**Államreform tehetséggondozó program**

**Tanulmánykötet**

# Államreform tehetséggondozó program

# Tanulmánykötet

Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Budapest, 2014

Nemzeti Közszolgálati Egyetem
ÁROP 2.2.21 Tudásalapú Közszolgálati Előmenetel
Államreform Tehetséggondozó Program

Szerzők:
©Barta Erik, Brecsok Anna, Buda Lorina, Czifra Alexandra, Dömötör Diána, Milena Garwol, Harakály Bianka, Huszthy Álmos, Jacsó László, Jugovits Károly, Kiss Viktória, Mucsi László, Nagy Lívia, Takács Norbert, Takács Sára, Üveges Anita, Volter Hajnalka, Łukasz Zbyszyński, 2014

Kiadja:
©Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014

Minden jog fenntartva. Bármilyen másoláshoz, sokszorosításhoz, illetve más adatfeldolgozó rendszerben való tároláshoz és rögzítéshez a kiadó előzetes írásbeli hozzájárulása szükséges.

Olvasószerkesztés, tördelés:
Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt.

Nyomdai kivitelezés:
NKE Szolgáltató Kft.

Felelős vezető:
Hegyesi József, ügyvezető igazgató

ISBN 978-615-5057-31-1

# Előszó

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem Intézményfejlesztési Terve kiemelt figyelmet fordít a tehetséggondozásra, az oktatói-kutatói utánpótlás megtalálására és támogatására. Az egyetem Rektora ennek szellemében hirdette meg az „Államreform Tehetséggondozó Program" című pályázatot, melynek célja induló, illetve már folyamatban lévő kiváló hallgatói kutatások eredményeinek ösztönzése. A program keretében támogatható különösen hazai vagy nemzetközi versenydolgozat kutatómunkája, könyv, folyóirat, egyéb publikáció elkészítése, illetve szakkollégiumi tudományos programok szervezése. A támogatott kutatáshoz az egyetem oktatója vagy kutatója által végzett mentori tevékenység kapcsolódott. Összességében 10 pályázat érkezett be, köztük a Magyary Zoltán Szakkollégium és 9 fő egyéni pályázó anyaga.

Az egyetem a pályázatra 7,5 millió forintot fordított, támogatva 31 ívnyi tanulmány létrehozását és méltányolva a mentorok munkáját. A pályázatot az ÁROP 2.2.21 projekt támogatta.

A tanulmánykötet, melyet az olvasó a kezében tart, a pályázat támogatásával készült kutatási eredmények bemutatása. Megnézve a kutatási témákat azt látjuk, hogy azok a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen oktatott és kutatott tudományágak egészét lefedik, ezzel is segítve a hadtudományok, a katonai műszaki tudományok, a közigazgatás-tudományok és a rendészettudomány utánpótlásának megteremtését. Lehet, hogy a pályázók nem holnap válnak a tudományág meghatározó személyiségeivé, de elindultak azon az úton, amely elvezethet oda.

Az egyetem küldetése, hogy támogassa ezeket az erőfeszítéseket. Nem véletlen tehát, hogy az oktatott-kutatott tudományágak humán erőforrás bázisának megerősítésére – a már említetten kívül – más pályázatokat is kiírtunk. Így jelent meg az „Államreform Kutatási Kiválósági Program" pályázat a doktori fokozat és a habilitáció megszerzésének támogatására, a „Tudományos Utánpótlás Program" pályázat a doktori képzés támogatására, az „Egyetemi Kutatóműhely Program" pályázat a tudományos műhelymunka támogatására és a „Tudományos Nemzetközi Együttműködési Program" pályázat a nemzetközi környezetben megvalósuló kutatások támogatására.

Összességében egyetemünk – ÁROP támogatással és költségvetési forrásból – 54,5 millió forintot fordított arra, hogy ösztönözze a tudományos kutatásokat. Meggyőződésünk, hogy az eredmények arányban vannak a ráfordítással, azaz a támogatás jó helyre került és hasznosult. A most kiadott kötet is ezt támasztja alá. Bízunk benne, hogy az olvasó is ezen a véleményen lesz, amikor elolvassa ezeket a tanulmányokat.

Padányi József

# TARTALOM

**Buda Lorina**
**Az eurózóna válságának európai uniós intézményekre gyakorolt hatása** ..... 11
Bevezetés ..... 13
1. Lehetetlen háromságok ..... 14
2. A válság által kikényszerített változások ..... 21
3. A lehetetlenségi tételek fel nem oldása ..... 38
4. Következtetések ..... 41
Összegzés ..... 42
Felhasznált irodalom ..... 44

**Jugovits Károly**
**Szerencsehitelezés – a fogyasztói csoportok komplex megközelítésben** ..... 47
1. Alapvetés ..... 49
2. Az atipikus szerződési formákról ..... 53
3. A fogyasztói csoportok egyes alapkérdései ..... 60
4. Jogszabályi garanciák ..... 76
5. A jogorvoslat rendszeréről ..... 86
6. Fogyasztói csoportokkal kapcsolatos joggyakorlat ..... 91
7. Konklúziók és javaslatok ..... 96
Irodalomjegyzék ..... 99
Jogszabályok jegyzéke ..... 100
Hatósági döntések jegyzéke ..... 101

**Kiss Viktória**
**„Mutasd az arcod, megmondom, ki vagy!" – a szórakozóhelyek beléptetési gyakorlata alapjogi szempontból** ..... 103
Bevezetés ..... 105
1. Az alapjogok rendszere ..... 107
2. Az alapjogok forrásai Magyarországon ..... 114
3. A diszkrimináció egyes területei: a pozitív diszkrimináció és a nemek közötti diszkrimináció ..... 125
4. A szórakozóhelyek diszkriminatív beléptetési gyakorlata – Jogesetek az Egyenlő Bánásmód Hatóság döntvénytárából ..... 132
Összegzés, következtetések ..... 140
A tanulmányban alkalmazott rövidítések jegyzéke ..... 143
Mellékletek ..... 144
Irodalomjegyzék ..... 147

A Magyary Zoltán Szakkollégium és a Krakkói Jagelló Egyetem hallgatói
**Párhuzamosságok és eltérések a magyar és a lengyel közjogi rendszerben**.....151
1. Változó szerepkörben – az államfő Lengyelországban .....154
2. A jogállamiság őrei – alkotmánybíráskodás Lengyelországban.....162
3. Pénzügyi–gazdasági ellenőrzés Magyarországon és Lengyelországban:
az Állami Számvevőszék és a Legfőbb Állami Számvevőszék.....170
4. A közigazgatás helyi szintjei Magyarországon és Lengyelországban.....177
5. Bilateral Investment Treaties versus Polish Constitution – the equality problem ..184

Takács Sára
**Hazánk és Európa a szuverenitás tükrében**.....191
Bevezetés .....193
1. A szuverenitás fogalma, elméletei és az állami autonómia gyakorlata.....195
2. Európai Unió és szuverenitás .....216
3. Hazánk helyzete az Európai Unión belül .....246
4. Befejezés.....259
Irodalomjegyzék .....261

Barta Erik
**A Zrínyi Miklós Laktanya és Egyetemi Campus mindennapjaiban keletkezett veszélyes hulladékok**.....265
Bevezetés .....267
1. A környezetvédelemre és a hulladékkezelésre vonatkozó szabályok.....269
2. Veszélyes anyagok és hulladékok kezelése, belső szabályzói.....276
3. LOACKER Hulladékhasznosító Kft. .....282
4. Az Európia Unió környezetvédelmi politikája.....286
5. Fejlesztési lehetőségek, ötletek .....287
Összefoglalás .....290
Mellékletek.....291

Mucsi László
**A légi hadviselés meghatározó teoretikusainak munkássága**
(Giulio Douhet-tól – John Wardenig) .....297
1. A légierő doktrinális értelmezése.....299
2. A légi fölény fő kérdései az arab-izraeli háborúkban.....305
3. A hidegháborút követő évtizedek légierő elméletei.....334
4. Az ISR műveletek szerepe a modern hadviselésben .....349
5. A légierő-teoretika jövője.....364
Irodalomjegyzék .....366

**Takács Norbert**
**A kiberhadviselés eszköztára** ..... 369
Bevezetés ..... 371
1. Kiberbiztonság ..... 375
2. Malware-analízis ..... 382
További kutatási célok ..... 417
Felhasznált irodalom ..... 418

**Volter Hajnalka és Huszthy Álmos**
**A külföldi elítéltek helyzete a magyarországi büntetés-végrehajtási intézetekben** ..... 419
Bevezető ..... 421
1. Fogalmi alapvetések és normatív szabályozás a külföldi fogvatartottak vonatkozásában ..... 427
2. Külföldi fogvatartottak jogai ..... 433
3. A kérdőíves kutatás eredményei ..... 444
Összefoglalás, javaslatok ..... 454
Köszönetnyilvánítás ..... 455
Felhasznált irodalom ..... 456
Mellékletek ..... 458

**Jacsó László**
**Végítélet, avagy a tényleges életfogytiglani szabadságvesztés** ..... 463
1. Bevezető gondolatok ..... 465
2. Az életfogytiglani szabadságvesztés ..... 467
3. Nemzetközi Szervezetek ..... 483
4. A hazai tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés végrehajtása és gyakorlata ..... 491
5. A HSR-körlet jellegzetességei ..... 499
6. TÉSZ-esek a Sátoraljaújhelyi Fegyház és Börtönben ..... 508
7. TÉSZ-esek a Kalocsai Fegyház és Börtönben ..... 509
Összefoglalás és következtetések ..... 510
Bibliográfia ..... 512

Buda Lorina

# AZ EURÓZÓNA VÁLSÁGÁNAK EURÓPAI UNIÓS INTÉZMÉNYEKRE GYAKOROLT HATÁSA

Mentor:
Marján Attila

**Összefoglaló:** A tanulmány fő kérdése az Európai Unió válságkezelő intézkedéseinek hatékonysága. Hipotézisem alapját azon közgazdasági lehetetlenségi tételek adják, melyekkel bebizonyítom, hogy a Gazdasági és Monetáris Unió a jelenlegi formájában nem tartható fenn, illetve, hogy a jelenleg meghozott intézkedések sem oldják fel egyértelműen a lehetetlenségi tételeket, ezért a jövőben is számolnunk kell majd strukturális nehézségekkel.

**Abstract:** The main issue of the study is the effects of the EU crisis management on the institution system of EU. My hypothesis based on economic impossibly trinities which prove that the Economic and Monetary Union in its current form is not sustainable, and the measures do not dissolve clearly the problems, so we will have to reckon with structural difficulties in the future.

# Bevezetés

A 2007-ben kitört gazdasági és pénzügyi világválságot sokan sokféleképpen elemezték már idáig. Jelen tanulmány célja az Európai Unió válságának intézményi aspektusból történő bemutatása.

Európa jelenleg egy hármas válsággal küzd: bankválság – államadósság-válság – politikai/demokráciaválság. Ez a hármas nagyban összefügg, hiszen egymás következményeiként lehet rájuk tekinteni.

Az USA-ból kiindult hitelválság természetszerűleg eljutott az európai bankokba is (tekintettel a globális tőke- és pénzpiacokra). EU-s szintű válságkezelés híján azonban mindegyik ország saját módján mentette bajba jutott bankjait, mellyel először államháztartási hiányuk, majd államadósságuk is kiugróan magas hiányt[1] produkált. Így ha ugyan sarkítva is,[2] de máris elérkeztünk az államadósság-válsághoz, mely az Unió jelenlegi válságának sarokköve. A válság ilyen mértékű továbbterjedését az EU hiányzó intézményi háttere adta, mely csöppet sem volt felkészülve egy esetleges válság kezelésére. Az egekbe szökött államadósságok kezelésére és az ezáltal saját magukat finanszírozni képtelen országok megmentésére újabb és újabb[3] paktumokkal és egyezményekkel álltak elő az Európai Unió vezetői. Ezen intézkedések azonban egyre több és nagyobb hatáskört és döntést delegálnak az EU-hoz a tagállamoktól, melynek polgárai joggal érezhetik beleszólásuk csorbulását és egy centralizáltabb Európa kialakulását. Erre a tagországokon belül a politikai erők is válaszolni próbáltak, és egyre inkább felerősödtek az EU-ellenes pártok hangjai.[4] A 2013-as Eurobarométer-felmérés adatai szerint[5] az Európai Unió polgárainak mindössze 46%-a van megelégedve a demokrácia működésével az Unióban, mely romló tendencia a válság kitörésével van összhangban. Így el is jutottunk a demokrácia és a politika válságáig az Unión belül.

Ez a tanulmány először olyan lehetetlenségi tételeket mutat be, melyek az Európai Unió intézményrendszerét jellemzik, majd az eddigi uniós válságkezelés és a tételek fel nem oldásának bemutatása következik, mellyel egyértelművé válik, hogy jelenleg még korántsem vagyunk túl minden intézményi reformon, és a valós kilábalás vélhetően jóval túlmutat ezen az évtizeden.

1 Elég Írország példáját megnézni. 2007-ben 24,9%, 2010-ben 91,2% volt a GDP-arányos államadóssága. Forrás: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tipsgo10&plugin=1.

2 A válság pontos fázisait és elterjedését l. Magas István: *Megtakarítások és külső finanszírozás az amerikai gazdaságban.* Közgazdasági Szemle, LV. 2008. nov. 987–1009.; Losoncz Miklós: *A globális pénzügyi válság és az Európai Unió.* Pénzügyi Szemle, 2010. 4. 765–780.; Szanyi Miklós: *Válságelemzés.* Kihívások, VKI, 194. 2009. jan.

3 Ezek részletes bemutatását lásd később a tanulmányban.

4 A teljesség igénye nélkül: Franciaország: Nemzeti Front, Görögország: Ortodox Népi Riadó, Aranyhajnal, Finnország: Igazi Finnek.

5 http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_publ_en.pdf 73.

