From its French name: Office de Lutte Anti-Fraude.

¹⁰ Source: http://ec.europa.eu/anti_fraud/about-us/history/index_en.htm. (2014. 05. 16.)

¹¹ Later, when OLAF was established, the Commission Decision states the same in Art. 3. (Discussed later).

¹² UN: *Jakarta Statement on Principles for Anti-Corruption Agencies*, p. 2. <http://www.undp-pogar.org/publications/ac/aciac/JAKARTA%20STATEMENT%20-%20Principles%20for%20Anti-Corruption%20Agencies%20-%202026-27%20November%202012.pdf> (2014. 05. 31.)

¹³ <https://www.unodc.org/southeastasiaandpacific/en/2012/12/corruption-kpkl/story.html>. (2014. 05. 04.)

De iurisprudentia et iure publico

by operators in breach of Community provisions.¹⁴ This is a step forward because this is an explicit expression of the fact that corruption and fraud are not all about financial questions.

Again, independence is a criterion to manage the tasks of the new Office. When exercising the powers, the Director of the Office shall neither seek nor take instructions from the Commission, any government or any other institution or body.¹⁵

It is an interesting issue that neither the Commission Decision, nor the agreement on establishing the Office does not dispose what happens if the Office finds an illegal act. Only a few sentences were mentioned in connection with waiver of immunity. So any request from a national police or judicial authority regarding the waiver of the immunity from judicial proceedings of a manager, official or servant (of the institution, body, office or agency) concerning possible cases of fraud, corruption or any other illegal activity shall be transmitted to the Director of the Office for his opinion. If a request for waiver of immunity concerns a member of the institution (or body), the Office shall be informed.¹⁶

In 2013, a new regulation was adopted¹⁷ which contains the definitions of e.g. “financial interests of the Union”, or “person concerned”, and we can find rules on both external and internal investigations. To avoid fraud investigation, the regulation prescribes, that the Director-General shall direct the conduct of investigations on the basis, where appropriate, of written instructions.¹⁸ Generally, the institutions, bodies, offices and agencies shall be informed whenever the staff of the Office conduct an internal investigation on their premises or consult a document or request information held by them.¹⁹

According to the regulation, the institutions, bodies, offices and agencies – and generally also the Member States or national authorities – shall transmit any information relating to possible cases of fraud, corruption or any other illegal activity affecting the financial interests of the Union to the Office without delay. But there is also lack of consequences if the mentioned bodies do not do it.

The regulation has positive attributes in international cooperation as it states, that administrative arrangements may be agreed, as appropriate, by the Office with competent authorities in third countries and with international organisations.²⁰ It is also obligatory that within its mandate to protect the financial interests of the Union, the Office shall cooperate, as appropriate, with Eurojust and with the European Police Office (Europol).²¹

Case study

In September 2010, a company director in the UK was sentenced to 18 months in prison for the theft of €174,500 in the course of an EU-funded research project. He got a further 2½ years after admitting another eight fraud offences. The successful prosecution was the result of close cooperation between the OLAF and the UK authorities.

The case concerned a €174,500 grant paid by the European Commission in 2005 to a UK company for an EU-funded project "Safeguarding EU food exports by the development of natural gel products with health-enhancing properties". The payment was intended for some other companies participating in the project, but was stolen and

¹⁴ EC: *Commission Decision of 28 April 1999 establishing the European Anti-fraud Office (OLAF)*. In OJ L 136, 31.5.1999 p. 21. (art. 2 sec. 1). (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:1999:136:TOC> – 2014. 05. 06.)

¹⁵ Ibid. Art. 3.

¹⁶ Agreement Art. 6.

¹⁷ 883/2013/EU concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF) and repealing Regulation (EC) No 1073/1999 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (Euratom) No 1074/1999.

¹⁸ 883/2013/EU art. 7. sec. 1

¹⁹ Ibid. art. 4. sec. 4.

²⁰ Ibid. art. 14. sec. 1.

²¹ Ibid. art 13. sec. 1.

De iurisprudencia et iure publico

paid into the account of a company which was not involved in the project, but was owned by the recipient company's director.

OLAF was contacted in January 2007 by the UK Department of Business Innovation and Skills, (BIS), which was conducting a criminal investigation into the matter. OLAF informed the UK authorities about the research project, and helped them to find EU officials who could give evidence in court.

The European Union has a Civil Service Tribunal, where these corruption cases can be discussed. On 13 November 2002, the *Stern* magazine website published an article in German by Mr Tillack. That article states, inter alia: There is no let-up in the pressure on the Eurostat hierarchy under its Director-General, Yves Franchet. As Franz-Hermann Brüner, head of the European Anti-Fraud Office, OLAF, put it, OLAF is already investigating “a whole series of cases” at Eurostat. The European trade union “Action & Defence” is already asking, through a leaflet, an alarming question: is Eurostat governed by a “network of corruption”?²² From this article there was a case before the Court, but its main question was defamation. This is important only because other forums also count with the opportunity of corruption inside international organizations.

There are not so many cases about fraud or corruption, but e.g. the Tribunal stated²³ that it follows from Article 60(6) of the Financial Regulation in conjunction with Article 72 of Regulation No 2342/2002 that any servant involved, within an institution, ‘in the financial management and control of transactions’ is required to inform OLAF ‘[i]n the event of any illegal activity, fraud or corruption which may harm the interests of the Community’. The Tribunal’s decision includes that „It should be borne in mind that, in the actual words of Article 22a of the Staff Regulations, any official who wishes to report the existence of possible illegal activity or serious failure to comply with the obligations of officials may communicate directly to OLAF the evidence which he believes he has in relation to those irregularities. Thus, where the person informed by the official refuses to refer the matter to OLAF, that official still has the option of approaching OLAF directly.”²⁴

In a case of *Violetti and Schmit v. Commission*²⁵, it was an interesting situation, because in 2002, the unit responsible for internal audit within the Directorate-General (DG) for the Joint Research Centre (‘the JRC’) drew up a report on the application of Article 73 of the Staff Regulations to the staff of that directorate-general posted to Ispra (Italy) (‘the JRC internal audit report’). That report noted that working conditions within the Ispra site could not justify so many accidents and that there were suspicions regarding the genuineness of the accident reports, the JRC internal audit report concluded that it was necessary to inform OLAF of those facts and suggested that a comparison be made between the frequency of the accident reports originating from the JRC staff posted to Ispra and the frequency of the reports originating from the rest of the Commission staff.

The final investigation report indicated that the staff of the JRC in Ispra had reported three to four times more accidents than the rest of the Commission staff posted to other sites and that the probability of those reports leading to the declaration of a partial permanent invalidity was twice to three times as high at the JRC in Ispra as in the rest of the Commission. It also noted

²² F-30/08 (*Nanopoulos v. Commission*).

²³ F-41/10 (*Garde v. EESC*) 58.

²⁴ F-41/10 (*Garde v. EESC*) 61. The same question – informing OLAF or not – arises in F-23/05, when the Tribunal states that taking account of all of the circumstances [the Secretary-General, the Directors-General and the Heads of Service of the Commission] might reasonably have considered that he was obliged to inform OLAF without delay of the evidence of which he had become aware.

²⁵ F-7/05, F-5/05 joined cases. (ECLI:EU:F:2007:101)

(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30dd6833507a89f04a73a061a1bfed98c3d0.e33KaxiLc3qMb40Rch0SaxuNbx50?text=&docid=78113&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=176138> – 2014. 05. 17.)

De iurisprudentia et iure publico

that some of the 42 officials referred to in the information note of 23 July 2003 had been able to obtain payments of considerable sums after reporting several accidents, even though these were of minor severity. However, the final investigation report did not propose the initiation of disciplinary proceedings against those officials.

II.1. In the context of e-government

From 1999, 335 individuals have received prison sentences totalling 900 years.²⁶ The above mentioned provisions can sketch us the main aspirations of establishing a transparent internal operation of the European Union. E-government has a special role in these developments. For instance, the first and most important opportunity to use the benefits of the modern system is in reporting fraud and corruption. Anyone who has an obligation to report possible cases of fraud, corruption, other illegal activity, or professional conduct which may constitute a serious failure to comply with the obligations of officials can contact anonymously. There are no formalities, and he can communicate with OLAF in any of the official languages. This is an easy way to fight against noxious processes. OLAF also states that whistleblowers respecting the staff regulation on this matter will be protected from adverse consequences. This covers the identity of the whistleblower, as well as the mobility and staff report of the person concerned. (In order for the Commission to be able to apply such protective measures, the person concerned will need to identify himself or herself to the Institution.) It is also facilitation that there is no need to wait until one have proof, the Office will conduct its own investigation.²⁷

OLAF also uses the power of e-system in digital forensics that provides both its investigators and its external partners with practical support for digital forensics (identification, acquisition, imaging, collection, analysis and preservation of digital evidence). There are two documents on the issue: Guidelines on Digital Forensic Procedures for OLAF Staff and OLAF Digital Forensic Operations - Information Leaflet.

Prior to the opening of an investigation, the Office shall have the right of access to any relevant information in databases held by the institutions, bodies, offices or agencies when this is indispensable in order to assess the basis in fact of allegations. That right of access shall be exercised within the time-limit, to be set by the Office, required for a prompt assessment of the allegations. In exercising that right of access, the Office shall respect the principles of necessity and proportionality.²⁸

During an external investigation, the Office may have access to any relevant information, including information in databases, held by the institutions, bodies, offices and agencies, connected with the matter under investigation, where necessary in order to establish whether there has been fraud, corruption or any other illegal activity affecting the financial interests of the Union. For that purpose Article 4(2) and (4) shall apply.²⁹

The Office shall have the right of immediate and unannounced access to any relevant information, including information in databases, held by the institutions, bodies, offices and agencies, and to their premises. The Office shall be empowered to inspect the accounts of the institutions, bodies, offices and agencies. The Office may take a copy of, and obtain extracts from any document or the contents of any data medium held by the institutions, bodies, offices and agencies and, if necessary, assume custody of such documents or data to ensure that there is no danger of their disappearance.³⁰

²⁶ http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/fraud-in-figures/index_en.htm (2014. 05. 15.)

²⁷ Source: http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/report-fraud/index_en.htm (2014. 05. 03.)

²⁸ 883/2013/EU art. 6. sec. 1.

²⁹ Ibid. art. 3. sec. 5.

³⁰ Ibid. art. 4. sec 2(a).

We can see that benefits of IT are visible in the European Union, and in OLAF. Everyone can access and send information – there is only one deficiency: we still do not know how much money was spent and what kind of private negotiations took place before any forums of EU.

III. How does it work outside the EU?

As international organizations have a leading role in forming economical, political and social life of its member states (and even non-members as well), we can suspect that these organizations should establish an independent office that can examine the whole working processes in the light of anti-fraud and anti-corruption intentions. E-governmental tools can help international organizations to make their operation transparent, as it could be possible to show a map on their website how they work, and how they use financial funds.

III.1. Council of Europe and United Nations

Both Council of Europe and United Nations have an external anti-corruption office. The first one is operating with Group of States against corruption (GRECO) that was established in 1999 by the Council of Europe to monitor States' compliance with the organisation's anti-corruption standards. The second one is operating with UNODC, which has a very impressive background in connection with corruption and transparency. Recently, it has launched even a web-based anti-corruption portal known as TRACK (Tools and Resources for Anti-Corruption Knowledge). The portal features the Legal Library on the United Nations Convention against Corruption (UNCAC), providing an electronic database of legislation and jurisprudence from over 175 States.

Internal cases, however, are not discussed in these forums. The Council of Europe has only three cases in far connection with corruption and transparency, but the UN has a well developed system. The Office of Internal Oversight Services (OIOS)³¹ was established in July 1994 as an operationally independent office that assists the UN Secretary-General in fulfilling his internal oversight responsibilities in respect of the resources and staff of the Organization through monitoring, internal audit, inspection, evaluation and investigation. The Office has the authority to initiate, carry out and report on any action it considers necessary to fulfil its responsibilities with regard to its oversight functions. The strategy of the Office focuses on ensuring that the Organization has an effective and transparent system of accountability in place and the capacity to identify, assess and mitigate the risks that might prevent it from achieving its objectives. The Office among others, provide independent reviews of the effectiveness of the use of the Organization's resources. It uses e-governmental tools, as it has an easy, understandable website, but one cannot inform the office if he suspects fraud.

It seems that internal audit offices do their jobs as they were part of a simple corporate. OIOS links the reader to the Sarbanes-Oxley Guide which let a brief insight to the work of the office. It's not a surprise, because international organizations are not far from a joint-stock company, where the member states are the shareholders.

Case-law of UN Dispute and Appeal Tribunal is currently does not contain these kind of disputes, however the International Anti-Corruption Association has been invited by the United Nations General Assembly³² to serve as a non-state observer – so in a few months we can look at some statistics that can be interesting in this topic.

³¹ http://www.un.org/depts/oios/pages/about_us.html (2014. 05. 15.)

³² Through the adoption of Resolution 68/122 on 16 December 2013, the General Assembly wishes to promote cooperation between the UN and IACA and invites IACA to participate in the sessions and work of the General

III.2. World Bank

The World Bank has a really interesting project, as it launched the Inspection Panel in 1993 that is an independent complaints mechanism for people and communities who believe that they have been, or are likely to be, adversely affected by a World Bank-funded project.³³ On its website we can find e-government tools, as it has a section where anyone can read how to submit a request (and it can be done via e-mail), and Requests for Inspection can be viewed by country or region (alphabetically) and by request number. Also a summary can be found for every case that can help those who concerned to prejudge their position and possibilities.

The World Bank also emphasises on transparency when its Independent Evaluation Group (IEG) annually publishes an e-book report of results and performance.³⁴ IEG also publishes a biannual report on operations evaluation,³⁵ and there are many more electronic documents on several topics³⁶ that are also useful sources of transparency.

It's a joyful development, that World Bank performs the minimal criterion of transparency, when it publishes all the ongoing, planned and closed consultations that take place in front of the organization.³⁷

It is very important that in the annual report of the World Bank we can read about financial questions and complete organizational information as well – among others: fund donors, complete financial statements, lending data and complete income by regions, remuneration of executive management, executive directors, and staff members.

Executive Management: Annual Salaries (Net of Taxes, in US\$)

| Name and position | Annual net salary ^a | Annual WBG contribution to pension plan ^b | Annual WBG contribution to other benefits ^c |
|--|--------------------------------|--|--|
| Jim Yong Kim , President ^d | 476,360 | 121,615 | 250,567 |
| Sri Mulyani Indrawati , Managing Director | 381,250 | 97,333 | 86,163 |
| Bertrand Badré , Managing Director, Finance and CFO ^e | 379,000 | 96,759 | 85,654 |
| Anne-Marie Leroy , Senior VP and World Bank Group General Counsel | 364,127 | 92,962 | 82,293 |
| Izumi Kobayashi , Executive Vice President, MIGA | 363,158 | 92,714 | 82,074 |
| Mahmoud Mohieldin , Managing Director | 362,041 | 92,429 | 81,821 |
| Jin-Yong Cai , Executive Vice President ^f | 350,000 | 153,440 ^g | 79,100 |
| Kaushik Basu , Sr. Vice President & Chief Economist ^h | 345,000 | 88,079 | 77,970 |
| Pamela Cox , Senior Vice President ⁱ | 344,700 | 151,116 ^g | 130,986 |
| Caroline Anstey , Managing Director | 330,293 | 144,800 ^g | 85,546 |
| Caroline Heider , Director General ^j | 322,320 | 82,288 | 72,844 |
| Executive Directors ^k | 244,350 | n.a. | n.a. |
| Alternate Executive Directors ^l | 211,370 | n.a. | n.a. |

Figure 2³⁸

Assembly as an observer [A/RES/68/122 (<http://documents.un.org/mother.asp>)]. The motion to grant IACA this status was tabled by Austria, the Academy's host country, supported by 45 other UN Member States.

³³<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTINSPECTIONPANEL/0,,menuPK:64132057~pagePK:64130364~piPK:64132056~theSitePK:380794,00.html> (2014. 05. 17.)

³⁴ IEG: *Results and Performance of the World Bank Group 2012*. Washington, 2013 (<http://issuu.com/world.bank.publications/docs/9780821398531> (2014. 05. 03.))

³⁵ IEG: *Assessing the Monitoring and Evaluation Systems of IFC and MIGA Biennial Report on Operations Evaluation*. Washington, 2013 (http://ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/chapters/broe_overview.pdf – 2014. 05. 03.)

³⁶ <http://ieg.worldbankgroup.org/webpage/evaluations> (2014. 05. 08.)

³⁷ <http://consultations.worldbank.org/> (2014. 05. 08.)

De iurisprudentia et iure publico

III.3. International Monetary Found

As envisaged in the Code of Conduct, the IMF has a system of financial certification and disclosure in place since April 2000. Staff members are expected to comply with the system of financial certification and disclosure, including the reporting of full and accurate information where required, which may entail eliciting the cooperation of immediate family members.³⁹ Above this however, we can find nothing about internal investigations, and these certifications are not available for public purpose.

At the same time, following an extensive review of earlier experience with evaluation at the IMF, the Executive Board decided to establish an Independent Evaluation Office (IEO) with Terms of Reference (TOR) which provide that the IEO will be „independent of Fund management and staff and will operate at arm's length from the Fund's Executive Board”.⁴⁰

Above that, there is the External Audit Committee (EAC), which has three members, all of whom are independent of the IMF and its Executive Board. The EAC reports to the Board of Governors and is responsible for the oversight of the IMF's external audit, internal audit, financial accounting and reporting, risk management and internal control functions.

Unfortunately the users cannot access any information, provided by these offices – and this way, their existence is a good thing beyond dispute, but not really usable if we want to know anything about internal processes. In the case of IMF it seems that e-government can be used for detecting sources, but we need more investigation to find information.

IV. Summary

International organizations have never been more central to world politics than they are today/nowdays. At least 238 international organizations (IOs) are currently at work on every imaginable global issue. They make authoritative decisions that reach every corner of the globe and affect areas as public as governmental spending and as private as reproductive rights.⁴¹

Author of this article made an interview in 2013 with one of the representatives of Transparency International (TI), who said that turnstile phenomenon is also a current form of corruption, but is not known so much, as e. g. payola or unregistered lobby. International organizations have to deal with the same corruption factors as a business or as a State, but we can see not much development from them in e-world that could be a tool to fight against it.

E-government can lead to transparency provided that the legal framework supports free access to information. International organizations should develop and implement an anti-corruption ethics and compliance programme.⁴² The representative of TI said that organizational structure, anti-corruption programme, interests of executive management, organizational and operational rules, acquisition regulation, lobby regulation, code of ethics, and financial data from all of the offices in different regions should be placed on the website, where any person with a general knowledge of using internet can find it. It follows that a transparency map needs to be on

³⁸<http://siteresources.worldbank.org/EXTANNREP2013/Resources/9304887-1377201212378/9305896-1377544753431/Remuneration.pdf> (2014. 05. 09.)

³⁹ <http://www.imf.org/external/hrd/fdiscl.htm> (2014. 05. 16.)

⁴⁰ <http://www.imf.org/external/np/eval/2001/103101.htm> (2014. 05. 14.)

⁴¹ Barnett, Michael – Finnemore, Martha: *Rules for the World. International Organizations in Global Politics*. Cornell University Press, 2004. p. 1.

⁴² OECD – UNODC – World Bank: *Anti-Corruption Ethics and Compliance Handbook for Business*. 2013. p. 15. <http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Anti-CorruptionEthicsComplianceHandbook.pdf> (2014. 05. 18.)

each websites, because international organizations are known for their bureaucratic system, which arouses this obligation.

Yet, while ICT eliminates many opportunities for corruption for those who do not understand the new technology fully, it opens up new corruption vistas for those who understand the new systems well enough to manipulate them. Therefore, proper safeguards are needed as well. Many ICT projects fail because of insufficient planning capacity and political instability.⁴³ International organizations should take into consideration these arguments and continue the way begun (like World Bank) or at least start something that can increase transparency through the window of ICT.

⁴³ Oye, N. D.: *Reducing Corruption in African Developing Countries: The Relevance of E-Governance*. Greener Journal of Social Sciences, Vol. 3 (1), January 2013. p. 11.

Jámbor Adrienn PhD-hallgató,
Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Alkotmányjogi Tanszék
Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

Állatvédelem az állatkísérletek területén?*

Bevezetés

Az állatkísérletek engedélyhez kötött tevékenységek, amelyeket mindig valamilyen cél érdekében végeznek. Mik lehetnek ezek a célok? Pl. betegségek, egyéb rendellenességek megelőzése, gyógyítása, gyógyszerek, élelmiszerek, egyéb termékek fejlesztése, hatékonyságának vizsgálata, tudományos kutatások, oktatási, gyakorlati képzések és még hosszasan lehetne sorolni e célokat. Az állatvédelmi törvényünk kimondja, hogy nem végezhető és nem engedélyezhető állatkísérlet akkor, ha ismert más tudományosan megfelelő és a várt eredményt szolgáló módszer, amely állat használata nélkül megvalósítható, illetve végrehajtható. Ismert és alkalmazott alternatív módszerek a statisztikák, járványügyi kutatások, klinikai kutatások, számítógépes modellezések, a betegek műszeres vizsgálatai és a boncolások. Ezen módszerek eredményei is hitelesek, pontosak és nem utolsó sorban egyetlen állatnak sem okoznak indokolatlan fájdalmat. Léteznek azonban olyan kísérletek, amelyek pusztán kíváncsiságból, egyéni ötlettől vezérelve végeznek kutatók. „Példa erre a NASA egyik kísérlete, amelyben makákó majmokat teszteltek. A kísérlet abból állt, hogy a majmokat választás elé állították: ha az adott egyed elfogadta a felkínált ételt a többi állat áramütést szenvedett. Az eredménytől a kutatók is elszégyellhették volna magukat; néhány kivételtől eltekintve a majmok inkább az éhhalált választották, mintsem társaikat szenvedni lássák.”¹ Mindez kellő bizonyíték arra, hogy az állatok is gondolkozó, érző, szenvedő lények, akiket a jelenlegi helyzetnél sokkal fokozottabb védelem illet meg.

I. Az állatkísérletekre felhasznált állatok védelme az Európai Unióban

Az Európai Unió a kísérleti állatok védelme és a kutatás fejlődésének biztosítása érdekében az állatkísérletek korlátozó, illetve az állatok elhelyezésével és gondozásuk körülményeivel kapcsolatos minimumkövetelményeket határoz meg, ugyanis az állatok kímélete uniós érték, amelyet az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 13. cikke tartalmaz.²

A kísérleti és egyéb tudományos célokra felhasznált állatok védelméről a 86/609/EGK irányelv rendelkezett. Az irányelv elfogadását követő időszakban azonban egyenlőtlenségek keletkeztek a tagállamok között. Míg egyes tagállamok a tudományos célokra felhasznált állatok magas szintű védelmét biztosító nemzeti végrehajtási intézkedéseket fogadtak el, addig más tagállamok mindössze az irányelvben foglalt minimumkövetelmények teljesítését írták elő. Ezen

* Témavezető: Dr. Paulovics Anita PhD egyetemi tanár.

¹ <http://zoldmagazin.mindenkilapja.hu/html/18052643/render/allatkiserletek> (2014. március 24.)

² Az Unió mezőgazdasági, halászati, közlekedési, belső piaci, kutatási, technológiafejlesztési és űrkutatási politikáinak kialakításánál és végrehajtásánál az Unió és a tagállamok teljes mértékben figyelembe veszik az állatok mint érző lények kíméletére vonatkozó követelményeket, miközben tiszteletben tartják a tagállamok — különösen a vallási szertartásokra, kulturális hagyományokra és regionális örökségre vonatkozó — jogszabályi vagy közigazgatási rendelkezéseit és szokásait.

De iurisprudencia et iure publico

okok miatt az Európai Parlament és az Európai Unió Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében megalkotta a tudományos célokra felhasznált állatok védelméről szóló 2010/63/EU irányelvet, amely jogi aktus 2013. január elsejétől felváltotta a 86/609/EGK irányelvet.

Az irányelv hatálya alá az élő gerinces állatok – beleértve az önállóan táplálkozó lárvaállapotú állatok és a rendes fejlődésük utolsó harmadában lévő emlősmagzatok – mellett a lábasfejúekre terjed ki. A lábasfejúeket azért célszerű az irányelv hatálya alá vonni, mert tudományos bizonyítékok igazolják, hogy ezek a fajok képesek megélni a fájdalmat, a szenvedést, a félelmet, illetve tartós egészségkárosodást szenvedhetnek. Az irányelv hatálya továbbá az emlősállatok magzati állapotú formáira is kiterjed, mivel tudományosan bizonyított, hogy fejlődésük utolsó harmadában jobban ki vannak téve a fájdalom, a szenvedés és a félelem kockázatának, amely kedvezőtlenül befolyásolhatja további fejlődésüket.³ Az irányelv hatálya nem terjed ki:

- a) a nem kísérleti jellegű mezőgazdasági gyakorlatokra,
- b) a nem kísérleti jellegű klinikai állatorvosi gyakorlatokra,
- c) állatgyógyászati készítmény forgalomba hozatalának engedélyezéséhez szükséges állatorvosi klinikai vizsgálatokra,
- d) az elismert állattartási gyakorlatokra,
- e) az elsődlegesen az állatok azonosítására irányuló tevékenységre,
- f) a helyes állatorvosi gyakorlat szerint kivitelezett tűszúrás által okozottal azonos vagy annál magasabb szintű fájdalmat, szenvedést, félelmet vagy maradandó egészségkárosodást valószínűsíthetően nem okozó gyakorlatokra.⁴

Az irányelv 4. cikke rendelkezik a 3R elv⁵ alkalmazásáról:

1. Replacement (helyettesítés elve): amennyiben lehetséges, az eljárások helyett élő állatok felhasználását nem igénylő, tudományosan elfogadott módszer vagy vizsgálati stratégia alkalmazása.
2. Reduction (csökkentés elve): a projektek során felhasznált állatok számának – a projekt eredményességét még nem veszélyeztető – lehető legnagyobb mértékben történő csökkentése.
3. Refinement (tökéletesítés elve): a tenyésztés, elhelyezés és gondozás, valamint az eljárások során alkalmazott módszerek tökéletesítése az állati fájdalom, szenvedés, félelem vagy maradandó egészségkárosodás elkerülése, illetve lehető legkisebb mértékű csökkentése érdekében.

A 3R elvét módszeresen figyelembe kell venni. A módszer kiválasztásakor ezen elveket az alternatív módszerek használatára vonatkozó követelmény hierarchiáján keresztül kell érvényesíteni. Ha az uniós jogi aktusok egy adott állatkísérlet helyettesítésére nem ismernek el alternatív módszert, akkor a felhasznált állatok száma és a felhasználás módja egyéb módszerek alkalmazásával is csökkenthető, illetve tökéletesíthető.⁶

Az irányelv rögzíti, hogy az állatokkal mindenkor érző lényként kell bánni, az eljárásokban való felhasználásukat pedig azokra a területekre kell korlátozni, amelyek végső soron az emberek vagy az állatok egészségét, illetve a környezet védelmét szolgálják. Ezért az állatok tudományos vagy oktatások célokra történő felhasználására csak akkor kerülhet sor, ha állatok bevonását nem igénylő alternatív megoldások nem állnak rendelkezésre. Az Unió hatáskörébe tartozó egyéb területeken pedig meg kell tiltani az állatok tudományos célú felhasználását.⁷ Az irányelv eljárás alatt az állatok kísérleti vagy egyéb tudományos – ismert vagy ismeretlen kimenetelű – célra vagy

³ 2010/63/EU irányelv a tudományos célokra felhasznált állatok védelméről (8)-(9).

⁴ Uo. 1. cikk (5).

⁵ Gyertyán István: *Az állatkísérletek állatvédelmi szabályozása* (2013.).
<http://www.hungariantoxicologists.hu/Dok/2013/Eloadasok/P1-1.pdf> (2014. március 24.)

⁶ 2010/63/EU irányelv (11).

⁷ Uo. (12).

oktatási célra történő olyan invazív vagy nem invazív felhasználását érti, amely az állatok számára a helyes állatorvosi gyakorlat szerint kivitelezett tűszúrás által okozottal azonos vagy annál magasabb szintű fájdalmat, szenvedést, félelmet vagy maradandó egészségkárosodást okozhat.⁸

Eljárás kizárólag akkor végezhető, ha azt:

- a) alapkutatás,
- b) a természetes környezet védelme,
- c) a fajok megőrzésére irányuló kutatás,
- d) felsőoktatás vagy szakmai készségek megszerzése, fenntartása vagy fejlesztése céljából folyó képzés,
- e) igazságügyi orvostani vizsgálat elvégzése,
- f) emberek, állatok vagy növények betegségeinek, egészségi rendellenességeinek vagy más kóros elváltozásainak, azok hatásainak elkerülése, megelőzése, felismerése vagy kezelése, emberek, állatok vagy növények élettani állapotának feltárása, értékelése, szabályozása vagy módosítása, vagy az állatok jóléte és a mezőgazdasági célból tartott állatok termelési feltételeinek javítása céljából transzlációs vagy alkalmazott kutatás, vagy
- g) az előző pontban írt bármely célból gyógyszerek, élelmiszerek és takarmányok, valamint egyéb anyagok vagy termékek kifejlesztése vagy gyártása, azok minőségének, hatékonyságának és biztonságosságának ellenőrzése teszi szükségessé.⁹

Az irányelv rögzíti, hogy amennyiben egy adott eljárás eredményessége élő állatok felhasználását nem igénylő olyan módszerrel vagy vizsgálati stratégiával is biztosítható, amelyet az uniós jogszabályok elismernek, nem kerül sor az eljárás alkalmazására. A módszerek kiválasztása során azon eljárásokat kell választani, amelyek minél kevesebb állat felhasználását igénylik, továbbá amely eljárás során a fájdalomra, szenvedésre, félelemre és maradandó egészségkárosodásra legkevésbé érzékeny állatok felhasználása történik, a legkevésbé fájdalmat, szenvedést, félelmet vagy maradandó egészségkárosodást okozza, valamint a legnagyobb valószínűséggel vezet kielégítő eredményre.

Az irányelv kimondja, hogy amennyiben lehetséges, el kell kerülni a halált és az eljárást még ezt megelőzően és kíméletes módon kell befejezni. Ha a halál elkerülhetetlen, akkor az eljárást úgy kell megtervezni, hogy:

- a) annak során a lehető legkevésbé állat pusztuljon el és
- b) az állat a lehető legrövidebb ideig és a lehető legkevésbé szenvedjen, és a lehetséges mértékben biztosítva legyen számára a fájdalommentes halál.¹⁰

Eljárások kizárólag program keretében végezhetők. A projekt meghatározott célból végrehajtott munkaprogram, amely egy vagy több eljárást foglal magába.

Az egyes eljárásokat az állatokat érő fájdalom, szenvedés, félelem és tartós egészségkárosodás becsült mértéke szerinti súlyossági fok szerint kell osztályozni. Etikai megfontolásból meg kell állapítani a fájdalom, szenvedés és a félelem felső határát, amely felett az állat tudományos eljárásokban már nem használható fel. E célból pedig be kell tiltani azokat az eljárásokat, amelyek várhatóan súlyos, hosszú ideig tartó és nem enyhíthető fájdalommal, szenvedéssel vagy félelemmel járnak. Az irányelv az eljárásokat eseti alapon az alábbi súlyossági fokok szerint sorolja be:

1. Érzéstelenítéses-túlaltatásos besorolásúak az olyan, teljes mértékben általános érzéstelenítésben végzett eljárások, amelyek után az állat nem nyeri vissza az eszméletét.
2. Enyhe besorolásúak az állatokon végzett olyan eljárások, amelyek során az állatot valószínűsíthetően rövid ideig tartó enyhe fájdalom vagy szenvedés éri, valamint az

⁸ 2010/63/EU irányelv 3. cikk 1.

⁹ 2010/63/EU irányelv 5. cikk.

¹⁰ Uo. 13. cikk.

olyan eljárások, amelyek során az állat jólléte vagy általános állapota nem romlik számottevően. E kategóriába sorolt eljárás például:

- a) a daganatok előidézése vagy spontán daganatok, amelyek nem okoznak klinikailag kimutatható káros hatásokat,
- b) a módosított étrend, amely nem felel meg mindenben az állat táplálékszükségleteinek, és várhatóan enyhe klinikai rendellenességet okoz a vizsgálat időtartama alatt,
- c) modellek, amelyek rövid ideig tartó enyhe fájdalommal vagy szenvedéssel járó olyan káros ingereknek teszik ki az állatokat, amelyeket az állatok sikeresen el tudnak kerülni.

3. Mérsékelt besorolásúak az állatokon végzett olyan eljárások, amelyek során az állatot valószínűsíthetően rövid ideig tartó mérsékelt fájdalom vagy szenvedés, vagy hosszú ideig tartó enyhe fájdalom vagy szenvedés éri, valamint az olyan eljárások, amelyek során az állat jólléte vagy általános állapota valószínűsíthetően mérsékeltten romlik. E kategóriába sorolt eljárások például:

- a) az általános érzéstelenítéssel és megfelelő fájdalomcsillapítással végzett sebészi beavatkozások, amelyekhez műtét utáni fájdalom, szenvedés vagy általános állapotromlás kapcsolódik (például: mellkasmegnyitás, koponyafelnyitás, hasfelnyitás, stb.),
- b) a sugárkezelés vagy kemoterápia halálosnál kisebb adaggal, vagy egyébként halálos adaggal, de az immunrendszer helyreállításával,
- c) a menekülési vagy elkerülési reakció kiváltása úgy, hogy az állat nem tud elmenekülni vagy nem tudja az ingeret elkerülni, és ez várhatóan mérsékelt félelmet okoz.

4. Súlyos besorolásúak az állatokon végzett olyan eljárások, amelyek során az állatot valószínűsíthetően súlyos fájdalom vagy szenvedés, vagy hosszú ideig tartó mérsékelt fájdalom vagy szenvedés éri, valamint az olyan eljárások, amelyek során az állat jólléte vagy általános állapota valószínűsíthetően jelentősen romlik. E kategóriába sorolt eljárások például:

- a) a kényszerített úszás- vagy mozgásteszt, amelynek végpontja a teljes kimerülés,
- b) daganatok előidézése vagy spontán daganatok, amelyek várhatóan progresszív halálos betegséget okoznak, amely hosszán tartó mérsékelt fájdalommal vagy szenvedéssel jár,
- c) a társas hajlamú fajok például kutyák vagy főemlős állatok hosszú ideig tartó teljes elszigetelése.¹¹

Az irányelv előírja, hogy az eljárásokat általános vagy helyi érzéstelenítéssel kell végezni, illetve fájdalomcsillapítókkal vagy egyéb megfelelő módszerrel a lehető legkisebbre kell csökkenteni a fájdalmat, szenvedést és félelem mértékét. A rendkívüli fájdalmat okozni képes súlyos sérülésekkel járó eljárások pedig kizárólag érzéstelenítéssel végezhetők.¹²

Egy vagy több eljárás során már előzőleg felhasznált állat ismételt felhasználására – olyan esetben, amikor egy másik, eljárásban korábban még fel nem használt egyed is felhasználható lenne – kizárólag az alábbi konjunktív feltételek fennállása esetén kerülhet sor:

- a) az előző eljárások tényleges súlyossága enyhe vagy mérsékelt volt,
- b) az állat általános egészségi állapota és jólléte igazoltan helyreállt,
- c) az új eljárás súlyossági besorolása enyhe, mérsékelt vagy érzéstelenítéssel-túllaltatással, és
- d) az ismételt felhasználás összhangban áll az állatorvosi javaslattal, amely figyelembe veszi az állatot teljes életútja során érő hatásokat.