# 1. Lehetetlen háromságok

Több úgynevezett lehetetlenségi tételt is ismer a közgazdaságtudomány. Ezek lényege, hogy három kívánatos gazdaságpolitikai cél közül egyidejűleg rendre csak kettő valósítható meg, a harmadikat kényszerűen fel kell adni. A rendszer egyszerre akar egymással össze nem egyeztethető szabályoknak megfelelni, ezáltal fenntarthatatlanná válik. Jean Pisani-Ferry úgy véli,[6] hogy a jelenlegi adósságválság is levezethető ezekből a lehetetlenségi tételekből. Az euróövezetre kivetítve én négy ilyen „szentháromságot" fogok ismertetni. A későbbiekben pedig bemutatom, hogy az eddig megvalósult intézményi változások milyen hatással vannak ezen lehetetlenségi tételekre.

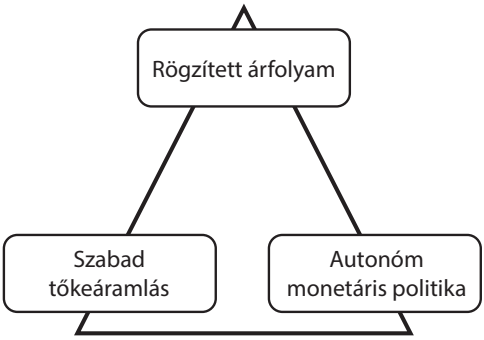
Az első és legalapvetőbb lehetetlen háromság Robert Mundell (1968) nevéhez fűződik, ez a *szabad tőkeáramlás – rögzített árfolyam – autonóm monetáris politika*. Szabad tőkemozgások és rögzített árfolyam mellett a jegybank elveszti függetlenségét, hiszen a monetáris tevékenysége mindig annak rendelődik alá, hogy fenntartsák az első két célt. „A jegybanki expanzió a tőke menekülését eredményezheti, ami leértékelési nyomást gyakorol a hazai valutára", olvasható Palánkai (2011., 177.) könyvében. Valamint a szabad tőkeáramlás lehetővé teszi a korlátlan spekulációt a rögzített árfolyam ellen, így a jegybank vagy feladja a rögzítettárfolyam-politikát és áttér lebegőárfolyam-rendszerre, vagy a hazai valuta védelmében elkezdi felvásárolni azt, hogy ellensúlyozza a leértékelési nyomást. Természetesen dönthet úgy is, hogy a kamatláb emelésével kívánja újból vonzóvá tenni a külföldi befektetések számára az országot. Azonban ezután mindenképpen jegybanki lazításnak kell következnie, hogy ne értékelődjön túl a valuta. Bárhogy is dönt (kamatlábat emel, saját valutáját vásárolja) az előre meghatározott prioritás védelmében cselekszik, így végső soron monetáris politikája nem autonóm.

Ebből a hármasból a tagok a független monetáris politikát adták fel, még a monetáris unió megalakulásakor. Ezzel vállalva azt, hogy minden gazdaságnak ugyanazon monetáris politikai keretek között kell az egyensúlyát fenntartania, miközben a tőke- és pénzpiacok fejlettsége és struktúrája eltér, illetve az ár- és bérkülönbségek sem szűntek meg az országok között. Vagyis aszimmetrikus sokkok[7] esetén csupán a fiskális politikai stabilizátorokra tudnak támaszkodni, a monetárisokról (valuta-leértékelés, pénzmennyiség változtatása, kamatláb változtatása) le kellett mondaniuk.

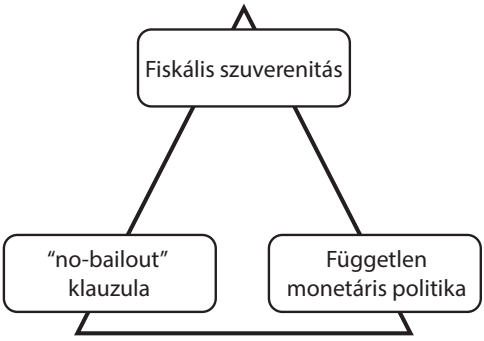
6 L. tanulmányában részletesen: Pisani-Ferry, Jean: *The euro crisis and the new impossible trinity*. Bruegel Policy Contribution, 2012/01.

7 Az aszimmetrikus sokkokról l. részletesebben: Darvas Zsolt – Rose, Andrew K. – Szapáry György: *A fiskális divergencia és a konjuktúraciklusok együttmozgása – a felelőtlen fiskális politika az aszimmetrikus sokkok forrása.* Közgazdasági Szemle, LII. 2005. dec. 937–959.
Az eurózóna kontextusában l. Di Gennaro, Luca (2005): *Asymmetric shocks and fiscal federalism in European Union.*
http://www.cepii.com/anglaisgraph/communications/pdf/2005/16170305/Digennaro.pdf.
Letöltés ideje: 2012-11-02.

Tehát a monetáris politikát közösségi szintre emelték, miközben a költségvetési politikát nemzeti szinten hagyták.




*1.ábra. 1. trilemma (forrás: saját szerkesztés)*




*2. ábra. 2. trilemma (forrás: saját szerkesztés)*

Ahogy azt eddig is láthattuk, ez a „one size fits all" (egy méretre szabott) monetáris politika nem lehet működőképes ennyire heterogén országok között.[8] Hiszen az országokat érő aszimmetrikus sokkok esetén eltérő jellegű és irányú intézkedésekre lenne szükség. Ez a problémakör különösen a különböző növekedési ütemek, infláció (itt főként a valutaövezet perifériaországaira kell gondolni) és ezáltal az uniformizált kamatlábak kapcsán merül fel. Az ezeket korrigáló közös költségvetési mechanizmusok pedig hiányoznak.

8 Az uniformizált kamatláb-politika nem felel meg a divergáló gazdaságok érdekeinek.

A tőke szabad áramlása és a rögzített árfolyam úgymond adva volt az Unió számára,[9] így nem volt kérdés, hogy esetükben a tagállami önálló monetáris politikát kell feladniuk, és vállalni az ezzel járó nehézségeket.

A következő lehetetlen szentháromság Hanno Beck és Aloys Prinz (2012) szerzőpáros nevéhez fűződik: *a fiskális szuverenitás-független monetáris politika „no-bailout" / ki nem segítési klauzula*.

A kimentés tagadását az EUMSZ 125. cikkében találjuk. „Az Unió nem felel a tagállamok központi kormányzatának, regionális vagy helyi közigazgatási szerveinek, közjogi testületeinek, egyéb közintézményeinek vagy közvállalkozásainak kötelezettségeiért, és nem vállalja át azokat; ez nem sértheti a valamely meghatározott projekt közös megvalósítására vonatkozó kölcsönös pénzügyi garanciákat. A tagállamok nem felelnek egy másik tagállam központi kormányzatának, regionális vagy helyi közigazgatási szerveinek, közjogi testületeinek, egyéb közintézményeinek vagy közvállalkozásainak kötelezettségeiért, és nem vállalják át azokat; ez nem sértheti a valamely meghatározott projekt közös megvalósítására vonatkozó kölcsönös pénzügyi garanciákat."

A „no-bailout" klauzula fontossága a fiskális szabályok betartásának rákényszerítésében van. Ha ezt a klauzulát nem tartalmazná a Szerződés, az morális kockázatot jelentene az övezet országaira, hiszen nem lennének rákényszerítve a fiskális szabályok betartására,[10] az pedig a monetáris unió alapjait ásná alá. A klauzula viszont egyfajta fiskális fegyelemre kényszeríti a tagállamokat, amit csak tetéz a Stabilitási és Növekedési Paktum is. Ezáltal aligha beszélhetünk teljes mértékben szuverén fiskális politikáról.[11] Ezzel rögtön be is bizonyították, hogy a fiskális szuverenitás és a ki nem segítési klauzula kizárja egymást, amennyiben a tagállamoktól független monetáris politikát feltételezünk.

Független monetáris politika és fiskális szuverenitás esetén pedig a „no-bailout" klauzula veszti értelmét, hiszen az aszimmetrikus sokkok kezelésére csak a fiskális stabilizátorok maradtak, melyek esetenként túlköltekezést eredményezhetnek, és ezáltal könnyen sodródhatnak olyan helyzetbe a tagállamok, melyben külső segítségre lenne szükségük.

A független monetáris politika módosítására nincs lehetőség, a „no-bailout" klauzula puhítása jelenleg is folyamatban van, illetve az országok fiskális szuverenitását is elkezdték csökkenteni, hogy kikerüljenek ebből a hármas problémakörből.

A Bruegel Institute igazgatója egy harmadik lehetetlen hármasra hívta fel munkájában a figyelmet (Jean Pisani-Ferry, 2012).

*Az együttes felelősségvállalás tilalma (lényegében a „no-bailout" klauzula) – monetáris finanszírozás tilalma – bankok és az államok közötti pénzügyi interdependencia, vagyis kölcsönös függés*.

9 Négy szabadság érvényesülés (tőke, személyek, áruk és szolgáltatások szabad áramlása). 1957. Római Szerződés. Európai Monetáris Rendszer, 1979.

10 Határozott méretű államháztartási hiány és államadósság.

11 Vagyis az államadósság és államháztartási hiány mértékének tetszés szerinti megválasztása.

Az EUMSZ 123. cikke a monetáris finanszírozás tilalmát foglalja magában. Ennek következtében „Az Európai Központi Bank, illetve a tagállamok központi bankjai nem nyújthatnak folyószámlahitelt vagy bármely más hitelt az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok, a tagállamok központi kormányzata, regionális vagy helyi közigazgatási szervei, közjogi testületei, egyéb közintézményei vagy közvállalkozásai részére, továbbá ezektől közvetlenül nem vásárolhatnak adósságinstrumentumokat". Az enyhítés már azonban megmutatkozott, hiszen az EKB a másodlagos piacon vásárolhat államkötvényeket, ha csak limitált összegig[12] is.

Amennyiben a tagállamokra bízzuk bankjaik megmentését, azoknak plusz forrásokra lesz szükségük. Ezeket a forrásokat vagy a monetáris finanszírozás tiltásának, vagy pedig a „no bailout" klauzula feloldásával lehetne orvosolni.

Amíg az eurozóna monetárisan integrálva van, addig a pénzügyi szektora nemzeti szabályozás alá tartozik. A problémát az szolgáltatja, hogy a két szektor összefonódása nagy méretű, hiszen az államok felelősek a bankok megmentéséért, illetve ezen bankok nagy mértékű államkötvényt birtokolnak.

Elég Írország példáját megnéznünk: 2007-ben 25% volt a GDP-arányos államadóssága, mely 2011-re 108%-ra[13] nőtt, az adósság nagy része pedig az állami bankmentő[14] csomagokból eredt.

Az ördögi kör jól látható. Az EKB nem segítheti sem az államokat, sem azok bankszektorát probléma esetén. Ezáltal ezek egymásra vannak utalva, melynek következtében Írország esetében az állam, Görögország esetében[15] az állampapírokat birtokló bankok húzták a rövidebbet.

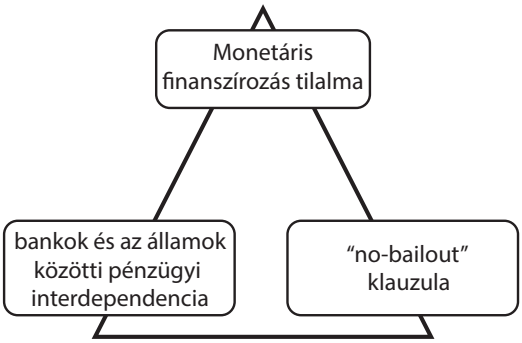
A trilemma feloldásában szerepet játszhat az EKB jogkörének olyan formán történő bővítése, mely a végső hitelezői szereppel ruházná fel. Az eurókötvények kibocsátásától meglehetősen ódzkodnak (főként a németek), hiszen túl nagy felelősségvállalással járna. Ami viszont ezen probléma megoldásában előrelépés volt, az EFSF[16] megalapítása. Ez egyértelműen a kölcsönös ki nem segítést írja felül.

A bankok finanszírozásának szabályozásához hozzájárulhatna egy Európai szintű bankszövetség létrehozása, mely szintén a bajba jutott bankok megmentését segíthetné, illetve a közös szabályok kidolgozásban is zászlóshajó szerepet tölthetne be.

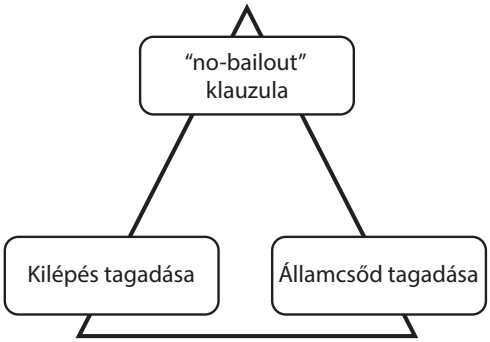
Harmadik megoldásként a drasztikusabb, sokkal inkább politikai hajlandóságot igénylő fiskális unió létrehozása jöhetne szóba. Ez már az 1970-es években készült Werner jelentés része is volt. Tehát az ötlet nem új, ám a megvalósítás kétségtelenül továbbra is váratni fog magára. Ezzel azonban az együttes felelősségvállalás tilalmát szüntetnék meg, és kibocsátásra kerülnének az eurókötvények, melyek a közös garanciát szolgáltatnák.

12 Heti 20 milliárd euró értékben. Palánkai Tibor: *Megmenthető-e az euróövezet?* Köz-Gazdaság, 2012/1. 27.
13 IMF.
14 100%-os garanciát vállalt az állam az országban elhelyezett bankkötvényekért.
15 Európai Tanács (2011a).
16 EFSF.

Egyik kiút sem egyszerű, komoly jogi, gazdasági és politikai akadályok teszik bonyolulttá a megoldási folyamatot.




*3. ábra. 3. trilemma (forrás: saját szerkesztés)*




*4. ábra. 4. trilemma (forrás: saját szerkesztés)*

Az utolsó és a jelenlegi helyzetből fakadóan a legrelevánsabb trilemma a *kilépés tagadása – „no bailout" klauzula – államcsőd tagadása*. Ezt Benczes (2011) Az európai gazdasági kormányzás előtt álló kihívások című munkájában fejti ki.

A görög probléma mélyülésével került előtérbe a GMU-ból való kiválás kérdése. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés nem rendelkezik a kilépés lehetőségéről mint reális opcióról. Csupán az Unióból való kiválással együtt van lehetőség a valu-

taövezet elhagyására.[17] Eljátszhatunk a szabályozott kilépés gondolatával, azonban ez a szerződés módosítását igényelné, ami még mindig a kisebb gondot okozná ahhoz képest, hogy egy esetleges koordinált kilépéssel milyen politikai instabilitást[18] váltana ki az EU, hiszen ezzel saját maga ismerné el az eurózóna kudarcát, mely után aligha lehetne fenntartani azt. A kilépés tagadása tehát ezt jelenti.

A válságot megelőzően nem voltak olyan szabályok vagy intézmények, melyek meghatározták volna, hogy mi a teendő probléma esetén. A Maastrichti konvergencia-kritériumok és a Stabilitási és Növekedési Paktum[19] a bevezetésre és megelőzésre koncentrál csupán. Az intézmények és szabályozás hiányával lényegében tagadták a probléma – esetünkben az államcsőd, adósságválság – kialakulásának lehetőségét is.

Ahogy azt Benczes (2011., 768.) is kiemeli, „olyan államcsődeljárásra van szükség, ami rendezett formában, előre rögzített szabályokhoz kötötten teszi lehetővé az adósságkezelést." Ezáltal csökkenthető egy bekövetkező államcsőd kockázata és kiszámíthatóbbá is válik, ami az EU egyértelmű érdeke kell, hogy legyen a stabilitás és bizalom megőrzése érdekében. Egy rendezetlen formában történő államcsőd, illetve annak következményei teljes mértékben aláásnák az eurózóna hitelességét és hatalmas káoszt okoznának.

A fentebb leírtak alapján tehát államcsőddel nem számolhatunk a zónában, vagyis egy bajba jutott országnak segítségre lesz szüksége, vagy pedig el kell hagynia az övezetet. Mivel a segítség tiltva van a „no bailout" klauzulában, a kilépés lehetőségével pedig nem foglalkozik az EUMSZ, ezért csak az államcsőd maradhatna, ami nem reális opció.

A háromszög egyik részének feladása szükségszerű, mivel változás hiányában a rendszer instabil lesz a jelenlegi helyzetben. Ha Görögország példáját vesszük, akkor számára a három lehetőség közül egyet választani kell: vagy rendezett államcsőd, vagy hitelt kap, vagy elhagyja az euróövezetet. Mivel a kilépés szerződésmódosítást igényelne és a leginkább bizalomromboló lépés lenne, ezért ezzel az opcióval jelenleg nem számolok. A másik kettő közül leginkább a „no-bailout" klauzula enyhítése kecsegtet a legtöbb eséllyel. Azonban a mostani intézkedések és változások úgy próbálnak a pengeélen egyensúlyozni, hogy egyiket se kelljen feladni a háromból, mindegyiken módosítanak egy kicsit. Félig rendezett államcsődöt biztosítanak az adósságállomány felének elenge-

17 Ami azonban további magánjogi szerződésekkel kapcsolatos jogi problémákat hozna felszínre. A kilépő ország jogrendszere alapján kötött szerződések könnyen átalakíthatók az új fizetőeszközre, azonban más országok jogszabályai szerint kötött szerződésekben az eurót nem lehet redenominálni, vagyis az új fizetőeszköz árfolyamát valamely nagy devizához (dollár) kellene kötnie, így azonban nincs értelme a GMU-ból való kilépésnek.

18 Azt az üzenetet közvetítené, hogy a GMU nem egy igazi unió, csupán csak egy sajátos árfolyammechanizmus, melybe a pillanatnyi gazdasági helyzetnek megfelelően kerülnek be vagy lépnek ki az országok.

19 L. Stabilitási és növekedési paktum: http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1997:209:0001:0005:EN:PDF. Letöltés ideje: 2013-11-06.

désével,[20] félig pedig a ki nem segítési klauzulát írják felül hitelek[21] folyósításával. De a fentebb felvázolt szituációból jól lehet látni, hogy valamely komponens feladására lesz szükség.

Az Artner – Róna szerzőpáros (2012) is amellett érvel, hogy az euróövezet mai problémái a helytelenül kialakított zónából következnek, és nem szubjektív gazdaságpolitikai eredetűek. Én pedig a fentebb bemutatott lehetetlenségi tételekkel is alátámasztottam, hogy az övezet jelenlegi formájában fenntarthatatlan, ezért másfajta szabályozásra és intézményekre van szükség.

Az eddig bekövetkezett változások alapján elmondható, hogy nem egy probléma megoldására törekednek, hanem általában mindegyik szabályt enyhítik, vagy az eddig nem szabályozott területekre vetnek ki új előírásokat. Ez nagyban lassítja és bonyolítja a rendszert. Az új intézkedések és trilemmák viszonyát a következő részben mutatom be.

20 L. részletesebben Európai Tanács (2011a): *Main results of euro summit*. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/125645.pdf. Letöltés ideje: 2011-12-15.

21 Hiszen a hitel mégsem azonos a kimentéssel.

# 2. A válság által kikényszerített változások

A válság kitörése előtt az Európai Uniónak nem voltak válságkezelő mechanizmusai vagy intézményrendszere.[22] Mivel az EU nem volt felkészülve a válságkezelésre, ezért a kezdeti pénzügyi válság napjainkra reálgazdasági és politikai válsággá alakult át.

A már eleve meglévő intézkedésekkel és a görög probléma kezelésének elodázásával nem tudták megakadályozni az adósságválság kialakulását. Ennek következtében egyre erősödő nyomás közepette próbáltak átfogó megoldásokat kialakítani. A katasztrófától való félelem arra ösztönözte az EU vezetőit, hogy világosan és határozottan gondolkodjanak. Nem állhattak úgy fel az asztaltól a tagállamok képviselői, hogy nem tudnak megállapodni, hiszen túl nagy volt rajtuk a nyomás, és az még inkább aláásta volna az Unió egységét nemzetközi porondon.

A már meglévő kereteket elégnek tartották az adósságválság elkerüléséhez. Azonban ma már tisztán láthatjuk, hogy nem volt elég. A válság mélyülésével egyre inkább egyértelművé vált az EU vezetői számára (gondolok itt főként Nicholas Sarkozy francia elnökre és Angela Merkel német kancellárra – „Merkozy duo"), hogy valós intézkedésekre van szükség a helyzet megoldásához. Így a rengeteg egymást követő EU-csúcs után továbbmozdultak és az ad hoc rövid távú döntések helyett egyre inkább hosszú távú, az Európai Unió alapjaira kihatással levő intézkedések születnek, amelyek nem csupán a piacok megnyugtatását célozzák, hanem a hosszú távú növekedést és egy állandó válságkezelési mechanizmus létrehozását elősegítő rendelkezések.

Mondhatjuk, az Európai Bizottság volt a legaktívabb az Európai Unió intézményei közül. Részt vett a pénzügyi rendszer reformjaira vonatkozó jogszabályok előkészítésében, túlzottdeficit-eljárásokat indított el, ellenőrizte a tagállami támogatási politikákat, az átfogó stratégiai elemző anyagok publikálása között pedig még a válságkezelés összehangolt fellépésében is részt vett a tagállamok és Uniós intézmények közti egyeztetésekkel.

Az Európai Tanács szerepe is meglehetősen felértékelődött a válságos időkben. A rengeteg csúcsértekezlet azonban egy idő után nem kifejezetten tudta megnyugtatni a pénzpiacokat. Megfigyelhető volt az a jelenség, hogy kezdetben a találkozók után hetekkel később röppentek fel újabb rémhírek, azonban a 2011-es év vége felé már napokkal utána. Ez a tendencia annak volt köszönhető, hogy valós döntések nem születtek az értekezleteken. Valószínűleg tartom, hogy ez a piaci magatartás is hozzájárult

22 L. az EU intézményrendszerét Horváth Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*. HVG-ORAC Kiadó, Bp., 2011. 2. fejezet, továbbá: HVG (2013): *Leminősítette a Fitch az európai pénzügyi stabilitási eszközt.* http://hvg.hu/gazdasag/20130715_Leminositette_a_Fitch_az_europai_penzugyi. Letöltés ideje: 2013-11-05.

ahhoz, hogy a megszaporodott találkozók alkalmával érdemi döntések[23] is szülessenek. A pénzpiacok azért sem nyugodtak, mert nem egyértelmű számukra, hogy a bajba jutott országok képesek lesznek-e teljesíteni a már megkötött megállapodásokat, melyek hosszú időre megkötik fiskális mozgásterüket, miközben növekedésük nem gyorsul, illetve kamatköltségük nem mérséklődik (a kedvezményes nemzetközi hitelek ellenére).

Az ECOFIN elsősorban a pénzügyi szektor szabályozásával[24] foglalkozott, az Eurócsoport tagjai pedig külön is egyeztettek az egységes álláspontról.

Az Európai Parlament az együttdöntési eljárás keretein belül kapcsolódott be a válságkezelésbe, valamint néhány jogszabály-kezdeményezéssel is fordult a Bizottsághoz.

A monetáris politika kapcsán az Európai Központi Bank kamatcsökkentéssel vette ki részét a kríziskezelésből.

A 2010. márciusi csúcsértekezleten megállapodtak egy miniszteri szintű ad hoc munkacsoport létrehozásáról azzal a céllal, hogy javaslatokat dolgozzon ki a gazdaságpolitikai koordináció megreformálására. A létrehozott munkacsoport (Task Force) elnöke Herman Van Rompuy, az Európai Tanács elnöke, tagjai pedig a 27 tagállam pénzügyminiszterei.

A munkacsoport ajánlásai alapján 5 irányelvet dolgoztak ki,[25] melyek mentén új alapokra kívánják helyezni a gazdasági kormányzást.

1. Átfogó makrogazdasági felügyelet: évente értékelik majd a tagállamok makrogazdasági egyensúlyhiányát és a kockázat mértékét. Ennek egyik eszköze lesz az a figyelmeztető mechanizmus, amely egy meghatározott mutatókból álló eredménytábla segítségével méri fel, hogy melyik országban adódhatnak egyensúlytalansági problémák.
2. A költségvetési fegyelem megerősítése egy erősebb Stabilitási és Növekedési Egyezmény segítségével: nagyobb hangsúly lesz ezentúl az államadósság és különösen az államháztartás fenntarthatóságán. Az eredményesség fokozása érdekében pénzügyi, valamint a jó hírnevet érintő szankciókat kell alkalmazni a Stabilitási és Növekedési Paktum preventív és korrekciós ágában egyaránt.
3. Mélyebb és szélesebb körű koordináció: az európai szemeszter hozzá fog járulni ahhoz, hogy az egyes tagállamok saját költségvetésük és nemzeti szintű reformprogramjaik elkészítése kapcsán minél inkább figyelembe vegyék az uniós dimenziót is.
4. Állandó válságkezelő rendszer: olyan közép/hosszú távú válságkezelő mechanizmus létrehozása, mely képes a pénzügyi zavarok kezelésére és azok kiterjedésének megelőzésére.
5. Erősebb intézményrendszer: olyan nemzeti szintű független intézmények létrehozása, melyek elemzéseket, értékeléseket és előrejelzéseket készítenek a tagállam gazdaságpolitikájával kapcsolatban.

23 A részleteket lásd később ugyanebben a fejezetben.
24 ÁFA-csalások elleni küzdelem, felügyeleti lehetőségek, jövedéki adók mértéke.
25 http://www.corvinusembassy.com/ep/?page=0&content=kiemelt.

A következőkben az eddig meghozott válság által kikényszerített intézményi, szabályozási és ellenőrzési változásokat fogom bemutatni. Az új intézmények, illetve a szigorúbb szabályozás kapcsán megfigyelhetővé válik a fentebb szemléltetett öt irányelv érvényre jutása. Az egyik legátfogóbb intézkedés az **Európai Szemeszter** *(European Semester)* létrehozása volt.

Ez lényegében nem más, mint az Európa 2020 stratégia[26] megvalósítási pillére, melyet 2011-ben indítottak útjára. Bevezetésének célja az uniós gazdaságpolitikák koordinációjának megerősítése. „Az évente ismétlődő európai szemeszter hat hónapja során a tagállamok összhangba hozzák költségvetési, makrogazdasági és strukturális politikáikat, hogy az uniós megfontolásokat a nemzeti költségvetésük kidolgozásának korai szakaszában, illetve a gazdaságpolitikai döntéshozatal egyéb szempontjainak kialakítása során figyelembe tudják venni."[27]

Az EU 2020 stratégia sikeréhez kulcsfontosságú a megvalósítás irányításának, koordinálásának kérdése is. Ez utóbbi három egymástól elkülönülő pilléren nyugszik:[28]

26 A stratégia részleteit l.: http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_HU_ACT_part1_v1.pdf.
27 http://ec.europa.eu/europe2020/priorities/economic-governance/index_hu.htm.
28 http://eu.kormany.hu/europa-2020-strategia.

- a makrogazdasági felügyelet, ami biztosítja a szilárd makrogazdasági környezetet;
- a növekedést előmozdító reformok nyomon követése, ami a strukturális reformokra összpontosít – ezek eredménye a kiemelt és nemzeti célkitűzéseken keresztül lesz lemérhető;
- költségvetési felügyelet a Stabilitási és Növekedési Egyezményen keresztül.