Rendkívüli körülmények esetén a hatáskörrel rendelkező hatóság állatorvosi vizsgálatot követően dönthet úgy, hogy engedélyezi az újbóli felhasználást, amennyiben az állatot csak egyszer

¹¹ 2010/63/EU irányelv VIII. melléklet.

¹² Uo. 14. cikk.

használták fel súlyos fájdalommal, félelemmel vagy azzal egyenértékű szenvedéssel járó eljárásban.¹³ Az irányelv hiányossága azonban, hogy arról, hogy ez esetben mi minősül rendkívüli körülménynek, nem szól.

Az irányelv rendelkezik azon esetekről, amikor az állatkísérletet befejezettnek kell tekinteni. Ezen esetek a következők:

- a) ha további vizsgálatra már nincs szükség,
- b) a géntechnológiailag módosított, új fajtavonalak esetében akkor, ha az utódokat már nem vizsgálják tovább, illetve már nem várható, ha őket a tűszúrás által okozott azonos vagy annál magasabb szintű fájdalom, szenvedés, félelem vagy maradandó egészségkárosodás éri.

Az eljárás befejezésekor az állatorvos vagy más hozzáértő személy dönthet arról, hogy az állatot életben hagyják-e. Ez esetben az állatoknak egészségi állapotuknak megfelelő elhelyezést és gondozást kell biztosítani. Ha azonban az állat, az eljárást követően várhatóan továbbra is mérsékelt vagy súlyos fájdalmat, szenvedést, félelmet vagy maradandó egészségkárosodást él át, akkor le kell ölni.¹⁴

Az eljárások során felhasznált vagy ilyen felhasználásra szánt állatok újbóli kihelyezését vagy az adott fajnak megfelelő élőhelyre vagy állattartási rendszerbe történő visszajuttatás engedélyezhető, ha:

- a) az állat egészségi állapota lehetővé teszi,
- b) az nem veszélyezteti a közegészséget, az állat egészséget vagy a környezetet, és
- c) az állat jóllétének biztosításáról megfelelő intézkedések révén gondoskodtak.¹⁵

Az állatok elhelyezésével és gondozásával kapcsolatban az alábbi kötelezettségek kerültek rögzítésre:

- a) az állat egészségi és jólléti állapotának megfelelő elhelyezésének, ellátásának és gondozásának kötelezettsége,
- b) az állat élettani és etológiai szükségletei kielégítésének minimális mértékű korlátozása,
- c) az állatok tenyésztésének, tartásának és felhasználásának környezeti viszonyai napi rendszerességgel történő ellenőrzésének kötelezettsége,
- d) az esetlegesen feltárt hiányosságok, illetve elkerülhető fájdalom, szenvedés, félelem vagy maradandó egészségkárosodás mielőbbi felszámolásának kötelezettsége, valamint
- e) az állatok szállítására megfelelő feltételek mellett kerüljön sor.¹⁶

Az irányelv állatfajonként határozza meg az elhelyezési és tartási körülményekre vonatkozó előírásokat, azonban terjedelmi korlátok miatt csak a kutyákra vonatkozó rendelkezések kerülnek bemutatásra.

A kutyák számára amennyiben lehetséges külső kifutókat kell biztosítani, és tilos a kutyákat egy alkalommal négy óránál hosszabb ideig egyedül elhelyezni. Maximum húsz kilogramm testtömegű kutya esetében a tartási hely minimális nagysága négy m², minimális alapterület egy vagy két állat számára négy m², minden egyes további állatnál még legalább kettő m², a minimális magasság pedig kettő m². Húsz kilogramm testtömegű kutyák esetén pedig ezek duplája az előírt terület. Ezen előírásokat 2017. január 1-jétől kell alkalmazniuk a tagállamoknak. A fent írt élettérkövetelmények a beagle fajta helyigényét veszik alapul, de óriás termetű kutya fajta (például bernáthegyi, ír farkaskutya) esetén a megadottnál lényegesen nagyobb élettér szükséges. Ha a kísérleti állat nem beagle fajta, akkor helyigényét előzetesen egyeztetni kell az állatorvos személyzettel. A párban vagy csoportosan elhelyezett kutyák élettere meghatározott eljárások

¹³ Uo. 16. cikk.

¹⁴ 2010/63/EU irányelv 17. cikk.

¹⁵ Uo. 19. cikk.

¹⁶ Uo. 33. cikk.

ideje alatt a teljes terület felére korlátozható, feltéve, hogy ez az elkülönítés tudományos okból szükséges. Ez esetben a korlátozás időtartama egy alkalommal a négy órát nem haladhatja meg.¹⁷ Minden egyes kutyát, macskát és főemlős állatot a lehető legkevesebb fájdalommal járó módon egyedi azonosító jellel kell ellátni, legkésőbb elválasztásuk időpontjában.¹⁸

Az irányelv előírja, hogy projektet kizárólag a hatáskörrel rendelkező hatóság előzetes engedélyével lehet folytatni, továbbá azt, hogy a projektet az engedélyben foglaltakkal összhangban kell lefolytatni.

Az irányelv kimondja, hogy a tagállamok hozzájárulnak az olyan alternatív megoldások kifejlesztéséhez és validálásához, amelyekből legalább ugyanolyan szintű információk nyerhetők, mint az állatok felhasználásával végzett eljárásokból, de kevesebb, illetve egyetlen állat felhasználását sem igénylik, vagy kevésbé fájdalmas eljárásokat foglalnak magukba, továbbá megtesznek minden általuk megfelelőnek ítélt lépést az alternatív megoldások kifejlesztésére irányuló kutatások ösztönzésére.¹⁹

Nagyon örvendetes, hogy 2013. március 11. napjától hatályba lépett a kozmetikai célú állatkísérletek teljes uniós tilalma, ugyanis a kozmetikai termékek tekintetében állatkísérletekkel összefüggő rendelkezések kerültek bevezetésre, amelyek értelmében tilos:

- a) olyan kozmetikai termékek forgalomba hozatala, amelyeknek végső összetételét állatkísérletek alapján határozták meg,
- b) olyan kozmetikai termékek forgalomba hozatala, amelyek olyan összetevőket vagy összetevő-kombinációkat tartalmaznak, amelyeket állatkísérletek alapján határoztak meg,
- c) a kozmetikai késztermékekkel a Közösségen belül végzett állatkísérletek,
- d) az összetevőkön vagy összetevők kombinációin a Közösségen belül végzett állatkísérletek.²⁰

Az a) b) és d) pontokra vonatkozóan a végrehajtási határidőt 2009. március 11-re korlátozták. Az emberi egészségre gyakorolt, összetettebb hatások tekintetében, az ismételt dózis toxicitással, a reprodukív toxicitással és a toxiko-kineikával kapcsolatosan végzett vizsgálatokra, amelyekre jelenleg nincsenek vizsgált alternatívák, az a) és b) pont végrehajtási idejét pedig 2013. március 11-re korlátozták.²¹

Azonban a rendelet meghatároz kivételeket. Különleges körülmények között, ha valamely létező kozmetikai összetevő biztonságossága tekintetében komoly aggályok merülnek fel, valamely tagállam kérheti a Bizottságtól az eltérés biztosítását. A kérelemnek tartalmazni kell a helyzet értékelését és a szükséges intézkedéseket. Eltérés kizárólag abban az esetben engedélyezhető, ha:

- a) az összetevőt széles körben használják és az hasonló funkció ellátására alkalmas más összetevővel nem helyettesíthető,
- b) az adott emberi egészségügyi probléma bizonyított, és az állatkísérletek szükségességét megindokolták, valamint azt az értékelés alapjául szolgáló részletes kutatási eljárással alátámasztották.²²

II. Az állatkísérletek hazai szabályozása

Az állatkísérletek hazai szabályozásának története az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény (a továbbiakban: Ávtv.) hatályba lépéséig, azaz 1999. január 1-jéig nyúlik vissza, ugyanis az 1990-es évek végéig e terület nem került szabályozásra.

¹⁷ 2010/63/EU irányelv III. melléklet.

¹⁸ 2010/63/EU irányelv 32. cikk.

¹⁹ 2010/63/EU irányelv

²⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 1223/2009/EK rendelete a kozmetikai termékekről 18. cikk (1).

²¹ 1223/2009/EK rendelet 18. cikk (2).

²² Uo.

Az állatkísérletekről az Ávtv. keretjelleggel rendelkezik, a részletszabályok pedig 2013. január 1. előtt az állatkísérletek végzéséről szóló 243/1998. (XII. 31.) az állatkísérletekről szóló kormányrendeletben kerültek kidolgozásra. A tudományos célokra felhasznált állatok védelméről szóló 2010/63/EK irányelv hatályba lépése azonban változásokat hozott e terület jogi szabályozása tekintetében, ugyanis a tagállamoknak 2012. november 10-ig kellett elfogadniuk és kihirdetniük azon rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy ennek az irányelvnek megfeleljenek. A rendelkezéseket pedig 2013. január 1-jétől kezdődően kell alkalmazni. E kötelezettség teljesítése érdekében szükségessé vált az állatkísérletek hazai szabályozásának átalakítása, és ennek eredményeként került módosításra az Ávtv. állatkísérletekkel kapcsolatos szabályozása, valamint született meg az állatkísérletekről szóló 40/2013. (II. 14.) kormányrendelet (a továbbiakban: kormányrendelet).

A tanulmányban a továbbiakban azon szabályok kerülnek ismertetésre, amelyek az irányelv rendelkezéseinek prezentálása során nem, vagy kevésbé kaptak hangsúlyt.

Az Ávtv. alapfogalmai között rögzíti, hogy a törvény alkalmazásában állatkísérlet: állat kísérleti, oktatási vagy egyéb tudományos célból való felhasználása, amely az állatnak a helyes állatorvosi gyakorlat szerint kivitelezett tűszúrás által okozott egyenértékű vagy annál magasabb szintű fájdalmat, szenvedést, kínt vagy maradandó károsodást okozhat, beleértve bármely olyan tevékenységet, amely állat születését - beleértve a kikelést - eredményezi ilyen körülmények közé, valamint az ilyen állapotot eredményező géntechnológiailag módosított fajtavonalak létrehozását és fenntartását; az állat ilyen felhasználása akkor is kísérletnek minősül, ha a fájdalom, szenvedés, kín vagy maradandó károsodás kiküszöbölése céljából érzéstelenítést, fájdalomcsillapítást vagy egyéb módszert sikeresen alkalmaznak; nem minősül állatkísérletnek a nem kísérleti jellegű, mezőgazdasági vagy állatorvosi tevékenység, illetve az állatok leölésének vagy megjelölésének a természettudományok által elfogadott korszerű, kevésbé fájdalmasnak tartott módszereinek alkalmazása, valamint az állatnak kizárólag a szervei vagy szövetei felhasználása céljából történő leölése. Teljes mértékben egyetértek Zoltán Ödön szavaival: „Ez a fogalommeghatározás nyilvánvalóvá teszi, hogy az állatkísérlet nem más, mint valójában az állatok tömegein végrehajtott törvényesített, tudatos állatkínzás, bármilyen nemes célra utalással kívánják is a humanitás érzésétől áthatott emberek idegeit megnyugtatni, illetőleg a valóság borzalmasságáról a figyelmet elterelni.”²³

Az Ávtv. értelmében a kísérlet alanyai kizárólag gerinces állatok és lábasfejúek lehetnek.

Állatkísérlet kizárólag engedély alapján és nyilvántartásba vett intézményben végezhető²⁴, azonban az élelmiszerlánc-biztonsági és állategészségügyi igazgatóság (a továbbiakban: ÉLBÁI) tudományos, állatjóléti vagy állategészségügyi indokra tekintettel olyan kísérletet is engedélyezhet, amelyet nyilvántartásba vett intézményen kívül végeznek.²⁵ Az Ávtv. értelmében az állatkísérlethez engedély abban az esetben adható, ha annak elvégzését:

- h) alapkutatás,
- i) a természetes környezet védelme,
- j) a fajok megőrzésére irányuló kutatás,
- k) felsőoktatás vagy szakmai készségek megszerzése, fenntartása vagy fejlesztése céljából folyó képzés,
- l) igazságügyi orvostani vizsgálat elvégzése,
- m) emberek, állatok vagy növények betegségeinek, egészségi rendellenességeinek vagy más kóros elváltozásainak, azok hatásainak elkerülése, megelőzése, felismerése vagy kezelése, emberek, állatok vagy növények élettani állapotának feltárása, értékelése, szabályozása

²³ Zoltán Ödön: *Az állatvédelem jogi rendje*. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2000. 140. o.

²⁴ Uo.

²⁵ Zoltán: *Az állatvédelmi törvény után*. 217. o. In: Magyar Jog, 1999/4. szám, 215-222. o.

De iurisprudencia et iure publico

vagy módosítása, vagy az állatok jóléte és a mezőgazdasági célból tartott állatok termelési feltételeinek javítása céljából transzlációs vagy alkalmazott kutatás, vagy

- n) az előző pontban írt bármely célból gyógyszerek, élelmiszerek és takarmányok, valamint egyéb anyagok vagy termékek kifejlesztése vagy gyártása, azok minőségének, hatékonyságának és biztonságosságának ellenőrzése teszi szükségessé.²⁶

A törvény meghatározza azon célokat is, amelyek tervezett előállítására nem adható engedély. E célok a következők:

- a) szépitőszer, dohány- és egyéb élvezeti cikk előállítása,
- b) fegyver, annak alkatrésze, továbbá
- c) lőszer előállítása.²⁷

Az Ávtv. – az irányelvvvel összhangban – rögzíti, hogy amennyiben lehetséges, az állatkísérlet helyett alternatív módszereket kell alkalmazni,²⁸ továbbá rendelkezik a 3R elvről is. A törvény és a kormányrendelet az alábbi állatok kísérletekben való felhasználását engedi:

- a) A nem emberszabású főemlős állatok, amelyek egyedeinek kísérletben való felhasználása kizárólag akkor engedélyezhető, ha:
 - aa) a kísérlet alapkutatási célt szolgál és a felhasznált állat fogságban tenyésztett állat utóda,
 - ab) a kísérlet emberek, állatok vagy növények betegségeinek, egészségi rendellenességeinek vagy más kóros elváltozásainak, azok hatásainak elkerülésére, megelőzésére, felismerésére vagy kezelésére szolgál, vagy gyógyszerek, élelmiszerek és takarmányok, valamint egyéb anyagok vagy termékek kifejlesztésére vagy gyártására, azok minőségének, hatékonyságának és biztonságosságának ellenőrzésére szolgál és a kísérletre károsító vagy potenciálisan életveszélyes emberi klinikai állapotok elkerülése, megelőzése, diagnózisa vagy kezelése érdekében kerül sor, továbbá a felhasznált állat fogságban tenyésztett állat utóda,
 - ac) a kísérlet a fajok megőrzésére irányuló kutatási célt szolgál,
 - ad) tudományos indokok alapján a kísérlet a főemlősökön kívül más állatfaj felhasználásával nem vezetne eredményre és
 - ae) az állatot korábban nem tartották állatkertben.
- b) Természetvédelmi oltalom alatt álló vagy nemzetközi természetvédelmi egyezmény hatálya alá tartozó állatfajok, melyek egyedein kísérlet végzése akkor engedélyezhető, ha:
 - ba) a kísérlet elvégzését a fajok megőrzésére irányuló kutatási cél teszi szükségessé, vagy
 - bb) a kísérletre károsító vagy potenciálisan életveszélyes emberi klinikai állapotok elkerülése, megelőzése, diagnózisa vagy kezelése érdekében kerül sor, és a felhasznált állat fogságban tenyésztett állat utóda, valamint tudományos indokok alapján a kísérlet természetvédelmi oltalom alatt nem álló vagy nemzetközi természetvédelmi egyezmény hatálya alá nem tartozó állatfaj felhasználásával nem vezetne eredményre. Természetvédelmi oltalom alatt álló faj egyedei esetében az engedély kizárólag a természetvédelmi hatóság tartásra és hasznosításra vonatkozó engedélyének megléte esetén adható.
- c) Házasított állatfaj kóbor egyedét főszabály szerint kísérlet céljára felhasználni nem szabad. Azonban az ÉLBÁI a kísérlet engedélyezése során erre irányuló kérelem alapján mentességet adhat, amennyiben:

²⁶ Czerny Róbert: *Jog és erkölcs az állatok védelmében*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2006. 142. o.

²⁷ Paulovics Anita: *Az állatvédelem jogi szabályozása 1989-2005*. 890. o. In: A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990-2005 jog, rendszerváltozás, EU-csatlakozás II. kötet. Gondolat – ELTE ÁJK, Budapest, 2007. 881-893. o.

²⁸ Paulovics: *Állatvédelem az EU jogharmonizáció tükrében*. Virtuóz Kiadó, Budapest, 2002. 69. o.

- ca) alapvető szükség van ezen állat egészségére és jólétére vonatkozó tanulmányokra, vagy jelentős veszély áll fenn a környezetre, vagy az emberi vagy állati egészségre vonatkozóan, és
- cb) tudományos indokok alapján a kísérlet kizárólag gazdátlan vagy elvadult állat felhasználásával vezethet eredményre.
- d) A jogszabály lehetővé teszi, hogy kísérlet céljából ismert tartóval rendelkező kedvtelésből tartott állatok is felhasználhatók, azonban ez esetben három korlátot állít a jogalkotó: egyrészt ezt tudományos ok teheti szükségessé, másrészt ezen állatok kizárólag enyhe besorolású kísérletben használhatóak fel, harmadrészt pedig a felhasználáshoz a tartó előzetesen írásban tett tájékozott beleegyező nyilatkozata szükséges.
- e) Főszabály szerint vadon befogott állatot kísérlet céljából felhasználni nem szabad. Azonban az ÉLBÁI a kísérlet engedélyezése során kérelemre mentességet biztosíthat, ha tudományos indokok alapján az adott kísérlet kísérletben való felhasználás céljából tenyésztett állatokon vagy folyamatos állat-egészségügyi ellenőrzés alatt álló tenyészetből, telepről származó állatokon végezve nem vezetne eredményre. A vadon élő állat befogását hozzáértő személynek kell végeznie. A befogást olyan módszerekkel lehet végezni, amelyek az állatnak nem okoznak elkerülhető fájdalmat, szenvedést, kint vagy maradandó egészségkárosodást. A sérülten vagy rossz egészségi állapotban talált állatot állatorvosnak vagy más, megfelelő szakértelemmel rendelkező személynek meg kell vizsgálnia és intézkedéseket kell tenni az állat szenvedésének minimalizálása érdekében.

A szabályozás tiltja, hogy kísérlet céljából az emberszabású majmok felhasználását, továbbá kísérlet céljára csak az állatvédelmi hatóság által engedélyezett állatot szabad felhasználni.

A jogalkotó részletesen meghatározta az állatok tartására vonatkozó körülményeket, amelyek közül – területi korlátok miatt – csak a leglényegesebbeket emelem ki.

Az állatnak az egészségi és jóléti állapotának megfelelő elhelyezést, élőhelyet, táplálékot, vizet és gondoskodást kell biztosítani, szükségleteinek kielégítését pedig csak minimális mértékben lehet korlátozni. Az állatokat legalább napi rendszerességgel meg kell vizsgálnia hozzáértő személynek, aki köteles a beteg vagy sérült állatokat azonosítani és megfelelő intézkedéseket tenni. Az állatokat társasan, egymással összeférő egyedek állandó csoportjaiban kell elhelyezni, kivéve a természetben is magányosan élő állatok egyedeket. Ha az ÉLBÁI engedélyt ad az állatok elkülönített elhelyezésére, akkor annak tartamát a szükséges legrövidebb időre kell korlátozni és az egyedeket látó-, halló-, szagló-, és tapintási távolságon belül kell elhelyezni. Minden állatnak megfelelő nagyságú és kellően ingergazdag életteret kell biztosítani. Az ingergazdag környezet kialakításához megfelelő technikák alkalmazását írja elő a kormányrendelet, azért, hogy az állat többféle tevékenységet is végezhesen és a fajára jellemző testmozgással, gyűjtögetéssel növelje alkalmazkodóképességét. Nagyon fontos előírás, hogy az állatok tartására szolgáló hely nem készülhet olyan anyagból, amely káros az állat egészségére, valamint azt úgy kell kialakítani, hogy az állatnak ne okozhasson sérülést. Minden állat számára szilárd és kényelmes pihenőhelyet kell biztosítani, minden alvóhelyet tisztán és szárazon kell tartani. A táplálkozáshoz minden állatnak elegendő helyet kell biztosítani, hogy versengés nélkül hozzá tudjanak férni a táplálékhoz. Az étrendnek és az etetés módjának, valamint a táplálék formájának meg kell felelnie az állat táplálkozási és etológiai igényeinek és az állatokat folyamatosan el kell látni szennyeződésmentes ivóvízzel. A kormányrendelet engedi automatikus itatórendszer használatát is, azonban előírja, hogy annak működését rendszeres időközönként ellenőrizni kell a balesetek elkerülése végett, valamint azt karban kell tartani és át kell öblíteni.

A vadon befogott állatok esetében a befogás helyszínén az érintett állatfaj sajátosságainak megfelelően kialakított szállítókonténert és szállítóeszközt kell biztosítani arra az esetre, ha az állatot vizsgálat vagy kezelés céljából el kellene szállítani. Ezen állatok akklímizálására,

De iurisprudencia et iure publico

elkülönítésére, elhelyezésére, tenyésztésére és gondozására külön figyelmet kell fordítani és megfelelő intézkedéseket kell tenni, továbbá adott esetben gondoskodni kell a kísérletek végeztével történő szabadon engedésükről.

A hazai szabályozás az irányelvvel összhangban rögzíti, hogy a kísérlet befejezésekor állatorvos vagy más, megfelelő szakértelemmel rendelkező személy dönt arról, hogy életben hagyják-e az állatot. Az életben hagyott állatnak egészségi állapotának megfelelő gondozást és elhelyezést kell biztosítani. A kormányrendelet rendelkezik az állat leölésének esetéről és módjáról. Az állatot akkor kell leölni, ha a kísérletet követően várhatóan továbbra is mérsékelt vagy súlyos fájdalmat, szenvedést, kínt vagy maradandó egészségkárosodást él át. Az állat leölésének módszerei a következők és az alábbi állatokon alkalmazhatóak:

- a) Altatószer túladagolása: halaknál, kételtűeknél, hüllőknél, madaraknál, rágcsálóknál, nyulaknál, kutyáknál, macskáknál, vadászgörényeknél és rókáknál, nagytestű emlősöknél és főemlős állatoknál alkalmazható módszer. Ezt a módszert amennyiben szükséges, előzetes nyugtatással együtt kell alkalmazni.
- b) Rögzített ütőszeges kábítópisztoly: ez a módszer csak nagyméretű hüllőknél, nyulaknál, nagytestű emlősöknél alkalmazható.
- c) Szén-dioxid: madaraknál és rágcsálóknál teszi lehetővé e módszer alkalmazását a kormányrendelet. Rágcsálók esetében csak fokozatos feltöltéssel végezhető, illetve nem alkalmazható magzati állapotú vagy újszülött rágcsálóknál.
- d) Nyaki diszlokáció: 1 kg alatti madaraknál, rágcsálóknál és nyulaknál alkalmazható. Nyugtatót kell alkalmazni 250 g feletti madaraknál, 150 g feletti rágcsálóknál és 150 g feletti nyulaknál.
- e) Taglózás (a fejre mért hirtelen ütés): halaknál, kételtűeknél, hüllőknél, 5 kg alatti madaraknál, 1 kg alatti rágcsálóknál, 5 kg alatti nyulaknál, újszülött kutyák, macskák, vadászgörények és rókáknál alkalmazható módszer.
- f) Lefejezés: kizárólag 250 g alatti madaraknál, valamint hüllőknél alkalmazható módszer, de hüllőknél csak abban az esetben alkalmazható, ha más módszerre nincs lehetőség.
- g) Elektromos kábítás: ez a módszer halaknál, kételtűeknél, madaraknál, nyulaknál, kutyáknál, macskáknál, vadászgörényeknél és rókáknál, valamint nagytestű emlősöknél alkalmazható.
- h) Inert gázok: madaraknál, rágcsálóknál a nagytestű emlősök közül csak a sertéseknél alkalmazható módszer.
- i) Lelövés golyóval, megfelelő pisztoly vagy puska és lőszer alkalmazásával: hüllők és nagytestű emlősök esetében alkalmazható módszer, amelyet csak lövészetben járatok személy, terepen végezhet. Kutyák, macskák, vadászgörények és rókák esetében is alkalmazható e módszer, de csak terepen, lövészetben járatos személy által végezhető abban az esetben, ha más módszerre nincs lehetőség.

A felsoroltaktól eltérő módszer is alkalmazható: egyrészt eszméletlen állapotú állaton, amennyiben az állat a halál beálltaig már nem nyeri vissza eszméletét, másrészt pedig a mezőgazdasági kutatásban használt állaton, amennyiben a kutatás célja miatt fontos, hogy az állatot a kereskedelmi gazdaságok állattartási körülményeihez hasonló körülmények között tartsák. Az állat leölésének a következő módszerek egyikével kell zárulnia:

- j) kivéreztetés,
- k) a nyak diszlokációja,
- l) az agy összeroncsolása,
- m) a keringés végleges leállításának megállapítása,
- n) a hullamerevség beálltának megállapítása.

Bármely módszer alkalmazása során figyelembe kell venni azon előírást, hogy az állatot úgy kell leölni, hogy az az állat számára a lehető legkevesebb fájdalommal, szenvedéssel és kinnal járjon,

De iurisprudencia et iure publico

továbbá törekedni kell arra, hogy az a többi állattól elkülönített módon, az állat kimúlására utaló vizuális, szag- és hangingerek kizárásával történjen.

III. Alternatív megoldások

Az új gyógyszereket, növényvédő szereket és kozmetikumokat világszerte rendszeresen tesztelték, illetve tesztelik élő állatokon. Az egyes tesztípusok nagy nyilvánosságra kerülése képes más, alternatív megoldásokat kereső mozgalmak elindítására. Erre kiváló példa az LD₅₀ és a Draize állatkísérleti tesztek. Az LD₅₀ teszt nem más, mint az állatok kényszeretése valamilyen szerrel, egészen addig, amíg az állatok fele el nem pusztul. A Draize teszt során pedig potenciálisan mérgező anyagokat csepegtetnek nyulak szemébe, addig amíg kifejezett károsodás nem következik be. Ezen állatkísérleti tesztek sok bírálatot kaptak és ezek hatására indultak el alternatív megoldásokat kereső mozgalmak. A standard toxicitási tesztek helyett alkalmazzák például a limit tesztet, amely során néhány rágszáló egyszeri dózist kap a teszt alá vont anyagból annak kiderítése érdekében, hogy egyáltalán bekövetkezik-e halál, valamint alkalmazzák a Corrositex tesztet is, amely során mesterséges bőrt használnak. Diagnosztikai eljárások vagy élettani vizsgálatok esetén esetenként sor kerülhet embereken történő vizsgálatokra is előzetes állatkísérleti tesztelés nélkül. További alternatív megoldás az állati és emberi szövet- és sejtkultúrák felhasználása. Emberi tumorsejteket tenyészteni lehet in vitro körülmények között, amelyek az állatok helyettesítésére szolgálnak. A biológiai és kémiai rendszerek utánzásában nagyon gyakran kerülnek alkalmazásra a számítógépes modellek is. A képalkotó eljárások területén is lehetséges az élő emberi agy és test vizsgálata emberen vagy állaton úgy, hogy nincs szükség a test belsejében végzett kísérleti módszerekre.²⁹ Általam is támogatott nézőpont, hogy amennyiben csak lehetséges alternatív módszerekkel kell felváltani az élő állatokon végzett kísérleteket.

Záró gondolatok

Az állatok felhasználásával folytatott kutatásoknak több típusuk van, melyek a következők:

- a) Az állatkutatás, amely alatt az eredeti tudományos ismeretanyag megszerzésére vonatkozó kísérleteket értjük. Ezen belül két altípust különböztetünk meg:
 - aa) a biológiai folyamatokról, a biológiai működésről új ismeretanyag megszerzésére irányuló kutatást (alapkutatás),
 - ab) az emberek és az állatok egészségének, a környezet állapotának javítását célzó új orvosi, állatorvosi és biológiai ismeretek megszerzését (alkalmazott kutatás).
- b) Tesztelés: vegyszerek és más anyagok biztonságos elhasználását végző kutatások.
- c) Oktatási célok: például boncolás, vagy állatorvosi gyakorlat megszerzése céljából végzett állatfelhasználás.³⁰

Azonban e területeken is léteznek már más, alternatív megoldások, amelyek a társadalom hatására egyre inkább előtérbe kerülnek és válnak kívánatossá.

Tanulmányom Zoltán Ödön szavaival kívánom zárni: az állatok „...az ember élőlénytársai, s az ember nem élhet vissza a magasabbrendű élőlény-mivoltával.”³¹

²⁹ David DeGrazia: *Az állatok jogai*. Magyar Világ Kiadó, 2004. 134-137. o.

³⁰ Uo. 120-121. o.

³¹ Zoltán Ödön: *Az állatvédelmi törvény elé*. 408. o. In: Magyar Jog, 1997/7. szám 407-415. o.

Felhasznált irodalom

Czerny Róbert: *Jog és erkölcs az állatok védelmében*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2006.

David DeGrazia: *Az állatok jogai*. Magyar Világ Kiadó, 2004.

Gyertyán István: *Az állatkísérletek állatvédelmi szabályozása (2013.)*.
<http://www.hungariantoxicologists.hu/Dok/2013/Eloadasok/P1-1.pdf>

Paulovics Anita: *Állatvédelem az EU jogharmonizáció tükrében*. Virtuóz Kiadó, 2002.

Paulovics Anita: *Az állatvédelem jogi szabályozása 1989-2005*. In: A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990-2005 jog, rendszerváltozás, EU-csatlakozás II. kötet. Gondolat – ELTE ÁJK, Budapest, 2007.

Zoltán Ödön: *Az állatvédelmi törvény elé*. In: Magyar Jog, 1997/7. szám.

Zoltán Ödön: *Az állatvédelmi törvény után*. In: Magyar Jog, 1999/4. szám.

Zoltán Ödön: *Az állatvédelem jogi rendje*. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2000.

Felhasznált jogszabályok

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés.

2010/63/EU irányelv a tudományos célokra felhasznált állatok védelméről.

Az Európai Parlament és a Tanács 1223/2009/EK rendelete a kozmetikai termékekről.

1998. évi XXVIII. törvény az állatok védelméről és kíméletéről.

40/2013. (II. 14.) kormányrendelet az állatkísérletekről.

Juhász Andrea PhD-hallgató,
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

A párviadal vétsége és az államfogház-büntetés a Csemegi-kódex szabályozásának tükrében

I. Bevezető gondolatok

„A párviadal alatt két személynek, megelőzőleg történt kihívás és annak elfogadása folytán, bizonyos meghatározott szabályok szerint, öldöklő fegyverekkel vívott harcát értjük”.¹

Az ókorban a párbaj fogalma még nem volt ismeretes, a középkor vége felé, de elsősorban ezt követően vált büntetendő cselekménnyé az európai országok büntető törvénykönyveiben. A lovagvilág teremtette meg a „modern párbajt”, amely ettől kezdve a „sértett becsület helyreállításának eszközévé” vált.²

Bár tilalmazták a párbajt, Angyal Pál szerint a gyakorlat mégis „ingadozott, hogy vajon az ölés és testi sértés szabályai szerint büntesse-e a párviadalban részt vett feleket, vagy tekintettel a kölcsönös beleegyezésre, felmentse-e őket”.³ Az egyes országok törvénykönyveiben végül háromféle felfogás alakult ki a párbajokkal kapcsolatban a XIX. századra: a *német megoldás* volt uralkodó szinte valamennyi európai országban – így hazánkban is –, amely alapján a párbajt *sui generis delictum*ként büntették, és a büntetés is fokozatosan növekedett a bekövetkezett eredménnyel összhangban.⁴ Ki kell azonban emelni, hogy a párbajt „nem közönséges büntetési eszközökkel”, hanem „csekély terjedelmű custodia honestával” rendelte büntetni a német megoldás.⁵ Az *angol felfogás* is büntette a párbajt, az eredményt pedig testi sértésként vagy emberölésként minősítette. Ezzel szemben a *francia modell* magát a párbajt nem értékelte bűncselekményként, de az abból eredő eredményeket már a közönséges büntetőjogi szabályok alapján minősítette.⁶

A párbajok kérdésével kapcsolatban mindenképp meg kell vizsgálni a történeti hátteret, azt, hogy mikortól beszélhetünk büntetőjogi értelemben a párbajokról, azaz, mikortól nyilvánították büntetendővé a párviadalt. A Csemegi-kódex önálló tényállásként szabályozta a párviadal vétségét, de már az 1843. évi Büntető Törvénykönyvi Javaslat is önálló bűncselekményként rendelte büntetni. Egy-egy párbajnak hatalmas hírértéke volt a Csemegi-kódex idején. Számos korabeli újságban olvashatunk arról, hogy politikusok mentelmi jogát függesztették fel annak érdekében, hogy párviadal vétsége miatt letölthessék büntetésüket az államfogházban.

¹ Kautz Gusztáv: *A magyar büntetőjog tankönyve különös tekintettel a gyakorlati élet igényeire*. Eggenberger, Budapest, 1881. 549. p. (A párviadal fogalmával kapcsolatban ki kell emelni, hogy azt nem határozta meg a Csemegi-kódex, hanem az általánosan elfogadott fogalmat az irodalom és a gyakorlat dolgozta ki. Forrás: Finkey Ferenc: *A magyar büntetőjog tankönyve*. Grill, Budapest, 1909. 571. p.)

² Finkey Ferenc: *A magyar büntetőjog tankönyve*. Grill, Budapest, 1909. 569. p.

³ Angyal Pál: *A magyar büntetőjog kézikönyve. Az ember élete elleni bűncselekmények és a párviadal*. Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Kiadó, Budapest, 1928. 99. p. (Idézi: Németh 2012, 125. p.)

⁴ Németh Imre: *A sértett beleegyezése a büntetőjogban*. Doktori értekezés. Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr, 2012. 125. p.

⁵ Finkey: i. m. 569. p.

⁶ Németh: i. m. 125. p.

De iurisprudencia et iure publico

A tanulmány célja, hogy bemutassa a párviadal vétségére vonatkozó büntető anyagi jogi szabályokat, s azt, hogy a párviadal vétsége miatt felelősségre vont elítéltek, azaz az államfoglyok milyen büntetés-végrehajtási szabályok szerint töltötték le büntetésüket a „custodia honesta” jelleggel fémjelzett államfogházban.