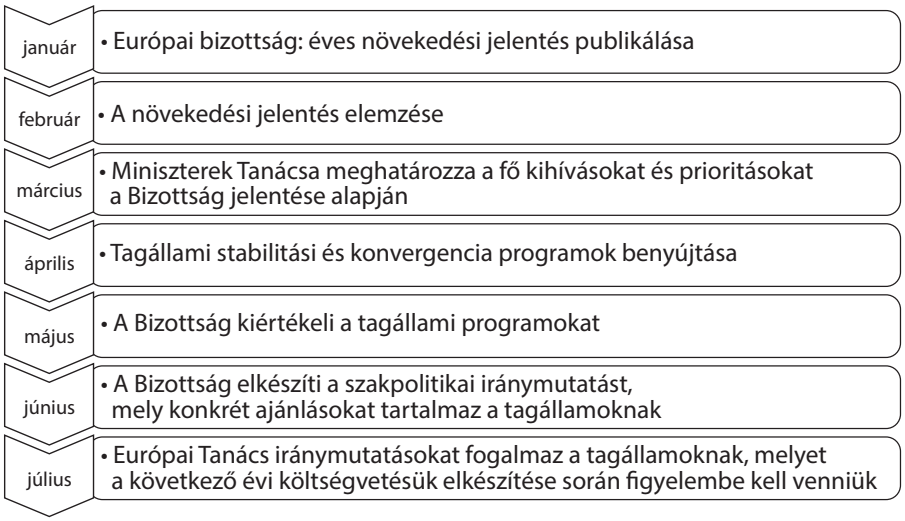
Közös jog híján az Unió szerveinek nincs komoly beleszólásuk a nemzeti költségvetésekbe, azokat kívülről nem tudják befolyásolni. Így csupán a politikai eliten múlik, hogy fenntartható módon biztosítják-e a közpénzügyi stabilitást, megszilárdítják-e a stabilitási kultúrát országukban. Ennek bizonyos fokú orvoslására jött létre a Szemeszter magja: a tagállami költségvetések előzetes (és nem utólagos) kontrollja.

Az egész folyamatból kiemelhetjük, hogy az Európai Unió szervei hamarabb korrigálják a nemzeti költségvetéseket, mint azok saját parlamentjei. Ez az eljárás igencsak egy fiskális unió felé vezető lépés, hiszen a tagállamok parlamentjei eleve egy korrigált költségvetési tervezetet fognak „megvitatni" az őszi ülésszakban. Ezekkel az intézkedésekkel a fiskális fegyelmet szeretnék erősíteni és tudatosítani a tagország kormányainál. Az új rendszer lényege, hogy bár az egyes tagországok költségvetésének kialakítása továbbra is nemzeti hatáskörben marad, ám a legfőbb prioritásokat, amelyekre a nemzeti költségvetéseket föl kell fűzni, az EU szintjén határozzák meg minden év első felében. Így a következő évi büdzsék tervezésekor ezeket már figyelembe kell venni, és ezen prioritások mentén kell elkészíteni.

Az európai szemeszter az **éves növekedési jelentés** közzétételével indul. A szemeszter minden év első felét jelenti és az alábbi ábra szemlélteti a hat hónap programját.

Az eddigi szemeszterek viszonylag észrevétlenül zajlottak. Azóta néhány értékelő elemzés is készült, melyek egyöntetű véleménye volt, hogy a folyamat kevésbé átlátható, és a valós eredmények csak hosszabb távon mutatkoznak meg.[29]

29 L. részletesen: https://www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/78007/1/669209937.pdf.




*5. ábra. Az Európai Szemeszter féléves programja (forrás: saját szerkesztés)*

A Stabilitási és Növekedési Paktum szigorításáról a soros magyar EU-elnökség alatt tárgyaltak, és hozták létre az úgynevezett **hatos jogszabálycsomagot** *(six pack)*, mely a gazdasági kormányzást kívánja új alapokra helyezni. A hat jogszabályból négy költségvetési (a Stabilitási és Növekedési Paktumot érintő) kérdésekkel foglalkozik, míg a másik kettő a makrogazdasági egyensúlyhiányok kezelésével. Az európai jogalkotók közötti hosszas megbeszéléseket követően a Parlament végül 2011. szeptember 28-án szavazta meg a csomagot, amelyet a Tanács november 8-án hagyott jóvá, 2011. december 13-án pedig hatályba lépett. A csomag részleteit a következő bekezdésekben ismertetem.[30]

1. **A Stabilitási és Növekedési Egyezmény megelőzési ágát módosító rendelet (1466/97/EK).**

Az SNE megelőző intézkedéseire vonatkozó jogszabály azon tagállamokkal szemben támaszt költségvetési politikai elvárásokat, amelyeknél a költségvetési hiány alatta marad a GDP 3 százalékának megfelelő tűréshatárnak. A másik fontosabb változás, hogy az évenkénti 0,5 százalékos kiigazítási ütem meghaladását már nemcsak az eurózóna államai, hanem a hazai össztermék, a GDP 60 százalékánál magasabb adósságállományú országok tekintetében is megkövetelnék.

**2. A Stabilitási és Növekedési Egyezmény korrekciós ágának jogi alapját módosító rendelet (1467/97/EK).**

30 http://www.eu2011.hu/hu/hatos-jogszabalycsomag.

**3. Új irányelv a tagállamok fiskális kereteire vonatkozó körülményekről.**

Olyan költségvetési tervezést, átláthatóságot és végrehajtást érintő minimumkövetelményeket tartalmaz, melyeknek a nemzeti költségvetési eljárási gyakorlatban meg kell jelenniük legkésőbb 2013 végéig.

**4. Új rendelet a makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzéséről és kiigazításáról.**

Nem csupán túlzottdeficit-eljárás lenne, hanem túlzott makroegyensúlytalansági eljárás is, mellyel a gazdasági egyensúlytalanságokat vizsgálnák (folyó fizetési mérleg, foglalkoztatottsági ráta, magánadósságok). Egy-egy küszöbérték csak irányadó lenne, melynek túllépése nem feltétlenül jelezné az egyensúlytalanság fennállását. Az eljárás során a Tanács ajánlásokat adna ki a tagállam számára, mely az egyensúlytalanság megszüntetésére akciótervet köteles kidolgozni. A Tanács ezt megvizsgálja, majd előírja a korrekciós intézkedések végrehajtásának határidejét.

**5. Rendelet az euróövezet költségvetési felügyeletének hathatós érvényre juttatásáról.**

Az egyik lényeges változtatás szerint a hiánykritériumokat megszegőket nem ad hoc alkuk mentén, hanem előre meghatározott félautomatizmusok szerint büntetnék. Másik fontos változás a „fordított szavazás intézménye", vagyis a szankcionálásra irányuló bizottsági javaslat elfogadottnak minősülne, hacsak a Tanács azt minősített többséggel el nem veti.

**6. Rendelet az euróövezetben jelentkező túlzott makrogazdasági egyensúlyhiány korrekciójára irányuló jogérvényesítési intézkedésekről.**

Ha a tagállam kétszer egymás után elmulasztja a szükséges kiigazító lépéseket vagy nem tud megfelelő akciótervet benyújtani, akkor pénzbírságot kell fizetni (a GDP 1%-a) mindaddig, amíg eleget nem tesz az előírásoknak.

A gazdasági kormányzásra vonatkozó csomag alapvetően fontos a fokozott költségvetési fegyelem biztosításához és a túlzott makrogazdasági egyensúlyhiány elkerüléséhez. Ez a hatos jogszabálycsomag magában foglalja a Stabilitási és Növekedési Paktum reformját, amely a költségvetési politikák szigorúbb felügyeletét és a szankciók következetesebb, és korábbi szakaszban való alkalmazását tűzte ki célul, valamint a nemzeti költségvetési keretrendszerekre vonatkozó új rendelkezéseket tartalmaz.

A „**kettes csomag**" *(two pack)* tervezetét még 2011 novemberének végén nyújtották be megvitatásra, és csak 2013 májusában fogadta el az Európai Unió Tanácsa.[31] Jogi hátterét az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés 136-os[32] cikkelye adja.

Az intézkedések a már említett hatos csomag jogszabályaira épülnek, ám annál szorosabb ellenőrzést és megfigyelést hoznak létre az euróövezet tagállamaival szemben, amennyiben azok túlzottdeficit-eljárás alatt állnak, vagy pénzügyi segítségért folyamodtak.

A tagállamoknak minden év október közepéig el kell küldeniük a következő év költségvetésének tervezetét az Európai Bizottsághoz, mely kérheti a költségvetés felül-

31 http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-457_en.htm.

32 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:hu:PDF 60.

vizsgálatát, ha az súlyosan megszegné a Stabilitási és Növekedési Paktumban lefektetett előírásokat. Ez a jogszabálycsomag az Európai Szemeszter jogi hátterét erősíti meg, mely intézkedés az egész eddigi Európai Uniós válságkezelés egyik legfontosabb sarokköve.

A jogszabálytervezet vitája során került szóba az **Európai Adósság-visszavásárlási Alap**[33] *(European Redemption Fund)* létrehozása. Ez az euróövezet tagállamainak a GDP-arányos 60%-ot meghaladó államadósságát vonná össze. Ezt a részt 25 év alatt kellene visszafizetniük az adott országoknak, alacsonyabb kamatokkal, mint amilyeneket a piacról kaphatna. Ezáltal fenntarthatóvá válik az államadósságuk, teret kapnak a strukturális reformok végrehajtására, illetve jobban elősegíthetik a gazdasági növekedést.

Az eddig egyoldalúan csak a fiskális fenntarthatóságra összpontosító szemlélettel szemben felismerték, hogy nem elég az államadósságot csökkenteni, hanem elengedhetetlen a növekedést is előmozdítani. Az **Euro Plusz Paktum** *(Euro Plus Pact)* (korábbi nevén Versenyképességi Paktum) középpontjában elsősorban – mint ahogy ez az eredeti javaslat alapján is szerepel – a versenyképesség, majd ezt követően a foglalkoztatás, az államháztartás fenntarthatósága és a pénzügyi stabilitás áll. A 17 eurózóna-tagállam mellett hat másik is csatlakozott az egyezményhez (Bulgária, Litvánia, Lettország, Lengyelország, Románia és Dánia). Az EU vezetői 2011 márciusában hagyták jóvá a paktumot. Mind a 23 aláíró ország vállalta a reformok részletes végrehajtását. A Paktum teljes mértékben részét képezi az új gazdasági kormányzás keretének, és a benne foglalt kötelezettségvállalások szerepelnek az érintett tagállamok nemzeti reformprogramjában.

A paktum négy alapelven nyugszik:[34]

- Az EU jelenlegi gazdasági kormányzásával összhangban lesz, valamint megerősíti és hozzáadott értékkel egészíti ki azt.
- Olyan szakpolitikai területekre irányul, melyek kulcsfontosságúak a versenyképesség és konvergencia előmozdításához.
- Az állam-, illetve kormányfők vállalják, hogy minden évben konkrét ajánlásokat tesznek majd.
- A paktum maradéktalanul tiszteletben fogja tartani az egységes piac integritását.

Céljait szintén 4 részre osztották:

**A. A versenyképesség-előmozdítás**: Annak érdekében, hogy az euróövezet egészében kiegyensúlyozott és széles körű legyen a növekedés, külön eszközök és közös kezdeményezések kidolgozására fog sor kerülni a leszakadó régiók termelékenységének előmozdítására. Az intézkedéseket két fő csoportra lehet osztani: termelékenységfokozó intézkedések (üzleti környezet javítása, K+F támogatása, kkv-k támogatása) és a munkaköltségek, valamint a termelékenység összhangban álljanak.

33 Doluca, Hasan et al.: *The European Redemption Pact: Implementation and Macroeconomic Effects.* Intereconomics, 2012. 47/4. 230–239.

34 Európai Tanács (2011b): http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/HU/ec/120317.pdf. 13.

B. **A foglalkoztatás-ösztönzés**: Az ezzel kapcsolatos eredményeket a tartós és ifjúsági munkanélküliségi ráta, munkaerő-piaci részvételi ráták alapján fogják értékelni. Különös figyelmet kell szentelnie a tagállamoknak a következőkre: egész életen át tartó tanulás, munkaerő-piaci reformok, be nem jelentett munka arányának csökkentése, élőmunkát terhelő adók csökkentése.

C. **Az államháztartási rendszerek fenntarthatóságának fokozása**: A nyugdíjak, az egészségügy és a szociális juttatások rendszerének fenntarthatósága. Ezt főleg a nyugdíj- egészségügyi, illetve szociális kiadások kontrolljával kell elérni.

D. **A pénzügyi stabilitás megerősítése**: A tagállamok vállalják, hogy – a közösségi vívmányok teljes tiszteletben tartása mellett – nemzeti jogszabályokat vezetnek be a bankszanálásra vonatkozóan. Uniós szinten koordinált szigorú banki stresszteszteket is rendszeresen sor fog kerülni. Minden tagállam esetében szorosan figyelemmel fogják kísérni a bankok, a háztartások és a nem pénzügyi vállalatok adósságszintjét is.

A paktum létrehozásával a fiskális szuverenitást csökkentik, ezzel próbálva feloldani a *független monetáris politika – no-bailout – fiskális szuverenitás* trilemmáját. Ezt nevezhetjük viszonylag egyszerű döntésnek, hiszen az első két tétel már eleve szabályozva van, és új szabályokat mindig könnyebb hozni, mint a meglévőket módosítani.

A fiskális unió felé vezető első lépés az European Financial Stability Facility **(EFSF)** – **Európai pénzügyi stabilitási eszköz** – megalakítása volt, melyet 2010-ben hoztak létre az eurózóna tagállamai. Feladata a valutaunió pénzügyi stabilitásának megőrzése átmeneti pénzügyi segítség nyújtásával a bajba került tagok számára. Ez azt jelenti, hogy az ideiglenes euróövezeti mentőalaphoz csak az övezet országai fordulhatnak. Az eszköz mögött 780 milliárd eurós garanciavállalás és 440 milliárd eurós tényleges hitelezési kapacitás áll.

Megkapta a tripla A[35] minősítést a három legnagyobb nemzetközi hitelminősítő[36] cégtől, mely elengedhetetlen feltétele volt a megbízható kötvénykibocsátásnak. Azonban 2013 júliusában a Fitch hitelminősítő megvonta ezt a besorolást és „AA plusz"-ra süllyesztette. A Standard & Poor's ezt a lépést még 2012-ben meghozta.[37] A leminősítés hátterében az eszközt finanszírozó országok leminősítése áll, így különös tekintettel Franciaország leminősítése.