II. A párbajok szabályozásának története

A párbajnak germán gyökerei vannak, eleinte istenítéletként és a bírói eljárásban bizonyítékként tekintették. Az ún. *ítéleti párbaj* a középkorra volt leginkább jellemző. Minden olyan ügyben, amelyben a törvények alapján nem tudtak dönteni, párbajra került sor. Sokáig volt divatos a párbaj ezen formája. Az európai országok közül elsőként Olaszország törölte el a párbajok e típusát, így ott már csak ritkán került rá sor a XIII. században. A toledói zsinat után szűntek meg az ítéleti párbajok Spanyolországban. Németországban I. Miksa császár szüntette meg végleg a XV. század végén. Franciaországban az utolsó törvényes ítéleti párbaj Jean de Carouge, Argenteuil ura és Jacques Legris között volt egy vadászterület joga miatt 1307-ben. Hazánkban a nagyobb peres ügyekben és a súlyosabb bűncselekmények esetén volt megengedett az ítéleti párbaj. Minden esetben a felek dönthették el, hogy ilyen módon kívánják-e intézni az ügyüket. A kihívó kesztyűt dobott a kihívottnak, s ha ezt az utóbbi elfogadta, akkor csak hatósági engedély alapján állhatott el a párbajtól. A párbajt vagy személyesen, vagy helyettes útján vívták. Az egyik legrégebbi ítéleti párbaj hazánkban egyébként Héderváry Hektor fogadott bajnoka és Márton nevű főúr bajnoka között zajlott 1228-ban a dunai halászat joga miatt.⁷

Magyarországon I. Mátyás az 1486. évi 18. törvénycikkkel törölte el a párviadalokat, II. Ulászló pedig az 1492. évi 37. törvénycikkkel tiltotta meg azokat⁸, de ezt követően is előfordultak kivételesen párbajok.

A hazai gyökereket tekintve ki kell emelni *Mária Terézia 1752. évi leiratát*, amely már tiltotta a párbajokat, ugyanis az életben maradt felet, azaz a párbajhőst halállal büntették, míg az elesett felet megbecstelenítő keretek között kellett eltemetni, vagy ha már eltemették szentelt helyen, akkor ki kellett hantolni és vesztőhelyen kellett újratemetni.⁹

Fontos még kiemelni az *1843. évi Büntető Törvénykönyvi Javaslatot* is, amely szintén foglalkozott a párbaj kérdésével. A javaslat külön fejezetet szentelt a párviadalnak, azonban önmagát a párviadalt nem kívánta büntetni. A cselekményt a javaslat szerint az eredményéhez képest minősítették volna: így szándékos emberölésként, ha a felek előre megegyeznek a halálig tartó párviadalban, s a halálos eredmény be is következik. Ha nem egyeztek meg ugyan előre a halálig tartó párviadalban, de a halál mégis bekövetkezett, akkor a párbajhős a „vétkes vigyázatlanságból elkövetett emberölésért” felelt volna. Ha a párviadalban orozva fosztotta meg ellenfelét az élettől, arra az orgyilkosra vonatkozó büntetést kívánták alkalmazni. Ha a párbaj eredménye nem halál, hanem valamilyen sérülés, arra a „súlyosabb testi sértésekre” vonatkozó szabályokat hívták volna fel. Így ha a sérülés vagy kínzás következtében a sértett harminc nap elteltével meghalt, vagy bármilyen munkavégzésre alkalmatlanná vált, vagy elméjében, illetve egészségében maradandó károsodás következett be, azt négy évi rabsággal fenyegették. Három évi rabság lett volna a büntetés, ha a sértettet megcsonkították, valamely érzékszervétől megfosztották, „sebesítés által szembetűnőleg elcsufított, mestersége vagy hivatala szokott dolgainak teljesítésére alkalmatlan lett” vagy három hónapot meghaladó betegsége alakult ki. Ha a

⁷ Clair Vilmos: *Párbaj-codex. A kard-, vitor- és pisztolypárbaj különböző nemei*. Hetedik, bővített kiadás. Singer és Wolfner Kiadása, Budapest, 1914. 7-9. p.

⁸ Bató Szilvia: *Egy jelenség jogi alakváltozásai: a párbaj útja a bizonyítási eszköztől a bűncselekményig*. 80. p. In Balogh Elemér – Homoki-Nagy Mária (szerk.): *Ünnepi kötet Dr. Blazovics László egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica Tomus LXXV. Szeged, 2013.

⁹ Németh: i. m. 125. p.

De iurisprudencia et iure publico

fenti esetek alá nem sorolható sérülése keletkezett a vesztesnek, azaz betegség, tetemes seb vagy csonttörés, akkor a párviadalt két évi rabsággal rendelték büntetni. A javaslat a bűnsegédek abban az esetben büntette volna, ha ők is „orozva” megsértettek valakit a párviadal közben, vagy a feleket a párviadal megkezdésére „ingerlették” és abból a fentebb említett eredmények valamelyike következett be. Ezt a segédek cselekménye által bekövetkezett eredményként értékelték volna.¹⁰

III. A párviadal vétsége a Csemegi-kódexben

Fentebb már említésre került, hogy a Csemegi-kódex külön tényállásban rendelkezett a párviadalról: „Valakinek kihívása párviadalra, ugyszintén a kihívás elfogadása: vétséget képez, és 6 hónapig terjedhető államfogházzal büntetendő.”

Abban általános volt az egyetértés Európában, hogy a párviadalt büntetni kell, eltérő nézetek alakultak ki viszont azzal kapcsolatban, hogy a Btk.-n belül hol nyerjen elhelyezést. Így pl. a württembergi, thüringiai, szász és a braunschweigi büntető törvénykönyvek a jogtalan önbíráskodást látták a párbajokban. Edvi Illés Károly szerint ez a megközelítés téves, mivel önbíráskodást csak a kihívó gyakorol, míg a kihívott elégtételt ad, s ezen felfogás alapján nem lennének büntethetők sem a segédek, sem a kihívott. Az 1861. évi bajor Btk. a közrend megtámadását jelölte meg a büntethetőség alapjául. Végül a német és badeni büntető törvénykönyvek, valamint a Glasser-féle osztrák javaslat „a becsületre vonatkozó cselekmények” csoportjában helyezte el a párviadalt, mivel „az rendszerint nem más, mint a megtámadott becsület helyreállításának eszköze”. Edvi Illés ezt a felfogást is helytelennek vélte, mivel a büntetendő cselekmények osztályozásánál a jogellenes sértés objektumát kell alapul venni, az pedig az élet vagy a testi épség, nem a becsület. A becsület csak a bűncselekmény indoka lehet ebben az esetben.¹¹

A Csemegi-kódex az élet és testi épség elleni büntettek és vétségekről szóló fejezetek között helyezte el a párviadal vétségét, ezzel kifejezve azt, hogy ez a vétség mintegy átmenetet képez az említett bűncselekmény-csoportok között. Ennek oka, hogy a párviadal legtöbbször a testi épség és leginkább az élet veszélyeztetésével jár.¹² A törvény indokolásában a következőket olvashatjuk: „Mínthogy a párviadal vagy az élet, vagy a testi épség ellen irányuló cselekményt képez: ez okból annak helye a delictum objectuma által ott van kijelölve, a hol az élet és testi épség elleni büntettekről és vétségekről intézkedik a törvény; de minthogy a párviadal nem irányul mindig az élet ellen, hanem gyakran csakis testi sértés czéloztatik: ennél fogva nem lehet azt sem kizárólag a testi épség elleni megtámadásnak tekinteni. Törvényünk ezen szempontból az élet és testi épség elleni támadások közt jelölte ki a párviadal helyét.”¹³

A párviadal jogi tárgya más személy élete és testi épsége volt. Elkövetési tárgya a párbajozók teste. A párviadal elkövetési magatartása több mozzanatból tevődött össze. Fontos, hogy csak az a cselekmény volt a párviadalnak megfelelően büntetendő, amelyet az ún. párbajszabályok betartásával fejtettek ki, míg ha azokat megsértették, arra az eredménynek megfelelően a testi sértésre vagy az emberölésre vonatkozó rendelkezéseket kellett alkalmazni. A párbaj mindig szándékos cselekmény, de elegendő volt a másik fél életének vagy testi épségének veszélyeztetésére irányuló szándék is. A cselekmény „a viadal megtörténtével” vált befejezetté.¹⁴ A párviadal vétségének megállapításához mindig két személy volt szükséges, akik közül egyik a

¹⁰ 1843-ik évi Magyar Büntető Törvénykönyvi Javaslat. Kugler, Pest, 1865. 32. p., 41-42. p., 47-48. p.

¹¹ Edvi Illés Károly: *A büntettekről, vétségekről és kihágásokról szóló magyar büntetőtörvénykönyvek magyarázata*. II. kötet. Zilahy Sámuel, Budapest, 1882. 406-407. p.

¹² Kautz: i. m. 550. p.

¹³ Edvi Illés: i. m. 407. p.

¹⁴ Finkey: i. m. 572. p.

De iurisprudencia et iure publico

kihívó, másik a kihívott. A kihívást és annak elfogadását a fegyveres kiállásnak kellett követnie. A fegyverre vonatkozóan nem adott pontosítást a törvény, de a dolog természeténél fogva a párbajoknál csak életveszélyes, ún. öldöklő fegyverek jöhettek számításba. Ennek magyarázata lehet az, hogy a párviadal mindig legalább testi sértés okozására irányult, s ennek megvalósításához a gyakorlatban elfogadott fegyvernemek életveszélyesek is voltak (pisztoly, kard, vívótőr).

Elhatárolási kérdésként megemlíthető, hogy a párviadalt az egyoldalú fegyveres támadástól el kellett határolni, ugyanis a párbajra mindig előzetes megbeszélés alapján került sor.¹⁵

A Csemegi-kódex az ún. *amerikai párbaj* intézményéről is rendelkezett a 283. §-ában. Ennek lényege az volt, miszerint két személy megegyezett abban, hogy előre meghatározott módon a sorstól teszik függővé azt, melyiküknek kell öngyilkosnak lennie. Ha az öngyilkosságra irányuló cselekményt el is követték, de a halál végül nem következett be, akkor mindkét felet egy évtől öt évig terjedő államfogházzal büntették. Ha pedig bekövetkezett a halál, akkor az életben maradt személyt öt évtől tíz évig terjedő államfogházra ítélték.

Az amerikai párbaj jogi természete azonban erősen vitatott volt. Egyesek ezt a párviadal egy különös nemével azonosították. Mások viszont elutasították ezt a felfogást, amit azzal indokoltak, hogy hiányoznak a párviadal elemei és a „közvélemény sem azonosítja azt a párviadallal”. Volt olyan felfogás is, amely szerint az amerikai párbaj a közvetett tettes útján elkövetett emberöléssel azonosítható. A Csemegi-kódex az amerikai párbajt az öngyilkosságra felbujtás *sui generis* cselekményének tekintette.¹⁶

III.1. A párbajra kihívás és annak elfogadása

A párviadal előkészületi cselekménye, a párviadalra kihívás is vétséget valósított meg. A kihívásnak kifejezetten a „párviadalra” kellett vonatkoznia, s akkor is büntetni rendelték, ha eredménytelen, azaz el nem fogadott volt. Amennyiben azonban a párbaj megtörtént, akkor a kihívás, illetve annak elfogadása beleolvadt a befejezett párviadal vétségébe. A Kúria szigorúan értelmezte a kihívást, s azt fogadta el, amely „fegyveres elégtétel”-re vonatkozott.¹⁷

A kihívónak nem feltétlenül kellett a párviadal kifejezést használnia, de nem volt megállapítható a vétség, amennyiben a sérelemért csak elégtételt kért és párviadalra irányuló szándék nem volt megállapítható. „Egy esetben, midőn a becsületében sértett fél két megbízottat küldött a sértőhöz elégtétel adása végett: már előzetesen beszüntetett a bünv. elj., mert csak elégtétel adásról, nem pedig közvetlenül párviadalra való kihívásról volt szó.”¹⁸

III.2. Segédek és a párbajra buzdítók

A törvénykönyv büntetni rendelte a bűnsegédek és a felbujtókat is. Nem esett azonban a bűnsegéddel egy tekintet alá az ún. párbajsegédek fogalma, akik a párviadatok szabályszerű lefolytatását készítették elő, illetve azt ellenőrizték.¹⁹

A felbujtók súlyosabban voltak büntetendők. A felbujtás fogalma alatt érteni kell azt, hogy vétségnek tekintették egyrészt a párviadalra való buzdítást, másrészt azt is „ha valaki mást azért, hogy mást ki nem hí, vagy a kihívást el nem fogadja, megvetéssel fenyeget”.²⁰ A Kúria

¹⁵ Edvi Illés: i. m. 409. p.

¹⁶ Németh: i. m. 111-112. p.

¹⁷ Finkey: i. m. 573. p.

¹⁸ Edvi Illés: i. m. 411. p.

¹⁹ Finkey: i. m. 571. p.

²⁰ Kautz: i. m. 551. p.

anyagi halmazatot állapított meg abban az esetben, amikor a segéd „nem törekedett megakadályozni a párbajt és megvetéssel is fenyegetett”.²¹

III.3. A párbajra kiállítás

Nemcsak magát a párviadalt büntette a törvény, hanem a párviadalra kiállást, azaz a bűncselekmény kísérletét is. A Csemegi-kódex hiányosságának tekinthető, hogy nem rendelt külön büntetést arra az esetre, ha a párbajt befejezték, de abból nem keletkezett sérülés. Így a kísérletet és az „eredménytelen” párbajt egy büntetési tétel alá vonta.²²

III.4. Az eredményes párbaj és minősített esetei

Az eredményes párbaj egyik esete az volt, ha az ellenfelet megsebesítették. Ennél súlyosabban minősült, „Ha a megsebesített fél testének valamely tagját vagy érzékét elveszítette, vagy ha a félnek a megsebesítésből gyógyíthatatlan sérülése származott”. Legsúlyosabban minősült a cselekmény akkor, ha halállal végződött.²³

III.5. Szabálytalan párviadal

Külön rendelkezett a Csemegi-kódex arról, ha a párbajvívók a „párviadal szokásos vagy kölcsönös egyetértéssel megállapított” szabályait megszegték. Ebben az esetben ugyanis amennyiben az ellenfél meghalt, arra a szándékos emberölés, ha pedig megsérült, a súlyos testi sértésre vonatkozó szabályokat kellett alkalmazni.²⁴ Látható, hogy abban az esetben is a súlyos testi sértést kellett megállapítani, ha a párbajozó ellenfelének csak könnyű testi sérülése keletkezett.²⁵ A súlyos testi sértés tényállása azonban az eredményhez képest eltérő büntetési tételeket határozott meg. Mivel a párviadal vétségénél a törvény a súlyos testi sértés büntetékének büntetését bármiféle megszorítás nélkül hívta fel, ezért az eredménynek megfelelő rendelkezéseket kellett alkalmazni a párviadal esetén is („itt is mindenkor azon büntetés szabandó ki, mely a súlyos t. sértés büntetékének tettesére a törvény megfelelő rendelkezései szerint egyéb esetekben alkalmazandó volna”).²⁶

A párviadal szabályai nem voltak külön törvényben lefektetve, azok részben a szokásjog szerint alakultak ki, részben pedig a felek megegyezésén alapultak.²⁷ A szokásjog azonban az egyes nemzeteknél eltérően alakult, így pl. megkülönböztették a francia és az angol párbajszabályokat. Az előbbinél kardpárbaj esetében a szúrás megengedett, míg más nemzetekben tilos volt.²⁸

A fent említett esetekben a segédek is, mint az emberölés és a súlyos testi sértés bűnsegédei voltak büntetendőek.

²¹ Finkey: i. m. 573. p.

²² Uo. 574. p.

²³ 1878. évi V. törvény 298. §

²⁴ 1878. évi V. törvény 293-300. §

²⁵ Finkey: i. m. 574. p.

²⁶ Edvi Illés: i. m. 419. p.

²⁷ Megjegyzem, hogy Clair Vilmos tett kísérletet egy párbajkódex megalkotására. Clair Vilmos: *Párbaj-codex. A kard-, vitér- és pisztolypárbaj különböző nemei*. Singer és Wolfner, Budapest, 1914.

²⁸ Edvi Illés: i. m. 418. p.

De iurisprudentia et iure publico

III.6. A párviadaltól való elállás

A párviadaltól való elállás akkor alapozott meg büntetlenséget, ha az önkéntes volt, illetve mindkét fél részéről fennállt. Mindaddig lehetőség volt az elállásra, amíg nem nyilvánították befejezettnek a párviadalt.²⁹

III.7. Tanúk és orvosok

A párviadalnál jelen lévő orvosok és tanúk nem voltak büntethetőek. A tanúk a párbaj szabályszerűségét ellenőrizték. Azokat a segédeket sem büntették, akik törekedtek a párviadal megakadályozására. A német Btk. a magyartól eltérően különbséget tett a segédek között. „Sekundanten”-nek nevezték azokat, akik a párviadalnál csak jelen voltak, míg „Kartellträger”-nek, akik a kihívást, illetve annak elfogadását közvetítették. Az előbbieket büntetése feltétlenül ki volt zárva, míg utóbbiak csak akkor nyerhették el a büntetlenséget, ha komolyan törekedtek a párviadal megakadályozására.³⁰

IV. Az államfogház-büntetés

A Csemegi-kódex a „Büntetések” címszó alatt fektette le a legfontosabb végrehajtási szabályokat. A büntetés-végrehajtás részletes szabályait azonban a 2106/1880. I. M. E. rendelet tartalmazta, amely a törvénykönyv hatályba lépésének évében jelent meg.³¹ Csemegi Károly az államfogház-büntetés mellett a szabadságvesztés-büntetés még három kategóriáját határozta meg: fegyház-, börtön- és fogházbüntetés. A négy büntetési nem közötti különbségeket az alábbi táblázat³² szemlélteti.

| | | | | | | |
|---|--|---|---------------------------------------|---------------|----------------------|--------------------|
| Fegyház-büntetés (fegyház) | Magánelzárás (a büntetés harmadrésze, de legfeljebb 1 év) | Nappali közös elhelyezés, éjjel magánelzárás | Kényszermunka | Fegyházi ruha | Napi 1 óra levegőzés | Fegyházi ételmezés |
| Börtönbüntetés (kerületi börtön kijelölt törvényszéki) | Magánelzárás (a büntetés harmadrésze, de szabályai a fegyháznál enyhébbek) | Nappali közös munka, éjjeli magánelzárás, de szabályai a fegyháznál enyhébbek | Munkakényszer választási lehetőséggel | Börtönruházat | Napi 2 óra levegőzés | Börtönélmezés |

²⁹ Finkey: i. m. 575. p.

³⁰ Edvi Illés: i. m. 420. p.

³¹ Mezey Barna: *Az elítéltek osztályozása a 19. század utolsó harmadában*. 2. p. In Börtönügyi Szemle 2004/3. szám, 1-10. p.

³² Uo. 3. p.

| | | | | | | |
|---|--|---|--|-------------------------------|----------------------|---|
| Járásí Fogházbüntetés (fogház) | Magánelzárás (a büntetés harmadrésze, de csak ha a büntetés 1 évnél hosszabb, szabályai a börtönnél enyhébbek) | Nappali közös munka, éjjeli magánelzárás, de csak ha a büntetés 1 évnél hosszabb, szabályai a börtönnél enyhébbek | Munkakényszer választási lehetőséggel, házon kívüli közmunka csak beleegyezéssel | Fogház-ruházat | Napi 2 óra levegőzés | Fogházi élelmezés, különleges esetben saját élelmezés |
| Államfogház-büntetés (államfogház) | | Nappali közös tartózkodás, éjjeli magánelzárás | Kívánság szerinti munkavégzés, választott munka a lehetőségek függvényében | Államfog-házi vagy saját ruha | Napi 2 óra levegőzés | Államfog-házi vagy saját élelmezés |

Az államfogház legfontosabb megkülönböztető jegye az, hogy a „custodia honesta jellegével bír, s kizárólag az elítélt személyes szabadságának elvonása és érintkezéseinek megszorítása által hajtatik végre.”³³

A belga és a német birodalmi büntető törvénykönyvben is volt hasonló intézmény: a belgáknál az ún. „détention”, mely a többi szabadságvesztés-büntetéstől abban különbözött, hogy az erre ítélt fogsága alatt nem kényszeríthették munkavégzésre. A „détention” kiszabására politikai büntettek és vétségek, továbbá egyes hivatali visszaélések és párviadal eseteiben került sor. A német birodalmi büntető törvénykönyvben elfogadott és a porosz büntető törvénykönyvből átvett várfogság teljesen megfelelt a Csemegi-kódexben szabályozott államfogházzal. A várfogságot politikai büntettek és vétségek, valamint párbaj eseteiben szabták ki. Az első javaslat indokolásában a következő szerepelt: „ezen büntetés megállapításánál az volt a főirány, megadni ezen büntetésnek a custodia honesta jellegét; ami az által éretett el, hogy az illető szakaszban (a törvényjavaslat 13-ik, a törvénykönyv 17-ik §-a) nem vétetett fel egyéb, mint a szabadság elvonása és a fogoly foglalkozása és életmódja fölötti felügyelet.”³⁴

IV.1. Az államfogház-büntetés célja és tartama

Az államfogyokkal szemben a büntetés célja kizárólag az újabb bűncselekmény elkövetésétől való visszatartás volt, mivel rendszerint nem szorultak nevelésre.³⁵

Az államfogház-büntetés legrövidebb tartama egy nap, leghosszabb tartama tizenöt év volt.³⁶

IV.2. Az elhelyezés

Az ún. államfogyokat külön országos fogházban éjjel elkülönítve helyezték el. A külön országos fogházra vonatkozó rendelkezés nem zárta ki azonban azt, hogy börtön vagy fogházépület

³³ Löw Tobiás: *A magyar Büntetőtörvénykönyv a büntettekéről és vétségekről és teljes anyaggyűjteménye*. I. kötet. Pesti Könyvnyomda-részvény-társaság, Budapest, 1880. 51. p.

³⁴ Uo. 51-52. p.

³⁵ Szöllősy Oszkár: *Magyar börtönügy. A szabadságvesztésbüntetések végrehajtása*. Magánkiadás, Budapest, 1930. 215. p.

³⁶ 1878. évi V. törvény 23. §

De iurisprudencia et iure publico

elkülönített részét államfogházzá alakítsák át. A Csemegi-kódex hatálybalépésekor az államfogházra ítélt büntetésüket az igazságügy miniszter által kijelölt letartóztatási helyeken tölthették le, de később Szegeden és Vácott is működött államfogház.³⁷ Ez utóbbi két intézetben csak férfiakat helyeztek el, a nők államfogház-büntetését a törvényszéki fogházban hajtották végre.³⁸

Az államfogház-büntetés végrehajtásáról szóló igazságügy miniszteri rendelet alapján az államfogyokat nemcsak éjjel, hanem nappal is rendszerint elkülönítve kellett elhelyezni, ami vonatkozott a levegőn való tartózkodás idejére is.³⁹

IV.3. A szabadságvesztés végrehajtása az államfogházban

A befogadást személyesen az igazgató vagy helyettese végezte, aki tájékoztatta az államfogyot az államfogházi szabályokról. Ezeket a szabályokat a zárkába ki is függesztették. Csak akkor motozhatták meg az elítéltet, ha alapos volt a gyanú arra, hogy tiltott tárgyat kíván bevinni magával.⁴⁰

Az államfogházban elhelyezett fogvatartottak számára nem volt kötelező a munkavégzés, azonban joguk volt ahhoz, hogy az intézet viszonyai által lehetővé tett munkát vállaljanak. Nem voltak kötelesek részt venni az istentiszteleten és az iskolai oktatásban sem.⁴¹

Joguk volt a saját ételmezéshez, a saját ruházat viseléséhez is.⁴² Ha azonban az államfogyok nem kívántak ételmezésükről gondoskodni, de előzetesen letették a megfelelő pénzüsszeget, akkor naponta 95 kr.-t fordíthatott az intézet az ételmezésükre. A rendes fogházi beteg-ételmezésben kellett részesíteni őket, amennyiben nem akartak, vagy nem tudtak gondoskodni sem a saját ételmezésükről, sem a megfelelő összegről. Érdekesség, hogy a szeszes ital fogyasztására is külön szabályozás vonatkozott. A déli és esti rendes étkezés alkalmával maximum 0,5 liter bort és sört fogyaszthattak. Orvosi javaslat alapján viszont engedélyezhették, hogy naponta többször vagy nagyobb mennyiségű szeszes italt fogyasszon az elítélt, de ebben az esetben sem haladhatta meg a mennyiség a két litert. Visszaélés esetén ezt a kedvezményt meg kellett vonni. Látogatót naponta fogadhattak, de ezalatt tilos volt ételek vagy italok fogyasztása.⁴³

Az államfogyok naponta két órát tölthettek a szabad levegőn. A házirend és a fegyelem vonatkozásában az államfogházra enyhébb szabályok vonatkoztak, mint a fegyházra és a börtönre.⁴⁴

Látogatót csak az igazgató (kir. ügyész) vagy helyettese jelenlétében fogadhattak, aki ellenőrizte is a látogatást. Az elítélt naponta délelőtt és délután egyaránt egy-egy órán át fogadhatta rokonait, nem rokonokat pedig csak akkor, ha már korábban is „összeköttetésben” állt az illetővel. Külföldiek csak kivételesen és nyomatékos okból lehettek látogatók. Egyszerre többen csak a rokonok látogathatták meg az államfogyot, míg a nem rokonok esetében erre csak kivételesen kerülhetett sor. Ha nem volt külön látogatóhelyiség, vagy az elítélt olyan beteg volt, hogy nem hagyhatta el zárkáját, akkor saját zárkájában fogadhatta látogatóját.⁴⁵

Az államfogyokat el kellett tiltani olyan sajtótermékek behozatalától, megrendelésétől vagy olvasásától, amely az elkövetett bűncselekménnyel összefüggésben állt, megkönnyíthette az újabb

³⁷ Edvi Illés Károly: *A magyar büntetőtörvénykönyv magyarázata*. Harmadik, teljesen átdolgozott kiadás. Révai, Budapest, 1909. 126. p.

³⁸ Finkey: i. m. 390. p.

³⁹ *Zalai Közlöny* 1914. 53. évf., 059-067. szám, <http://www.nagykar.hu/keptar/6094/45747/reszletek.html> (2014. január 15.)

⁴⁰ Szöllősy: i. m. 216. p.

⁴¹ Uo. 218. p.

⁴² 1878. évi V. törvény 35. §

⁴³ Gruber Lajos: *A rabéltelmezés*. Pfeifer Nándor Bizománya, Budapest, 1901. 69-70. p.

⁴⁴ 1878. évi V. törvény 35. §

⁴⁵ Szöllősy: i. m. 218. p.

De iurisprudencia et iure publico

elkövetést vagy a bűncselekmény folytatását. Intézeti postai küldeményeket csak az igazgató általi felbontást, előzetes ellenőrzést követően kaphattak.⁴⁶

V. Összegzés

Jelen fejezetben a párviadal szabályozására vonatkozó egyes kritikai észrevételek ismertetését, másrésztől tanulmányom összegzését tartom indokoltnak.

A párbajra a Csemegi-kódex idején mint egy „baj”-ra tekintettek, amely megfertőzte valamennyi nemzetet, s Németországból kiindulva egész Európát. Ezért a törvénykönyvnek a párviadal vétségére vonatkozó fejezetének vezéreszméje a „baj” lehető legnagyobb mértékben való enyhítése volt.⁴⁷ Finkey is „népszerű s pusztító társadalmi betegségnek” nevezte a párbajt.⁴⁸

A Csemegi-kódex javaslatának XIX. fejezetét számos kritika⁴⁹ érte. Az egyik legjobban hangoztatott az volt, hogy a párviadalra vonatkozó szabályokat nem a büntető törvénykönyvben, hanem külön törvényben kellene elhelyezni. Szintén sokat emlegetett kritika volt az, hogy a törvény nem határozza meg pontosan a párbaj szabályait, mégis ha azt valaki megszegte, akkor nem a párviadal vétségére, hanem – az eredménytől függően – a szándékos emberölésre vagy a súlyos testi sértésre vonatkozó szabályokat kellett alkalmazni. Csemegi ezt azzal indokolta, hogy egyik országban sincsenek lefektetve a párbajok szabályai a törvénykönyvben, azok szokásjogilag rögzültek, vagy éppen a felek megegyezésén alapulnak. Ezen túlmenően, szakértők szerint a párbajokra vonatkozó szabályok egy könyvet is kitennének, így lehetetlen lenne azoknak a törvénykönyvbe való felvétele. Támadás érte azt a rendelkezést is, hogy sokkal enyhébb a büntetés akkor, ha valaki a párbaj szabályainak betartásával öli meg ellenfelét, mint amikor megszegve a szabályokat már a szándékos emberölésre vonatkozó büntetést kell kiszabni. Csemegi kifejtette, hogy ha egy állam, társadalom elfogadja a párbajt, akkor azt is el kell fogadnia, hogy arra, mint *sui generis* deliktumra, enyhébb büntetési tételek vonatkoznak, mint a szándékos emberölésre. Volt olyan, aki azt sérelmezte, hogy a tényállásban nem szerepel az, hogy „öldöklő” fegyverrel történjen a párbajvívás. Ezzel kapcsolatban Pauler Tivadar foglalt állást, miszerint a törvény nem határozza meg a párviadal fogalmát, így az értelmezésnek a tankönyvekben van a helye, nem a törvényben. Kritika érte magát a büntetést is. A „custodia honesta” jelzővel illetett államfogházat túl enyhének tartották, amelynek nincs visszatartó ereje. Hiszen ha valaki képes arra, hogy kockáztatja az életét egy párbajban, akkor nem fog elrettetni attól sem, hogy rövidebb időt töltsön egy enyhe végrehajtási szabályok alá tartozó államfogházban.

Volt olyan ország, ahol szigorúbban büntették a párbajokat, mint nálunk. Így pl. Ausztriában a Csemegi-kódex idején a párbajokat „bűnténynek” minősítették és egy évtől öt évig terjedő börtönbüntetéssel büntették, amennyiben pedig sebesülést vagy halált okozott, akkor húsz évig terjedő börtönbüntetés kiszabására volt lehetőség.⁵⁰

A párviadal önálló fejezetben való szabályozása indokolt volt, hiszen a párbajra úgy került sor, hogy abban a felek megegyeztek, azaz felmerülhet a sértett beleegyezésének kérdése is. Éppen ezért nem lehetett önmagában emberölésnek vagy testi sértésnek minősíteni, mivel az említett bűncselekmények nem megegyezésen alapulnak. Figyelembe kellett venni azt is, hogy a

⁴⁶ *Zalai Közlöny* 1914. 53. évf., 059-067. szám, <http://www.nagykar.hu/keptar/6094/45747/reszletek.html> (2014. január 15.)

⁴⁷ Löw Tóbiás (szerk.): *A magyar büntetőtörvénykönyv a büntettekéről és vétségekről, 1878. V. tcz. és teljes anyaggyűjteménye.* Budapest, Pesti Könyvnyomda, 1880. 505. p.

⁴⁸ Finkey: i. m. 569. p.

⁴⁹ Löw: i. m. 506-534. p.

⁵⁰ Herczegh Mihály: *A párbaj keletkezése és csökkentése. Különös tekintettel az Országos Béke-Egyesület és az Egyetemi Békeszövetségre.* Politzer Zsigmond és fia, Budapest, 1903. 12. p.

De iurisprudencia et iure publico

párbajt a társadalom elfogadta, ezért nem lehetett azonosítani a közönséges emberöléssel illetve testi sértéssel.

Az államfogház-büntetés sokkal enyhébb volt, mint az egyéb szabadságelvonnással járó büntetések. Ha a mai szabályokat nézzük, láthatjuk, hogy ma semmilyen körülmények között nem megengedett a fogvatartottnak szeszes ital fogyasztása a büntetés-végrehajtási intézetekben. Saját ruházatot kizárólag az előzetesen letartóztatottak és az elzárást vagy szabálysértési elzárást töltők hordhatnak. Saját ételmezésről sem beszélhetünk a mai értelemben, egyedül legfeljebb csak az sorolható ide, amikor a fogvatartott vesz magának valamilyen ételt, vagy éppen hozzátartozója a látogatás során. Az enyhe végrehajtási szabályokra tekintettel alátámasztható lehet az az álláspont, amely szerint az államfogháznak nem volt elég visszatartó ereje.

Az államfogház-büntetést végül *A vádtanács megszüntetéséről, a sajtóeljárás gyorsításáról és az államfogházbüntetés megszüntetéséről szóló 1946. évi XIV. törvény* szüntette meg: „Ha valamely bűncselekményre jogszabály öt évet meg nem haladó államfogházat rendel, a büntetés ugyanolyan tartamú fegyház.”⁵¹

A párviadalra vonatkozó rendelkezéseket pedig *A büntetőtörvények egyes fogyatékoságainak megszüntetéséről és pótlásáról szóló 1948. évi XLVIII. törvény* (III. Bn.) helyezte hatályon kívül.⁵²

⁵¹ 1946. évi XIV. törvény 6. § (1) bek.

⁵² 1948. évi XLVIII. törvény 26. §

Irodalomjegyzék

1843-ik évi Magyar Büntető Törvénykönyvi Javaslat. Kugler, Pest, 1865.

Bató Szilvia: *Egy jelenség jogi alakváltozásai: a párbaj útja a bizonyítási eszköztől a bűncselekményig*. In: Ünnepi kötet Dr. Blazovich László egyetemi tanár 70. születésnapjára. Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica Tomus LXXV. Szeged, 2013.

Clair Vilmos: *Párbaj-codex. A kard-, vitéz- és pisztolypárbaj különböző nemei*. Hetedik, bővített kiadás. Singer és Wolfner Kiadása, Budapest, 1914.

Edvi Illés Károly: *A büntettekről, vétségekről és kihágásokról szóló magyar büntetőtörvénykönyvek magyarázata*. II. kötet. Zilahy Sámuel, Budapest, 1882.

Edvi Illés Károly: *A magyar büntetőtörvénykönyv magyarázata*. Harmadik, teljesen átdolgozott kiadás. Révai, Budapest, 1909.

Finkey Ferenc: *A magyar büntetőjog tankönyve*. Grill, Budapest, 1909.

Gruber Lajos: *A rabélelmzés*. Pfeifer Nándor Bizománya, Budapest, 1901.

Herczegh Mihály: *A párbaj keletkezése és csökkentése. Különös tekintettel az Országos Béke-Egyesület és az Egyetemi Békeszövetségre*. Politzer Zsigmond és fia, Budapest, 1903.

Kautz Gusztáv: *A magyar büntetőjog tankönyve különös tekintettel a gyakorlati élet igényeire*. Eggenberger, Budapest, 1881.

Löw Tóbiás (szerk.): *A magyar büntetőtörvénykönyv a büntettekről és vétségekről, 1878. V. tcz. és teljes anyaggyűjteménye*. II. kötet. Budapest, Pesti Könyvnyomda, 1880.

Löw Tóbiás: *A magyar Büntetőtörvénykönyv a büntettekről és vétségekről és teljes anyaggyűjteménye*. I. kötet. Pesti Könyvnyomda-részvény-társaság, Budapest, 1880.

Mezey Barna: *Az elítéltek osztályozása a 19. század utolsó harmadában*. Börtönügyi Szemle 2004/3

Németh Imre: *A sértett beleegyezése a büntetőjogban*. Doktori értekezés. Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr, 2012.

Szöllősy Oszkár: *Magyar börtönügy. A szabadságvesztésbüntetések végrehajtása*. Magánkiadás, Budapest, 1930.

Zalai Közöny 1914. 53. évf., 059-067. szám

De iurisprudentia et iure publico

*Kaprinay Zsófia egyetemi tanársegéd,
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Polgári Jogi és Polgári Eljárásjogi Tanszék*

Az egyesület működésével összefüggő alkotmánybírósági határozatok

Az egyesülési jog, mint mindenkit megillető szabadságjog az 1989. évi XXXI. törvény módosításával került be az Alkotmányba, mely rendelkezés 1989. X. 23.-án lépett hatályba. Az egyesülési jog, mint klasszikus alapjog ekkor foglalta el helyét az alkotmányban, melynek érvényesülését az állam elvileg nem korlátozhatja. Ezek a jogok az Alkotmánybíróság szóhasználatában az alkotmányos alanyi jogok.¹

Az Alkotmány e szakasza az Alaptörvény elfogadásáig változatlan maradt, mely már nem csak a dolgozók, és nem is kizárólag az állampolgárok – mint a korábbi szabályozásban -, hanem mindenki számára biztosította az egyesülési szabadságot.²

Az 1990. évi XL. törvény iktatta be az egyesülési jogról szóló törvény követelményeként a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatát,³ tehát ezt a paragrafust is érintette az 1990-es kétharmados törvények intézkedése.

Az Alkotmány felhatalmazása alapján az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény (továbbiakban Etv.) részletesen szabályozta az egyesülési jogot.

Az alkotmány indokolása szerint az egyesülési jog alapján mindenkinek joga van az erről külön rendelkező törvény által nem tiltott célra szervezetet létrehozni, vagy ahhoz csatlakozni. Politikai célt szolgáló fegyveres szervezetet azonban az egyesülési jog alapján nem lehet létrehozni.

Az alkotmányozó tehát egyrészt deklarálta az egyesülési szabadságot, másrészt azonnal jelezte azt is, hogy az egyesülési szabadság nem korlátlan alapjog.

Az Alkotmány az egyesülési jog tartalmi összetevői közül a szervezet létrehozását és a szervezethez való csatlakozást emelte ki. Említette az Alkotmány az egyesület célját is, így a cél a törvény keretei között szabadon megválasztható, tehát amit jogszabály nem tilt, arra a célra szabadon lehet egyesületet alapítani. Lényegében hasonló módon definiálta az Alkotmánybíróság az egyesülési szabadság fogalmát, amely szerint ez a jog mindenkit megillető szabadságjog, és elsősorban a cél szabad megválasztását jelenti, továbbá a célra rendelt szervezet alapításának szabadságát, illetve az ehhez való csatlakozás önkéntességét, és az önkéntes kilépés lehetőségét.⁴

Az Alkotmány 2. § (3) bekezdésében egy általános tilalmat találhatunk, miszerint a társadalom egyetlen szervezetének a tevékenysége sem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetőleg kizárólagos birtoklására.

Ezen kívül a tiltott egyesülési célokat és tevékenységeket az egyesülési jogról szóló törvény 2. §-a sorolta fel, mely az előbb említett alkotmánymódosítást megelőzően került elfogadásra.

¹ Sári János: *Alapjogok - Alkotmánytan II.* Osiris kiadó, Budapest, 2006. 42.o.

² „63.§ (1) A Magyar Köztársaságban az egyesülési jog alapján mindenkinek joga van a törvény által nem tiltott célra szervezeteket létrehozni, illetőleg azokhoz csatlakozni.

(2) Politikai célt szolgáló fegyveres szervezet az egyesülési jog alapján nem hozható létre.”

³ „(3) Az egyesülési jogról szóló, valamint a pártok gazdálkodásáról és működéséről szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

⁴ 22/1994. Alkotmánybírósági határozat

De iurisprudencia et iure publico

Eszerint az egyesülési jog gyakorlása nem sértheti az Alkotmány előbb említett bekezdését,⁵ nem valósíthat meg bűncselekményt és bűncselekmény elkövetésére való felhívást, nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével.⁶ Társadalmi szervezet elsődlegesen gazdasági vállalkozási tevékenység végzése céljából nem alapítható,⁷ és ilyen jog alapján fegyveres szervezet nem hozható létre.

Az egyesülési jogról szóló törvény megfogalmazta az egyesülés szabadságának negatív oldalát is. E szerint társadalmi szervezet minden olyan tevékenység végzése céljából alapítható, amely összhangban áll az Alkotmánnyal, és amelyet törvény nem tilt.

Meg kell még említeni a gazdasági és társadalmi érdekvédelmi szervezeteket, melyek az egyesülési jog tág értelemben vett megnyilvánulási formái. Az ehhez szükséges szervezetalapítási szabadságot az alkotmány szintén mindenki számára biztosítja.⁸

Jelenleg az Alaptörvény VIII. cikkében⁹ található az egyesülési jogot, mely a korábbi Alkotmány 3.§ a pártalapítás szabadságáról,¹⁰ 4.§ a szakszervezetek és érdekképviseleti szervezetek szabad létrehozásáról,¹¹ 62.§ a gyülekezési jogról,¹² 63.§ az egyesülési jogról,¹³ és 70/C.§ a szabad

⁵ Erre volt példa a bíróságnak az a határozata, amikor e szabályra történő hivatkozással megtagadta annak a pártnak a bejegyzését, amelynek alapszabálya a következőkben jelölte meg a párt célját; „következetes propagandával a tömegeket elfordítsa a jelenlegi parlamenti pártoktól és ezáltal azok megszűnésre kerüljenek. Az ezáltal felszabadult feleslegesen elherdált anyagi javakat a társadalom jobbítására fordítsa, majd önmagát is felozdassa. A párt meggyőződése, hogy egy ország irányításához nem pártokra, hanem szellemi és fizikai pártokra van szükség.” Ebből egyértelműen megállapítható, hogy az alkotmány rendelkezéseibe ütközik tagadja ugyanis a többpártrendszer szükségességét, valamint azt, hogy a pártoknak az a rendeltetése, hogy a választópolgároknak az akaratát kinyilvánítsa. BH 1994. 394.

⁶ Ilyennek találta a bíróság azt a tevékenységet, amikor az egyesület által szervezett, nagyszámú közönség előtt tartott előadásokon, az egyesület tagjai szónoklatokban az emberi méltóság megsértésére alkalmas gondolatokat, kifejezéseket használtak, és megállapította, hogy az egyesület nyilvános ünnepeken mások jogaira sérelmes tevékenységet folytat, ezért az szervezetet feloszlatta. BH 2007. 146

⁷ Ilyennek találta a bíróság annak az egyesületnek az alapszabályát, és ezért a bejegyzést megtagadta, amelyben a kérelmező által benyújtott alapszabály célkitűzései a nyugdíjasok, kismamák, munkanélküliek ételmisszerellésének engedélyes árukkal való biztosítása, ennek érdekében bolthálózat kiépítése, szárítókamra, vasalás, fodrászat üzemeltetése. E tevékenységek kétséget kizáróan gazdasági vállalkozási tevékenységek, még ha alapvetően nem is az üzleti haszon megszerzése az alapvető cél. BH 1990.198.

⁸ 70/C. §: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy gazdasági és társadalmi érdekeinek védelme céljából másokkal együtt szervezetet alakítson vagy ahhoz csatlakozzon.”

⁹ „(1) Mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez.

(2) Mindenkinek joga van szervezeteket létrehozni, és joga van szervezetekhez csatlakozni.

(3) Pártok az egyesülési jog alapján szabadon alakulhatnak és tevékenykedhetnek. A pártok közreműködnek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában. A pártok közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak.

¹⁰ 3. §¹⁰ (1) A Magyar Köztársaságban a pártok az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok tiszteletben tartása mellett szabadon alakulhatnak és szabadon tevékenykedhetnek.

(2) A pártok közreműködnek a népakarat kialakításában és kinyilvánításában.

(3) A pártok közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak. Ennek megfelelően egyetlen párt sem irányíthat semmiféle állami szervet. A pártok és a közhatalom szétválasztása érdekében törvény határozza meg azokat a tisztségeket, közhivatalokat, amelyeket párt tagja vagy tisztségviselője nem tölthet be.

¹¹ 4. §A szakszervezetek és más érdekképviseletek védik és képviselik a munkavállalók, a szövetkezeti tagok és a vállalkozók érdekeit.

¹² 65. § (1) Az egyesülés és a békés gyülekezés joga mindenkit megillet.

(2) Az egyesülési jog és a gyülekezési jog gyakorlása nem sértheti a Magyar Népköztársaság alkotmányos rendjét.

(3) Az egyesülési jog és a gyülekezési jog gyakorlására vonatkozó részletes szabályokat törvény állapítja meg.

62. § (1) A Magyar Köztársaság elismeri a békés gyülekezés jogát és biztosítja annak szabad gyakorlását.

(2) A gyülekezési jogról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

¹³ „63.§ (1) A Magyar Köztársaságban az egyesülési jog alapján mindenkinek joga van a törvény által nem tiltott célra szervezeteket létrehozni, illetőleg azokhoz csatlakozni.

(2) Politikai célt szolgáló fegyveres szervezet az egyesülési jog alapján nem hozható létre.”

De iurisprudencia et iure publico

szervezetalapításról¹⁴ szóló szakaszok utóda. A korábbi szabályozáshoz képest elhagyja a fegyveres szervek alakításának tiltását, ezt az Alaptörvény C cikkének (3) bekezdése¹⁵ váltja fel, mely deklarálja az állami erőszak monopóliumát. Továbbá elhagyja azt a kitétel, mely szerint egyetlen párt sem irányíthat állami szervezet, melyet a pártok közhatalmi gyakorlásának tilalmával fed le.

A jogalkotó az egyesülési jogot a gyülekezési joggal hozza szoros összefüggésbe, azáltal, hogy egy rendelkezésben helyezi el őket. Mindkettő kollektív módon gyakorolható szabadságjog, amelyből továbbra is több más jog levezethető, így a szabad szervezetalapítás joga. A szervezet megalapításának a kereteit továbbra is törvényalkotó határozhatja meg, de a gyülekezési joghoz hasonlóan már nem köti minősített többséggel elfogadott törvényhez az egyesülési jog szabályozását sem. A tárgykörben egyetlen fennmaradó 2/3-os törvény a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló törvény.

Az egyesülési jogot az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény szabályozza, mely szerint az egyesülési jog, mindenkit megillető szabadságjog, amelynek alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy másokkal szervezeteket, illetve közösségeket hozzon létre, vagy ahhoz csatlakozzon. Jelenleg is állít fel bizonyos korlátokat, amely a létrehozást akadályozza, amely a korábbi szabályozáshoz hasonló. Így nem sértheti az Alaptörvény azon rendelkezését, mely szerint senkinek a tevékenysége nem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére, vagy gyakorlására, illetve kizárólagos birtoklására, továbbra sem valósíthat meg bűncselekményt, vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak, és szabadságának sérelmével, és fegyveres szervezet sem hozható létre. Új rendelkezésként említhetjük, hogy nem lehet olyan szervezetet sem létrehozni, amelynek célja valamilyen törvény alapján kizárólag állami szerv saját hatáskörében ellátható közfeladat megvalósítása. Az egyesület létrehozásával kapcsolatos szabályokat a Ptk. tartalmazza az egyesülési jogot szabályozó 2011. évi CLXXV. törvény 2012. január 1. hatálybalépést követően. Mind az 1959. évi IV. törvény, mind pedig a 2013. évi V. törvény meghatározza az egyesület alapításához szükséges feltételeket, rendelkezik az egyesülési jog gyakorlásának módjáról, az alapszabály kötelező tartalmi elemeiről, a egyesületi tagsági jogviszonyról, a megszűnéséről. Megjegyezném, hogy az új Polgári Törvénykönyv sokkal részletesebb szabályozást ad a régi Polgári Törvénykönyvünkhöz képest.

Jelen tanulmányban az egyesület működésével – tehát már a megalapítást követően, és még a megszűnést megelőzően - összefüggésbe hozható alkotmánybíróági határozatokat vizsgáltam, az egyesülési jog szempontjából. Minden alkotmánybíróági határozatnál az akkor aktuális, hatályban lévő jogszabályt vettem figyelembe.

A 27/1993 alkotmánybíróági határozat több okból is alkotmányellenesnek találta a képzőművészet, iparművészet, a fotóművészet és az ipari tervezőművészet egyes kérdéseinek szabályozásáról szóló 83/1982 (XII.29) MT rendeletet. Az alkotmánybíróág véleménye szerint a rendelet sérti a nyilvántartásba vételre vonatkozó szabályokat, az alapszabály tartalmi elemire vonatkozó szabályokat, a társadalmi szervezet felügyeleti eljárására vonatkozó szabályokat, valamint azt a szabályt, mely szerint a társadalmi szervezet tartozásaiért saját vagyonával felel. Nem utolsó sorban meg kell jegyezni, hogy miniszteri rendeletben van szabályozva, holott az alkotmány szerint kizárólag törvényi szabályozás szintjén lehetne.

Miután az egyesület működését érintő szabályokkal foglalkozom, így a társadalmi szervezet nyilvántartásba vételére irányuló indítványt jelen esetben nem ismertetem.

Az alapszabályt, mely egy egyesületnél a működés keretét adja, alkotmányellenesnek véli az indítványozó, mert a társadalmi szervezet célját nem tartalmazza. Az alkotóközösség célját maga a

¹⁴ 70/C. §: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy gazdasági és társadalmi érdekeinek védelme céljából másokkal együtt szervezetet alakítson vagy ahhoz csatlakozzon.”

¹⁵C. cikk (3) Az Alaptörvény és a jogszabályok érvényre juttatása érdekében kényszer alkalmazására az állam jogosult.

rendelet határozza meg, ¹⁶amely azonban ellentétes az Etv. - vel, hiszen az egyesület alapszabályának kell tartalmazni az egyesület célját, tehát azt az alapítóknak közösen kell meghatározni. A mai szabályozás mellett ilyen jogellenesség már fel sem merülhet, hiszen a civil szervezet bejegyzésénél a nyilvántartást végző bíróság vizsgálja a bejegyzés alapjául szolgáló alapszabályt, amely meghatározott cél hiányában a bejegyzést kérő nem érheti el a kívánt jogi hatást.

Az indítványozó alkotmányellenesnek vélte a rendelet azon szakaszát is miszerint, az alkotóközösség tagjai csak a Művészeti Alap tagjai közül kerülhetnek ki, ¹⁷ tehát nem érvényesül az önkéntes belépés, mint az egyesülési, jognak, mint szabadságjognak az egyik legfontosabb összetevője. Az a körülmény, hogy az egyesülési jog mindenkit megillető szabadságjog, nem zárja ki, hogy az Alkotmány és az Etv. alapján nem tiltott célra létrehozott egyesület alapítói alapszabályukban az egyesületet céljához és jellegéhez igazodó minőségi adottságokat fogalmazzanak meg az egyesületi tagság feltételeként. Az Etv. 23. §-ában¹⁸ és 25. §-ában¹⁹ foglalt kivételektől eltekintve azonban kizárólag törvény határozhatja meg az egyesülési jog gyakorlásának feltételeit, ezért alkotmányellenes.

Alkotmányellenes a rendelet azért is, mert azt mondja ki, hogy a megalakulás után az alkotóközösség akkor kezdheti meg működést, miután az alapszabályt elfogadta szemben az Etv.-vel, ahol a társadalmi szervezet alapszabályát már az alakulási eljárás összetevőjeként meg kell állapítani az alapító tagoknak, valamint a rendelet az alapszabály kötelező tartalmi elemi között nem jelöl meg több olyan tárgykört, melyet az Etv. szerint az alapszabálynak tartalmaznia kellene.²⁰

A rendelet szerint²¹ az alkotóközösség tagjai vagyoni hozzájárulásukkal biztosítják az alkotóközösség működését. A megfogalmazásból arra lehet következtetni, hogy a társadalmi szervezet működése a tagok vagyonából biztosított, ehhez pedig természetesen hozzá tartozik, a hitelezői igények kielégítése is. Ez nem biztosítja az Etv. által meghatározott kitélt, miszerint a társadalmi szervezet tartozásaiért saját vagyonával felel, tehát alkotmányellenes.

Több alkotmánybíróági határozat született a gazdasági és szakmai kamarákkal összefüggésben. Az indítványozók többségében a kamarai tagsághoz kötöttséget vitatták, mondván hogy sérti az alkotmányban biztosított egyesülési szabadságot. A 22/1997

¹⁶ MT rendelet 7. § (2) : Az alkotóközösség célja a tagok művészeti tevékenységének támogatása, tevékenységük tárgyi feltételeinek biztosítása, valamint a tagok műveinek forgalomba hozatala.

¹⁷ MT rendelet 7. § (1): A Magyar Alkotóművészet Alapítvány tagjai önkéntes társulással képző-, és ipar-, fotóművészeti és ipari tervezőművészeti alkotóközösségekbe tömörülhetnek.

(2) Az alkotóközösség célja a tagok művészeti tevékenységének támogatása, tevékenységük tárgyi feltételeinek biztosítása, valamint a tagok műveinek forgalomba hozatala.

¹⁸ 23. § Az e törvény hatálybalépése előtt külön jogszabály alapján létesített, illetőleg működő társadalmi szervezetek tevékenységére, szervezetére és felügyeletére e jogszabályok módosításáig vagy hatályon kívül helyezéséig a korábbi, rájuk vonatkozó jogszabályok rendelkezései az irányadóak.

¹⁹ 25. § (1) A fegyveres erők és a fegyveres testületek tagjaira vonatkozóan az egyesülési jog gyakorlásának feltételeit és módját a szolgálati szabályzat határozza meg.

²⁰ Etv. 6. § (1) A társadalmi szervezet alapszabálya az abban meghatározott célkitűzéseknek megfelelően biztosítja a szervezet demokratikus, önkormányzati elven alapuló működését, elősegíti a tagok jogainak és kötelességeinek érvényesülését.

(2) A társadalmi szervezet alapszabályában rendelkezni kell a szervezet nevééről, céljáról és székhelyéről, valamint szervezetéről.

7. § (1) A társadalmi szervezet elnevezése és célja - az érdekelt jogi személy hozzájárulása nélkül - nem keltheti azt a látszatot, hogy a társadalmi szervezet a tevékenységét más jogi személy tevékenységéhez kapcsolódóan fejti ki.

(2) A társadalmi szervezet elnevezésének az ország területén hasonló működési körben tevékenykedő, korábban bejegyzett társadalmi szervezetek elnevezésétől különböznie kell.

²¹ MT 11. § (1): Az alkotóközösség működését tagjai – az alapszabályban meghatározottak szerint – vagyoni hozzájárulásukkal biztosítják.

alkotmánybíróági határozat, mely az ügyvédi kamarai tagságot vitatta ²², a 38/1997 számú alkotmánybíróági határozatban az indítványozók a gazdasági kamarákról szóló 1994. évi XVI. tv. (továbbiakban Gkt.) alkotmányellenességét kérték megvizsgálni. Ebbe a körbe tartozott még 39/1997 számú alkotmánybíróági határozat, melyben az indítványozók a Magyar Orvosi kamaráról szóló 1994. évi XXVIII. tv. több pontját vélték alkotmányellenesnek. Az alkotmánybíróóság szerint az indítvány egyik esetben sem állja meg a helyét. Valamennyi ügyben ugyanabból indult ki, miszerint az Alkotmány és az Etv. alapján magánszemélyek saját maguk által meghatározott célra személyegyesületeket hozhatnak létre. Ez mindenkit megillető szabadságjog, amely elsősorban a cél megválasztásának a szabadságát jelenti, valamint a célra rendelt szervezet alapításának szabadságát, ehhez való csatlakozás önkéntességét és az önkéntes kilépés lehetőségét. A kamara azonban nem társadalmi szervezet. Miután jogszabály alapján létrejött köztestületről van szó, így a feladatait, működési rendjét is törvény szabályozza. A kettő nem ugyanaz, ezért a köztestülethez előírt kötelező csatlakozás nem sérti az egyesülési jogból fakadó szabad csatlakozás lehetőségét. Ezt támasztotta alá az Európai Emberi Jogok Bírósága is. E szerint az Emberi Jogok Európai Egyezménye 11. cikkében biztosított egyesülési szabadságnak a megsértése nem állapítható meg akkor, ha szakmai kamarai kötelező tagságot írnak elő. ²³

A kényszertagsággal kapcsolatban az alkotmánybíróóság rámutat arra is, hogy a köztestület alkotmányos rendnek megfelelő létrehozása nem eredményezi automatikusan a kényszertagság alkotmányosságát. Az a körülmény ugyanis, hogy a köztestület megalapítása kötelező, nem feltétlenül jár együtt azzal, hogy a távolmaradás a köztestülettől nem lehetséges. Ezt alátámasztotta a Ptk. szabálya is, miszerint a köztestületi kötelező tagság, törvény által elrendelhető lehetőség. Ugyanis a kényszertagság mindenképpen korlátoz valamilyen alkotmányos alapjogot, akár az egyesülési szabadságról, akár az általános cselekvési szabadságról, akár foglalkozás szabad megválasztásáról legyen is szó. A kötelező tagság megvizsgálásánál tehát azt kell eldönteni, hogy az adott tevékenységhez köztestület létrehozása valóban szükséges – e, valamint az ezzel járó terhek arányosak – e. Az Alkotmánybíróóság szerint a köztestületek működhetnek kényszertagság alapján, illetve anélkül is, mint ahogyan az egyesületekben is előfordulhat kényszertagság.²⁴

A kényszertagságot igazoló általános érv az, hogy ezek a kamarák az általános érdekeket fejezik ki és érvényesítik, ez pedig csak abban az esetben biztosítható, ha minden érintett a kamara tagja. Továbbá ezek a köztestületek az érintettekre vonatkozó kötelező határozatokat hoznak, és a szabályok címzettjei összességének a döntéshozó szervek választói között kell lennie.

A Kamarai tagok egyetlen mérlegelhető súlyú terhe, kötelezettsége a kamarai tagdíj. Így a kamarai tagság nem csak kötelező, de elválaszthatatlanul és automatikusan a foglalkozás gyakorlásához kötött. Az Alkotmánybíróóság véleménye szerint a tagdíjfizetési kötelezettség a kamarák közfeladatahoz viszonyítva nem aránytalan terhe.

Abban a vonatkozásban, hogy a kamarák ne sértsék általában az egyesülési jogot nem elegendő az, hogy a köztestületek mellett a szabályozás nem tiltja egyesületek, érdek-képviselői szervek létrehozását. Ehhez az szükséges, hogy az ilyen szervezeteket a kamara ténylegesen ne lehetetlenítse el. Ezt sem a gazdasági kamarák sem pedig más szakmai kamarában nem zárják ki, sőt feltételezik egyéb érdek-képviselői szervezetek működését. A gazdasági kamarákról szóló

²² 1983. évi 4. tvr.: 2. § (1) Ügyvédi tevékenységet az folytathat, aki az ügyvédi kamara tagja. Az ügyvéd egyéni ügyvédként, illetőleg ügyvédi iroda tagjaként működhet.

²³ „Az orvoscamara közjogi intézmény, amelyet a törvényhozó létesített és az államszervezetbe kapcsolt be; az orvosi hivatásgyakorlás tekintetében a kamara a közellenőrzést gyakorolja, és jelentős jogosítványai vannak. Ezekre tekintettel a kamarát nem lehet egyesületnek tekinteni.... A kamara és ennek szükségszerű velejárója - a kamarai tagság - , valamint a kamara szerveinek való alárendelés sem tárgyukban, sem következményeikben nem érintik az egyesülési szabadságot.” Van Leuven és de Meiere 1981. június 23. hozott határozat

²⁴ Gyakori volt a halászatról és horgászatról szóló 1997. évi XLI. törvény azon szakaszának bírálata, mely szerint egyesülési jog alapján létrejött szervezetben kényszertagságot ír elő, az alapján, hogy állami horgászjegyet csak olyan személy kaphat – és így horgászashoz való jogosultságot is – aki a horgász szervezet tagja.

De iurisprudencia et iure publico

törvény ezt mind pozitív mind negatív oldalról biztosítja. Egyrészt tiltja, hogy a kamarák érdekképviselőket lássanak el, ezzel kizárja a kamarákat a szakszervezeti és rétegegyesületekkel való konkurenciából is. Másrészt főszabályként tartalmazza, hogy gazdasági kamarák számára előírt feladatok ellátásához szükséges tevékenységet más szervezetek is folytathatnak.

Mint már korábban említettem az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy a köztestületek a testületi önkormányzatok közé tartozó jogi személyek. Jellemzően közfeladatot látnak le, amely olyan tevékenység, melyet egyébként az államnak, vagy a helyi önkormányzatnak kellene elvégeznie. Egy nem köztestületi jellegű szervezetre, azaz egy egyesületre ilyen súlyú közfeladatot nem lehetne delegálni. Miután közfeladatról van szó, ezekre a közigazgatási eljárás szabályairól szóló törvény szabályait kell alkalmazni, és végső soron a határozataikat a bíróság vizsgálja felül.

Véleményem szerint a kötelező kamarai tagságot az ügyfél védelmének oldaláról is meg lehetne közelíteni, nevezetesen, hogy plusz jogorvoslati lehetőséget ad az ügyfeleknek, betegeknek, azáltal, hogy a sértett fél fegyelmi eljárást kérhet az adott ügyvédi kamarától, orvosi kamarától vagy éppen építész kamarától attól függően, hogy ki, milyen mértékben sértette az adott személy jogait azáltal, hogy nem szakmájának megfelelően járt el. Még ez az érdek is a kötelező kamarai tagságot támasztja alá.

Hasonló következtetésre jutott – azaz hogy az egyesület és a köztestület nem azonos szervezet - az Alkotmánybíróság a 1283/B/1995 számú határozatában, ahol a Polgári Törvénykönyv akkor hatályban lévő azon rendelkezését vizsgálta, mely a köztestületekre vonatkozóan szabályokat állapít meg. Az indítványozó szerint ez Alkotmányellenes, mert az Alkotmányban nem szerepel a köztestületekről szóló általános szabályozás, illetve arra való utalás sincsen, így ez sérti az Alkotmányból eredő egyesületi jogosultságot, valamint az érdekképviselői szervek szabad alapításához való jogát. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az, hogy valamely szervezet nem szerepel az Alkotmányban, nem akadályozza annak, hogy arról jogalkotó rendelkezzen, még ha valamely alapjogra vonatkozik is. Másrészt, ezen döntésében is hangsúlyozta, hogy miután a köztestület nem szabad akaratból jön létre, hanem jogszabály határozza meg az alapítását, így nincs közvetlen összefüggésben az egyesülés jogával, tehát nem lehet Alkotmányellenes. Továbbá megállapított azt is, hogy a Ptk. nem tiltja az egyesülési jog alapján álló érdekvédelmi szervezet alakítását, és nem is teszi kötelezővé ilyen szervezetben tagság viselését, így az egyesülési szabadság érvényesülését nem is érinti.

A kötelező kamarai tagsággal összefüggésben meg kell említeni az angolszász munkaügyi kapcsolatoknak egy sajátos intézményét, az ún. „closed shop”, azaz „zárt munkahelyek” intézményét. Zárt munkahelyek esetén a szakszervezetek elérték, hogy a kollektív szerződés tartalmazzon egy bizonyos biztonsági záradékot (union security clause), amelynek értelmében, ha egy munkavállaló nem tagja a szakszervezetnek, akkor a munkáltató nem alkalmazhatja, illetve ha kilép a szakszervezetből, az a munkahelyről történő elbocsátást vonja maga után.²⁵ Az Európai Emberi Jogok Bíróság előtt indult egy eljárás²⁶ a closed shop alkalmazásával összefüggésben. Egy Brit vasúti társaság korábbi alkalmazottai kifogásolták ennek az intézménynek az alkalmazását, miután nem felelt meg a Brit vasúti társaság és másik három szakszervezet között létrejött szerződés feltételeinek, ezért elbocsátották őket. Véleményük szerint az intézkedés sérti az Emberi Jogok Európai Egyezményének 9. cikkében megfogalmazott gondolat, lelkiismereti és vallásszabadságot, 10. cikkben megfogalmazott véleménynyilvánítás szabadságát, 11. cikkben helyet foglaló gyülekezés és egyesülés szabadságát, valamint az egyezmény 13. cikkét, mely a hatékony jogorvoslatihoz való jog. A bíróság megállapította, hogy a szakszervezethez való kötelező tartozás olyan fenyegetés a szabadságra, amely kizárja az egyesülés szabadságát, de még

²⁵ Tóth András: Civil társadalom és szakszervezetek <http://www.mtapti.hu/mszt/19953/toth.htm#00> (2014. április 14.)

²⁶ CASE OF YOUNG, JAMES AND WEBSTER v. THE UNITED KINGDOM (Application no. 7601/76; 7806/77)

érinti a meggyőződés, szólás és véleménynyilvánítás szabadságjogait is. Egyébként a magyar munka törvénykönyve is tiltja a zárt munkahelyek alkalmazását.

27/1990 AB határozat a sportolók igazolásáról és átigazolásáról szóló 4/1988. (V. 1.) ÁISH rendelkezés 8. § (5) bekezdésének e.) pontja²⁷, és 17. §²⁸ - át tette vizsgálat tárgyává, mert az indítványozók álláspontja szerint korlátozzák a sportolók alapvető személyes szabadságjogait, azáltal, hogy a sportolók másik sportegyesülethez való igazolását az átadó sportegyesület jóváhagyásához kötik, vagy egy év várakozási időt állapítanak meg, Ezt az egyesületi alapszabályokkal is ellentétesnek tartják, amelyek szerint az egyesületekből való kilépés önkéntes.

Az alkotmánybíróság szerint az indítványozók kérelme az átigazolásnak arra a szabályára irányult, amely az átadó sportegyesület hozzájárulása nélkül átigazoló sportoló számára egy éves várakozási időt ír elő. Az egyesülési jog szempontjából az alkotmánybíróság álláspontja a következő: az egyesülési jog alapján mindenkinek joga van a törvény által nem tiltott célra létrehozott szervezetekhez csatlakozni, így az általa választott sportegyesületbe belépni, vagy onnan kilépni, átigazolni. Ezáltal az új egyesületben kifejezhető tevékenységek korlátozását jelenti az, hogy egy évet kell várnia a sportolónak átigazolási hozzájárulás hiányában arra, hogy új sportegyesületbe belépjen. Ennek a szabálynak az alapvető célja az, hogy az egyik sportegyesület által kinevelt sportoló, ne kerülhessen át rögtön egy másik sportegyesülethez, ahol megszerzett tudását érvényesíteni tudja, de ez az eredmény a sportolóval kötött egyedi polgári jogi szerződéssel is elérhető lenne. Tehát sérti a sportoló önkéntes kilépéséhez való jogát, ezáltal az egyesülési joghoz való szabadságát is. Maximálisan egyet értek azzal, hogy amennyiben az egyesület a sportolóba befektetett energiát kívánja azzal kompenzálni, hogy kötelező várakozási időt szab a sportolónak, egy polgári jogi szerződéssel megoldható, nem kell az adott személy egyesülési jogát ezáltal korlátozni.

21/1996 alkotmánybíróági határozat, mely „szivárványügy” néven vált ismertté, fő kérdése az volt, hogy kiskorú vállalhat – e tagságot homoszexualitást védő, azért küzdő szervezetben. A gyermeknek az a joga, hogy az állam részéről a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemben és gondoskodásban részesüljön, az állam alkotmányos kötelességét alapozza meg a gyermek fejlődésének védelmére, és ez áll szemben az egyesülési szabadsághoz való joggal, mely mindenkit megillető szabadságjog. Tehát ebben az esetben egy klasszikus politikai szabadságjog, az egyesülési jog ütközik a gyermek ahhoz való jogával, hogy családja, az állam és társadalom részéről a megfelelő testi, szellemi, erkölcsi fejlődéshez szükséges védelmet és gondoskodást megkapja. A kérdés az, korlátozható – e kiskorú gyermek tagsága egy célként homoszexualitás védelmét meghatározó egyesületben

A bíróság úgy zárhatja ki a gyermek tagságát az egyesületből, ha megtagadja olyan egyesület bejegyzését, amelybe gyermek is kérheti tagként való felvételét. Ezt megteheti egyedi tagsági ügyekben is. A kérdés lényege – és az Alkotmánybíróság szerepe – éppen az, hogy hol húzza meg a határt a gyermek alapjog gyakorlása és az állam, vagy a szülő alapjog gyámködása felett.

²⁷ 8. § (1) A sportoló és a szerződéses sportoló átigazolása - a sportoló, szerződéses sportoló és az átvevő sportegyesület együttes kérelmére - történik.

(5) Az átigazolási kérelemnek tartalmaznia kell:

e) az átadó sportegyesület nyilatkozatát az átigazoláshoz való hozzájárulásra vagy annak megtagadására vonatkozóan,

²⁸ 17. § (1) Ha a sportoló átigazolásához az átadó sportegyesület hozzájárulása szükséges, és a sportegyesület a hozzájárulást nem adta meg, a sportoló az átvevő sportegyesületbe a (2) bekezdésben meghatározott várakozási idő eltelte után igazolható át.

(2) A várakozási idő

a) magasabb osztályba sorolt szakosztállyal, illetőleg magasabb bajnoki osztályban szereplő csapattal rendelkező sportegyesületbe történő átigazolás esetén hat hónap,

b) azonos vagy alacsonyabb osztályba sorolt szakosztállyal, illetőleg azonos vagy alacsonyabb bajnoki osztályban szereplő csapattal rendelkező sportegyesületbe történő átigazolás esetén egy év.

De iurisprudencia et iure publico

Másrész tisztázni kell a gyermek alapjogi jogállásának azokat a sajátosságait, amelyek éppen gyermek volta miatt térnek el az általánostól. Fontos megjegyezni, hogy nem valamely egyesületi cél alkotmányosságáról van szó, hanem az egyesületi jog gyakorlásáról a gyermek érdekében. Az egyesületi jog csak akkor korlátozható, ha ezt másik alkotmányos jog – vagy abból levezethető jog – szükségessé tette. Ha az ilyen egyesületben alapszabálya szerint gyermek is vállalhat tagságot, akkor nem tesz eleget az Etv. – ben²⁹ foglaltaknak, hiszen sérti a gyermek Alkotmányban biztosított, családhoz, megfelelő gondoskodáshoz, egészséges testi szellemi fejlődéshez való jogát. Az egyesületi jog gyakorlása mindenkit megillető szabadságjog, így természetesen a gyermeket is megilleti, de bizonyos esetekben mérlegelésre van szükség. Az állam ebben az esetben köteles arra, hogy legalább a nyilvánosság szférájában ne engedje meg, hogy gyermek olyan tevékenységet folytasson, vagy olyan ügyekben állást foglaljon, amelyben a felelős álláspont kialakítására nem képes, noha ez a gyermek testi, szellemi és erkölcsi fejlődésére és későbbi sorsára meghatározó hatással lehet. Összességében megállapítható, hogy a gyermek tagsága homoszexualitással összefüggő egyesületben elvileg korlátozható. Ennek azonban a gyermekfejlődést fenyegető konkrét kockázathoz kell igazodnia. A jogalkotónak, vagy a bíróságnak az egyesület célját, jellegét és az életkort egymásra vonatkoztatva kell mérlegelnie.