A valutaövezet tagjainak több mint a felének, összesen kilenc tagállamnak az adósbesorolásán rontott 2012. január 13-án a Standard & Poor's hitelminősítő intézet. Mivel Franciaországot és Ausztriát (az eddigi legmagasabb kategóriában lévő: AAA) is leminősítették, félő volt, hogy az EFSF is elvesztheti AAA besorolását, hiszen kiváló besorolását azon országoknak köszönheti, melyek szintén ilyen besorolással rendelkeznek (Németországnak, Franciaországnak, Ausztriának, Hollandiának, Finnországnak és Luxemburgnak). A Moody's és a Fitch megtartotta a tripla A besorolást, még a S&P,

35 Legkisebb szuverén kockázatot jelentő kötvénykibocsátó.
36 Standard & Poor's, Fitch, Moody's. EFSF: http://www.efsf.europa.eu/about/index.htm.
37 HVG (2013): http://hvg.hu/gazdasag/20130715_Leminositette_a_Fitch_az_europai_penzugyi.

ahogy az várható volt, eggyel rontott[38] (AA+) az átmeneti európai válságkezelő alap besorolásán. Ahhoz, hogy ez az állapot változzon a teljes garanciavállalási kötelezettséget kell megemelni 780 milliárd euróról hozzávetőleg 1260 milliárd euróra, vagy 270 milliárd euróra kell csökkenteni a kihelyezési kapacitást, olvasható a Napi Gazdaság hivatkozott cikkében.

2011 során Portugália (12 milliárd euró)[39] és Írország (35 milliárd euró)[40] részesedhetett a pénzügyi eszköz hitelkeretéből az EU-IMF megállapodás részeként. Ezek finanszírozását kötvénykibocsátással oldották meg. A kötvények lejárati ideje eredetileg 7,5 év volt, de egy módosítással 15 és 30 éves lejáratra növelték őket.[41]

A hitelhez jutás azonban 3-4 hetet vesz igénybe, mivel a tagországi kérvény után az EKB, IMF és Bizottság egy támogatási programot dolgoz ki, ezután az euróövezet pénzügyminiszterei jóváhagyják a programot, majd az EFSF néhány munkanapon belül utalja a megállapított összeget.

AZ EFSF hatáskörébe tartozik a pénzügyi intézetek eseti feltőkésítése is, a kormányoknak nyújtott hitelek révén. Ezáltal természetesen a tagállamok kormányai ugyanúgy eladósodnak, de egy biztosnak nevezhető háttérrel tudják megoldani a finanszírozást. Ezzel próbálják tompítani az állami és banki szektor kölcsönös függését. Itt szintén megfigyelhetjük, hogy nem a trilemma egyik pontját szüntetik meg, hanem rögtön kettőn is lazítanak (fiskális szuverenitás csökkentése – Euró Plusz Paktum, kölcsönös függés csökkentése – EFSF).

Az eszköz 2013. július elsejétől nem indít új finanszírozási programokat, helyét az

**Európai Stabilitási Mechanizmus** (*European Stability Mechanism,* ***ESM)*** váltotta fel[42] 2013 második felétől, mely egy állandó segélymechanizmusként működik. Az ESM fogja betölteni az európai pénzügyi stabilitási eszköz (EFSF) es az Európai Pénzügyi Stabilizációs Mechanizmus (EFSM) szerepét, az IMF-fel szoros együttműködésben külső pénzügyi segítséget nyújtva az euróövezet tagállamainak.

Az európai stabilitási mechanizmust az euróövezet tagállamai közötti szerződéssel kormányközi szervezetként hozta létre, a nemzetközi közjog szerint, luxembourgi székhellyel a Tanács 407/2010/EU rendelete. Célja a Gazdasági és Monetáris Unió, illetve az európai pénzügyi stabilitás megőrzése. Az ESM kormányzótanácsa 2012. október 8-án[43] tartotta alakuló ülését, mellyel a stabilitási mechanizmus hivatalosan is megkezdte működését.

Ez a mechanizmus a súlyos pénzügyi gondokkal küzdő tagállam uniós pénzügyi támogatását fogja biztosítani. Az ilyen jellegű pénzügyi segítségnyújtásra az Európai

38 http://www.napi.hu/nemzetkozi_gazdasag/a_s&p_az_efsf-et_is_leminositette.507838.html.
39 Európai Bizottság (2011b): http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/portugal/index_en.htm.
40 Európai Bizottság (2011c): http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/ireland/index_en.htm.
41 EFSF: http://www.efsf.europa.eu/attachments/faq_en.pdf. 6.
42 Az EFSF továbbra is megmarad a még meglévő kötvények kezelése céljából: http://www.esm.europa.eu/pdf/2013-11-15%20ESM%20Factsheet.pdf.
43 EFSF: http://www.efsf.europa.eu/about/index.htm.

Unió működéséről szóló szerződés (az EUMSZ 122. cikke) ad lehetőséget. Egyfelől közvetlen pénzügyi segítségnyújtást tesz lehetővé, másfelől biztosítja a rendezett adósságátstrukturálást is.

**A 2010. december 16–17.-i uniós csúcstalálkozón az európai vezetők egyhangúan megállapodtak arról a határozattervezetről, amely kismértékben módosítja a Szerződést, lehetővé téve ezzel, hogy az euróövezet tagállamai az euróövezet egésze pénzügyi stabilitásának megőrzése érdekében állandó válságkezelési mechanizmust tudjanak létrehozni.** A módosítás nem bővíti az Unió hatáskörét, és csupán az euróövezet tagállamaira vonatkozik, azonban azt saját alkotmányos követelményeinek megfelelően minden tagállamnak jóvá kell hagynia.

*Az EUMSZ 136. cikke a következő bekezdéssel egészült ki,*[44] *az alap létrehozása érdekében. „Azon tagállamok, amelyek hivatalos pénzneme az euró, feltétlenül szükséges esetben működésbe hozható stabilizációs mechanizmust hozhatnak létre az euroövezet egésze pénzügyi stabilitásának megőrzése érdekében. A mechanizmus keretében igényelt pénzügyi segítségnyújtásra szigorú feltételek fognak vonatkozni."*

Fontos megjegyezni, hogy ez a konstrukció nem sérti a ki nem mentési záradékot, mivel csak akkor alkalmazható, ha a tagállamot elért adósságválság az euróövezet egészét veszélyezteti, illetve a támogatást szigorú feltételek mellett lehet igénybe venni. Ezáltal lényegében hoztak is ajándékot és nem is, hiszen segít a bajba jutott államon, de kellőképpen el is rettenti a jövőbeni túlköltekezéstől. Ezzel kizárva azt, hogy egyre nagyobb mértékű eladósodásra ösztönözze a tagállamokat.

Kölcsönzési kerete 500 milliárd euró, melyből jelenleg közel 46 milliárd €-val támogatják Spanyolországot (41,3 mrd €) és Ciprust (4,5 mrd €). A mechanizmust szigorú feltételekhez kötötten vehetik igénybe a tagállamok, a kölcsönöket pedig az Európai Központi Bank kezeli majd. Azonban ez a mechanizmus sem fog bankként működni, de még egy valutaalap önállóságát sem élvezi, hívja fel a figyelmet Palánkai (2012).

Legfőbb döntéshozó szerve a Kormányzótanács, melyben az övezet pénzügyminiszterei szavazati joggal, az EKB elnöke és a gazdasági ügyekért és monetáris politikáért felelős európai biztos megfigyelőként vesznek részt. Döntéseit kölcsönös megegyezés alapján, minősített többséggel[45] hozza az alábbi témákban:

- pénzügyi segítségnyújtás odaítélése;
- pénzügyi segítségnyújtásra vonatkozó feltételek;
- európai stabilitási mechanizmus hitelezési kapacitása;
- eszközkészlet módosítása.

Az európai stabilitási mechanizmus összesen 700 milliárd EUR jegyzett tőkével rendelkezik. Ebből az összegből „80 milliárd EUR az euróövezet tagállamai által 2013 júliu-

44 Európai Tanács (2011b): http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/HU/ec/120317.pdf. 21.

45 A Kormányzótanácsban a szavazati súly az egyes tagállamoknak az ESB jegyzett tőkéjében való részesedésével áll majd arányban. A minősített többség a szavazatok 80 százalékában került meghatározásra.

sától fokozatosan, öt egyenlő éves részletben befizetett tőke. Ezen felül az európai stabilitási mechanizmus a felek által vállalt lehívható tőke, illetve az euróövezet tagállamai által biztosított garanciák kombinációjával rendelkezik, összesen 620 milliárd EUR összegben. A 2013-tól 2017-ig tartó átmeneti időszakban a tagállamok vállalják, hogy abban a valószínűtlen esetben, ha erre szükség lenne, felgyorsítják a megfelelő eszközök rendelkezésre bocsátását azzal a céllal, hogy legalább 15 százalékon tartsák a befizetett tőke és az ESM-kötvényállomány közötti arányt" – olvasható az ESM honlapján lévő tájékoztatóban.[46] A mechanizmus irányítói továbbá törekednek a főbb hitelminősítő intézeteknél elérhető legmagasabb szintű hitelminősítés megszerzésére és megtartására.

A pénzügyi segítséget a tagállamnak kell igényelnie egy kérelemmel. A mechanizmus működésbe hozatala több lépésben történik:

1. A kérelem vizsgálását[47] a Bizottság az IMF-fel és EKB-val együttműködve végzi el.
2. Tárgyalások folytatása a tagállammal a makrogazdasági kiigazítási programról.
3. A Tanács határozatban hagyja jóvá a programot.
4. A Bizottság feladata a programban leírtak teljesítésének ellenőrzése, majd jelentés készítése a Tanács számára, amely szerv ezek után dönt a támogatás odaítélésének további folyósításáról.

Az stabilitási mechanizmus állandó vagy változó kamatú hiteleket nyújt majd, ezek árazásáról[48] a Kormányzótanács dönt. A hitelek kamatait, az ESM finanszírozási költségeit a következők határozzák meg: 200 bázispontnak megfelelő kamatfelár a teljes hitel összegére, további 100 bázispontnak megfelelő kamatfelár a hitel 3 év után fennálló összegére.

Mivel a mechanizmusba a magánszektor bevonása[49] is megtörténik, ezért a szektor számára valamely féle garanciát szerettek volna biztosítani. Ezt kollektív cselekvési záradéknak[50] hívják. Célja, hogy hitelezés esetén megkönnyítsék az állami és magánszektor közti megállapodás létrehozását. A záradékot egységesített módon fogják bevezetni, amely valamennyi euróövezeti joghatósági területen azonos joghatást biztosít, mellyel megőrzi az övezet tagállamai közti egyenlő feltételeket.

A mechanizmus keretein belül jelenleg Spanyolországnak és Ciprusnak nyújtanak pénzügyi segítséget.[51]

A 2011. október végén elfogadott **fenntarthatósági csomag**[52] *(comprehensive package)* hivatott volna megoldást kínálni a válságra. Azonban aligha tehetünk pontot

46 ESM: http://www.esm.europa.eu/pdf/FAQ%20ESM%2022102013.pdf.
47 Az adósságpálya fenntarthatóságának elemzése.
48 Az árazás módját az EMS kamatszabályzata tartalmazza, melyet rendszeresen felül kell vizsgálni.
49 A részvétel jellegét és mértékét eseti alapon határozzák meg.
50 A záradék részleteit l. részletesebben a Tanács 2010. áprilisi tájékoztatójának 31–32. oldalán.
51 ESM: http://www.esm.europa.eu/assistance/index.htm.
52 Európai Tanács (2011a): *Main results of euro summit*. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/125645.pdf.

ezzel a csomaggal az ügy végére. Hiszen az elkerülhetetlen tűzoltás után ismét csak megállapodtak, hogy a későbbiekben[53] egyeztetnek majd a komolyabb változtatásokról.

- A görög államadósság 50%-ának elengedése, mely 200 milliárd eurónyi magántőkét jelent.
- Decemberben újabb 100 milliárd eurós segélycsomagot kap Görögország.
- Bankok feltőkésítése: az európai pénzintézeteknek legkésőbb 2012 júniusáig 5-ről 9%-ra kell emelniük a tőke-megfelelési mutatójukat.
- Az EFSF felduzzasztása 440 milliárd euróra.

2012 március elején még továbbmentek a fiskális integráció útján, és aláírták **A gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló szerződést** *(Treaty on Stability, coordination and governance, TSCG)*, mely 2013. január elsejével lépett hatályba.[54] Az újabb kormányközi szerződés és az eddig bemutatott megállapodások között sok átfedés van, nagyon újat ennek szövege sem nyújt. Lényegében két tekintetben több, mint a hatos jogszabálycsomag (alkotmányba rögzített költségvetési szabályok, fordított minőségi többséggel történő szavazás),[55] de az EU vezetői ezzel is a bizalmat próbálják erősíteni, azt próbálják sugallni, hogy igenis uralják a helyzetet és képesek döntéseket hozni.

Az aláíró tagok[56] a költségvetési paktum révén a költségvetési fegyelem előmozdítását célzó szabályrendszer elfogadásával megerősítik a gazdasági és monetáris unió gazdasági pillérét, megerősítik gazdaságpolitikájuk koordinációját és javítják az euróövezet kormányzását, ezáltal támogatják az Európai Unió fenntartható növekedésre, foglalkoztatásra, versenyképességre és társadalmi kohézióra vonatkozó célkitűzéseinek megvalósítását.

A szerződés összhangban van az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikkének 3 bekezdésével, továbbá az Európai Unió jogával, ideértve az eljárásjogot is, ha másodlagos jogi aktus elfogadása szükséges. A megállapodás csak akkor alkalmazható, ha az nem sérti az Unió hatáskörét a gazdasági unió terén és összeegyeztethető az Európai Unió alapját képező szerződésekkel és az Európai Unió jogával.[57]

A Költségvetési Paktum talán legszigorúbb része az államháztartási egyenlegre vonatkozik, melynek egyensúlyban kell lennie, vagy többletet kell mutatnia (3. cikk 1/a).[58] Ez nagyon komoly elköteleződést és kihívást jelent az országok számára, hiszen napjainkban az országok nagy többsége úgy működik, hogy többet költ, mint amennyi bevétele van. (A túlköltekezés egy növekvő gazdaságban pedig nem okoz gondot.) Fél százalékos hiány (a GDP-hez képest) még elnézhető, sőt, ahol az államadósság a GDP

53 Decemberben várható a részletek kidolgozása: HVG (2011): http://hvg.hu/gazdasag/20111027_nem_lesz_haboru.

54 http://www.eurozone.europa.eu/euro-area/topics/treaty-on-stability,-coordination-and-governance-%28tscg%29/.