A társadalmi szervezetek feletti ellenőrzési felügyeleti joggal összefüggésben az Alkotmánybíróság a munkaügyi ellenőrzésről szóló 124/1990. (XII. 30.) Korm. rend. 3. § (2) bekezdését³⁰ vizsgálta a 30/1991 számú alkotmánybírósági határozatában, mely a felügyelőnek biztosít ellenőrzési jogosultságot a szakszervezetet szervezők és szakszervezeti tisztségviselők védelmére és a szakszervezet által kifogásolt intézkedés végrehajtására vonatkozó szabályok megtartása érdekében. Elvi élel megállapította, hogy a társadalmi szervezetek feletti ellenőrzési felügyeleti jogot csak az ügyészség gyakorolhatja, más még akkor sem teheti ezt meg, ha látszólag ez az érintett szervezetet védi. Az Alkotmánybíróság az érintett rendelkezés alkotmányellenességét abban látta, hogy az érintett Korm. rendelet ellentétes egy magasabb szintű jogszabállyal, nevezetesen az Etv.-vel.

1431/B/1996 alkotmánybírósági határozatban az indítványozó az egyesületi törvény azon rendelkezését vitatta, mely szerint csak az ügyész keresete alapján jogosult a bíróság a törvénysértően működő egyesület felosztatására, sérti az állampolgárok azon alkotmányos jogát, hogy közvetlenül bírósághoz forduljanak abban az esetben, ha az ügyész nem találja törvénysértőnek a társadalmi szervezet működését, vagy pedig a keresetindítást megtagadja. Az Alkotmánybíróság az indítványt megalapozatlannak találta, mert azzal, hogy a törvény a törvényességi felügyeletet az ügyész jogkörébe utalja, nem jelenti azt, hogy, az egyén e jogát csorbítaná. Az Etv. ³¹ lehetővé teszi azt, hogy a szervezet tagja, a határozat meghozatalától számított 30 napon belül a bíróság előtt megtámadhassa a sérelmes határozatot, tehát magának a tagnak biztosítja a közvetlen bírósághoz fordulás lehetőségét. Egyéb esetben, ha valakinek jogát, vagy jogos érdekét sértené az egyesület működése, a 1959. évi IV. Polgári Törvénykönyv alapján, valamint a 1952. évi III. Polgári Perrendtartásról szóló törvény alapján az általános szabályok szerint jogosult keresetindításra.

291/D/2007 számú határozatban az indítványozó azt találta sérelmesnek, hogy ha valamelyik társadalmi szervezet tagja a sérelmes határozatot megtámadja, akkor a bíróság indokolt

²⁹ (2) Az egyesületi jog gyakorlása nem sértheti az Alkotmány 2. §-ának (3) bekezdését, nem valósíthat meg bűncselekményt és bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével.

³⁰ 3.§ (2) A felügyelő jogosult ellenőrizni a munkahelyi szakszervezet szervezésére, a szervezők és a szakszervezeti tisztségviselők védelmére és a szakszervezet által kifogásolt intézkedés végrehajtására vonatkozó szabályok megtartását.

³¹ 10. § (1) A társadalmi szervezet valamely szervének törvénysértő határozatát bármely tag - a tudomására jutástól számított 30 napon belül - a bíróság előtt megtámadhatja.

(2) A határozat megtámadása a határozat végrehajtását nem gátolja, a bíróság azonban indokolt esetben a végrehajtást felfüggesztheti.

De iurisprudencia et iure publico

esetben a határozat végrehajtását felfüggesztheti. Azzal, hogy a felfüggesztés feltételei nincsenek meghatározva, határtalan bírói mérlegelésre ad lehetőséget, mely sérti az Alkotmány 50. § (1) és (3)³² bekezdését, valamint az Alkotmányban biztosított egyesülési jogot. Az Alkotmánybíróság szerint a jogalkotó egyrészt abban az esetben teszi lehetővé a törvénysértő határozat végrehajtásának felfüggesztését, ha a bíróság úgy ítéli meg, hogy az indokolt. Ez pedig csakis akkor állhat fenn, ha a határozat végrehajtása olyan érdeksérelmet eredményezne, amelyet igen nehéz, vagy lehetetlen lenne elhárítani. Annak eldöntése pedig, hogy milyen érdeksérelemmel járna az adott határozat végrehajtása, az Etv. szerint bírói mérlegelés jogkörébe tartozik, amely nem korlátlan, mivel csak kellő súlyú indokok alapján dönthet a bíróság a határozat végrehajtásának felfüggesztése mellett. A rendelkezést egyébként a bírói gyakorlat megfelelően értelmezi (BH1993.325.³³).

1395/E/1996 alkotmánybíróági határozat tárgya az indítványozó alkotmányossági kifogása amiatt, hogy az Országgyűlés nem alkotott törvényt a civil szervezetek kárpótlásáról, holott az egyházak számára lehetővé tette az állam által jogosulatlanul elvett vagyontárgyak visszajuttatását.³⁴ Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az ebben a törvényben kedvezményezett egyházak nem vethetők össze egyéb civil szervezetekkel, hanem csakis összehasonlítható funkciójú szerepű, nagyságrendű és autonómiájú jogi személyekkel, amelyek tulajdonjoga szintén szorosan, sőt kikényszeríthetően kötődik valamely alapvető alkotmányos jog biztosításához. Az érintett egyesületek meghatározott érdekek szerint szerveződnek, míg az egyházak alapvető célja a vallás gyakorlása, közfeladatot látnak el. Ez utóbbi alkotmányos alapjog megvalósításához nélkülözhetetlen eszköz az egyház tulajdona, azaz, hogy az alapjog érvényesítéséhez szükséges vagyonhoz jussanak. A vallásszabadság gyakorlásának garantálásától elválaszthatatlan az egyházak működőképessége, amelynek viszont feltétele, hogy ehhez a célhoz szükséges meghatározott vagyonnal rendelkezzenek. Hozzáfűzi, hogy ez a törvény nem a tulajdonjogban okozott sérelmeket próbálja kárpótolni, hanem a vallásgyakorlásban esett sérelmeket, annak részleges jóvátételét szolgálja. Az egyesülési jognak általában véve azonban nem feltétele, hogy az állam e szervezeteket vagyonnal lássa el. Tehát az Alkotmánybíróság ezen indítványt elutasította.

Láthatjuk, hogy az egyesület működésével az indítványozóknak többnyire az egyesületi tagsággal, azon belül a korlátozás lehetőségével, illetve a kényszertagsággal, az alapszabály tartalmi elemével, valamint az egyesület határozatainak bírói felülvizsgálatával, az egyesület működésének törvényességi felügyeleti eljárásával voltak kifogásaik. Az Alkotmánybíróság többnyire az általa megfogalmazott egyesülési szabadságból indult ki, miszerint az egyesülési jog, mint szabadságjog nem csak a szabad szervezetalapítást, hanem az egyesület céljának szabad megválasztását, az egyesülethez való szabad csatlakozás lehetőségét, az önkéntes kilépés jogát jelenti. Azonban kevés olyan alkotmánybíróági határozat van, ahol nem hivatkozott volna az

³² 50. § (1)³² A Magyar Köztársaság bíróságai védik és biztosítják az alkotmányos rendet, a természetes személyek, a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogait és törvényes érdekeit, büntetik a bűncselekmények elkövetőit.

(3) A bírák függetlenek és csak a törvénynek vannak alárendelve. A bírák nem lehetnek tagjai pártoknak és politikai tevékenységet nem folytathatnak.

³³ „Az egyesületek, társadalmi szervezetek önkormányzati elven alapuló demokratikus működésével nem fér össze, hogy belső vitáikba az állam, vagy bármely külső szerv törvénysértés hiányában beavatkozzon.

Az egyesülési törvény kizárólag az érintett tagok jogainak sérelme esetén, törvényi rendelkezés megsértése miatt bírósághoz fordul tag keresete alapján, illetve a törvényességi felügyeletet gyakorló ügyész keresete alapján biztosít lehetőséget a társadalmi szerv határozatának megsemmisítésére.

A társadalmi szervezetek határozatának felülvizsgálata iránt indult perben a határozat végrehajtásának felfüggesztésére csak kivételes jelleggel kerülhet sor a bíróság részéről, amennyiben a sérelmezett határozatok végrehajtása súlyos érdeksérelmet eredményezne a pert indító tagok, illetve az egyesület működése szempontjából.”

³⁴ A volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről szóló 1991. évi XXXII. tv

egyesületi törvényre, vagy egyéb más jogszabályra, tehát kizárólag az alkotmányból vezette volna le az alkotmánybíróági határozatot. Szinte minden esetben a speciális jogszabályi rendelkezéseket hívta segítségül.

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

Génmódosított élelmiszerek kontra Kalifornia

I. GM élelmiszerek és az Egyesült Államok

A jelenleg hatályos amerikai törvények – mint például a környezetvédelmet szabályozó törvény vagy az élelmiszer-biztonságról szóló törvény – nem a géntechnológia hatásainak szem előtt tartásával születtek. Ezeknek a jogszabályoknak a felépítése nem alkalmas arra, hogy a technológiai fejlődés új eredményeivel szemben hatékony védelmet jelentsenek a fogyasztók illetve környezetünk számára. Új jogszabályok kidolgozására van szükség, amelyek struktúrája követni tudja a mezőgazdaságot, növénytermesztést érintő technológiai újdonságokat és hatékony védelmet biztosít a génmódosítás által előidézett kockázatokkal és veszélyekkel szemben.

Az Egyesült Államok hatályos, a génmódosítás kérdést is érintő, szövetségi törvénye a United States Federal Food, Drug and Cosmetic Act (FDCA),¹ amely az élelmiszerekre, a gyógyszerekre és a kozmetikumokra vonatkozó rendelkezéseket tartalmazza. Az FDCA az élelmiszer adalékanyagokkal foglalkozó része tartalmaz szabályozást a genetikailag módosított élelmiszerekre vonatkozóan. Ennek értelmében a genetikailag módosított élelmiszerek adalékanyagot tartalmazó élelmiszereknek minősülnek, így forgalomba hozataluk az Élelmiszer és Gyógyszer Ellenőrzési Hivatal (Food and Drug Administration – FDA) engedélyéhez kötött.

Azonban az FDA 1992-ben született döntése értelmében azok az élelmiszerek, amelyeket megváltoztatott génállományú növényekből állítanak elő, nem igényelnek külön bevizsgálást és szabályozást. Így az FDA nem végez a génmódosítás tényének megállapítására irányuló vizsgálatokat az élelmiszeripari termékek esetében, kivéve, ha az ismert allergén anyagot tartalmaz. Egyéb esetekben a gyártónak nem kell konzultálnia, együttműködni az Élelmiszer és Gyógyszer Ellenőrzési Hivatallal. Ezt a döntést az USA Tudományos Akadémiája (National Science Academy – NSA), továbbá az Egészségügyi Világszervezet (World Health Organization – WHO) és az Élelmiszerügyi és Mezőgazdasági Világszervezet (Food and Agriculture Organization – FAO) is támogatja.

Ennek háttérében a lényegi azonosság elve (Substantial Equivalence), amely alapján engedélyezték a GM élelmiszerek nagy részét az Egyesült Államokban. Ezt az elvet 1991-ben az ENSZ Élelmiszerügyi és Mezőgazdasági Világszervezete és az Egészségügyi Világszervezet javasolta. A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD) 1992-ben fogadta el önálló elvként, ami kimondja: ha a génmódosított növény beltartalmi összetétele, külső-belső jellemzői, valamint felhasználhatósága mérhető módon nem tér el a természetes faj jellemzőitől, akkor a transzgenetikus növényt azonosnak lehet tekinteni a nem génmódosítottal.² A molekuláris és sejt szintű beavatkozásokkal

¹ A jogszabályt 1938-ban fogadták el. A „United States Federal Food, Drug and Cosmetic Act” rövidítései: FFDC, FDCA, FD&C

² A hatóságok napjainkban még akkor sem követelnek meg további vizsgálatokat, ha a génmódosított és a hagyományos növény között az analitikai értékek szignifikáns eltérést mutatnak. Mindez azt mutatja, hogy a lényegi azonosság elve nem elegendő a kockázatok megítéléséhez, valamint az ezen alapuló engedélyezés nem rendelkezik stabil tudományos alappal. Úgy tűnik, az Egyesült Államok – minél több GM növény engedélyezése érdekében – a tudományos megalapozottságot szabadon értelmezi, a biztonságosság követelményét nem veszi elég komolyan.

De iurisprudencia et iure publico

előállított élelmiszerek kockázatai semmiben nem különböznek azoktól, mint amelyekkel a klasszikus módszerek esetében számolni kell.³

Az FDCA első jelentős modernizációját valósította meg az FDA Food Safety Modernization Act,⁴ amelynek fő célja az élelmiszerellátás biztonságosabbá tétele. Ez a törvény 2011. január 4. napján került beiktatásra. A jogszabály által bevezetett újdonságok közé tartozik az a rendelkezés, amely szerint az FDA visszavonhatja a boltok polcáiról az előírásoknak meg nem felelő élelmiszereket. A szükséges ellenőrzések gyakoribb elvégzését írja elő kockázatelemzések elkészítése mellett.⁵ Az összes élelmiszeripari létesítménykötelező jellegű regisztrációját is elrendeli a törvény.⁶ Nagy hiányosságaként kell említeni azonban, hogy nem foglalkozik a génmódosított élelmiszerek biztonsági kockázataival.⁷

Az egyik legnagyobb probléma a génmódosítással érintett élelmiszerek címkézésének területén jelentkezik, mivel a „Non-GE” – GM-mentes – megjelölés önkéntes alapú alkalmazása a jellemző. Ennek következménye, hogy a fogyasztók nem lehetnek biztosak abban, hogy mit is vásárolnak. Az pedig, hogy mit fed a „GM-mentes” megjelölés, szintén kérdéses, erre ugyanis nincs egységes követelmény rendszer. Tehát, a termékek összetételéről nincs hiteles információja a fogyasztóknak, ugyanakkor a boltok polcaira kerülő élelmiszeripari termékek mintegy 70-80%-a tartalmaz genetikailag módosított összetevőt.

Napjainkban kap az Egyesült Államokban nagyobb szerepet az átláthatóság követelménye, ami a folyamatos dokumentálással, egyértelmű címkézéssel, a nyomon követhetőség biztosításával valósítható meg. Jelenleg arra irányulnak a törekvések, hogy vitás helyzet esetében, az élelmiszer feldolgozó cégekre háruljon a bizonyítási teher, nekik kelljen bizonyítaniuk, hogy termékük GM-mentes. Mindez azonban a génmódosítással nem érintett termékek piaci árának növekedését is magában hordozza. Véleményem szerint gyors és teljes körű állami beavatkozásra lenne indokolt.

II. Kaliforniai helyzetjelentés

A GMO-k⁸ emberi egészségre⁹ és a környezetre¹⁰ gyakorolt káros hatásairól szóló és egyre inkább nyilvánossá váló, tudományos kutatási eredményre hivatkozva az amerikai fogyasztók túlnyomó

Forrás: Bardócz Zsuzsa – Pusztai Árpád: *GM növények táplálkozástudományi látószögéből*. In.: Biokontroll, I/1 szám. http://www.biokontroll.hu/cms/index.php?option=com_content&view=article&id=851%3Aagm-noevenyek-taplalkozastudomanyi-latoszoegbl&catid=334%3Aszakcikkek&Itemid=150&lang=hu (2012. 02. 07.)

³ Peck, Alison E.: *Plant Biotechnology law after Geertson Seed Farm: Potential impacts on regulation, liability, and coexistence measures*. In University of Arkansas School of Law, 2008. September.

http://archive.nationalaglawcenter.org/assets/articles/peck_aftergeertson.pdf (2012. június 16.)

⁴ Az „FDA Food Safety Modernization Act” rövidítése: FSMA

<http://www.govtrack.us/congress/bills/111/hr2751/text> (2012. június 13.)

⁵ Hamburg, Margaret A.: *What Does the New Food Safety Law Mean for You?*

Forrás: <http://www.foodsafety.gov/blog/fsma.html> (2014.01.04.)

⁶ Hahn, Robert A.: *FDA Cancels Registrations of Food Facilities That Were Not Renewed in Time*.

<http://agfdablog.com/tag/food-safety-modernization-act/page/2/> (2014.01.06.)

⁷ Érdekességként jegyzem meg, hogy a törvény az élelmiszereket érintő vegyi illetve radiológiai kockázatokkal sem foglalkozik. A hangsúlyt a bakteriális eredetű veszélyek kiküszöbölésére helyezi.

⁸ GMO: Genetically modified organism

⁹ A GM növényeknek az egészségre és a környezetre gyakorolt káros hatásait is alátámasztották tudományos eredményekkel. A brit kormány élelmiszerbiztonsági csoportja felhívta az amerikai Élelmiszer és Gyógyszerbiztonsági Bizottság figyelmét a GM növények pollenjei által okozott veszélyekre. Michael Antoniou angol egyetemi kutató megállapítása szerint, az élő szervezetbe bejutott módosított gén komoly változásokat idézhet elő, ennek következményei kiszámíthatatlanok.

Forrás: *Bizonytalan a GMO-növények egészségügyi hatása*.

<http://www.weborvos.hu/adat/magyarorvos/febr/26-27.pdf> (2012. 4. 2.)

De iurisprudencia et iure publico

része szigorításokat követel. Mindezek fényében számos, a GMO kérdést érintő törvényjavaslat született, amelyeket többször is előterjesztettek a kongresszusban, de eddig még nem kerültek beiktatásra.

Ami miatt kiemelem Kalifornia államot az, hogy itt az egészségügyi kockázatok mellett a génmódosítás elleni tiltakozás másik mozgatója az ökológiai gazdálkodás szerepének fokozatos növekedése. Aki pedig, ezt a gazdálkodási formát választja egyértelmű, hogy nem használhat génmódosított vetőmagot. A gazdákat azonban minden óvintézkedés ellenére, folyamatosan fenyegeti a génszennyezés veszélye. A szigorú szabályozás hiánya miatt már a vetőmag vásárlása esetén is felmerülhet a génszennyezés kockázata, továbbá az ökológiai termőterület GM pollennel történő „megfertőződésére” is nagy esély van. Megállapítható tehát, hogy komoly veszélyt hordoz az ökológiai mezőgazdasági rendszerekre és az ökológiai termékekre egyaránt.

A kaliforniai fogyasztók nagy része egy törvényt kíván elfogadtatni The California Right to know Genetically Engineered Food Act ¹¹ címmel, amely biztosítaná számukra azt a jogot, hogy megismerhessék az általuk vásárolt élelmiszerek összetevőit, különös tekintettel a GMO-kra. Nem szabad elfelejteni, hogy ez a kezdeményezés nem arra irányul, hogy a génmódosítással érintett termékeket eltávolítsák a boltok polcairól és a piacról, csupán arra, hogy megismerhessék a megvásárolt termékek tényleges összetevőit.

A génmódosítással érintett élelmiszerek hordozta egészségügyi és környezeti kockázatok miatt a fogyasztók egyetlen megoldásnak azt látják, ha az ilyen termékeket az egészség-biztonsága és a nyomon követhetőség érdekében megjelölik. Tehát, nagy hangsúlyt fektetnek a megfelelő címkézési előírások kidolgozására, amely érdekében az uniós szabályozási rendszert is alapul vennék. Arra hivatkoznak továbbá, hogy mintegy ötven állam, köztük az Európai Unió tagállamai, Japán és az USA más jelentős kereskedelmi partnerei is jogilag szabályozott formában, kötelező jelleggel címkézik a génmódosítással érintett élelmiszereket, termékeket. A törvényjavaslat értelmében tehát, a génmódosítással előállított illetve a génmódosított összetevő felhasználásával előállított kész valamint nyers¹² élelmiszereket egyaránt jelöléssel kell ellátni. Továbbá a reklámokban is fel kell tüntetni a jól látható, egyértelmű megkülönböztető címkét. Ezen kívül, céljaik értelmében, tilos lenne a „természetes” megjelölés használata a génmódosított illetve ilyen összetevőt tartalmazó termékeken.¹³

A többi szövetségi államhoz képest Kaliforniában a legmagasabb az ökológiai termőföldek aránya, csaknem minden negyedik gazdaság bio-gazdaságnak minősül és ezek aránya mintegy 20%-kal nő évente. Az egyik legkomolyabb veszélyforrást erre nézve a génmódosítás jelenti:

- Egyrészt, mint már említettem, környezeti veszélyforrás a gémanipulált növények termesztése. Különös tekintettel a bio-gazdaságokra nézve.
- Másrészt, a génmódosított élelmiszeripari termékek terjedése jelentős mértékben aláássa a biotermékek piacát.

¹⁰ Az Amerikai Ökológiai Társaság (American Ecological Society) bejelentette, hogy az Arkansas-i Egyetem kutatói természetes környezetben genetikailag módosított repcefajtákat találtak. Vannak ezek között olyan növények, amelyek mind rovar-rezisztens (Bt), mind gyomirtó-rezisztens (Ht) tulajdonságokkal is rendelkeznek.

A Colorado Állami Egyetemen, 2003-ban végzett felmérések igazolták, hogy a géntechnológiával módosított növények pollenjei nagy távolságra képesek elsodródni, amit a szélsőséges időjárási körülmények még tovább növelhetnek.

Forrás: Adoption of Genetically Engineered Crops in the U.S.
<http://www.ers.usda.gov/Data/BiotechCrops/> (2012. 01. 11.)

¹¹ A javaslat szövege itt olvasható:

<https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/labelgmos/pages/31/attachments/original/CA-Right-to-Know-Initiative12.pdf?1324916176> (2013. 01.10.)

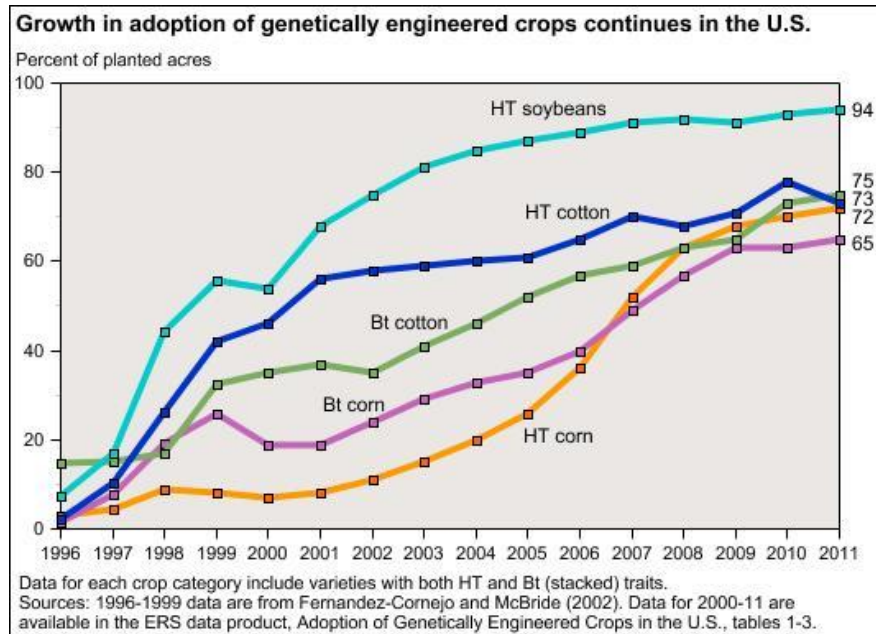
¹² A GM vetőmagokra is vonatkozna az előírás.

¹³ Roseboro, Ken: *Experts say „natural” should mean non-GMO.*

<http://www.non-gmreport.com/articles/november2011/naturalshouldmeannongmo.php> (2012. 04. 10.)

De iurisprudentia et iure publico

A bio-gazdaság működtetése illetve ennek a minősítésének a megőrzése nem olcsó a gazdák számára és nem kis kihívással jár a génszennyezés kockázata miatt. A GM-mentes megjelölés szabályozatlan alkalmazása, aláássa a biotermékek iránti bizalmat a fogyasztók részéről. Ha ez a jövőben is így folytatódik, hatalmas veszteségeket jelenthet az ökológiai gazdálkodást folytatók számára.



1. ábra.: A genetikailag módosított növények elterjedési arányának növekedése az Egyesült Államokban 1996 és 2011 között. (Bt: rovar-rezisztens, Ht: gyomirtó-rezisztens tulajdonsággal rendelkező GM növények)

Forrás: <http://www.ers.usda.gov/Data/BiotechCrops/> (2013. 11. 24.)

II.1. A fogyasztói jogok szerepéről

A kaliforniai „GM-törvény” kezdeményezői hangsúlyozzák az emberek teljes körű tájékoztatáshoz és az erre épülő döntési szabadsághoz való jogát. Ennek kapcsán fontosnak tartom áttekinteni a fogyasztók védelmét szolgáló jogokat. A Fogyasztóvédelmi Szövetségek Nemzetközi Szervezete (Consumers International – CI)¹⁴ nyolc alapjogban foglalta össze ezeket a jogokat¹⁵, amelyeket az ENSZ Fogyasztói Érdekvédelmi Alapokmánya (Consumer Protection Charter)¹⁶ is elismert 1985-ben.

Az „Alapvető szükségletek kielégítéséhez való jog” nem mást foglal magába, mint az alapvető és elegendő élelmiszerekhez illetve szolgáltatásokhoz való jogot jelenti. Az élelemhez való jog az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatával¹⁷ kapott nagyobb szerepet, szociális jogokkal foglalkozó 25. cikk (1) bekezdése kimondja: „Mindenkinek joga van a saját maga és

¹⁴ A világ mintegy 120 országában - köztük az Egyesült Államokban is – 240 tagszervezete működik.

¹⁵ 1962-ben John F. Kennedy javaslatára fogadtak el négy alapvető fogyasztói jogot (a biztonsághoz, az információhoz, a választáshoz és a képviselőhöz való jogot). Később további négy alapjoggal egészült ki a fogyasztók érdekeinek minél teljesebb körű védelme érdekében (az oktatáshoz, a kárpótláshoz, az egészséges környezethez és az alapvető szükségletek kielégítéséhez való jog).

¹⁶ Az alapokmány deklarációja értelmében: „A kormányok fejlesszenek ki, szilárdítsanak meg és tartsanak fenn erős fogyasztóvédelmi politikát...a fogyasztóvédelmi rendelkezések kibocsátásához, végrehajtásához s ellenőrzéséhez megfelelő infrastruktúrát.”

¹⁷ 1948. december 10-én fogadta el és hirdette ki az ENSZ Közgyűlése.

De iurisprudencia et iure publico

családja egészségének és jólétének biztosítására alkalmas életszínvonalhoz, ideértve az ételmezt,..." A 1974-es Első Világélelmészeti Konferencia óta folyamatos törekvések figyelhetők meg az ételmezt való jog megerősítésére, gyakorlatban történő érvényesítésére. A mezőgazdaságot és az ételmeztzeripart is érintő technológiai –géntechnológiai – fejlődés újabb kihívást jelent, mivel az ételmeztzerik összetételét alapvetően megváltoztatja, veszélyt jelentve az emberi egészségre és környezetünkre egyaránt. Éppen ezért napjainkban az egyik legfontosabb kérdés az egészséges ételmeztzerikhez való jog érvényesítése.

A „Veszélyes termékekkel és eljárásokkal szembeni védelemhez való jog /Biztonsághoz való jog/” az előzőhöz szorosan kapcsolódik. A GM növények és ezek felhasználásával előállított ételmeztzerik, különösen hosszútávon, jelentős veszélyt hordoznak. A biztonság érdekében az ételmeztzeripari – illetve egyéb, fogyasztói – termékek előállításának különféle előírásokat kell betartaniuk. Ezek az előírások azonban, az egyes államokban, nem egyformán szigorúak és következetesek. Az Egyesült Államokban a „United States Federal Food, Drug and Cosmetic Act”, mint már említettem, nem tartalmaz szigorú előírásokat. Így ez a jog lényegében sérül.

A „Megfontolt választáshoz szükséges tények ismeretének joga /Tájékoztatáshoz való jog/” a fogyasztói termékekkel érintő, hiteles információhoz való hozzájutás jogát jelenti, amely alapján a fogyasztóknak joga van megismerni az ételmeztzerik összetevőit és előállításuk módját. A megfelelő ismeretek fényében juthat érvényre a fogyasztók választáshoz való joga. Az előbbiek alapján meg kell állapítanom, hogy a megtévesztő reklámok és megtévesztő ételmeztzerik címkék alkalmazását tiltó, szigorú szabályozás rendkívül nagy szereppel bír. Az USA-ban, mint korábban felvázoltam, ez még sajnos „gyermekcipőben jár”. A hiteles információt tartalmazó címke alkalmazása egyrészt, a fogyasztó számára biztosít választási lehetőséget. Másrészt „biztonsági hálót” jelent, a génmódosított termékek környezetünkre és egészségünkre gyakorolt esetleges káros hatásainak figyelemmel kísérését.

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

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

A „Tájékoztatáshoz és tudatos fogyasztóvá váláshoz szükséges ismeretek és tudás elsajátításához való jog /A fogyasztók oktatáshoz való joga/” tekintetében elmondható, hogy az alapvető fogyasztói jogok és azok érvényesítésének lehetőségeire vonatkozó ismeretek megszerzéséhez való jog ennek legfontosabb eleme. Elválaszthatatlanul összefügg a tájékoztatáshoz és képviselőihez való jogokkal. A gyakorlatban, minden törekvés ellenére, a fogyasztók oktatásának megvalósítása nehézkesen halad. Ennek legfőbb oka, hogy a fogyasztók alapvető információkkal való ellátottsága komoly hiányossággal küzd. A génmódosított ételmeztzerik esetében pedig, speciálisnak tekinthető információkról beszélhetünk, mivel külön jogszabályi rendelkezésekkel és alapfogalmakkal kell tisztába vennie a fogyasztóknak. A fogyasztói

De iurisprudencia et iure publico

társadalom jogaikkal történő megismertetése minden állam számára lényeges feladat. Az állami szervek mellett ebben kiemelt feladatot látnak el a civil fogyasztóvédelmi szervezetek.

A „Jogos panasz tisztességes rendezéséhez való jog /Kártérítéshez való jog/” esetében a GM élelmiszereknél elsősorban a félrevezető, megtévesztő megjelölésekből illetve az információk visszatartásából eredő kárra kell gondolnunk. Éppen ezért, a kifejezetten génmódosított élelmiszerekkel kapcsolatos perekre az Egyesült Államokban több példát is találunk. Itt említhetjük a ConAgra pert, amely 1919 óta létező amerikai cég, amely csomagolt élelmiszerek széles körét gyártja. A perre azért került sor, mert „100%-ban természetes” felirattal ellátott csomagolásban hozott forgalomba a cég olyan repceolajat, amely valójában génmódosított repceből készült. 2011 júniusában a Kaliforniai Központi Kerületi Bírósághoz került az ügy. Nagy visszhangot váltott ki ez az eset, hiszen itt egyértelműen a fogyasztók megtévesztéséről van szó.¹⁸

Az egészséges élelemhez való jog gyakorlati érvényesítésének egyik alapvető eleme, az „Egészséges környezethez való jog”. Ez utóbbi biztosításához környezetvédelmi intézkedések kellene, az élelmiszerellátásunk alapjául szolgáló termőföldek megóvása kiemelt feladat. Ennél az alapvető jognál emelhető ki leginkább a GM növények fokozatosan növekvő elterjedésében rejlő környezetvédelmi és fogyasztóvédelmi kockázatok. A két terület védelme közötti kapcsolat egyértelmű, hiszen a fogyasztásra szánt élelmiszereink forrása a termőföld. Ha a termőföldjeink nagymértékben génszennyezetté válnak, mint ahogy az USA-ban már egyértelműen kimutatható, a fogyasztói egészséget is komoly veszély fenyegeti. Az egészséges környezethez való jog a környezet fenntarthatóságával, fenntartató fejlődésével biztosítható. A környezet és a gazdálkodás (mezőgazdálkodás) fenntarthatósága elválaszthatatlanok. A fenntartható ipar (élelmiszeripar) legfontosabb eleme, hogy a termék – itt elsősorban élelmiszeripari – ne tartalmazzon mérgező anyagot. Véleményem szerint, ez szinte kivitelezhetetlen, ha a génszennyezés ilyen ütemben halad. Nem is beszélve a génszennyezett élelmiszerekből keletkező szintén génszennyezett hulladékról.

II.2. A törvényjavaslat által tartalmazott néhány gyakorlati kérdéstről

A „de lege ferenda” jogszabályi előterjesztés részletes fogalom meghatározásokat is tartalmaz. Így pontosan definiálja, többek között, hogy mi minősül kereskedelmi célú termesztésnek. Ehhez ugyanis, a már meglévő jogi szabályozással összecsengő módon, az FDA által kibocsátott engedélye megszerzését. Ezt két úton lehet beszerezni, vagy az előzetes – a termesztés megkezdését megelőző – engedélyezési eljárás során, vagy az utólagos engedélyezési eljárás során, ebben az esetben a termék biztonságáért a gyártó vállalja a felelősséget.¹⁹ A nem kutatási célú termesztéshez szükség van hatásvizsgálat elvégzésére is, amely az USDA Állat- és Növényegészségügyi Ellenőrző Szolgálat (Animal and Plant Health Inspection Service – APHIS) hatáskörébe tartozik. Az APHIS látja el az ellenőrzésekkel kapcsolatos feladatokat is.²⁰ Mindezt a javaslat azzal kívánja kiegészíteni, hogy a génmódosítás tényének megállapítására vonatkozó vizsgálatokat is kötelező jelleggel végezze el az FDA.

Meghatározza továbbá a „genetikailag módosított” fogalmát: olyan élő szervezetet jelöl, amely genetikai programját megváltoztatták.²¹ A „szervezet” fogalmát: bármilyen élőlény, amely

¹⁸ A kereset az alábbi helyen olvasható:

<http://www.courthousenews.com/2011/06/29/Conagra.pdf> (2012. 07. 14.)

¹⁹ Horváth Éva: *Az Európai Unió (EU) és az Amerikai Egyesült Államok (USA) kereskedelmi vitái a 90-es években, különös tekintettel a genetikailag módosított szervezetekre*. Szakdolgozat, BGF Külkereskedelmi Főiskolai Kar, Budapest, 2003. 36.o.

http://elib.kkf.hu/edip/D_10328.pdf (2011. szeptember 30.)

²⁰ Heszky László: *A növényi géntechnológia törvényi szabályozása*. In Dudits Dénes – Heszky László (szerk.): *Növényi biotechnológia és géntechnológia*. Agroinform, Budapest, 2000. 298.o.

²¹ Tudatos és célzott beavatkozással a DNS szerkezetének megváltoztatásával, átrendezésével hoznak létre egy új, a kívánt tulajdonságokkal rendelkező élőlényt, amely az emberi, mezőgazdasági igényeknek, elvárásoknak jobban megfelel. Ez az új tulajdonság, ami természetes módon nem alakult volna ki, tovább öröklődik az utódokra. Tehát

De iurisprudentia et iure publico

képes önmaga többszörözésére, szaporodás és genetikai anyag átadására.²² Ezeket tisztázni kell annak érdekében, hogy egyértelmű legyen, milyen élelmiszereket érint a javaslat.

Előírást tartalmaz arra is miszerint, jelöletlennek minősül a GM termék, amennyiben csomagolásáról a címkézés hiányzik, illetve a címke tartalma részben vagy egészében nem felel meg a jogszabályi követelménynek. Mint már szó volt róla, a törvényjavaslat értelmében, a génmódosítással előállított valamint a génmódosított összetevő felhasználásával előállított kész illetve nyers élelmiszereket egyaránt megfelelő jelöléssel kell ellátni. A megkülönböztető címkét jól látható módon a reklámokban is fel kell tüntetni. Tilos továbbá a „természetes”²³ megjelölés használata a GM termékeken. A javaslat hatálya alól kivételt képeznek:

- az olyan élelmiszerek, amelyek teljes egészében mentesek mindennemű genetikai beavatkozástól,
- az olyan élelmiszerek illetve nyers mezőgazdasági termékek, ahol a génszennyezés nem szándékos módon történt, és a gyártót, forgalmazót gondatlanság sem terheli e tekintetben,²⁴
- az olyan élelmiszerek, amelyek esetében génszennyezés mértéke összetevőnként nem haladja meg a termék össztömegének 1%-át és a feldolgozott élelmiszer nem tartalmaz tíznél több ilyen összetevőt,²⁵
- a minősített bio élelmiszerek,²⁶
- az orvosi célú élelmiszerek²⁷

Célkitűzések között szerepel, hogy a boltok polcain megtalálható és a javaslat hatálya alá tartozó, jelöletlennek minősülő élelmiszerek esetében, a fogyasztó pert indíthasson. Vitás helyzet esetében a bizonyítási teher a gyártót illetve a forgalmazót terhelné. Ők abban az esetben mentesülnek a felelősség alól, ha bizonyítják, hogy:

- nem a jogszabály hatálya alá tartozó termékről van szó,
- a génszennyezés nem a gyártási folyamat során került bele,
- ha mégis, akkor őt szándékoság illetve gondatlanság sem terheli,
- az említett 1%-os értékhatárértéket nem haladja meg a szennyezés mértéke.

Természetesen ezt a gyártók és a kereskedők kifogásolják, Több nagy élelmiszercég „ellenkampányba” kezdett. Legfőbb érvük, hogy a GM élelmiszerek egészségesek és így nincs szükség a címkézésükre sem.

III. A küzdelem tovább folytatódik

A törvény elfogadtatása érdekében 2012. november 6-án népszavazást tartottak, ami azonban nem hozta meg a várt sikert. A fogyasztók 48.6 %-a ugyan igennel szavazott, de kicsit több, mint

az ivarsejtekre is kiterjedő beavatkozás az élő szervezet öröklődő megváltoztatását jelenti, mindez lehetővé teszi távoli fajok génkészletének keverését is. A kiemelt gén származhat vírusoktól, illetve baktériumoktól is a modern technológia lehetőségei alapján.

²² Megkülönböztetünk genetikailag módosított organizmust (GMO) és genetikailag módosított mikroorganizmust (GMM). Jelen tanulmány a GMO-kat érintő kérdésekkel foglalkozik.

²³ Vagy ehhez hasonló, a fogyasztók megtévesztésére bármilyen módon alkalmas megnevezés használata is tilos. Az eredeti szöveg a következőket emeli ki példaként: „natural”, „naturally made”, „naturally grown”, „all natural”.

²⁴ Itt a gyártó illetve forgalmazó véltenségre vonatkozó, eskü alatt tett nyilatkozatát követeli meg a javaslat.

²⁵ A szűrőpróba szerűen végzett vizsgálatoknak egyebekben meg kell felelnie az ISO (International Organization for Standard Organization) illetve a GAFTA (Grain and Feed Trade Association) szabványoknak.

²⁶ A bio élelmiszerekre külön jogszabály - Organic Foods Production Act of 1990 (OFPA) - vonatkozik, amely meghatározza a biogazdálkodás gyakorlatát és azt, hogy milyen feltételek mellett minősíthető az adott termék bio terméknek.

²⁷ Azok az élelmiszerek, amelyeket speciális táplálkozási igények – mint például diéták – kielégítésére fejlesztettek ki.

De iurisprudencia et iure publico

a szavazók fele (51.4%) azonban nemmel. A szavazatok közötti különbség nem volt jelentős, így ez komoly reményt ad a jövőre nézve. Véleményem szerint ez a szavazás csak a kezdet, az „első forduló”. Aki eddig támogatta a törekvést, az nagy valószínűséggel továbbra is megteszi majd, ráadásul a népszavazás körüli média-tevékenység sokak figyelmét felhívta ennek a törvényjavaslatnak a fontosságára. Ha és amennyiben a javaslat ügyét eddig is felkaroló civil szervezetek kitartanak a jövőben, minden esély megvan egy sikeres „fordulóra”.

Az civil szervezetek sokkal nagyobb szerepet vállalnak az USA-ban, mint bárhol másutt a világban. Ebből következően jelentős nyomást képesek gyakorolni a kormányzatra, annak érdekében, hogy az eddig alkalmazott „GMO-politika” tagállami szintről kiindulva lassan megváltozzon. Ezt a meggyőződésemet támasztja alá ebben a témában több, eddig eredménytelen törvényjavaslat újra napirendre kerülése, ismételt előterjesztése.

Szeretném megemlíteni a célkitűzéseiben nagyon hasonló Genetically Engineered Food Right-to-Know Act-t, amit 2002-ban próbáltak először elfogadtatni, Ohio államból indult ez a kezdeményezés. 2013. április 24-én Barbara Boxer szenátor és Peter DeFazio kongresszusi tag karolta fel a javaslatot ekkor már több tagállam, szenátor támogatásával. Blumenthal szenátor véleménye szerint „A fogyasztók megérdemlik, hogy világos, következetes és pontos tényeket közöljenek velük az élelmiszeripari termékek megvásárlása során.” Merkely szenátor hangsúlyozta, „Az oregoniak tudni akarják, hogy mi van az élelmiszerben, és biztosítani is kell a jogot számukra, hogy megtudhassák...A címkézést a józan ész diktálja annak érdekében, hogy a fogyasztók nagyobb rálátással rendelkezzenek.” Barbara Boxer hivatalos sajtóközleménye szerint az amerikai fogyasztók több mint 90%-a is támogatta a törvényjavaslatot.²⁸ Ezt a javaslatot az Energiaügyi és Kereskedelmi Bizottság valamint az Egészségügyi Bizottság vizsgálta, a Szenátusig azonban nem jutott el, de 2014. január 8-án új szponzort kapott, a szintén demokrata Brad Sherman személyében.

Tehát a küzdelem tovább folyik miközben a támogatók száma egyre nő. Ez tagállami és szövetségi szinten is egyaránt megfigyelhető. Komoly lobbizási tevékenység zajlik egy-egy javaslat sikeres végig vitele érdekében, amelynek alappillérei, a fogyasztókkal közvetlen kapcsolatot tartó civil szervezetek. Közülük ki szeretném említeni az Organic Consumers Association-t, amely a fogyasztók és a biogazdálkodással foglalkozók érdekvédelmi szövetsége. Olyan fontos kérdésekkel is foglalkozik, mint az élelmiszerbiztonság, a humán egészségügy, valamint a fenntarthatóság és a géntechnológia kapcsolata. Tevékenységei kötött szerepet, ún. biztonsági bioszabványok (SOS: Safeguard Organic Standards) kidolgozása és más szervezetekkel való kapcsolattartás. Itt kell megemlíteni, hogy a civil kezdeményezéshez²⁹ az Élelmiszerbiztonsági Hivatal (Center for Food Safety - CFS) is csatlakozott. Mindez a kaliforniai kezdeményezés jelentőségére hívja fel a figyelmet.

A civil szervezetek eredményes működésének kulcsát, az együttműködés elve jelenti. Érvényesítése, éppen ezért nemcsak a tudomány és technológia területén fontos az együttműködés, hanem a társadalom szintjén is. A társadalmi szintű együttműködésre jó példa a National Organic Coalition (NOC), amely a gazdálkodókat, fogyasztókat és környezetvédőket tömörítő szervezet. A génszennyezés megelőzése érdekében tervet dolgozott ki, amely javaslatot tartalmaz a Mezőgazdasági Minisztérium keretei között működő, külön intézet létrehozására. Célja a nyilvánosság számára hozzáférhető, ellenőrzött minőségű, nem GM növények biztosítása. A NOC génszennyezés megelőzését szolgáló stratégiájában kiemeli a fenntartható fejlődés és a biológiai sokféleség elvét. Továbbá hangsúlyozza a tájfajta genetikai állományának megőrzését.

²⁸ A washingtoni hivatal közleménye itt olvasható:

<http://www.boxer.senate.gov/en/press/releases/042413.cfm> (2014. 01. 15.)

²⁹ A kezdeményezőkhöz tartozó civil szervezetek közül kiemelnék még néhányat: Food Democracy Now, Eden Foods, Organic Consumers Fund, Institute for Responsible Technology.

IV. Összegzés

Viták hosszú ideje zajlanak ebben a kérdésben, az egyik oldalon a Fehér Ház az Egyesült Államok Mezőgazdasági Minisztériuma (United States Department of Agriculture – USDA) valamint az Élelmiszer és Gyógyszer Ellenőrzési Hivatal (Food and Drug Administration – FDA), a másik oldalon a Környezetvédelmi Ügynökség (Environmental Protection Agency – EPA). Ez utóbbi rég óta ragaszkodik ahhoz, hogy ki kell dolgozni egy új kockázatértékelési eljárást a GMO-k vonatkozásában.³⁰ Ez a mai napig nem valósult meg.

Az utóbbi években a civil szervezetek összefogása is erősen felkarolta a témát és az Egyesült Államokban tapasztalható szemléletváltásban hatalmas szerepet vállalt. Ennek eredményeként egyre nagyobb hangsúlyt kap a környezetvédelem, a hagyományos gazdálkodási formák megőrzése, védelme illetve a fogyasztók egészségének, jogainak védelme. Ezt támasztja alá az is, hogy 2012-ben – Kalifornia mellett – 19 szövetségi állam akart a génmódosított élelmiszerek címkézésre vonatkozó törvényjavaslatot elfogadtatni. Az Egyesült Államok GMO-politikájának története során ilyen nagymértékű törvénykezdeményezési hullámra még nem volt példa. Véleményem szerint ez több mint, jelzés értékű.

Az államilag finanszírozott felmérések azt mutatják, hogy az amerikai fogyasztók véleménye GMO kérdésben egyre közelít az Unióéhoz. Az USDA és a Food Policy Institute által együttesen finanszírozott tanulmánya rávilágított arra, hogy az lakosság 73%-a szerint a génmódosított élelmiszerekben rejlő veszély olyan mértékű, ami a meglévőnél szigorúbb szabályozást igényelne. A megkérdezettek közel 63%-a nincs meggyőződve arról, hogy az államnak megvannak-e a megfelelő eszközei a génmódosítással érintett élelmiszerek szabályozásához.³¹

Szerintem is nagy szükség volna a hiteles információt tartalmazó címkézésre és az összetétel komolyabb ellenőrzésére valamennyi nyers élelmiszer – zöldség, gyümölcs – illetve feldolgozott élelmiszer esetében. Különösen fontos ez a hús- és tejipari termékek vonatkozásában, mivel az állatokat sok esetben génkezelt takarmánnyal etetik. A meglévő szabályozási keretek átalakítása, álláspontom szerint, kivétel nélkül minden szövetségi állam számára fontos lenne. Példaként említtem Alaszka államot, ahol a lazacot feldolgozó ipari ágazat esetében ugyan megkövetelik a termék jelölését, ha azt génmódosított lazacból állították elő, a gond azonban, hogy a gyakorlatban, a piacokon ez az előírás nem érvényesül. Maine állam – Kaliforniához hasonlóan – lehetővé teszi a GM mentes termékek jelölését, de a szabályozás itt sem kielégítő.

Miért is látom a társadalmi elmozdulásban a megoldás lehetőségét?

Azért, mert a társadalmat alkotó egyes emberek a legfőbb fogyasztói az élelmiszeripari termékeknek. Ők döntenek, mit vásárolnak meg illetve mit nem, a hagyományos vagy a géntechnológiával módosított termékeket részesítik-e előnyben. Ahhoz, hogy ténylegesen hatást gyakorló tényezővé váljanak és dönteni tudjanak, megfelelő tájékoztatásuk elengedhetetlen. Joguk van tudni, mit is vásároltak meg, mit fogyasztanak. Joguk van tudni, ezeknek a termékeknek milyen hatása van az egészségre.³²

³⁰ Lynch, Diahanna – Voge, David: *The Regulation of GMOs in Europe and the United States: A Case-Study of Contemporary European Regulatory Politics*. In Council on Foreign Relations Press, 2001.

<http://www.cfr.org/agricultural-policy/regulation-gmos-europe-united-states-case-study-contemporary-european-regulatory-politics/p8688> (2012. 12. 14.)

³¹ The organic & Non-GMO report, January 2002.

<http://www.non-gmoreport.com/articles/millennium/geneticallymodifiedfoodseurope.php> (2012. 04. 05.)

³² Egyre több kutatási eredmény támasztja alá a génmódosított élelmiszerek egészségügyi kockázatait. Számos megbetegedés, mint például az allergia kapcsolatba hozható ezeknek az élelmiszereknek a fogyasztásával.

De iurisprudencia et iure publico

*Mikes Lili PhD-hallgató,
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Alkotmányjogi Tanszék*

A méhmagzat érdekeinek képviselője: gondnok vagy gyám?

*„Nasciturus pro iam nato habetur, si de ipsius partus commodis quaeritur”
(A születendő már megszületettnek minősül, ha érdekeiről van szó.)*

I. Bevezetés

A magzat a magyar jog szerint nem jogalany. Érdekeinek védelme azonban lényeges, amelyet kifejez az is, hogy a jogalkotó 2012-től alaptörvényi szinten, államcélként határozza meg. Ezt a védelmet a magyar jogrendszer több síkon valósítja meg. A 64/1991. (XII. 17.) AB határozat alapján a méhmagzat védelmének törvényi útra kell tartoznia. A magzati élet védelméről az 1992. évi LXXIX. törvény rendelkezik. A büntető jog védi a magzat érdekét azzal, hogy a magzatelhajtást bűncselekménnyé nyilvánítja [a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 163. §]. A polgári jog gondoskodik a megszületendő gyermek érdekeiről, s ezt technikailag a magzat jogképességének az élveszületés feltételéhez kötött elismerésével oldja meg. Ez a módszer alkalmas arra, hogy a gyermek vagyoni érdekeit a megszületéséig fennálló függő jogi helyzettel biztosítsák [64/1991. (XII. 17.) AB határozat].

A hatályos jogi szabályozás szerint a méhmagzat jogképessége általános, egyenlő, de élveszületésétől függően feltételes. A jogképesség az olyan jogok vonatkozásában is az embert (és nem a méhmagzatot) illeti meg, amelyek még megszületése előtt keletkeztek. Ilyen esetben függő jogi helyzet áll elő, amely véglegessé azáltal válik, hogy létrejön a jogalany, vagy létrejötté meghiúsul. Ha létrejött, a jogok keletkezésük időpontjában illetik meg őt. A méhmagzat jogképessége tehát élveszületésével válik feltétlenné.

Jogképesség hiányában is lehetnek azonban a magzatnak olyan érdekei (vagyoni jogi, öröklésjogi, családjogi), amelyek védelemre szorulnak. Ezt a védelmet elsődlegesen törvényes képviselői (szülei) hivatottak képviselni, azonban előfordulhatnak olyan esetek, amikor ezt a feladatot nem képesek ellátni, vagy érdekellentét folytán nem láthatják el. Ezen esetek orvoslására szolgál a méhmagzat gondnoksága, amely intézményének történeti hagyományának ismertetését követően az 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.), illetve a 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: új Ptk.) szabályozását, valamint a bírói gyakorlat egyes vonatkozásait tekintem át.

II. Római jog

Már az ókori Rómában is a személyiség az élveszületéssel kezdődött. A már megfogant, de még meg nem született gyermeknek alapvetően nem lehettek jogai. Bizonyos esetekben azonban fictióval úgy tekintették, mintha már megszületett volna, különösen, ha az érdekei védelméről volt szó. A legjelentősebb ilyen terület az öröklésjog volt, ahol az érdekvédelem azáltal valósult meg, hogy az apa halála után született gyermek örökölhette (postumus). Azonban ha halva született,

De iurisprudencia et iure publico

ügy tekintették, mintha meg sem fogant volna. Mivel az öröklésjogi kérdések az ókorban kifejezett jelentőséggel bírtak, a magzat érdekeit védő intézmények is először e területen jelentek meg. Itt jelent meg először a méhmagzat védelmére rendelt gondnok intézmény is, akinek elsődleges feladata a magzat öröklési jogának biztosítása volt. Mindezekből fejlődött ki az ismert jogelv: „valahányszor a méhmagzat érdekeiről van szó, őt úgy kell védelemben részesíteni, mintha már élő ember volna” (Paulus D. 1.5.7).

Az érdekvédelem kezdő időpontját a gyermek törvényes, illetve törvénytelen volta határozta meg. A klasszikus korban születendő gyermek jogállására a törvényes házasságból származás esetén a fogantatás időpontja, a házasságon kívüli születés esetén a világra jövetel időpontja volt irányadó. Jusztiniánusz tette általánossá a születés időpontját. A fogamzás időpontjára vonatkozó a mai napig alkalmazott vélelem szintén római jogi eredetű: a fogamzás idejét a születéstől visszafelé számított 182. és 300. nap közé tették (megdönthető vélelem).

A római jog ismerte mind a gyámság, mind a gondnokság intézményét. A gondnokságot a gyámságtól megkülönböztető főbb ismérvek a következők voltak: a gondnokolt személyi felügyeletét is magába foglalhatta, a gondnok alakszerűtlen jóváhagyását (consensusát) adta a gondnokolt jognyilatkozatához (a gyám auctoritását), lehetett eseti jellegű is, valamint gondnoka teljesen cselekvőképes személynek is lehetett. Aki ügyeinek vitelére egészben vagy részben képtelen volt és nem állott apai hatalom vagy gyámság alatt, gondnokság (cura) alá került. A római jogban ismert gondnoksági fajták az alábbiak voltak:

- XII. táblás tv. szerint: elmebetegek gondnoksága; tékozlók feletti gondnokság.
- Klasszikus kor: 25 évnél fiatalabb serdültek gondnoksága; távollévő gondnoksága; serdületlenek gondnoksága (ha a gyám akadályozva van); nyugvó hagyatékok gondnoksága; méhmagzat gondnoksága; testileg fogyatékos személy gondnoksága.¹

III. Rendi jog

A római jogi alapok átvétele meghatározó volt rendi jogunkban. Az ember személyisége születéstől haláláig tartott. A születés tényét a keresztlevél, a halál tényét a halotti anyakönyv igazolta. A római elv – Nasciturus pro iam nato habetur, si de ipsius partus commodis quaeritur (a születendő már megszületettnek minősül, ha érdekeiről van szó) – érvényesült a rendi hazai jogban is. A méhmagzat akkor számított fogantatásától személynek, ha ez érdekében állott. A fogantatási időre vonatkozó római vélelmek szintén ismertek voltak.

A gyámság és a gondnokság római jogból ismert határozott megkülönböztetése azonban már nem érvényesült hazánkban. A két intézmény a magyar jogban eleinte nem határolódott el egymástól. A gondnokság önálló fogalomként való kialakulását magyarázza az, hogy a gyámság szélesebb körű volt, így kiterjedt például az elmebetegekre is, másrészt a törvényes korú személyek vagyonának védelmére sem volt szükség, hiszen az ősi javak elidegenítése és megterhelése az örökösök tudta nélkül érvénytelen volt. A gondnokság intézménye a személyi és vagyoni ügyekben bizonyos körülmények folytán önálló intézkedésre képtelen nagykorúaknak és kivételesen egyes kiskorúaknak nyújtott védelmet. Gondnoka volt a törvényes korúnak teljeskorúságáig, azon túl annak, aki ügyei intézésére nem képes. A gondnok jogai és kötelezettségei megegyeztek a gyáméval.²

Itt érdemes megjegyezni, hogy az Osztrák Polgári Törvénykönyv – amely 1853 és 1861 között volt hatályban hazánkban – is ismerte a méhmagzat gondnokságát. A 22. §-a szerint a méhmagzatot valahányszor az ő érdekeiről van szó úgy kell védelemben részesíteni mintha élő ember volna.

¹ Molnár Imre – Jakab Éva: *Római jog*. Szeged 2008. 115-116. o., 157. o.

² Mezey Barna: *Magyar jogtörténet*. Osiris Kiadó, Budapest, 1999. 80. o., 114. o.

Béli Gábor: *Magyar jogtörténet*. Dialóg Campus kiadó, Budapest-Pécs, 2000.,2009. 63. o.

De iurisprudencia et iure publico

IV. Polgári jog

A gondnokság hazai szabályozását illetően jelentős állomás a gyámsági és gondnoksági ügyek rendezéséről szóló 1877. évi 20. törvénycikk (a továbbiakban: Gytv.), amelynek 30. §-a rendelkezik a méhmagzat, illetve a születendő végrendeleti utóörökösök képviseléről. Méhmagzat részére a következő esetekben lehetett gondnokot rendelni:

- ha világra jövetel folytán atyai hatalom alá kerülne, s érdeke atyja érdekével ellenkeznék,
- ha atyai hatalom alá nem kerülne és világra jövele esetén érdeke anyja érdekével ellenkeznék,
- ha a gondnokság elrendelését az anya kéri.

Utóörökös részére gondnokrendelésnek akkor volt helye, ha ez a hagyatéki eljárás során vagy ezenkívül is szükségesnek mutatkozott.

A Gytv. egyes rendelkezéseit módosította az 1885. évi 6. törvénycikk. E szabályozásokat követően 1945-ig a gyámsággal és a gondnoksággal csak miniszteri rendeletek foglalkoztak.

A méhmagzat gondnokságának intézményesülését követően a hazai jogtudósok is egyre többet foglalkoztak a magzati érdekvédelemmel.

Szladits Károly Magyar magánjog c. művében így fogalmaz: „Nem tartozik a jogképesség kérdésének keretébe az a kérdés, hogy a méhmagzatot, a nasciturust élve születése esetére milyen jogok (pl. öröklési jogok, egyéni kártérítési jog az anya testén elkövetett testi sértések miatt) illetik meg, mert a méhmagzatot egy jogrendszer sem tekinti személynek. A „nasciturus pro iam habetur” elv alkalmazásánál (Mtj. 8. §) lényegileg arról van szó, hogy mindazokban a jogviszonyokban, amelyekben méhmagzat szerepel jogosult vagy kötelezett gyanánt, a függőség jogi helyzete³ áll elő, amelyet az élve születés vagy annak lehetetlenné válta (elvetélés) fordít bizonyosra.”⁴

A jogképesség kezdetéről a következőket írja: „A jogképesség a születés befejezésével kezdődik, de csak élve születés esetén áll be; az újszülött „életképessége” nem kívántatik meg. Mikor van befejezve a születés és élve születettnek tekinthető-e a magzat: orvosi szakkérdés.”⁵

Megfogalmazta, hogy a méhmagzat esetén feltételes jogképességről, illetve várományról beszélhetünk; továbbá szólt a fogantatási vélelemről is. „A méhmagzat, élve születésének esetére, szintén jogképes. Jogképessége nincs bizonyos jogokra vagy szerzési módokra szorítva, hanem általános, de csak feltételes szerzőképesség.(...) A méhmagzatnak fenntartott jogszerzési lehetőség valójában váromány. Annak bizonyítására, hogy a jogviszony keletkezésére irányadó időpontban a méhmagzat meg volt-e már fogantatva: a születéstől visszafelé számított leghosszabb fogamzási időszak (10 hónap) határoz, hacsak nem bizonyíthatni, hogy a fogantatás máskor történt.

A méhmagzat részére fenntartott jogok – a családi jogokon felül⁶ - különösen az öröklési jogok, melyek életbenléte esetére ráesnének, valamint azok a kártérítési követelések, amelyek a gyermeket a tartásra köteles szülő (ideértve a törvénytelen gyermek természetes apját) elvesztése miatt mással szemben illetik (az ellen, aki a tartásra kötelezett haláláért felelős, pl. bűncselekmény alapján, vasúti vagy más üzemi baleset okából stb.).”⁷ Szladits tehát a fogamzás megdönthető vélelmeként a születéstől visszafelé számított 10 hónapos időszakot jelülte meg. Ez a szabályozás két ponton tér el a római hagyományoktól: egyrészt az ott meghatározott 300 nap kevesebb, mint a Szladits által alkalmazott 10 hónap; másrészt a római jog megjelöli a legkésőbbi fogantatási időpontot (182. nap) is.

³ E függőség jogi szerkezetét különbözően magyarázzák. Szász-Schwarz szerint célvagyonnal van dolgunk.

⁴ Szladits Károly: *Magyar magánjog I., Általános rész*. Grill Károly Könykiadóvállalata, Budapest, 1939. 400.

⁵ Szladits Károly 1939: i.m. 509. o.

⁶ A méhmagzatnak is vannak jogai, melyeknek születése esetére fenntartásáról és érvényesítéséről törvényes elválás esetében a bíróság hivatalból tartozik gondoskodni. (Kúria 1555/1892.: intézkedés a születendő gyermek elhelyezéséről és tartásáról)

⁷ Szladits Károly 1939: i.m. 509-510. o.

De iurisprudentia et iure publico

A méhmagzat érdekeinek képviselőjét illetően Szladits így fogalmaz: „A méhmagzatot feltételes jogviszonyai tekintetében az a szülő képviseli, aki elveszületése estében képviselőre jogosítva lenne; érdekellentét esetében a gyámhatóság a méhmagzat részére gondnokot rendel.⁸ A még meg sem fogant születendő ember nem lehet jogalany, de szintén lehet alanya egyes külön biztosított várományoknak, így szerepelhet utóörökösül, vagy utóhagyományosul, s e minőségben képviselőre gondnokot is lehet rendelni.”⁹

A méhmagzat részére rendelt gondnokság eseteit illetően felidézi a Gytv. szabályait:

Méhmagzat részére tisztán képviselői szempontjából¹⁰ gondnokságnak van helye, de csak a következő három esetben:

- a) ha világrajövetelével atyai hatalom alá kerülne és érdeke atyjának érdekével ellenkeznék;
- b) ha világrajövetelével atyai hatalom alá nem kerülne, de érdeke anyjának érdekével ellenkeznék;
- c) ha világrajövetelével atyai hatalom alá nem kerülne, de az anya kéri a gondnokság elrendelését.

Tehát a méhmagzat képviselője – a fent említett érdekellentét hiányában – elsősorban az atyát (a leendő atyát) másodsorban, vagyis atya nem létében, az anyát (a leendő anyát) illeti. Míg azonban sem az atya, sem az anya nem mondhat le kiskorú gyermekének törvényes képviselőtől a már fogant, de még meg nem született gyermek képviselőjét a leendő anya nem köteles vállalni.

Kérdés, hogy abban az esetben, ha az atya a születendő méhmagzat részére gyámot nevezett, az atya halála után ki képviseli a méhmagzatot. Kétségtelennek kell tartani, hogy a nevezett gyám nem igényelheti a méhmagzat képviselőjét, mert az, ha érdekellentét nincs, elsősorban a leendő anyát illeti. De ha az anya kéri a gondnokság elrendelését, akkor sem követelheti a méhmagzat feletti gondnoki tiszteletet a nevezett gyám, mert ilyen gondnoknevezés joga az anyát nem illeti meg. Természetesen annak nem csak nincs akadálya, de a gyámhatóság helyesen jár el, ha hivatalból azt a személyt rendeli ki a méhmagzat gondnokául, akit a méhmagzat elveszületése esetén, a nevezett gyámi tiszt meg fog illetni.

A gyakorlat szerint a méhmagzat létezését, ebben az esetben, nem szükséges orvosi bizonyítvánnyal igazolni, hanem elég, ha azt a leendő anya elismeri. Ezt a gondnokságot a gyámhatóság elrendelheti a leendő anya kérelmére vagy hivatalból vagy minden olyan személy kérelmére, akit a méhmagzat világrajövele jogi érdekében érint.¹¹

Szladits a méhmagzat általános érdekvédelmén túl különös figyelmet fordított az öröklésjogi kérdésekre is. Foglalkozott az utóörökösök képviselőjével is, amelyet hatályos öröklési jogunk már nem ismer el. „Utóörökös az a személy, akit a végrendelet – meghatározott eseménytől vagy időponttól kezdve – a kijelölt örökös felváltására nevez meg. Hatályos jogunkban az elsősorban nevezett örökös halála esetére történt örökösnevezés érvényessége attól függ, hogy az elsősorban nevezett örökös az örökhagyó előtt vagy az örökhagyó után hal-e meg; az első esetben a másodsorban nevezett örökös kijelölése – mint helyettes örökösnevezés – érvényes lesz (Ptk. 645. § (1). bek.); ha az elsősorban nevezett örökös az örökhagyó után hal meg, a másodsorban nevezett örökös kijelölése – mint utóörökös-nevezés – érvénytelen lesz. Az utóörökös nevezésével ellentétben a Ptk. nem zárja ki az utóhagyományos nevezését, vagyis a feltételtől vagy időponttól függő hagyomány rendelését.”¹²

Szladits tehát mind az utóörökösök, mind az utóhagyományosok érdekvédelmével foglalkozott. Úgy vélte, esetükben gondnokságnak akkor van helye, amennyiben ez a hagyatéki

⁸ Sárfy Andor: Jövőbeli ember jogképessége nagyon érdekesen fejti ki, hogy mindezekben a vonatkozásokban a még meg nem fogant ember is lehet jogok, sőt bizonyos (nyilatkozási) kötelezettségek alanya. Az ilyen jövőbeli jogok jogosultságok képviselőre per analogiam ki kellene terjeszteni a gondnokrendelés lehetőségét.

⁹ Szladits Károly 1939: i. m. 509-510. o.

¹⁰ Ez a gondnokság más természetű és sokkal szűkebb terjedelmű, mint a római jogban ismert cura ventris.

¹¹ Szladits Károly: *Magyar magánjog II., Családi jog*. Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 1940. 561-563. o.

¹² Vékás Lajos: *Öröklési jog*. Eötvös József Könyvkiadó, Budapest, 2008. 79-80. o.

De iurisprudentia et iure publico

eljárás során vagy ezenfelül szükségesnek mutatkozik. A gondnokság elrendelése és a gondnok kirendelése – hasonlóan a méhmagzat gondnokságához – a gyámhatóság hatáskörébe tartozik.

Szól arról is, hogy a gyámhatósági gyakorlat kiterjesztően értelmezi a gondnokrendelésre vonatkozó szabályt és a gyámhatóság hatáskörébe tartozónak tekinti a gondnokrendelést abban az esetben is, ha olyan végrendeleti utóörökösről van szó, aki esetleg már életben van, de kiléte nem ismeretes, mert az valamely bizonytalan esemény bekövetkeztétől függ. Például, ha utóörökösként az örökhagyónak az a lányunokája van megnevezve, aki az előörökös halálakor még hajadon.

A születendő gyermeket, mint végrendeleti utóörököszt tehát nem a leendő atya, hanem a Gytv. 30. §-ának c) pontja alapján kirendelt gondnok hivatott képviselni. (Természetesen – érdekellentét hiányában – annak nincs akadálya, hogy a gyámhatóság a leendő atyát rendelje ki a születendő részére gondnokul.) A bírói gyakorlat értelmében az így kirendelt gondnok a születendő utóörökösök öröklési igényét akár per útján is érvényesítheti, mert az utóörökös, az öröklés szempontjából jogképes és gondnokának képviseleti jogköre a peres eljárásra is kiterjed.

Szladits felhívja a figyelmet a gondnok bíróság előtti eljárásának egy lényeges esetére. Amennyiben az ellenféllel megegyezve bejelenteti, hogy az elsőbírósági ítélet ellen jogorvoslattal nem él, az lényegileg a felperessel peren kívül kötött egyezségnek minősül, amely csak gyámhatósági jóváhagyás esetén érvényes. Ebből következően a gyámhatóság jogosult az ügygondnoknak ezt az eljárását felülbírálni, és ha azt a születendő érdekeire sérelmesnek tartja, joga van az ügygondnokot tisztából felmenteni, és új ügygondnokot kirendelni.¹³

Szladitstól eltérően Nizsalovszky Endre az eseti gondnokság körébe sorolja a méhmagzat gondnokságának jogintézményét. Eseti gondnokságról akkor beszélhetünk, amikor bizonyos ügyek ellátására vagy valaki érdekeinek ideiglenes képviselőre a gyámhatóság rendel ki gondnokot, anélkül, hogy ezt a gondnokrendelést a bíróság gondnokságot rendelő határozata előzte volna meg. Ilyen gondnokrendelés lehetséges tehát a méhmagzat esetében, az élve születése esetére megillető jogok megóvása végett. Az ilyen gondnok működésére, felmentésére és elmozdítására – néhány eltéréssel – a gyámra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.¹⁴

IV.1. Polgári Törvénykönyv (1959. évi IV. törvény)

A méhmagzat gondnokságáról a Ptk. 10. §-a, illetve a a Ptk. hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1960. évi 11. törvényerejű rendelet (a továbbiakban Ptké.) 7. §-a ekképpen rendelkezik:

Ptk. 10. § A gyermek részére már megszületése előtt gondnokot kell kirendelni, ha ez jogainak megóvása érdekében szükséges, különösen ha a gyermek és törvényes képviselője között érdekellentét van.

Ptké. 7. § (1) Méhmagzat részére a gondnokot a gyámhatóság rendeli ki.

(2) A gondnokrendelést bármelyik szülő vagy nagyszülő, az ügyész, illetőleg az anya lakóhelye szerint illetékes községi, városi, fővárosi kerületi jegyző kérheti.

Gondnokrendelésnek hivatalból is helye van. (Módosította: 1991. évi XX. törvény 48. § (1).)

(3) A gondnok abban az ügyben, amelyben kirendelték, olyan jogkörrel jár el, mint a gyám.

A Ptk. a születendő gyermek jogainak és törvényes érdekeinek védelmét gondnokrendeléssel biztosítja. A gondnok kirendelése minden olyan esetben indokolt, ha a méhmagzat vagy a megszületendő gyermek akár vagyoni, akár családjogi viszonyok alanyává válik és a szülők a gyermek törvényes képviselőjét nem képesek megfelelően ellátni. A 10. § kiemeli, hogy a gondnok kirendelésre különösen akkor van szükség, ha érdekellentét van a születendő gyermek és a törvényes képviselője között. Az érdekellentétnek értelemszerűen a születendő gyermek és az

¹³ Szladits Károly 1940: i. m. 561-563. o.

¹⁴ Nizsalovszky Endre: *Polgári jog és családi jog*. Felsőoktatási Jegyzetellátó Vállalat, Budapest, 1957. 161-162. o.

anya között kell fennállnia olyan ügyben, ahol az anya, mint a méhmagzat képviselője a születendő gyermeke rovására vagyoni vagy egyéb nem vagyoni előnyhöz jutna. A már megszületett gyermek és anyja között fennálló érdekellentétre ez a szabály nem terjed ki.