55 A túlzottdeficit-eljárás magától elindul, hacsak azt minősített többséggel nem szavazzák le a tagállamok képviselői.

56 Csupán Csehország és az Egyesült Királyság nem kíván részt venni a megállapodásban.

57 http://eu.kormany.hu/download/9/9b/20000/st00TSCG26%20hu12.pdf.

58 http://eu.kormany.hu/download/9/9b/20000/st00TSCG26%20hu12.pdf.

60 százaléka alatt van, ott 1 százalékig is ki lehet tolni a túlköltekezést. Ahol a GDP 60 százalékát meghaladja az államadósság, ott évente legalább huszadával kell csökkenteni azt. Így hosszú évek után konkrét szám is bekerült egy ilyen egyezménybe.

A paktum 3 cikk 2/a része az eladósodás tiltását azzal erősíti, hogy a tagállamokat kötelezi a szabályt saját jogrendjükbe/alkotmányukba való integrálásra. Ezáltal ha az otthoni alkotmány is előírja a takarékosságot, akkor már helyben alkotmánysértést követnek el azok az országok, melyek túlköltekeznek.

Nem csupán a kiadási oldalon szigorú a paktum, de az állampapírok kibocsátásába is bele kíván avatkozni, oly módon, hogy „A szerződő felek előzetesen bejelentik az Európai Unió Tanácsának és az Európai Bizottságnak állampapír-kibocsátási terveiket" – olvasható a 6. cikkben.

A paktum annyiban veszít kormányközi jellegéből, hogy az Európai Bizottságot bevonja a monitorozásba és az Európai Bíróság is szerepet kap a büntetések kiszabásában. „Amennyiben a szerződő felek jelentősen eltérnek a középtávú célkitűzéseiktől, automatikus korrekciós folyamatot kell beindítaniuk, amelyet a Bizottság által lefektetendő alapelvek alapján kell kidolgozni. Ennek tartalmaznia kell a konkrét intézkedéseket, valamint a költségvetési szabályokat felügyelő független intézmények szerepét." – olvasható az Európa-politikai kormányzati honlapon.[59] A Bizottság vagy bármely szerződő fél eljárást indíthat a szabályokat nem teljesítők ellen. A Bíróság ítélete kötelező az eljárásban részt vevő felekre nézve, akik a Bíróság által megállapított határidőn belül kötelesek megtenni az ítéletben foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket. A büntetés mértéke az adott ország GDP-jének akár 1%-a is lehet. Ezekkel a kikötésekkel tehát inkább egy hibrid jellegű szerződés jön létre mely félig kormányközi és félig nemzetek feletti.

A szerződés aláírásával lényegében betiltják az államadósságot a résztvevő országok között, hiszen nem költhetnek többet, mint amennyi bevételük van (csak extrém esetben). Ezzel szintén a fiskális szuverenitás csökkentése történt. A közös pénzt használók egyre több tekintetben hangolják össze gazdaságpolitikájukat, (főként takarékosságra kényszerítve egymást), hogy egyes országok kezelhetetlen adóssága ne tudja az egész eurózónát megrengetni.

A 2012 júniusában tartott EU-csúcson hozták létre a **Növekedési és munkahelyteremtési Paktumot***(Compact for growth and jobs)*. A paktum keretében[60] 120 milliárd eurót mozgósítanak a célok elérés érdekében. Megnövelték az Európai Beruházási Bank hitelkeretét 60 milliárd euróra, illetve a Regionális alapokból 55 milliárd eurót csoportosítottak át a kisvállalkozások támogatására és a fiatalok munkahelyteremtésére.

59 http://eu.kormany.hu/uj-kormanykozi-szerzodes.

60 Európai Tanács (2012a): http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/131388.pdf.

2012 szeptemberében az Európai Bizottság lefektette a **Bankunió**[61] alapjait, melynek jogi hátterét az EUMSZ 114-es cikke adja. Erre azért volt szükség, mivel a szoros pénzügyi integráció miatt az egyik országból másikba átgyűrűző bankválságok igen érzékenyen érintik az Unió egészét. A Bankunió három pillérből áll: az Egységes Felügyeleti Mechanizmus (Single Supervisory Mechanism, SSM), az Egységes Szanálási Mechanizmus (Single Resolution Mechanism, SRM) és a közös betétbiztosítási rendszer.

A javaslat értelmében[62] az Európai Központi Bank új szerepkört kapott. Ez az Uniós szerv fogja engedélyezni a bankok és más hitelintézetek működését, illetve figyeli, hogy elegendő tőkéjük legyen. A javaslat értelmében az EKB 2013 januárjától kapta meg a szükséges jogosítványt a bankrendszer felügyeletére. Az első évben csak a közpénzből kisegített bankokat vizsgálja, azonban 2014-től minden bankra kiterjedne a felügyeleti joga. Az EKB a nemzeti hatóságokkal együttműködve és megosztva felügyelné a bankszektort. Minden 30 milliárd eurót meghaladó, illetve a tagállam GDP-jének 20%-ának megfelelő eszközállományú bank, automatikusan az EKB hatáskörébe kerülne.

A második pillér biztosítaná az egységes végrehajtását az EU-s szintű bankszanálási szabályoknak azon országok esetében, akik részt vesznek az SSM-ben (kb. hatezer intézmény[63]). Azonban a 2013. novemberében tartott, **az uniós országok pénzügyminisztereinek brüsszeli tanácskozásán nem született megállapodás az európai bankunió második pilléréről, a gyengélkedő bankok szanálására vonatkozó közös szabályozásról. Így a további szabályozásra várnunk kell.**

2011 elején létrejött az európai pénzügyi felügyeletért felelős intézményrendszer. A több mint egy évtizede megteremtett egységes európai piac ellenére a felügyelet továbbra is széttagolódik nemzeti hatóságokra, ezért volt elengedhetetlen egy ilyesfajta felügyelet létrehozása. *„A pénzügyi válság egyik oka egy, a makroszintű kockázatokat figyelemmel kísérő testület hiánya volt. Nem volt senki, aki a kollektív magatartás által kiváltott kockázatokra felhívta volna a figyelmet”*[64] – indokolta az ESRB létrehozását Joaquín Almunia 2009-ben, az EU gazdasági és pénzügyi biztosa.

Ez egy két pillérből álló rendszer, mely a makroprudenciális és mikroprudenciális felügyeletet is ellátja. Az **Európai Rendszerkockázati Testület** (ESRB[65]) figyelemmel kíséri és értékeli a makrogazdaság és pénzügyi rendszer egészéből eredő pénzügyi stabilitási kockázatokat, valamint ajánlásokat tesz az esetlegesen felmerülő kockázatok kezelésére. A **Pénzügyi Felügyeletek Európai Rendszerének (**ESFS[66]) felállítását szor-

61 L. részletesebben: Európai Bizottság (2012c, 2013c): http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-478_hu.htm?locale=en, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-679_en.htm?locale=en.

62 Európai Unió Tanácsa (2012b): http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/reform/20120912-com-2012-510_hu.pdf.

63 Európai Bizottság (2013b): http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-675_en.htm?locale=en.

64 Jogi Fórum: Bizottsági javaslatok a pénzügyi felügyeleti rendszer átfogó reformjára. http://www.jogiforum.hu/hirek/21688.

65 European Systemic Risk Board.

66 European System of Financial Supervisors.

galmazza abból a célból, hogy **biztosítsa a két vagy több uniós tagországban működő pénzintézetek tevékenységének következetes felügyeletét**. A rendszert részben a már létező **tagállami felügyeleti szervek, részben pedig új európai felügyeleti hatóságok alkotják** majd.

A Pénzügyi Felügyeletek Európai Rendszere nemzeti felügyeletek hálózatából áll, feladata lesz az egyedi pénzügyi intézmények felügyelete (mikroprudenciális felügyelet), együttműködve a jelenleg a banki, biztosítási és foglalkoztatóinyugdíj-ágazatban működő bizottságok átalakításával létrehozott új európai felügyeleti hatóságokkal, vagyis az Európai Bankfelügyeleti Hatósággal (EBA), az Európai Biztosítási és Foglalkoztatóinyugdíj-felügyeleti Hatósággal (EIOPA) és az Európai Értékpapír-piaci Felügyeleti Hatósággal (ESMA). (Soós 2011.)

Az európai felügyeleti hatóságok fogják kimondani a döntő szót a tagállami felügyeletek közötti vitás ügyekben, válsághelyzetekben pedig koordinálják majd a tagállami szintű intézkedéseket. Különösen fontos, hogy **a létrehozni kívánt értékpapír-piaci felügyeleti hatóság az elképzelések értelmében jogosult lesz arra, hogy közvetlenül ellenőrizze a hitelminősítő intézetek működését.**

Főként a görög botrány kapcsán derült fény az **Eurostat** egyik fő hiányosságára, nevezetesen arra, hogy csupán statisztikai szempontból vizsgálhatja a tagállamok jelentéseit. Így azok valóságtartalmát nem bírálhatta. Ezen probléma orvoslására fogadták el 2010-ben azt a jogszabályt[67] (2010. júliusi 679/2010. tanácsi rendelet), mely könyvvizsgálói jellegű jogokkal ruházza fel az intézményt. Így lehetősége lesz a központi, tartományi és helyi önkormányzati és társadalombiztosítási szintű kormányzati egységek elszámolásaihoz való hozzáféréshez, mellyel azokat közvetlenül tudja ellenőrizni. Tehát az eddigi önkéntes szabálykövetést és a módszertani egységességet kiegészíti az ellenőrzési jogkör is.

A fokozott együttműködésre irányuló intézkedések célja a pénzügyi stabilitás tartós javítása az EU egészében, azonos technikai szabályok következetes alkalmazásának és érvényesítésének biztosítása, a rendszerszintű kockázatok kellő időben történő azonosítása; és sokkal hatékonyabb közös fellépés biztosítása rendkívüli helyzetekben és a felügyeletek közötti nézeteltérések megoldása terén. Továbbá kísérletet tesz az eddigi, nemzeti alapon széttöredezett rendszer hiányosságainak pótlására, amelyek nagyban hozzájárultak a pénzügyi válság kibontakozásához.

67 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:198:0001:0004:HU:PDF.

| Dátum | Szerv | Intézkedés |
|---|---|---|
| 2010. március 26. | EU állam és kormányfői | Megállapodás egy szorosabb gazdasági kormányzás létrehozásáról. |
| 2010. május 9. | EU állam és kormányfői | EFSF létrehozása. |
| 2010. július | Európai Tanács | Eurostat könyvvizsgálói jellegű jogokkal való felruházása. |
| 2010. október 28–29. | EU állam és kormányfői | Gazdasági kormányzásra vonatkozó végső terv elfogadása. |
| 2010. november | Európai Parlament, Európai Tanács | Rendelet az Európai Rendszerkockázati Testület létrehozásáról. |
| 2011. január 1. | EU-tagállamok | Első európai szemeszter. |
| 2011. január 1. | EBH, EÉPH, EBFH | Három új európai hatóság kezdi meg működését: az Európai Bankhatóság (EBH), az Európai Értékpapír-piaci Hatóság (EÉPH) és az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-hatóság (EBFH) |
| 2011. március 11. | Eurózóna tagállamai | Megállapodás a gazdasági kormányzásról szóló új szabályok tartalmáról. Euro Plusz Paktum létrehozása. |
| 2011. március 15. | Gazdasági és Pénzügyek Tanácsának (ECOFIN) | Jóváhagyták a gazdasági kormányzásra vonatkozó hat új jogszabály tervezetét. |
| 2011. május 17–19. | ECOFIN | Portugál és ír hitelcsomag jóváhagyása. |
| 2011. június 23–24. | Európai Tanács | Görögország támogatásának feltételei. |
| 2011. július 11. | Euróövezeti pénzügyminiszterek | ESM létrehozásáról szóló szerződés aláírása. |
| 2011. október 31. | EU állam és kormányfői | Fenntarthatósági csomag elfogadása |
| 2011. december 13. | | Hatályba lép a hatos jogszabálycsomag. |
| 2012. március 2. | Európai Tanács | A gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló szerződést |
| 2012. június 24. | Európai Tanács | Növekedési és Munkahely-teremtési Paktum |
| 2012. szeptember 12. | Európai Bizottság | Bankunió alapjainak lefektetése |
| 2012. október 8. | ESM | Hatályba lép az ESM |
| 2013. január | EU-tagállamok | Hatályba lép a Fiskális Paktum |

*1. táblázat: A gazdasági kormányzás kapcsán tett eddigi intézkedések (forrás: saját szerkesztés, http://europa.eu/generalreport/pdf/rg2012_hu.pdf http://europa.eu/generalreport/pdf/rg2011_hu.pdf http://europa.eu/generalreport/pdf/rg2010_hu.pdf)*

A 2012. októberi EU-csúcson[68] egyértelműen a növekedés beindítására helyezték a hangsúlyt, a júniusban elfogadott Növekedési és Munkahely-teremtési Paktum végrehajtásának helyzetével foglalkoztak. Továbbá tárgyaltak egy, a gazdasági és monetáris integráció mélyítését megcélzó tervezetről[69] is, melynek kulcseleme a közös bankfelügyelet létrehozása. A találkozón leginkább a jövőbeni irányt és intézkedések szükségességét rajzolták fel, konkrét döntések alig születtek, ahogy Merkel is nyilatkozta[70] a csúcstalálkozó előtt: „Ez nem a döntések csúcstalálkozója, a helyes irányba kell terelnünk a dolgokat." Megegyezés született azonban az eurózóna közös bankfelügyeletének kérdésében, így az ESM már a tagállamok közbeiktatása nélkül is kisegítheti a bajba jutott tagállamokat.[71]

68 2012. október 18–19. http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/growth_report_hu.pdf.
69 Európai Tanács (2012a): http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/132809.pdf.
70 HVG (2012a): http://hvg.hu/vilag/20121018_EUeucsucs_brusszel_kezdes.
71 HVG (2012b): http://hvg.hu/vilag/20121019_europai_bankfelugyelet.