A Ptk. 7. § (2) bekezdésének értelmében a gondnokrendelésre hivatalból, bármelyik szülő, nagyszülő, vagy az ügyész kérelme alapján kerülhet sor. A gondnokot a gyámhatóság rendeli ki. A gyámhatóság a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet szerint a méhmagzat részére az alábbi esetekben rendel gondnokot:

- a 132. § (4) bekezdésének a) pontja alapján, ha a születendő gyermek jogainak megóvása érdekében szükséges,
- a 138. § (1) bekezdése alapján, amely a Ptk. 10. §-ának tartalmával egyezően szabályozza a gondnokrendelés feltételeit,
- a 138. § (2) bekezdése alapján a gyámhatóság a gyermek családi jogállásának teljes hatályú apai elismerő nyilatkozattal történő rendezése érdekében köteles a méhmagzat részére gondnokot rendelni, ha a születendő gyermek anyja cselekvőképtelen vagy korlátozottan cselekvőképes. Cselekvőképtelen a 14. életévét be nem töltött kiskorú; akit a bíróság cselekvőképességet kizáró gondnokság alá helyezett, és enélkül is az, aki olyan állapotban van, hogy ügyei viteléhez szükséges belátási képessége teljesen hiányzik (lásd a Ptk. 15-17. §-aihoz fűzött magyarázatot). Korlátozottan cselekvőképes a 14. életévét betöltött kiskorú, feltéve, hogy nem cselekvőképtelen, továbbá az a nagykorú, akit a bíróság ilyen hatállyal gondnokság alá helyezett. Ezekben az esetekben a gondnokrendelés alapja nem az érdekellentét, hanem az a jogi tény, hogy a születendő gyermek anyja nem önjogú, tehát a gyermek érdekét nem képes megfelelően képviselni.

Adott körülmények között a nem önjogú anya és az ő törvényes képviselője között is fennállhat érdekellentét. Ebben az esetben mind a méhmagzat, mind a nem önjogú anya érdekeinek védelmét a gondnokrendeléssel kell biztosítani.

- a 138. § (3) bekezdése alapján a méhmagzat gondnokának a tevékenysége születés időpontjáig terjed.
- a 138. § (4) bekezdése értelmében a szülő törvényes képviselői jogát korlátozó rendelkezéseket a méhmagzat tekintetében is alkalmazni kell. A házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény (a továbbiakban: Csjt.) 86. § (1) bekezdésének rendelkezése szerint a szülői felügyeletet gyakorló szülő joga és kötelessége, hogy kiskorú gyermekét - a méhmagzatot - mind személyi, mind vagyoni ügyeiben képviselje. A szülő képviselői jogát korlátozó rendelkezéseket a Csjt. 86. § (2) és 87. § (1)-(2) bekezdései tartalmazzák. Eszerint a méhmagzat jogai és érdekeinek megóvása végett részére gondnokot kell rendelni:
 - a) olyan ügyekben, ahol a méhmagzatnak dologi várománya van, de a szülőt a vagyonkezelői jog nem illeti meg, illetőleg a vagyon nem tartozik kezelés alá [Csjt. 86. § (2)]. Az a szülő ugyanis, akinek nincs vagyonkezelői joga, nem képviselheti a születendő gyermekét vagyoni ügyekben. Ilyen helyzet áll elő, ha pl. a gyámhatóság a szülői felügyeletet együttesen gyakorló szülők közül a születendő gyermeket megillető hagyaték kezelésére a Csjt. 79. § (2) bekezdése alapján az egyik szülőt jelölte ki. Ilyenkor a másik szülőnek a dologi váromány körébe tartozó hagyatéki vagyont illetően nincs törvényes képviselői joga. A gyámhatósághoz beszolgáltatott (letétbe helyezett) pénz és értéktárgyak feletti rendelkezéshez (kezeléshez) pedig a gyámhivatal hozzájárulására van szükség.
 - b) azokban az ügyekben, ahol a szülő vagy házastársa, egyenes ági rokona, a szülő törvényes képviselője alatt álló más személy a méhmagzattal szemben ellenérdekű félként szerepel [Csjt. 87. § (1)].

- c) az örökbefogadással kapcsolatos nyilatkozat kivételével olyan ügyben, melynek tárgya a méhmagzat családi jogállásának (pl. apaság) megállapítása [Csjt. 87. § (1)].
- d) azokban az ügyekben, ahol a szülőtől a gyámhatóság a törvényes képviselőt jogát elvonta [Csjt. 87. § (2)].

A gondnok tevékenységét a gyermek születéséig látja el. A 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet 131. § (1) bekezdése értelmében a gondnokságra a gyámság szabályait kell alkalmazni. Adott esetben tehát nem a távollévő személy képviselőt vagy az ügyei vitelében akadályozott személy képviselőt ellátó, illetőleg az eseti gondok jogkörével jár el, hanem teljes jogkörben képviseli a születendő gyermeket megszületéséig.

A gondnokrendelés különös indokaként szolgáló érdekellentét valószínűsíthető akkor, ha a születendő gyermek, a méhmagzat olyan jogviszony alanyává válik – születésétől kezdve feltétlenül –, amelyben szülője is érdekelt, és a kettőjük közötti érdek ellentétes. Ha azonban a gondnok kirendelésének nem a lehetséges érdekellentét az alapja, hanem önmagában az a körülmény, hogy a születendő gyermek anyja kiskorú, illetőleg gondnokság alatt áll, lehetséges, hogy a megszületést követően a gondnokrendelés immár szabályos gyámrendelés formájává alakuljon át. A méhmagzat részére rendelt gondnok tevékenységi köre önmagában határidőhöz kötött: a születés időpontjáig terjed. A születést követően már emberről van szó, akinek a képviselőt vagy a törvényes képviselője látja el, illetőleg ha az érdekellentét a megszületett gyermek és a szülők között továbbra is fennáll, akkor e vonatkozásban eseti gondnok kirendelésére kerülhet sor, hogyha az anya nem önjogú, akkor pedig gyámrendelésre.”¹⁵

IV.2. Családjogi Törvény, valamint az új Ptk. Családjogi Könyve

A gyámság és a gondnokság fogalma a 20. század második felére definitíve és elnevezésében is kettévált. A gyámság egyértelműen a kiskorúakra, míg a gondnokság az ügyeik vitelére teljesen vagy korlátozottan alkalmatlan nagykorúakra vonatkozott.

A gyámság viselését a törvény állampolgári kötelezettséggé szabályozta, de meghatározta azon személyek körét, akik gyámságot nem viselhettek, illetve a gyámi tiszt elvállalása alól mentességet kérhettek. A gyám a gyámolt személy gondviselője, vagyonának kezelője és törvényes képviselője.

Mivel a magzat gondnokának jogaira és kötelezettségeire a gyámságra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni, a következőkben ezeket a szabályokat tekintjük át a Csjt. valamint az új Polgári Törvénykönyv Családjogi Könyvének tükrében.

A Csjt. megfogalmazásában a gyám a gyámsága alatt állónak gondozója, vagyonának kezelője és törvényes képviselője. Jogaira és kötelezségeire – eltérő törvényi szabályozás hiányában – a szülői felügyeletet gyakorló szülő jogaira és kötelezségeire vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni. A gyám működését a gyámhatóság felügyeli és irányítja. A gyámhatóság a gyám jogkörét korlátozhatja, intézkedéseit hivatalból vagy kérelemre meg is változtathatja. A gyámság vállalása állampolgári kötelezség, ellátásáért díjazás nem jár, azonban a gyermek megélhetését szolgáló juttatásokat (tartásdíj, gondozási díj, árvaellátás stb.) a gyám kezéhez kell folyósítani.¹⁶

Az új Ptk. Családjogi Könyvének gyámságra vonatkozó szabályait tanulmányozva változásként említhető a vagyonkezeléssel kapcsolatban a szülői-, illetve a gyámi jogkör közötti különbségtétel, valamint a gyám díjazására vonatkozó szabályozás.

Az új törvényi szabályozás a szülői felügyeleti jognak a gyermek vagyonának kezelésével kapcsolatos korlátozásait több vonatkozásban enyhítette, így megszüntette a szülőnek a gyermek

¹⁵ Gellért György (szerk.): *A Polgári Törvénykönyv magyarázata 1.* Kjk-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2001. 86-87. o.

¹⁶ 1952. évi IV. törvény, 101-104. §

pénzére és értéktárgyaira vonatkozó – nem szankciós jellegű – „beszolgáltatási” kötelezettséget. A gyámot illetően azonban ezt a korlátozást – a „beszolgáltatás” szó helyett az „átadás” szó használatával – továbbra is fenntartotta.

Mivel a gyámság viselése már nem állampolgári kötelezettség, a törvénynek gondoskodnia kell arról, hogy a gyámnak a gyámsággal kapcsolatos költségei és kiadásai megtérüljenek. (Az 1877. évi 20. törvénycikk a gyám számára háromféle juttatást: költségmegtérítést, a szolgálatok díjazását, illetve jutalmazást tett lehetővé.) A Ptk. a gyám általános díjazását nem kívánja bevezetni, a közszolgálati jogviszonyban, illetve megbízási jogviszonynak tevékenykedő gyámok díjazása az adott jogviszonynak megfelelően történik.¹⁷

V. Az új Ptk. szabályozása

Az új Ptk. legszembetűnőbb újítása a jogintézmény kapcsán az elnevezésbeli változtatás.

2013. évi V. tv.

2:3. § [A magzat gyámja]

(1) A gyámhatóság kérelemre vagy hivatalból gyámot rendel a magzat részére, ha ez a magzat jogainak megóvása érdekében szükséges.

(2) Gyám rendelését a magzat szülője, nagyszülője, az ügyész és a jegyző kérheti.

Az új szabályozás értelmében a kiskorúak részére egységesen gyámot, a nagykorúak részére gondnokot kell rendelni. Ennek megfelelően úgy került át a Ptké. rendelkezése a törvénykönyvbe, hogy a magzat jogainak megóvása érdekében szülője, nagyszülője, az ügyész és a jegyző kérheti a gyámhatóságtól gyám rendelését a magzat részére.

A jogalkotó az egyes könyvek közötti összhang és a fogalmi pontosság érdekében következetesen érvényesíteni igyekszik azt az elvet, hogy a magyar jogban a kiskorúnak gyámja, a nagykorúnak gondnoka van. Ezt a megfontolást szem előtt tartva gyám által biztosít törvényes képviselőt a méhmagzat részére, felváltva ezzel a gondnok tisztét. A változás tulajdonképpen nem érdemi, hiszen a Ptké. 7. §-ának (3) bekezdésének hatályos szövege szerint a gondnok abban az ügyben, amelyben kirendelték, eddig is olyan jogkörben járt el mint a gyám; valójában tehát az új szabályozás a tényleges jogkörhöz csupán a megfelelő elnevezést rendeli hozzá.

Az új szabályozás már nem nevesíti az érdekellentétet, mint a gyámrendelés jellegzetes indokát, helyette attól a feltételtől teszi függővé a gyámrendelést, hogy a méhmagzat jogainak megóvása érdekében szükséges legyen. A gyámhatóság törvényi keretek között szabadon dönthet arról, hogy az adott esetben veszélyben forognak-e a magzat jogai.¹⁸

VI. Bírói gyakorlat

A történeti és a hatályos szabályozás áttekintése után felmerül a kérdés, a gyakorlatban milyen esetekben kerülhet sor a gondnok kirendelésére. Mivel az esetek többségében az édesanya és a magzat közötti érdekkonfliktus az indok, lényeges megfelelően körülhatárolni a magzatot illető védendő érdekeket. Ez azért is lényeges, hiszen itt az egyik legintimebb kapcsolatba történik külső, hatósági beavatkozás.

A legismertebb és legnagyobb sajtónyilvánosságot kapó terhességmegszakítást érintő eset a Dávodi-ügy volt. A per befejezését követően némiképp konkretizálódott, hogy mely esetekben

¹⁷Gárdos Péter (szerk.): *Kézikönyv az új Polgári Törvénykönyvről*, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató kft., Budapest, 2009. 340-342. o.

¹⁸Gárdos Péter (szerk.): i. m. 93. o.

indokolt a gondnokrendelés, így a magzat „élethez való jogára” hivatkozással az már nem lehetséges.

VI.1. Dávodi per

A 13 éves dávodi kislány anyja terhességmegszakítási kérelemmel fordult a bajai városi kórházhoz. A műtetre 1998. március 2-án került volna sor. A történetekről értesülve Kormos Miklós bajai lelkész megpróbálta lebeszélni a családot az abortuszról, eredménytelenül. A lelkész ekkor az Alfa Magzat-, Csecsemő-, Gyermekek- és Családvédelmi Szövetséggel vette fel a kapcsolatot. Arra hivatkoztak, hogy a lány hosszú időn keresztül a gyerek megtartása mellett volt, ezért a szövetség a gyermekvédelmi törvény vonatkozó rendelkezése alapján úgy látta, védelemre szorul. A szövetség ekkor a bajai gyámhivatalhoz fordult. A hivatal magzatgondnokot nevezett ki, aki pert indított az abortuszkérelem érvényességének tisztázása érdekében. A méhmagzat részére kirendelt gondnok a Bajai Városi Bírósághoz benyújtott keresetében kérte annak megállapítását, hogy az alperes terhessége nem szakítható meg. A magzat élethez való jogának sérelmére hivatkozott. Letétbe helyeztek a magzat részére egy összeget, amely mint dologi váromány, elveszületése esetén illethette volna meg. Az alperes terhességmegszakítási szándéka és a felperes függő jogi helyzete között fennálló konfliktus olyan érdekellentétnek tekinthető, amely gondnok kirendelést indokolta a magzat részére.

A Bajai Városi Bíróság 1998. március 20-án hatálytalanította a kislány anyjának a terhesség megszakítása iránti kérelmét. A bíróság megállapította, hogy a méhmagzati életkorát élő felperesnek az Alkotmányban biztosított emberi élethez való jogát a végrehajtani tervezett művi abortusz sérti, ezért a kiskorú anya törvényes képviselőjének a terhesség megszakítása iránt előterjesztett kérelmet, mint jognyilatkozatot hatálytalanítja. Tehát a magzat „élethez való jogát” részesítette előnyben az anya önrendelkezési jogával szemben. Ezzel figyelmen kívül hagyva azt, hogy élethez való joga csak a már megszületett személynek van, míg a magzati életet csupán – az 1992. évi LXXIX. törvény szerint – „tisztelet és védelem” illeti meg.

A megyei bíróság azonban megváltoztatta az elsőfokú döntést, és az abortuszt hamarosan elvégezték.

Ez az eset egyedülálló volt abból a szempontból is, hogy a bajai bíróság közvetlenül az Alkotmány 54. §-ára hivatkozott és ítéletét arra alapozta, ezzel alapjogi bíráskodást végezve.

Az esetet követően így foglalt állást a kérdésben az 1998. évi 372. Bírósági Határozat: „A méhmagzat gondnoka útján sem indíthat pert anyjának a terhessége megszakítására irányuló jognyilatkozata érvénytelenségének vagy hatálytalanságának megállapítása iránt. A bíróságnak az ilyen igényt tartalmazó keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül el kell utasítania, illetőleg - az eljárás későbbi szakaszában - a pert meg kell szüntetnie.”

VII. Összegzés

Összegzésként elmondható, hogy a magzat érdekeinek védelme szempontjából elengedhetetlen a gyám-, illetve a gondnokrendelés lehetőségét biztosítani. Ezt támasztja alá az Alaptörvényben államérdekként megjelenő magzati élet védelme. Mivel a magzati élet védelme – a magzati élet védelméről szóló 1992. évi LXXIX. törvény szerint – az állapotos nőről történő gondoskodással valósítható meg, továbbá mivel a magzat nem jogképes – így jogok és kötelezettségek alanya sem lehet – nincs élethez való joga és ennek védelmére így gondnok (gyám) sem rendelhető ki a számára.

A gondnokrendelés elsődleges célja, hogy a magzati élet elveszületése esetén ne érje hátrány abból kifolyólag, hogy egyes – elsősorban vagyoni jogi – igényeket megszületése előtt nem érvényesíthet.

De iurisprudencia et iure publico

Egyetértek az új Ptk. elnevezésbeli változtatásával is, hiszen eddig is a gyám jogkörére vonatkozó szabályokat kellett a méhmagzat gondnokára alkalmazni. Továbbá az új szabályozás a fogalmi tisztázottság miatt lényegesen logikusabbnak tekinthető.

A jogintézmény gyakorlati megvalósulását illetően fontosnak tartom – az ismertetett kereteken belül – a lehető legindividuaisabb döntéshozatalt.

Felhasznált irodalom

Béli Gábor: *Magyar jogtörténet*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2000.,2009.

Gárdos Péter (szerk.): *Kézikönyv az új Polgári Törvénykönyvhöz*. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató kft., Budapest, 2009.

Gellért György (szerk.): *A Polgári Törvénykönyv magyarázata 1*. Kjk-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2001.

Mezey Barna (szerk.): *Magyar jogtörténet*. Osiris Kiadó, Budapest, 1999.

Molnár Imre – Jakab Éva: *Római jog*. SZTE, Szeged, 2008.

Nizsalovszky Endre: *Polgári jog és családi jog*. Felsőoktatási Jegyzetellátó Vállalat, Budapest, 1957.

Szladits Károly: *Magyar magánjog I., Általános rész*. Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 1939.

Szladits Károly: *Magyar magánjog II., Családi jog*. Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 1940.

Vékás Lajos: *Öröklési jog*. Eötvös József Könyvkiadó, Budapest, 2008.

*Pintér Beatrix megbízott előadó,
Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Jog- és Társadalomelméleti Tanszék*

Nemzetközi szervezetek a korrupció elleni küzdelemben

I. Alapvetés

A korrupció olyan nemzetközi fogalom, amelynek konkrét definíciója nemzetközi illetve hazai vonatkozásban a mai napig nem született. A köznyelvben számos értelemben használja a fogalmat. Számos vonatkozásban létezik, de megállapítható, hogy mindenképpen korszak-, kultúra- és tudományfüggő fogalommal állunk szemben.

A korrupció szó etimológiai vizsgálata szerint a latin *corruptio* szóból eredeztethető a szó, ami romlást, rontást jelent. Niccolò Machiavelli Polübiosztól vette át a fogalmat. Machiavelli a *corruzione* kifejezést általánosságban használja a kormányzás romlására, de ő nem vizsgálta a romlás okait.

Miközben a különböző korszakokban használták a kifejezést, addig a XIX. századra a megvesztegetés is a szó árnyalatai közé tartozott.

Ma a fogalom alatt olyan törvénybe vagy közkerölcsbe ütköző cselekedetet értünk, amely során valaki pénzért vagy más juttatásért vagy annak kilátásáért cserébe jogosulatlan előnyhöz juttat másokat.¹

Attól függően beszélhetünk politikai, közigazgatási, közszolgáltatási vagy gazdasági korrupcióról, hogy ki az előnyhöz juttató személye.

A kormányhatározat szerint korrupciónak kell tekinteni azokat a cselekményeket, amelyek során a köz érdekében való eljárással megbízott és döntéshozatali felelősséggel felruházott személy a köz érdeke helyett önös vagy részérdekeket követve, mástól jogtalan vagy etikátlan előnyt elfogadva és őt jogtalan vagy etikátlan előnyhöz juttatva jár el (passzív korrupció). Korrupciónak tekintendő továbbá, ennek fordítottja, tehát amikor valaki a köz érdekében való eljárással megbízott és döntéshozatali felelősséggel felruházott személynek jogtalan vagy etikátlan előnyt nyújtva vagy felajánlva jogtalan vagy etikátlan előnyt kér (aktív korrupció).²

A korrupció bűncselekmény, alapvetően büntetőjogi kategória. A korrupció társadalmi jelenség, ami hétköznapjainkat is átszövi. A korrupciós cselekmények megelőzésére nagyobb hangsúlyt kell fektetni, de naiv feltételezés volna azt állítani vagy gondolni, hogy végleg megszüntethetjük, úgy kiírthatjuk, hogy írmagja se maradjon. A korrupció elleni küzdelem reálisan tekintve, csak a korrupció visszaszorítására irányulhat.

A korrupció veszélyes társadalmi jelenség, amely megmértelyezi a közösségi együttélést.

A korrupció elleni küzdelem előnyös hatásai mellett a gazdasági és társadalmi költségeit is figyelembe kell venni.³ A korrupció elleni küzdelem során szem előtt kell tartani azt, hogy a korrupció kiküszöbölésére fordított költségek nem haladhatják meg a hátrányokat.

A korrupció elleni küzdelem során figyelemmel kell lenni arra is, hogy milyen eszközt választunk a harchoz. Figyelemmel kell lenni arra, hogy az eszköz és a cél szoros összhangban

¹ A korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadásáról szóló 1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozat

² Uo.

³ KLITGAARD (1991) 24. o.

legyen. Azért kell folyamatosan kontrollálni az eszközöket, mert az érdemi döntés meghozatalát befolyásoló köteleességszegés vagy a zsarolásszerű korrupciós cselekmények ellen használt eszközök nem biztos, hogy arányosak azokkal az eszközökkel, amiket a hivatalos személyek jóindulatának elnyerésére irányuló magatartásokkal szemben alkalmazni kell.

A korrupció komplex, szerteágazó jelenség, így komplex módon kell fellépni ellene. A korrupció elleni küzdelemben elsősorban az igazgatási-szervezési eszközöknek van a legnagyobb szerepe. Ez természetesen nem azt jelenti, hogy a büntetőjogi eszközöket mellőzni kell vagy végleg elfelejteni⁴. Sokkal inkább azt jelenti, hogy a büntetőjogi, közigazgatási és polgári jogi eszközöknek ki kell egészíteniük egymást és szoros kölcsönhatásban kell őket használni a pozitív eredmény elérésére és a változások beindítására.

II. A korrupció elleni küzdelem nemzetközi fórumai

A korrupció elleni küzdelem nemzetközi fórumai között különbséget tehetünk kormányközi és nem kormányközi szervezetek között. Az így létrejött szervezetek további testületeket, munkacsoportokat hoztak létre.

A kormányközi szervezetek közül a legfontosabbak az Egyesült Nemzetek Szervezete, a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet, a Financial Action Task Force, Európa Tanács, Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet, a nem kormányzati szervek közül az INTOSAI és a Transparency International a legjelentősebb.

II.1. Kormányközi szervezetek

II.1.1. Egyesült Nemzetek Szervezete

A kormányközi szervezetek legjelentősebb és legnagyobb múltra tekintő szervezete. A II. világháborút követően alapított szervezet a nemzetek közötti békét hivatott őrizni. 51 állam alapította, jelenleg 193 tagországa van. Az Egyesült Nemzetek Szervezete tevékenysége a béke védelmén túl kiterjed az emberi jogok védelmére, a diszkrimináció elleni harcra, a fenntartható fejlődés támogatására többek között.

Az ENSZ tagállamai 2003-ban Meridában tartott konferencián állapodtak meg az egyezmény aláírásában, fogadták el annak szövegét (UNCAC). Az Európai Közösség képviseletében 2005-ben írták alá a Korrupció Elleni Egyezményt. Az egyezményt Magyarország is aláírta, a 2005. évi CXXXIV. törvény hirdette ki. A Korrupció Elleni Egyezmény célja⁵:

- ösztönözze és erősítse azokat az intézkedéseket, amelyek a korrupció hatékonyabb és hatásosabb megelőzésére és leküzdésére irányulnak;
- ösztönözze, könnyítse meg és támogassa a nemzetközi együttműködést és technikai segítségnyújtást;
- mozdítsa elő a közügyek és köztulajdon tisztességes, számon kérhető és megfelelő kezelését.

Az egyezmény homlokterében a korrupció megelőzése, kivizsgálása és üldözése; a bűncselekményből származó jövedelmek befagyasztása, lefoglalása, elkobzása és visszaszolgáltatása áll⁶.

Az egyezmény meghatározza a bűncselekmények körét, amiket korrupciós cselekménynek minősít. Olyan cselekményeket is besorol a korrupció fogalmába, amelyek eddig nem voltak

⁴ MÁRKI (2001) 37-38., 38. o.

⁵ http://europa.eu/legislation_summaries/fight_against_fraud/fight_against_corruption/133300_hu.htm 2014. 02. 13.

⁶ http://europa.eu/legislation_summaries/fight_against_fraud/fight_against_corruption/133300_hu.htm 2014. 02. 13.

bűncselekmények. Az egyezmény javaslata szerint bűncselekménynek kellene tekinteni a pénzmosást, a lopott tulajdon kezelését, az igazságszolgáltatás hátráltatását és a sikkasztásban és korrupcióban való részvételt és ezek kísérletét⁷.

A nemzetközi együttműködés területén vállalják az aláíró felek, hogy minden szinten és területen segítik egymást. Az egyezmény igyekszik minden segítségnyújtási területet átfogni.

Az egyezmény foglalkozik a vagyon visszajuttatásával. Az egyezmény külön tesz ajánlást a pénzügyi szervezetek számára és külön fogalmazza meg a vagyon visszaszerzése érdekében teendő intézkedéseket, lefedve az egész folyamatot.

Az Európai Tanács 2005/212/IB számú Kerethatározata (2005. február 24.) a bűncselekményből származó jövedelmek, vagyon és az elkövetéshez használt eszközök elkobzásáról⁸

A kerethatározat nemcsak kifejezetten a pénzmosás vonatkozásában született, hanem minden, bűncselekményből származó vagyonnal kapcsolatos elkobzásról. Ez az uniós jogszabály rendelkezik először a vagyonfelderítésről és vagyon-visszaszerzésről, amely többek között a pénzmosáshoz is kötődhet.

A 2 cikkben meghatározott elkobzás értelmében a tagállamok megteszik a szükséges lépéseket annak érdekében, hogy képesek legyenek – akár egészben akár részben – az egy évet meghaladó szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmények elkövetési eszközeinek, illetőleg a bűncselekményekből származó jövedelmeknek, vagy az ilyen jövedelmekkel megegyező értékű vagyonnak az elkobzására.

Koncentráltan a kiterjesztett elkobzási hatáskör kereteiben a 3. cikk szerint a tagállamok elfogadják a legalább ahhoz szükséges intézkedéseket, hogy képesek legyenek az olyan bűncselekmény miatt elítélt személy tulajdonában álló vagyon akár egészben, akár részben való elkobzására, melynek elkövetése az Európai Unió tagállamaiban a pénzmosásról, valamint a bűncselekményhez felhasznált eszközök és az abból származó vagyonok azonosításáról, felkutatásáról, zárolásáról, lefoglalásáról és elkobzásáról szóló, 2001. június 26-i 2001/500/IB tanácsi kerethatározat hatálya alá tartozik, feltéve, hogy a bűncselekmény a pénzmosástól eltérő, más bűncselekmények tekintetében maximálisan legalább öt évtől tíz évig terjedő börtönbüntetéssel büntetendő, a pénzmosás tekintetében maximálisan legalább négy évig terjedő börtönbüntetéssel büntetendő, és a bűncselekmény természetéből adódóan anyagi haszonszerzésre alkalmas.

Az egyezmény előírja, hogy a részes tagállamok oktatóprogramokat indítsanak. Az egyezmény nagy hangsúlyt fektet a képzésekre. Az egyezmény előírja továbbá, hogy a tagállamok az információ cseréje és áramlása során maximálisan együttműködjenek.

II.1.2. Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD)

Az eredetileg 1948-ben létrejött szervezet (The Organisation for European Economic Cooperation) a Marshall-terv végrehajtásával a II. világháború utáni újjáépítést célozta⁹. Az eredetileg a tizennyolc európai országot tömörítő szervezet az Amerikai Egyesült Államok és Kanada csatlakozásával mára 34 tagállamot magába foglaló szervezetté vált. Az OECD tagjai: Ausztrália, Ausztria, Belgium, Kanada, Chile, Csehország, Dánia, Észtország, Finnország, Franciaország, Németország, Görögország, Magyarország, Izland, Írország, Olaszország, Izrael, Japán, Dél-Korea, Luxemburg, Hollandia, Mexikó, Új-Zéland, Norvégia, Lengyelország, Portugália, Szlovákia, Szlovénia, Spanyolország, Svédország, Svájc, Törökország, Egyesült

⁷ http://europa.eu/legislation_summaries/fight_against_fraud/fight_against_corruption/l33300_hu.htm 2014. 02. 13.

⁸ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:068:0049:0051:HU:PDF>

⁹ <http://www.oecd.org/about/history> 2014. 02. 17.

De iurisprudencia et iure publico

Királyság, Amerikai Egyesült Államok. Együttműködő államok: Brazília, Kína, India, Indonézia, Dél-Afrika.

Az OECD segítséget nyújt a gazdasági növekedés, az életszínvonal emelése valamint a pénzügyi stabilitás területén¹⁰.

Az OECD társadalmi és gazdasági kérdésekkel is foglalkozik. A külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni küzdelemről szóló egyezményt 1997-ben fogadták el. Az egyezmény születésének egyik oka az volt, hogy a részes államok felismerték, hogy a korrupció nem csak az országhatárokon belül fennálló probléma. Az OECD tagállamai, valamint Argentína, Brazília, Bulgária, Chile és Szlovákia által Párizsban, 1997. november 21-én elfogadott - a külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni küzdelemről szóló - Egyezmény kihirdetéséről Magyarország a 2000. évi XXXVII. törvénnyel iktatta be az egyezményt.

Az egyezmény homlokerében az aktív megvesztegetés áll. A korrupciós ügylet során bármilyen előny átadását, a nyújtásra való ajánlatot vagy ígéretet már bűncselekménynek tekint az egyezmény. Az egyezmény szerint megvalósul a korrupciós bűncselekmény akkor is, ha a korrupciós ügylet nem éri el a célját.

Az OECD és az ENSZ egyezmény is kiemelkedő hangsúlyt fektet a korrupciós bűncselekmény során szerzett vagyon visszaszerzésére.

Az egyezmény kiemelten kezeli a számviteli technikák szankcionálását, amelyek a korrupciós bűncselekményből származó javak eltitkolására és elfedésére irányulnak.

II.1.3. Financial Action Task Force –Nemzetközi Pénzügyi Akciócsoport

1989. júliusában Párizsban a hét vezető gazdasági hatalom (G7) – az EK Bizottsága elnökének részvételével – éves, hagyományra vált csúcstalálkozóján egyhangú határozatot hozott, egy kifejezetten a pénzmosás elleni küzdelem céljából létrehozandó nemzetközi szervezet, a Financial Action Task Force on Money Laundering (Pénzügyi Akció Csoport, FATF/GAFI) felállításáról, melynek elsődleges feladata az egyes országokban kimunkált nemzeti programok összehangolása, a hatóságok közötti kapcsolatok erősítése, valamint a Baseli Nyilatkozat és a Bécsi Konvenció alapelveinek gyakorlati megvalósítása.¹¹

Később csatlakozott a szervezethez az OECD több tagországa, az Arab-öböl menti országok¹² és egyes távol-keleti országok illetve az EU tagállamai is. Az Akciócsoport megelőző intézkedésekkel kívánja a bankok és a pénzintézetek pénzmosásra történő felhasználását megakadályozni, továbbá kölcsönös információ cserét és együttműködést biztosít a tagok között¹³. A kormányközi szervezet titkárságának székhelye Párizsban egybeesik az OECD központi irodájával.

Az FATF¹⁴ kizárólagos feladata a pénzmosás elleni küzdelem, amely érdekében egy 40 pontból álló ajánlást fogalmazott meg 1990-ben. Az Ajánlások, melyek azóta többször is módosításra kerültek a mai napig a pénzmosás elleni fellépés legfontosabb alapelveit rögzítik¹⁵. Az Ajánlás a következő témakörökre vonatkozik: a nemzetközi jogrendszerek továbbfejlesztése, a bankrendszer szerepének erősítése valamint a nemzetközi együttműködés továbbfejlesztése.

Az Ajánlások sikeres teljesítésének a következők a feltételei:

¹⁰ <http://www.oecd.org/about/> 2014. 02. 17.

¹¹ Lásd: http://www.fatf-gafi.org/pages/0,3417,en_32250379_32236836_1_1_1_1_1,00.html

¹² Siti Faridah Abdul Jabbar: *Money laundering laws and principles of Sharia: dancing to the same beat?*, Journal of Money Laundering Control, J.M.L.C. 2011, 14(3), 198

¹³ Umut Turksen - Ismail Ufuk Misirlioglu - Osman Yukselturk: *Anti-money laundering law of Turkey and the EU: an example of convergence?*, Journal of Money Laundering Control 2011, 279.

¹⁴ Siti Faridah Abdul Jabbar: *Money laundering laws and principles of Sharia: dancing to the same beat?*, Journal of Money Laundering Control, 200.

¹⁵ Victoria Paz: *Mercosur: Bill on Money Laundering: FATF requirements*, International Trade Law & Regulation 2010, 12.

De iurisprudentia et iure publico

- a Bécsi Egyezmény ratifikálása,
- hatékony törvények a pénzmosás ellen, amelyek a lehetőséghez képest ne korlátozódjanak a kábítószer-bűncselekményekre,
- széleskörű nyomozati jogosultságok az elrendelő elkobzás érdekében,
- a banki alkalmazottak bejelentési kötelezettségét a bűnüldözési hatóságoknak illetve a „know-your-customer” elv érvényesítését (banki ügyfelek azonosítása),
- a nemzetközi együttműködés biztosítása érdekében két- vagy többoldalú szerződések létrehozatala.

1990 és 1996 között számos változás és értelmező megjegyzés született, amelyek azt szolgálták, hogy az ajánlásokra minél több iránymutatás vonatkozzon. Az ajánlásokat több mint 130 ország írta alá és nemzetközi szabványként használja. 2001. szeptember 11-i az Amerikai Egyesült Államokat ért terrortámadás a világot alapjaiban rázta meg, így az FATF a már meglévő 40 ajánlás mellé még 9 speciális ajánlást alkotott, amely külön a terrorizmus finanszírozásával foglalkozik.

A nemzetközi szervezeteknek így az FATF-nek is szembe kellett nézni egy új veszéllyel, amely arra sarkallta a tagállamokat, hogy válaszreakcióként vizsgálják felül ajánlásaikat és minél előbb aktualizálják azokat¹⁶. A válasz nem váratott magára túl sokat, 2002. május 30-án elfogadták a Konzultációs Dokumentumot, amely tartalmazta a változtatások anyagait. A változtatások során nem szabályoztak le mindent, hiszen a tagállamok más-más jogrendszer alapján működnek. Az országok saját kötelessége, hogy a lehetőségekhez mérten valósítsák meg az ajánlásokat.

Amennyiben a tagországok nem megfelelő mértékben módosítottak illetve jártak el az Ajánlások bevezetésében úgy feketelistára kerültek. A párizsi szervezet 2000-ben kezdte meg a nemzetközi pénzmosási feketelista rendszeres összeállítását, melynek során tagországainak szakértői 25 olyan jogszabályi és gyakorlati hiányosságokat, problémákat rögzítettek, amelyek közül többnek az észlelése esetén valamely államot a pénzmosás elleni nemzetközi küzdelemben „nem együttműködőnek” (NCCT- Non-Cooperative Countries and Territories, Nem Együttműködő Országok és Területek) vagy jobb esetben „részlegesen nem együttműködőnek” bélyegeznek. Az ilyen minősítés felhatalmazza az FATF-tagokat, hogy szankciókat helyezzenek kilátásba a listára tett országok számára. Ilyen szankció lehet a listára tett országban számlát fenntartó állampolgárokkal, vállalkozásokkal szemben például, hogy szigorú ügyfél-azonosítási kötelezettséget írjanak elő a pénzintézetek számára vagy a velük való tranzakciókat különleges feltételekhez kössék, végső soron akár meg is tiltsák. A 2001-es listára Magyarország is fel került 2002 júniusáig.