# 3. A lehetetlenségi tételek fel nem oldása

A jelenleg tartó folyamatok az európai integrációt helyezik új alapokra, melynek következtében egy új eurózónát fogunk kapni. Habár az intézkedések java része csupán kormányközi megállapodásokon nyugszik, azt kijelenthetjük, hogy a fiskális szabályozás erősítése elkezdődött, ha ugyan sajátos módon is.

Az intézkedések nagy része alternatív forrásokat kíván nyújtani a bajba jutott országoknak, szigorúbb gazdálkodásra ösztönözné őket, illetve közös pénzügyi szabályozás létrehozására.

José Manuel Barroso 2011 októberében elmondott beszéde alapján[72] 5 pontban lehet összefoglalni a legfontosabb tennivalókat, melyek az euróövezet problémáira és a válság sokrétűségére reflektálnak:

1. *A görög szuverén adósságválság megoldása.*
2. *A stabilizációs mechanizmus erősítése az ideiglenes európai pénzügyi stabilitási eszköz (EPSE), illetve az eredetileg 2014-re tervezett, végleges európai stabilizációs mechanizmus (ESM) felhasználásával.*
3. *Az európai bankok feltőkésítése.*
4. *A gazdasági növekedés és stabilitás elérésére tett javaslatok.*
5. *Robosztus, egységes gazdasági kormányzás a jövőben.*

A legtöbb új rendelkezés a *fiskális szuverenitás – no-bailout – független monetáris politika* trilemmáját érinti. Az Európai Szemeszter által létrehozott előzetes költségvetési kontroll, a Hatos jogszabálycsomagban megtalálható „**irányelv a tagállamok fiskális kereteire vonatkozó körülményekről", az Euró Plusz Paktum államháztartás fenntarthatóságáról szóló része valamint a Fiskális Paktum alkotmányban rögzített költségvetési szabályai szintén a kormányok büdzsé-kialakítását szabályozzák. A fiskális függetlenség csorbulását erősíti a makrogazdasági egyensúlytalanságok kiküszöböléséről szóló szabály a Hatos csomagból, valamint a fordított minőségi többségű szavazás.**

**Amennyiben a fiskális szuverenitás megszüntetésére törekednek, akkor a háromszög két másik eleme fenntartható lesz. Azonban az** Európai pénzügyi stabilitási eszköz (EFSF) és az Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM) pontosan a háromszög egy másik részét, a no-bailout klauzulát próbálja puhítani. Ez a mechanizmus azonban inkább egy biztonsági háló szerepét fogja betölteni, mintsem valóban a ki nem segítési klauzulát írja felül. Lényegében egy Európai Valutaalapként[73] gondolhatunk rá.

72 Európai Bizottság (2011a): http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/speeches-statements/pdf/20111012communication_roadmap_en.pdf.

73 Az IMF mintájára, további szabályozás létrehozásával. Az EMF kialakításával foglalkozó szakirodalom: Häde, Ulrich: *Legal evaluation of a European Monetary Fund.* Intereconomics, 2010/2. 27–69.

Következő trilemmaként az *államcsőd tagadása – no-bailout – kilépés tagadásával* foglalkozom. Ebben az esetben az intézkedések egyértelműen nem oldják fel egyik pontját sem a problémakörnek. Csupán a ki nem segítési klauzula lazítása körvonalazódik az előbb ismertetettek szerint. Viszont, ha a fiskális szuverenitás csökkentéséből és ezáltal a szigorúbb gazdálkodás megteremtéséből indulunk ki, akkor hosszú távon ezen intézkedések hasznaként a tagállamok integráltsága még mélyebb lesz, gazdaságaik egyre jobban konvergálni fognak, ezáltal pedig lényegében szükségtelen lesz akár egy esetleges kilépéssel vagy államcsőddel foglalkozni. Tehát jelenleg ez az ördögi kör nincs megoldva.

Az *együttes felelősségvállalás tilalma (lényegében a „no-bailout" klauzula) – monetáris finanszírozás tilalma – bankok és az államok közötti pénzügyi interdependencia, vagyis kölcsönös függés* trilemmájára sem érkezett egyértelmű válasz idáig. Az EFSF és EMS létrehozása valamelyest enyhít a háromszög minden pontján. Az európai pénzügyi felügyeleti struktúra pedig a bankszektor ellenőrzésében mutat előrelépést, mellyel az állami és banki szféra függéséből származó problémák egy részét lehet mérsékelni.

A problémák megoldásához első körben fontos lenne a növekedés beindítása, vagy legalábbis egy növekedésvezérelt közös irányvonal. Erre már az EU politikusai is rájöttek, és 2012 második felében útjára indították a Növekedési és Munkahely-teremtési Paktumot.

Tehát, az adósságválság kezelése után a gazdaságot is élénkíteni kell. Hiszen hiába csökken az államadósság, ha a megszorítások közepette csökken a gazdaság teljesítménye, így végső soron a GDP-arányos adósság tovább fog nőni. Illetve a mentőcsomagok a fő problémát, az eltérő versenyképességet nem képesek kezelni, így lényegében az adósság átstrukturálása nem jelent valós kiutat a problémákból. Úgy kell kialakítani a hosszú távú növekedést, hogy közben figyelembe kell venni a költségvetés, fizetési mérleg szempontjait, valamit az árstabilitás követelményeit, hívja fel a figyelmet Palánkai (2012).

„Ideje, hogy a válságról áthangoljunk a növekedésre"[74] – jelentette ki az Európai Bizottság elnöke, José Manuel Barroso is a 2012 márciusában tartott kétnapos EU-tanácskozáson. A március elején tartott EU-csúcson már nem csupán a rövid távú válságkezelésre összpontosítottak, hanem a növekedés beindítására is. Így egyfajta növekedésbarát költségvetési koncepció képét rajzolták fel.[75] Ennek következtében előnyben kell részesíteni azon kiadásokat, melyek jövőbeni növekedésbe való befektetésnek minősülnek (oktatás, kutatás, innováció). Ezeket a lépéseket vitték tovább az azóta megtartott két hivatalos EU-csúcson is, melyeknek kulcseleme a Növekedési és Munkahely-teremtési Paktum elfogadása, és végrehajtásának megkezdése volt.

74 Európai Bizottság (2012a): http://ec.europa.eu/news/eu_explained/120302_hu.htm.
75 Európai Tanács (2012b): http://register.consilium.europa.eu/pdf/hu/12/st00/st00004.hu12.pdf.

A versenyképesség előmozdítása már nehezebb feladat. A fő probléma az országok folyó fizetésimérleg-hiánya.[76] Mivel a tagállamok kereskedelmét javarészt egymás között folytatják, így egyik ország folyó fizetési mérlegében csak akkor állhat be javulás, ha a másiké romlik, érvel Solomos és Koumparoulis (2012). Erre megoldás lehet, hogy ha globálisan is újra beindul a kereskedelem, akkor az EU egészét tekintve is javulni fog. Illetve ha lehetőség volna államok közti transzferekre vagy újraelosztásra, akkor kezelhetőbbé válnának a makro-egyensúlytalanságok. Ez azonban egyértelmű elmozdulás lenne a fiskális, majd politikai unió felé, vagyis egy föderális Európa létrehozása felé.

A másik nagy probléma az államadósságok konszolidálása, úgymond Maastricht-kompatibilissé tétele. Ez a folyamat is elindult az európai adósság-visszavásárlási alap létrehozásával, melynek értelmében az eurózóna tagállamainak 60% feletti államadósságát vonnák össze (ez kb. 2300 mrd €), mely adósságot alacsonyabb kamattal 25 éven keresztül kellene törleszteni.[77] Ez a lehetőség levegőhöz juttatná a tagállamok kormányait, lehetőséget biztosítana a strukturális reformok meghozatalára, illetve segíthetne a gazdasági növekedés beindításában. Az eurókötvények létrehozása szintén a finanszírozás kérdésének megoldásában lenne előrelépés.

Továbbá szükség lenne az Európai Központi Bank szerepének növelésére, azonban ez a Maastrichti Szerződés módosítását igényli. A másodlagos piacokon való állampapír-vásárlás már így is nagy előrelépés volt az EU vezetői részéről, még akkor is, ha heti 20 milliárd[78] euróban maximalizálták azt. Többen – köztük Palánkai (2012) is – egyetértenek abban, hogy az eurókötvények kibocsátása nem kerülhető el hosszú távon.

76 A folyó fizetési mérlegről l. részletesebben: OECD (2010) és Augspurger, Tom: *Current account imbalances within the eurozone.* Major Themes In Economics. 13. 2011. spring. 23–50.

77 Európai Parlament (2012): http://www.europarl.europa.eu/news/hu/news-room/content/20120613IPR46722/html/Gazdas%C3%A1gi-korm%C3%A1nyz%C3%A1s-sz%C3%A9lesebb-l%C3%A1t%C3%B3k%C3%B6rrel.

78 Palánkai Tibor: *Megmenthető-e az euróövezet?* Köz-Gazdaság, 2012. 1. 28.

# 4. Következtetések

A fentebb bemutatott lépések és új intézmények egy szorosabb integráció kialakulását vázolják fel, hiszen arra már az EU vezetői is rájöttek, hogy az egyetlen lehetséges megoldás az övezet egyben tartására, ha a nemzeti költségvetéseket szigorúan ellenőrzik.

Ahhoz azonban, hogy az előzőekben bemutatott lehetetlenségi tételek feloldásra kerüljenek és ezáltal valós és fenntartható megoldás szülessen, további lépésekre lenne szükség. Ilyen például a szakirodalomban is emlegetett nagyobb költségvetés, tagországok közötti transzferek, a „no-bailout" klauzula újragondolása, az euróövezetből való kilépés forgatókönyvének kidolgozása, a független fiskális politika elhagyásának vagy csökkentésének lehetőségei.

Világosan azonban nem lehet megállapítani, hogy az EU melyik irányba fog kanyarodni az integráció útján. Egyre inkább a kormányközi szerződések fognak dominálni, mellyel egy hibrid rendszer fog létrejönni? Vagy egyértelműen a kétsebességes unió jelenti a kiutat a heterogén gazdasági környezetből és eltérő politikai hajlandóságból?

Ezekre a kérdésekre mindaddig hiába keressük a választ, amíg az EU vezetői és állampolgárai nem definiálták az új közös célt, melynek eléréséhez meg kell tenni a szükséges lépéseket. Amíg nincs elérendő cél, addig csak vaktában lövöldöznek az új intézményekkel és szigorúbb ellenőrzéssel.

Sokan[79] továbbmennek és a megoldást egy mélyebb integrációban látják. Közös költségvetés, közös fiskális politika létrehozásával, és egyfajta föderális Európa megalakításával. Figyelembe kell azonban vennünk a monetáris politikánál felmerült „one size fits all" problémakört is.[80] Mennyire tudná egy közös fiskális politika megállni a helyét egy ennyire heterogén környezetben? Mennyire lennének megfelelőek ugyanazok az adókulcsok egy ilyen eltérő versenyképességű övezetben? Erre természetesen megoldás lehetne, ha a közös fiskális politika csupán egy szűk ország csoportra korlátozódna, mellyel lényegében létrejönne a többsebességes EU, illetve eurózóna.

A fiskális föderalizmus felveti a politikai integrálódás kérdéskörét is, melyet már a Werner-tervben[81] is olvashattunk. E szerint a monetáris unió zavartalan működése érdekében egyre több döntési jogkör kerül közösségi szintre a nemzetiről, lényegé-

79 Shäuble, Wolfgang – német pénzügyminiszter: Portfolio (2011a): *Költségvetési unió kell a német pénzügyminiszter szerint*. http://www.portfolio.hu/gazdasag/koltsegvetesi_unio_kell_a_nemet_penzugyminiszter_szerint.157669.html.
Nagy Mohácsi Piroska – EBRD stratégiai vezető: Portfolio (2011b): *Az euró hosszú távon fizetőeszköz marad*. http://www.portfolio.hu/video/play.tdp?id=126

80 The Economist (1998): *Can one size fit all?* http://www.economist.com/node/159074.

81 Werner, Pierre (1970): *Jelentés a Tanácsnak és a bizottságnak a gazdasági és monetáris unió kialakításának fázisairól*. http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documentation/chapter5/19701008en72realisationbystage.pdf. 12. Letöltés ideje: 2013-12-12.

ben kialakul egy politikai unió, mely az integráció csúcsát[82] jelentené. Ehhez azonban további intézményi változásokra és újításokra lenne szükség, illetve ebben az esetben számolni kell a nemzetállamok különböző mértékű ellenállásával szuverenitásuk csökkenése miatt.

Jim O'Neil, a Goldman Sachs Asset Management első embere, figyelmeztetett.[83] A költségvetési integráció által megvalósuló közös pénzügyminisztérium és erős fegyelem sok kis országot a valutaunió elhagyására ösztönözhet, hiszen nem lesznek képesek teljesíteni a feltételeket. Ezzel pedig egyértelműen egy többsebességű Unió valósulna meg, mely valószínűleg az egyetlen járható útnak tűnik a jövőben. Azonban ez a kevésbé átlátható szerkezet, az, hogy melyik ország mely szerződést ratifikálta, véleményem szerint átláthatatlansághoz fog vezetni a jövőben.

A mostani intézkedések egy korlátozott politikai unió képét rajzolják körbe, amelyben szorosabb lesz a koordináció, kiépítik a gazdasági kormányzás eszközrendszerét, de mégsem lépünk a föderális Európa szintjére, hiszen az valóban kvantumugrásnak számítana, ismerve az EU eddigi lassú fejlődését.

# Összegzés

A válság öt éve alatt teljesen egyértelművé vált, hogy az Európai Unióban véghezvitt válságkezelés jóval túlmutat a válságon, magát az EU hosszú távú jövőjét formálja aktívan. Az eddig meghozott válságkezelő intézkedések olyan intézményi reformokat indítottak be, melyek szükségszerűek voltak ahhoz, hogy a válság ne döntse össze kártyavárként az egész Uniót. Azonban ezzel egy olyan pályára állították az integráció fejlődését, ami még koránt sincs befejezve, jóval túlmutat a válság véget érésén is. Természetesen ehhez arra lenne szükség, hogy közös legyen a cél az EU államai, de legalábbis az eurózóna tagországai között – mely cél meghatározására eddig egyértelműen még nem került sor.