Az FATF által kiadott 40 Ajánlás, a hozzá kapcsolódó Értelmező Megjegyzések, illetve a 9 Különleges Ajánlás és a 25 NCCT-kritérium, valamint a Felülvizsgálat alkotja együttesen az ún. FATF Szabályzatot, melynek célja egy mindenre kiterjedő és egységes intézkedés rendszer és az ún. legjobb gyakorlatok¹⁷ nyújtása a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozásának megelőzésére.

II.1.4. Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ/OSCE)

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet a legnagyobb regionális biztonsági szervezet a világon, mintegy 57 tagállamot tömörít magába. A szervezet létrejöttét az ENSZ alapokmány VII. fejezet rögzíti.

A szervezet fő feladatai: a korai előrejelzés, a konfliktusok megelőzése, a válságkezelés, a válságok megoldását követő rehabilitáció és a biztonság és stabilitás megőrzése.

A szervezet a biztonság minden területével foglalkozik.

A szervezet tagjai 2012-ben Dublinban elfogadták a „Declaration on Strengthening Good Governance and Combating Corruption, Money-Laundering and The Financing Terrorism”

¹⁶ Victoria Paz: *Mercosur: Bill on Money Laundering: FATF requirements*, International Trade Law & Regulation 2010, 12.

¹⁷ http://www.fatf-gafi.org/findDocument/0,3770,en_32250379_32235720_1_43383774_1_1_1,00.html

okmányt. A részes tagállamok elkötelezik magukat a korrupció és a pénzmosás elleni küzdelem érdekében, ezért rendszeresen mérik a civil társadalom részvételével az antikorrupciós kötelezettségek végrehajtását.

Az EBESZ független jogintézmények felállítását tartja szükségesnek. Az EBESZ szerint védelmet kell biztosítani azoknak a személyeknek és hozzátartozóiknak, akik az információt szolgáltatják a korrupció gyanús eseteiről. Az angol nyelvben whistleblowersnek nevezik ezeket a személyeket. A kormányoknak együtt kell működni a civil szférával.

II.1.5. Európa Tanács (Council of Europe)

Az Európa Tanács 1949-ben jött létre. Az Európa Tanácsot 10 állam hozta létre, ma 47 ország a tagja. Székhelye Strasbourg. 2009. óta főtitkára Thorbjørn Jagland. A Tanács sokoldalú társadalmi tevékenységet folytat: emberi jogok, média, jogi együttműködés, társadalmi kohézió, egészségügy, oktatás, kultúra, kulturális örökség, sport, ifjúság, helyi demokrácia, határokon átívelő együttműködés, környezetvédelem és regionális tervezés¹⁸. A Tanács munkájával a korrupció elleni küzdelem mellett a nők és gyermekek elleni erőszak, a szervezett bűnözés és a terrorizmus ellen küzd. Az Európa Tanács kormányközi szervezet, amelynek fő célkitűzései:

- az emberi jogok, a pluralista demokrácia és a jogállamiság védelme;
- az európai kulturális identitás tudatosítása és fejlesztésének előmozdítása;
- az európai társadalommal szemben álló kihívásokra történő közös megoldás keresése, mint a terrorizmus, a szervezett bűnözés és a korrupció, a számítógépes bűnözés
- az európai demokratikus stabilitás megszilárdítása a politikai, törvényhozási és alkotmányos reformok révén¹⁹.

A korrupció elleni harc érdekében 1999-ben az Európa Tanács létrehozta a Korrupció Elleni Államok Csoportját. A Csoport rövidített elnevezése – GRECO – az angol nyelvű rövidítésből származik (The Group of States against corruption).

A csoportnak 47 tagja van, köztük Magyarország²⁰. A GRECO tevékenysége a korrupció elleni küzdelem a tagok általi kötelezettségvállalások alapján. A GRECO országlátogatásokkal végzi munkáját, így alakítja ki véleményét az adott ország korrupció elleni intézkedéseiről. A GRECO plenáris ülése megvitatja az adott országról készített jelentést és dönt a jelentésről. A jelentésről készült döntésben ajánlásokat is megfogalmazhat. Az ajánlások a vizsgált tagállam jogalkotásának és gyakorlatának fejlesztését célozzák. A tagállam a rendelkezésére álló határidőn belül jelentést készít az ajánlásokkal kapcsolatos intézkedéseiről. Ha a tagállam megfelelően hajtja végre az ajánlásban foglaltakat, akkor az ajánlás végrehajtását a GRECO elfogadja, ha nem megfelelő a végrehajtás, akkor részben vagy egészben elutasítja.

A GRECO munkája értékelési körökből áll, amelyek egy előre meghatározott témára vonatkoznak. Az első értékelési körében 2000. és 2002. között a korrupció elleni küzdelemben résztvevő nemzeti szervek függetlenségét és a rendelkezésre álló eszközöket vizsgálta.

A GRECO második értékelési körében 2002. és 2006. között a korrupció azonosításának és a közigazgatási korrupció megelőzését és felfedését, valamint a jogi személyek korrupció felhasználását vizsgálták. A második értékelési körből készült értékelésre Magyarország több kérdésre adott választ. Ilyen témakör a korrupció elleni képzések szervezése.

A harmadik értékelési kör 2007 januárjában indult és a pártfinanszírozás és a Korrupcióról szóló büntetőjogi egyezmény rendelkezései álltak a középpontban.

¹⁸ <http://www.europatanacs.hu/index.php?workspace=pages&id=40&langId=1#2> 2014. 02. 22.

¹⁹ <http://www.europatanacs.hu/index.php?workspace=pages&id=40&langId=1#2> 2014. 02. 22.

²⁰ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp 2014. 02. 22.

A negyedik értékelési kör 2012 januárjában indult. A büntetőjogi egyezmény rendelkezéseinek átültetése valamint a korrupció megelőzés érdekében tett intézkedések célkeresztjében a parlament tagjainak, a bírák és az ügyészek jogállásának felülvizsgálata található.

II.2. Nem kormányzati nemzetközi szervezetek

II.2.1. Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezete (INTOSAI – International Organization of Supreme Audit Institutions)

Az INTOSAI az ENSZ vagy annak szakosított szervezetei tagállamainak számvevőszékeit tömöríti. Az INTOSAI-t 1953-ban Havannában alapították. Eredetileg az INTOSAI 34 tagállammal alakult, ma több mint 180 tagja van.

Az INTOSAI 1990-es évektől foglalkozik a korrupció témakörével.

A Kongresszus, mely az INTOSAI legfőbb döntéshozó szerve, Montevideóban, egy 12 pontos cselekvési programot fogadtak el. 2001-ben Szöulban vállalták egy tanulmány elkészítését, amelyben a montevideói ajánlásokat értékelik. Egy kérdőívet is tartalmazott a tanulmány, amelyet minden tagállamnak megküldtek. A kérdőív alkalmas volt az ajánlások megvalósulásának mérésére.

A 2004-es kongresszust Budapesten tartotta az INTOSAI. A korábbi felmérés eredményeit ismertették. Az eredmények szerint a tagállamok az ajánlásokat komolyan magukévá tették és a számvevőszékek az értékelés fontosságát is elismerték. Megállapították továbbá, hogy az ajánlások a korrupció elleni küzdelemben alapvető fontossággal és jelentőséggel viseltetnek. A kongresszus megállapította, hogy hosszabb időn át kell tanulmányozni az ajánlások hatásait, hogy átfogó elemzést készíthessenek. A munka a számvevőszéki tapasztalatok cseréjének növekedése és a személyzetpolitika mentén folytatódott tovább. Az ajánlás szerint olyan személyzeti politikát kell folytatni, mely szerint a közsférában becsületes és szakmailag hozzáértő alkalmazottakra van szükség, akiket a kiválasztással, megtartással és motiválással lehet biztosítani.

2007-ben Mexikóban a korábbi két ajánlás mentén a pénzmosás elleni munkacsoport tevékenységét kibővítették a korrupció elleni küzdelemmel. A pénzmosás és a korrupció kéz a kézben járó cselekmények. A stratégiák kidolgozása során ezt a tényt fokozottan kell figyelembe venni.

A Nemzetközi Pénzmosás és a Korrupció Elleni Küzdelemmel Foglalkozó Munkacsoport céljai: elő kell segíteni a nemzetközi együttműködést a pénzmosás elleni küzdelemben a számvevőszékek és más nemzetközi szervezetekkel. A politikákat és a stratégiákat meg kell határozni és megosztani a bűncselekmények elleni hatékonyabb küzdelemért a számvevőszékek joghatóságán belül. A számvevőszékeknek a pénzmosás elleni jog kereteken belül meg kell határozni és kidolgozni a stratégiákat és tevékenységeket.

II.2.2. Transparency International

A 1990-es évek elején még érinthetetlen téma volt a korrupció, nem volt egyetemes egyezmény a korrupció területén és a korrupció egyetemes mérhetősége sem létezett. 1993-ban hozták létre Berlinben a Transparency International titkárságát.²¹ 1996-ban alapították a Transparency International magyarországi tagozatát. A szervezet célja a korrupció természetének és okainak kutatásával korrupció elleni ajánlásokat fogalmazzon meg mind jogi, mind közgazdasági szinten.

A szervezet jelenleg több mint 100 országban van jelen.²² A Transparency International az adott ország kormányzatával, üzleti és civil szférájával együttműködve fejti ki tevékenységét.

²¹ <http://www.transparency.org/whoweare/history> 2014. 02. 23.

²² <http://www.transparency.org/whoweare/organisation> 2014. 02. 23.

A Transparency International számos olyan területtel foglalkozik, amelyek a korrupcióval érintettek lehetnek, így például a kormányzás, a szegénység és fejlődés összefüggéseivel, a sport vagy az olaj és földgáz kitermeléssel.

A Transparency International kiemelten kezeli a whistleblower kérdést, továbbá a korrupció megítéléséről folytat kutatásokat az egyes országok állampolgárainak bevonásával. A Nemzeti Integritás Rendszer kutatással értékeli az egyes országok szektorainak és intézményrendszerének teljesítményét és korrupciós kockázatait. Erre a kutatásra hazánkban is több alkalommal került már sor.

A korrupciós mutatók mellett a Transparency International közzéteszi a Globális Korrupciós Jelentését.

A Transparency International a korrupció mérésére mutatókat alakított kialakított ki.

A legismertebb mutató a Korrupció Érzékelési Index (CPI). A mutató a közhivatalnokok és politikusok körében érzékelt mérték szerint rangsorolja az országokat. A Korrupció Érzékelési Index elkészítése során 13 vizsgálatot használnak fel szakértők és üzletemberek bevonásával. A kérdések alapján mérik a közszféra korrupciós fertőzöttségét. Az Indexen akkor szerepelhet egy ország, ha legalább három háttérfelmérés eredménye a Transparency International rendelkezésére áll.

A Transparency International korrupciós Érzékelési Index adataiból megállapítható, hogy 1995. óta hullámozó statisztikai érték 2011-re közelíti meg az 1994-es kiindulási pontot.

A tapasztalatok alapján megállapítható az is, hogy hatékony, határozott korrupcióellenes fellépéssel rövid időn belül eredmény érhető el.

A Transparency International legutóbb 2013. év végén végezte el az értékelését az adott évre vonatkozóan. A vizsgálatot 177 országra vonatkozóan végezték el. Az értékelési skála nullától százig terjed, ahol a nulla a legkorruptabb, míg a száz a nagyon tisztának²³ érzékelt ország jelölőszáma. A jelölőszám alapján a Transparency International saját módszertannal számolja ki az adott ország CPI-t.²⁴

Magyarország 54 pontos CPI-jével a 47. lett a Transparency International számítása szerint.

A Globális Korrupciós Barométer (Global Corruption Barometer) egy egész világra kiterjedő közvéleménykutatás. A Globális Korrupciós Barométer az állampolgárok korrupcióval kapcsolatos tapasztalatainak figyelembevételével készül.²⁵

A Vesztegetési Index (Bribe Payers Index) a megvesztegetésre vonatkozik. Az Index a világ 28 legnagyobb nemzetgazdaságának rangsora a tekintetben, hogy vállalataik külföldi üzleti tevékenysége során mennyire hajlandóak a megvesztegetésre. Az országokat egy skálán mérik (1-től 5-ig terjed). Az értékek közül a legalacsonyabb jelenti azt, hogy mondhatni soha nem ad az adott cég korrupciós előnyt. A legmagasabb érték azt jelenti, hogy szinte mindig ad korrupciós előnyt. 2008-ban és 2011-ben készült felmérés, a legutóbbi eredmények alapján Oroszország, Kína és Mexikó üzleti kultúrájában szokás a megvesztegetés. Ezen az Indexen Magyarország nem szerepel.

III. Európai Unió és Magyarország

Az Európai Unió Bizottsága 2014. február 3-án közzétette az első európai korrupcióellenes jelentést. A jelentés szerint Európa számára továbbra is az egyik legnagyobb kihívás a korrupció kezelése. Egyetlen tagállam gazdasága sem mentes a korrupciótól, amivel éves szinten 120 milliárd euró kárt okoz az unió gazdaságának.²⁶ A korábbi évek erőfeszítésein túl további

²³ http://www.transparency.hu/CPI2013?bind_info=page&bind_id=555 2014. 02. 23.

²⁴ http://www.transparency.hu/CPI2013?bind_info=page&bind_id=555 2014. 02. 23.

²⁵ http://www.transparency.hu/GCB2013?bind_info=index&bind_id=0 2014. 02. 23.

²⁶ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-86_hu.htm 2014. 02. 23.

De iurisprudentia et iure publico

feladatok várnak a tagállamokra. Az egyes tagállamok között különbségek vannak a már megtett intézkedések terén, de a Bizottság egyetért abban, hogy a korrupció elleni küzdelmet tovább kell folytatni.

„A korrupció aláássa a polgárok demokratikus intézményekbe és jogállamiságba vetett bizalmát, kárt okoz az európai gazdaságnak és fontos adóbevételektől fosztja meg az államokat.” – jelentette ki Cecilia Malmström az Európai Unió belügyekért felelős biztosa a dokumentum közlése kapcsán.²⁷ A biztos hangsúlyozza, hogy az eddigi erőfeszítések nem voltak hiábavalóak, de továbbra is tenni kell a korrupció visszaszorítása érdekében.

A jelentés tartalmazza az uniós trendeket a korrupció vonatkozásában. A jelentés a kontrollmechanizmusokra, a vádeljárás és büntetések, a politikai elszámoltathatóságra és a kockázati területek meghatározására fektet különös hangsúlyt.²⁸

A kontrollmechanizmusok közül a legfontosabb a megelőző politikák folytatása, mint az etikai szabályok alkalmazása, a tudatosság növelése, közérdekű információkhoz való hozzáférés. A külső és belső kontroll tekintetében a jelentés leszögezi, hogy több tagállam vonatkozásában gyenge és koordinálatlan a belső ellenőrzés. Az összeférhetlenség tekintetében a jelentés szerint az összeférhetlenségi nyilatkozatok ellenőrzési mechanizmusa nem kielégítő, az alkalmazható szankciók gyengék és sok esetben el is maradnak.

A vádeljárás tekintetében megállapítja a jelentés, hogy az Unió, az ENSZ és az Európa Tanács által megfogalmazottaknak megfelelnek a tagállamok büntetőjogi korrupciós szabályai, ugyanakkor a magánszféra vonatkozásában elfogadott 2003/568/IB kerethatározat átültetésének minősége megkérdőjelezhető. A jelentés egyik fontos része, hogy megállapítja, hogy a tagállami tevékenységek hatékonysága eltérő, továbbá hiányoznak a statisztikák, ami megkönnyítené a tagállamok közötti összehasonlítást.

A politikai dimenzió tekintetében a jelentés a politikai elszámoltathatóságot és a pártfinanszírozást említi. A feddhetetlenség tekintetében nem elég szigorúak a magatartási kódexek vagy sok esetben ezek teljesen hiányoznak. A pártfinanszírozás tekintetében jelentős hiányok tapasztalhatók, mint a jogellenes pártfinanszírozás büntetése.

Kockázati területként a jelentés elsősorban a közigazgatást említi, továbbá a városfejlesztési, építésügyi és egészségügyi ágazatokat, mint kiemelt kockázatot jelentő ágazatokat. Összességében a jelentés megállapítja, hogy csak néhány tagállamban jelent a kisszerű korrupció kockázatot.

A jelentés Magyarországról szóló fejezetében megállapítja, hogy integritás és megelőzés-orientált állásponton van.²⁹ A magyar kormány 2012-ben egy két éves korrupció-megelőzési programot fogadott el, amelyben kiemelt helyet foglalnak el az integritással kapcsolatos intézkedések.³⁰ A program leszögezi, hogy a korrupció ellen érdemi intézkedéseket kell hozni. A személyi felelősséget folyamatosan azonosíthatóvá kell tenni. Érdemi hatásvizsgálatra van szükség a döntések ésszerűsége és következményei felmérése érdekében.³¹

A kormányhatározat megfogalmazza azokat az alapelveket, amelyek mentén a korrupció elleni küzdelmet elő kívánja mozdítani. Az alapelvek a következők: 1. Hitelesség, társadalmi bizalom kiépítése, 2. Fokozatos, az egyes intézkedések érvényesüléséhez szükséges időre alapozott bevezetés, 3. Elsődlegesen közigazgatási és egyes közszolgáltatási korrupció ellen lép fel, s csak másodlagosan hat a gazdasági korrupció leküzdésére, 4. Partnerek bevonása, 5. A megelőzésben a szervezeti működés átalakítása és a szemléletformálás kerül a középpontba, 6. A múltbéli korrupcióért való számonkérés.

²⁷ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-86_hu.htm 2014. 02. 23.

²⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-86_hu.htm 2014. 02. 23.

²⁹ <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/> 2014. 02. 24.

³⁰ <http://www.kormany.hu/hu/kozigazgatasi-es-igazsagugyi-miniszterium/parlamenti-allamtitkarsag/hirek/atfogo-korrupcioellenes-program-indul> 2014. 02. 24.

³¹ A Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programja 2012-2014.16. o.

*Baksa Eszter PhD-hallgató,
Pécsi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar
Interdiszciplináris Doktori Iskola Politikatudományi Program*

A differenciált integráció értelmezési lehetőségei, gyakorlati megvalósulásai

ÁGH Attila, KAISER Tamás, KOLLER Boglárka (Szerk.): *Többemeletes vagy többsebességű? A differenciált integráció változatos formái az EU-ban*. Blue Ribbon Research Centre, Zsigmond Király Főiskola, Budapest 2013. (261 oldal)

A könyv a Blue Ribbon Research Centre gondozásában jelent meg 2013-ban. A tanulmánykötet a Together for Europe 18. kötete, korábban kizárólag angol nyelvű köteteket készítettek a szerzők, azonban a kevés magyar nyelven elérhető szakirodalom miatt most úgy döntöttek, hogy a „differenciált integráció” témakörét magyar nyelv is elérhetővé teszik a téma iránt érdeklődők számára.

A kötet nagyon jól átgondolt struktúrával rendelkezik: első részében a differenciált integráció értelmezéséről, elméleti háttéréről kaphatunk képet. A második részben a differenciált integráció szakpolitikai hatásait ismerhetjük meg. A harmadik részben az európai területi együttműködés differenciált formáiról olvashatunk tanulmányokat, míg a negyedik részben gyakorlati példákat láthatunk a területi együttműködésről. A tanulmánykötetet egyik kiemelkedő része a szerzők rövid bemutatás a kötet végén, amely által megismerhetjük kutatási területüket, a témához való kapcsolódásukat – érdemes az adott tanulmány elolvasása előtt megismerni a szerzőt.

Az olvasás során feltűnt, hogy minden fogalom mellé zárójelben megjegyezték a szerzők a fogalom angol nevét is, mivel gyakran a magyar fordítás a különböző könyvekben eltérő, így azonban egyértelműen és könnyen beazonosítható, sőt a későbbi kutatást segítve könnyen utánakereshető az adott fogalom, ami nagyon pozitív ebben a kötetben. Szinte minden tanulmány – ahogy azt látni fogjuk – egyetért abban, hogy a strukturális válság fogalma nem jelent egyértelműen negatív fogalmat, csupán egy eszköz ahhoz, hogy az integráció megvalósuljon, annak kimenetele azonban még nem ismert, hiszen a fejlődés elindulhat a többemeletes vagy többsebességű integráció irányába is, ahogy azt a cím is sugallja.

„A differenciált integráció koncepciója és tipológiája” című részben három szerző tanulmányát (Koller Boglárka, Ágh Attila, Lévai Imre) ismerhetjük meg, akik az elméleti háttérrel írnak a téma nemzetközi szakirodalmát feldolgozva. Szinte mindannyian egyetértenek abban, hogy többféle terminológiai megközelítés lehetséges a differenciált integráció fogalmával kapcsolatban. A legtöbbet említett szerzők: Alexander C. Stubb, Kenneth Dyson, Angelos Sepos, Alkuin Kölliker, Jan-Emmanuel De Neve, Andrew Moravcsik. A tanulmánykötetben publikáló szerzők azonban egy dologban egyetértenek: a differenciált integráció az Európai Unió fejlődésének egyik mozgatórugója, ettől alakul folyamatosan a struktúra és ez viszi előre, még akkor is, ha gyakran ezt válságként éljük meg (ezt Ágh Attila „kreatív válságként” aposztrofálja).

Többször visszatérnek a szerzők a differenciált integrációhoz tartozó fogalmakra, így azokat érdemes kiemelni ebben az összefoglalóban is. A „többsebességű integráció” esetében a hangsúly a kohézió és konvergencián van, a kezdeményezők szorosán együttműködnek, a többi

De iurisprudentia et iure publico

tagállam pedig idővel követi őket. A „változó geometriájú integráció” a térképre vetítve mutatja be a tágas intézményes tereket, ilyen a Schengeni Térség vagy az euró övezet. Az „à la carte” integráció kisebb-nagyobb közpolitikai területeken valósul meg, melyek közül a tagállamok szabadon válogathatnak, a közös szándék a konvergenciára épül. Itt a szorosabb együttműködés elérésre a cél, nyitott mozgásteret hagyva a csatlakozók és nem csatlakozók számára. (Koller pp. 24-25., Ágh p. 48.)

Lévai Imre tanulmányában sok szerzőt felsorakoztatva mutatja be az „európai regionális kormányzás evolúcióját”, a kötetben az egyetlen olyan tanulmányban, mely élesebb kritikát fogalmaz meg a differenciált integrációval szemben. Tanulmányának végén azonban ő is arra a következtetésre jut, mint a többi szerző is, hogy a differenciált integráció szükséges ahhoz, hogy az Európai Unió minden geopolitikai helyzetben életképes maradjon. Erről így ír: „Minden regionális integrációs fejlődésben benne rejlik a differenciálódás lehetősége és kényszerűsége. Valamennyi komplex, adaptív önszervező rendszer, így az európai integráció rendszere is emergens és autogenetikus jelenségeket, illetve folyamatokat produkál. Ha nem így lenne, akkor az önbhelyreállító vagy önszabályozó mechanizmusok csupán tradicionális birodalomépítésre és fenntartásra, végül összeomlásra, valóban dezintegrációra kárthatnának a tőkefelhalmozás modern globális rendszerében alkalmazkodni és megújulni, azaz differenciálódni képtelen regionális alrendszereket.” (Lévai p. 94.)

A könyv második fejezetében a differenciált integráció hatását ismerhetjük meg a szakpolitikákra. Ebben a fejezetben mindössze egy tanulmány kapott helyet, amely nagyon jól bemutatja a differenciált integráció gyakorlati megvalósulását, de érdemes lett volna más szakpolitikákat is elemezni, hiszen akár az oktatáspolitikai és foglalkoztatáspolitikai is vizsgálható a differenciált integráció szemüvegén keresztül. Vasali Zoltán tanulmányában a differenciált integráció hatását vizsgálja az uniós környezetvédelmi politikára vonatkozóan. A szerző nagyon alaposan bemutatja, hogy ez az a terület, ahol a leginkább elmélyült az integráció, melyet így fogalmaz meg: „Kijelenthető, hogy az uniós ökológia (elsősorban a klímavédelem, környezetvédelem és természetvédelem) negyven éves fejlődése képes volt egy olyan piaci együttműködést és egy olyan redisztributív struktúrát kialakítani, ami a fenntarthatóság követelményeit beépítette a közösségi szabályrendszer legmélyebb rétegeibe.” (Vasali p. 107.) Továbbá tanulmányának ez is jelentős megfogalmazása a környezetvédelmi szakpolitikára vonatkozóan az európai integráció tekintetében: „Úgy is fogalmazhatnánk, hogy egy-egy tagország például nem alakíthatott ki uniós elnökségi prioritást anélkül, hogy ezen a területen ne fogalmazott volna meg valamilyen célkitűzést. Jelenti azt is, hogy a Közösség sikeresen integrálta a piaci elvárások közé a környezetvédelmi szabályokat és ezzel a gazdasági válság kialakulása előtt nem veszélyeztette, hanem éppen elősegítette a gazdasági növekedést.” (Vasali p. 111.)

A következő fejezetben a differenciált integráció területi aspektusait ismerhetjük meg. Kaiser Tamás a változó környezetről, az új kihívásokról ír, a 2013 után kohéziós politikával szemben támasztott követelményeket, elvárásokat mutatja be, valamint az Európa 2020 stratégiát elemzi. Tanulmányában aggodalmát fejezi ki aziránt, hogy a következő időszakban nem kap kellő relevanciát a területiség eszméje: „Mivel a PM (Partnerségi megállapodások) és az OP (Operatív Programok) elkészítése a tagállamok hatáskörébe tartozik, ez ehvileg akár azt is eredményezheti, hogy a stratégiák eredeti prioritásai a hazai partnerek által meghatározott tárgyalások és alkufolyamatok során felpuhulhatnak, vagy rosszabb esetben háttérbe is szorulhatnak. Ennek elkerülése érdekében célszerű lenne, hogy a KSK (Közös Stratégiai Keret) konkrét javaslatokkal és példákkal segítse a PM-ek és OP-ek kialakítását, ami a jövőbeni pályázati kiírásokra és az integrált területfejlesztési eszközök alkalmazására is kiterjeszhető.” (Kaiser p. 130.) A differenciált integráció területi megnyilvánulásának tekinti a makro-régiókat, melyek az adott térség funkcionális problémáinak kezelésére szolgálnak úgy, hogy sajátos munkamegosztással racionális válaszokat adnak az integráció folyamatára. (Kaiser p. 133.)

Ocskay Gyula Határsértés-gondolatok a többszintű kormányzás határ-eseteiről címmel ír és érezhető kettősség jellemzi, – hiszen az államhatárt állítja szembeni az uniós határ kérdésével – ezt leginkább az alábbi mondata tükrözi: „Az államhatár a normalitás szimbóluma: a népszuverenitás

De iurisprudentia et iure publico

elvének megfelelően megalkotott jogszabályok által kijelölt politikai identitás és egyben a legitimitás térbeli leképeződése. Az államhatár az a szabad szemmel amúgy nem látható, közmegegyezésen alapuló vonal, amelyen túl a világ valamiféleképpen véget ér. A határsértő egyben a normalitás ellen lép fel.” (Ocskay p. 154.) Ezt a tanulmányában még egyszer kiemeli: „Végül 2006 júliusában megszületett az a közösségi rendelet, amely a funkcionális régiókat a normatív régiók szintjére emelve az önálló jogalanyiség feltételeit teremtette meg a határon átnyúló önkormányzati együttműködések számára. Még egyszer hangsúlyozzuk, hogy az EGTC-rendelet a normatív szintet, a normalitást emeli be egy olyan szférába, ahol korábban a „határsértés” épp a normalitás ellentétéként tételeződött! A nemzetállami határokat meghaladó, szubregionális együttműködések nem tartoznak többé az abnormalitás kategóriájába.” (Ocskay p. 160.)

A könyv negyedik, és egyben utolsó fejezete a differenciált integráció gyakorlati megvalósulásait mutatja be esettanulmányokon keresztül. Elsőként Fejes Zsuzsanna az Európai Duna Régió Stratégiájáról ír, annak jogszabályi háttéréről, horizontális kapcsolatrendszeréről. A funkcionális makro-régiókat, mint a területi dimenzió új mintáját kezeli. A legnagyobb hibának azt tartja, hogy az EGTC létrehozásából a harmadik országok ki vannak zárva, miközben a harmadik országok jogalanyai bevonhatók az EGTC-be. Egy másik problémaként említi, hogy ami a határ egyik oldalán regionális vagy helyi hatáskörbe tartozik, az lehetséges, hogy a határ másik oldalán már helyi hatáskörbe, vagy nemzeti feladatnak tekinthető, így az együttműködés korlátozott a szereplők között. Következtetésében ezt írja: „A határon átnyúló együttműködési intenzitás ugyanakkor Közép- és Dél-Kelet-Európában a nyugat-európai folyamatokhoz képest jóval kisebb fokú, míg a jogrendszerek harmonizációja akadálymentesen halad előre, az adminisztratív rendszerek harmonizációja akadózik, az integrált megközelítés és a többszintű kormányzás eszközei és intézményei gyakran bizalom hiányában akadózhatnak.” (Fejes p. 176.)

Molnár Anna és Siposs Csilla közös tanulmányukban folytatják a makro régiók gondolatmenetét a Földközi-tenger térségében. Olasz és spanyol esettanulmányokat mutatnak be a makro-régiós stratégiák kidolgozására, gyakorlati megvalósulására. Bemutatják a korábbi terveket (egyetlen makro-régiós stratégia az egész Mediterráneumban, az Adriai-Jón makro-régió, a Latin Ív), majd azt a következtetést vonják le, hogy „az olasz kezdeményezésű projekt mögött állami támogatás, és erős kormánypropaganda is áll, így valóban nagyobb teret nyerhet az uniós küzdőtérén. A spanyol kezdeményezés megvalósítását sokban megnehezítik az állam és az autonóm közösségek között húzóóó ellentétek.” (Molnár-Siposs p. 191.) Végül azzal zárják a tanulmányt, hogy a „korábbi és a jelenlegi olasz kormányok határozott lobbizási tevékenységének köszönhetően az EU harmadik sikeresen elfogadott stratégiája az Adriai-Jón makro-régió lebet.” (Molnár-Siposs p. 192.)

Pálmai Zsolt és Balogh Zoltán szintén közös tanulmányban az unitárius államok helyi és területi szereplőiek brüsszeli képviseleti lehetőségeit vizsgálják meg, nagyon alaposan, ábrákkal is illusztrálva a brüsszeli képviseleti irodákat. Megvizsgálják Bulgária, Románia, Szlovákia, Lengyelország, Magyarország regionális és helyi képviseleti lehetőségét és azok változatos formáit, külön kitérnek a hazai szervezeti rendszer kialakulására, történetére, valamint az irodák feladatairól, költségvetéséről és jövőképeről is leírást adnak. Iránymutatásokat fogalmaznak meg arra vonatkozóan a hazai érdekérvényesítők részére, hogy hogyan lehetne hatékonyabbá tenni a magyar régiók uniós képviseletét. „A magyar képviseleti irodák több mint 10 éves tapasztalattal rendelkeznek, szükséges lenne ezen tapasztalatokat felhasználni az új közigazgatási struktúra igényeihez igazodó területi képviseleti irodák kialakítása során figyelembe venni. (...) A H4-HuNor iroda alapítóinak rendelkezésére áll tehát egy olyan széleskörű jó és rossz gyakorlat halmoz, amely alapján a képviselet működését a célcsoportja igényeihez képes igazítani.” (Pálmai-Balogh p. 217.)

Soós Edit *Az EGTC szerepe a szomszédság politika alakításában. A Banat-Triplex Confinium EGTC a magyar-román-szerb hármashatártérségben* címmel írt tanulmányában bemutatja az EGTC jelentőségét a határ menti kapcsolatok alakításában, majd pedig részletesen ír a Banat-Triplex Confinium EGTC létrejöttéről, a 2011-2012-es projektjeiről. Úgy látja, hogy a pénzforrások folyamatos bővítése a sikeres működés feltétele, erre jó, hogy „az EGTC-k megkapták a lehetőséget,

De iurisprudencia et iure publico

hogy hazai forrásokra is pályázzanak”.(Soós p. 229.) Tanulmányát ezzel zárja: „A hármashatár-térség együttműködéseit nehezítő okok között gyakorlati és politikai problémák állnak. Az EGTC rendelet módosítására, egyes rendelkezések egyszerűsítésére van szükség a csoportosulások hatékonyságának és eredményességnek fokozása érdekében.”(Soós p. 232.)

Lóránd Balázs és Pálmai Zsolt a sikeres regionális képviselő példaként Lombardiát mutatja be az olvasó számára. „A szubszidiaritás áthatja a teljes lombard kormányzati struktúrát, ez képezi az alapjait a különböző folyamatok és szolgáltatások fejlesztésének a közszférában. A szubszidiaritás azért tudott előtérbe kerülni, mert a decentralizáció erősödése miatt a régiók egyre nagyobb lehetőséget kaptak saját megoldásaik, rendszereik kidolgozására Olaszországban. A lombard kormányzat a közszféra modernizációjának elősegítése érdekében a szubszidiaritást választotta vezérlő elvként. A meglévő, ismert állami és magán-szféra közötti feladatelosztás kapcsán a szubszidiaritás valódi alternatívát jelent.” (Lóránd-Pálmai p. 240.) A lombard regionális modellből azt a tanulságot vonják le, hogy a limitált föderalizmus és decentralizáció segítette a megfelelő közmenedzsment létrejöttét. Úgy találták, hogy más régiók is alkalmaztak bizonyos lombard intézkedéseket, de szisztematikus átvételük nem jellemző. Ezzel zárják tanulmányukat: „A lombard siker kulcsa a több területen kiépített és hatékonyan működtetett nemzetközi kompetenciákban összegezhető. Ellentétben az olasz specifikus, más európai régiók számára csak korlátozott mértékben átvihető regionális modelljével, Lombardia európai és nemzetközi jelenléte már több, máshol is sikerrel alkalmazható tanulság levonását teszi lehetővé. Mindezek akár Magyarország számára is jó gyakorlatokat, megismerendő példákat nyújtanak.” (Lóránd-Pálmai p. 248.)

Összességében a tanulmánykötet a szakirodalmi szövegezés ellenére is nagyon olvasható, az egymás utáni tanulmányok kapcsolódnak egymáshoz, a szerkesztők munkáját dicséri, hogy a tanulmánykötet íve jól érzékelhető. Mivel a könyv nagyon hasznos tanulmányokkal szolgál többek között a politológia, nemzetközi kapcsolatok, nemzetközi jog szakokon tanulónak vagy kutatóknak, így jó lenne, ha nagyobb nyilvánosság számára lenne hozzáférhető. Ez a könyv egyetlen negatívuma. (Én magam Agh Attila professzor úr felkeresésével, Koller Boglárka segítségével jutottam a kötethez, ezúton is köszönöm nekik ezt a lehetőséget.)