A jelenlegi folyamatok egy jóval mélyebb integrációt rajzolnak körbe. Azonban nevezhetjük-e ezeket valós eredménynek abból a szempontból, hogy nem Alapszerződésmódosítással történtek, hanem csupán kormányközi megegyezésekkel ratifikálták az országok? Ezt nevezhetjük egyszerű jogi megoldásnak, hiszen így lehetett gyors megoldásokat kínálni a válságra, azonban az EU hosszú távú fejlődését tekintve mégis elgondolkodtatóak, hogy vajon hogyan és miként fognak bekerülni az Alapszerződésbe.

Az intézkedések egyik lehetetlenségi tételt sem oldják fel egyértelműen, mely előrevetíti további intézkedések meghozatalát, továbbá érdekes megemlítenünk, hogy a válság fél évtizede alatt sem a bank-, sem az államadósság-, sem a politikai válság nem került megoldásra.

82 A gazdasági integráció szintjeit l. részletesen: Palánkai Tibor et al.: *A globális és regionális integráció gazdaságtana*. Akadémiai Kiadó, Bp., 2011. 38–39.

83 The Telegraph (2011): http://www.telegraph.co.uk/finance/financialcrisis/8872380/Goldman-euro-could-split-apart.html.

Fontos azonban látnunk, hogy az elmúlt három év[84] alatt mennyi intézményi újítást vezettek be. Ilyen mértékű reformhullámra és intézményfejlesztésre az EU megalapítása óta nem volt példa. Tehát korántsem jelenthetjük ki az Unió tétlenségét a válsággal és jövővel kapcsolatban.

Szóval merre tovább, Európa? Továbbhaladunk a kijelölt úton, vagy visszakozunk és ezzel vállaljuk azokat a beláthatatlan következményeket, melyek egy integráció felbomlásából származnak?

Jelenleg a levegőben van a változás lehetősége. A gazdasági feltételek egyértelműen adottak, a társadalom is érzi, hogy valamit tenni kell, már csak a politikai akarat hiányzik. Hiszen elég egyértelmű, hogy ebben az állapotban fenntarthatatlan a Gazdasági és Monetáris Unió, és ha ezt nem tudják fenntartani, az Európai Unió is értelmét veszti.

Az euró megléte óta eddig nem volt olyan válság, ami a szabályok újragondolását igényelte volna. Azonban a 2007-ben kitört és az azóta az Unió országaiba is begyűrűzött válság most a működési keretek újragondolását tette szükségessé.

A jelenleg tartó folyamatok az európai integrációt helyezik új alapokra, melynek következtében egy új eurózónát fogunk kapni. Habár az intézkedések java része csupán kormányközi megállapodásokon nyugszik, azt kijelenthetjük, hogy a fiskális szabályozás erősítése elkezdődött, ha ugyan sajátos módon is.

84 2010–2013: jelen esetben ezt nevezem aktív válságkezelő időszaknak.

# Felhasznált irodalom


Artner Annamária – Róna Péter*: Eurosz(k)epszis: Az optimális valutaövezet elmélete és az euró gyakorlata.* Köz-Gazdaság, 2012/1. 83–102.

Augspurger, Tom: *Current account imbalances within the eurozone*. Major Themes In Economics, 13. 2011. spring. 23–50.

Beck, Hanno – Prinz, Aloys: *The trilemma of a monetary union: another impossible trinity*. Intereconomics, 2012. 47/1. 39–43.

Benczes István: *Az európai gazdasági kormányzás előtt álló kihívások.* Közgazdasági Szemle, 2011. szept. 759–774.

Darvas Zsolt – Rose, Andrew K. – Szapáry György: *A fiskális divergencia és a konjuktúraciklusok együttmozgása – a felelőtlen fiskális politika az aszimmetrikus sokkok forrása.* Közgazdasági Szemle, LII. 2005. dec. 937–959.

Di Gennaro, Luca (2005): *Asymmetric shocks and fiscal federalism in European Union.* http://www.cepii.com/anglaisgraph/communications/pdf/2005/16170305/Digennaro.pdf. Letöltés ideje: 2012-11-02.

Doluca, Hasan et al.: *The European Redemption Pact: Implementation and Macroeconomic Effects.* Intereconomics, 2012. 47/4. 230–239.

Häde, Ulrich: *Legal evaluation of a European Monetary Fund.* Intereconomics, 2010/2. 27–69.

Hallerber, M. – Marzinotto, B. – Wolff, G. B.: *How effective and legitimate is the european semester?* Bruegel Working Paper, 2011/9. https://www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/78007/1/669209937.pdf. Letöltés ideje: 2013-11-30.

Horváth Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*. HVG-ORAC Kiadó, Bp., 2011.

Losoncz Miklós: *A globális pénzügyi válság és az Európai Unió.* Pénzügyi Szemle, 2010. 4. 765–780.

Magas István: *Megtakarítások és külső finanszírozás az amerikai gazdaságban.* Közgazdasági Szemle, LV. 2008. nov. 987–1009.

Mundell, Robert: *International Economics*. Macmillan, New York, 1968.

Palánkai Tibor: *Megmenthető-e az euróövezet?* Köz-Gazdaság, 2012. 1. 16–36.

Palánkai Tibor et al.: *A globális és regionális integráció gazdaságtana*. Budapest, Akadémiai Kiadó, Bp., 2011.

Pisani-Ferry, Jean: *The euro crisis and the new impossible trinity*. Bruegel Policy Contribution, 2012/01.

Solomos, Dionysios – Koumparoulis, Dimitrios: *The recent reform of European governance: A critical review*. Intereconomics: Review of European Economic Policy, Springer, 2012. 47/5. 298–303.

Szanyi Miklós: *Válságelemzés.* Kihívások, VKI, 194. 2009. jan.

Werner, Pierre (1970): *Jelentés a Tanácsnak és a bizottságnak a gazdasági és monetáris unió kialakításának fázisairól*. http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documentation/chapter5/19701008en72realisationbystage.pdf. Letöltés ideje: 2013-12-12.

A gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló szerződés :http://www.eurozone.europa.eu/euro-area/topics/treaty-on-stability,-coordination-and-governance-%28tscg%29/. Letöltés ideje: 2013-12-01.

EFSF: http://www.efsf.europa.eu/about/index.htm. Letöltés ideje: 2012-12-12.

ESM: http://www.esm.europa.eu/pdf/FAQ%20ESM%2022102013.pdf. Letöltés ideje: 2013-10-31.

Eurobarométer (2013): http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_publ_en.pdf. Letöltés ideje: 2013-11-29.

Eurostat (2013) http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tipsgo10&plugin=1. Letöltés ideje: 2013-11-23.

Európai Bizottság (2013a): *A kettes csomag hatályba lépése.* http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-457_en.htm. Letöltés ideje: 2013-11-04.

Európai Bizottság (2013b): *Javaslat az Egységes Szanálási Mechanizmusra a Bankunión belül.* http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-675_en.htm?locale=en. Letöltés ideje: 2013-11-24.

Európai Bizottság (2013c): *Az EU átfogó válasza a pénzügyi válságra.*http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-679_en.htm?locale=en. Letöltés ideje: 2013-10-31.

Európai Bizottság (2012a): *Növekedésre hangolva.* http://ec.europa.eu/news/eu_explained/120302_hu.htm. Letöltés ideje: 2012-12-15.

Európai Bizottság (2012b): *A valódi Gazdasági és Monetáris Unió felé* http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/132809.pdfb. Letöltés ideje: 2012-11-30.

Európai Bizottság (2012c): *Helyzetjelentés a Bankunióról* http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-478_hu.htm?locale=en. Letöltés ideje: 2012-12-03.

Európai Bizottság (2011a): A roadmap to stability and growth. http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/speeches-statements/pdf/20111012communication_roadmap_en.pdf. Letöltés ideje: 2011-12-15.

Európai Bizottság (2011b): http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/portugal/index_en.htm

Európai Bizottság (2011c): http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/ireland/index_en.htm.

Európai Parlament (2012): *Gazdasági kormányzás szélesebb látókörrel*, http://www.europarl.europa.eu/news/hu/news-room/content/20120613IPR46722/html/Gazdas%C3%A1gi-korm%C3%A1nyz%C3%A1s-sz%C3%A9lesebb-l%C3%A1t%C3%B3k%C3%B6rrel. Letöltés ideje: 2012-12-12.

Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés: (2010) http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:hu:PDF. Letöltés ideje: 2011-12-15.

Európai Tanács (2012a): A*z Európai Tanács 2012. június 28-29 ülésének következtetései.* http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/131388.pdf. Letöltés ideje: 2012-12-15.

Európai Tanács (2012b): A*z Európai Tanács 2012. március 1–2-i ülésének következtetései*. http://register.consilium.europa.eu/pdf/hu/12/st00/st00004.hu12.pdf. Letöltés ideje: 2012-12-15.

Európai Tanács (2011a) *Main results of euro summit*. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/125645.pdf. Letöltés ideje: 2011-12-15.

Európai Tanács (2011b): http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/HU/ec/120317.pdf. 21.

HVG (2013): *Leminősítette a Fitch az európai pénzügyi stabilitási eszközt.*
http://hvg.hu/gazdasag/20130715_Leminositette_a_Fitch_az_europai_penzugyi.
Letöltés ideje: 2013-11-05.

HVG (2012a): http://hvg.hu/vilag/20121018_EUeucsucs_brusszel_kezdes.

HVG (2012b): http://hvg.hu/vilag/20121019_europai_bankfelugyelet

HVG (2011): http://hvg.hu/gazdasag/20111027_nem_lesz_haboru.

Jogi Fórum: *Bizottsági javaslatok a pénzügyi felügyeleti rendszer átfogó reformjára.* http://www.jogiforum.hu/hirek/21688.

OECD (2010): *Current account imbalances in the Euro Area: A comparative perspective.* OECD Economics Department Working Papers, 826. OECD Publishing. http://www.oecd-ilibrary.org/economics/current-account-imbalances-in-the-euro-area_5km33svj7pxs-en. Letöltés ideje:2012-11-22.

Portfolio (2011a): *Költségvetési unió kell a német pénzügyminiszter szerint*. http://www.portfolio.hu/gazdasag/koltsegvetesi_unio_kell_a_nemet_penzugyminiszter_szerint.157669.html. Letöltés ideje: 2011-11-03.

Portfolio (2011b): *Az euró hosszú távon fizetőeszköz marad*. http://www.portfolio.hu/video/play.tdp?id=126. Letöltés ideje: 2011-11-03.

Stabilitási és növekedési paktum: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1997:209:0001:0005:EN:PDF. Letöltés ideje: 2013-11-06.

The Economist (1998): *Can one size fit all?*
http://www.economist.com/node/159074 Letöltés ideje: 2011-11-07.

The Telegraph (2011): Goldman: *Euro could split apart*. http://www.telegraph.co.uk/finance/financialcrisis/8872380/Goldman-euro-could-split-apart.html. Letöltés ideje: 2011-11-07.

Jugovits Károly

# SZERENCSEHITELEZÉS

– avagy a fogyasztói csoportok komplex megközelítésben

Mentor:
dr. Horváth Attila

*Mi az:*
*nem hitel, mégis havonta törlesztik,*
*nem szerencsejáték, de Fortunán is sok múlik,*
*nem bank, de pénz forog az ügyletek során?*

*NFH*

# 1. Alapvetés

Képzeljük el, hogy száz átlagos keresetű személy éppen egyenlő mértékű havi intenzitású megtakarításokba fog személygépjárművek vásárlása érdekében, a megtakarított összegeket pedig személyenként elkülönített bankszámlán tárolják. Az egyes hónapokban ilyen módon megtakarított összegek éppen a megvásárolni kívánt, azonos vételárú járművek értékének századrészével egyenlők. Ilyen előfeltételek mellett – nem kalkulálva az inflációval, a gépjárművek amortizációjával és az autópiac változásaival –, megtakarításaiknak köszönhetően mind a száz személy egy időben, száz hónap múlva tudná megvásárolni a kívánt járműveket.

Ebben a helyzetben logikusnak, egyben kívánatosnak is tűnhet egy olyan közös megoldás (megállapodás, azaz szerződés) a száz szóban forgó személy között, amely megtakarításaikat egyesítve lehetővé teszi, hogy ne kelljen minden személynek (szerződésben betöltött szerepükből adódóan a továbbiakban: tagnak vagy résztvevőnek) száz hónapot várnia a gépjármű megvásárlására. Enélkül ugyanis még a kilencvenkilencedik hónapban, összesen kilencezer-kilencszáz havi megtakarítás birtokában sem jutna egyetlen résztvevő sem a száz havi megtakarításból megvásárolható gépkocsihoz. A megkötendő megállapodásnak elsődlegesen tartalmaznia kell tehát, hogy a tagok megtakarításaikat közös számlán gyűjtik, így havonta – mivel száz résztvevő egy hónap alatt összesen száz havi részletet fizet – éppen egy gépjármű vásárlásával lehet kalkulálni.

Felépített elméleti modellünk eddig a pontig minden fél számára pozitív hozadékúnak ígérkezik: a személygépjárművet kínáló kereskedő részére a megállapodásnak köszönhetően folyamatos megrendelések érkeznek, biztos és jól tervezhető jövedelemre számíthat a havi egy gépjármű eladásból; a megállapodásban részt vevő tagok majdnem minden esetben[1] hamarabb jutnak a megszerezni kívánt dologhoz. A folyamat teljességéhez azonban be kell illeszteni még egy szervezőt is, aki a befizetések koordinációját, a vásárlások lebonyolítását és a megvásárolt javak átadását végzi. Tegyük fel, hogy szolgálataiért csekély jutalék illeti meg, amely a modellben szereplők lehetőségeit (vásárlásait és eladásait) nem érinti, hiszen a száz hónap alatt alapesetben számlavezetési díjjal és egyéb rejtett költségekkel is kalkulálniuk kell. A folyamat végkifejlete látszólag tehát pozitív, a kiindulási alaphoz (önálló megtakarítások) képest a résztvevők, a javak eladói és a szervező is előnyhöz jutnak.

A fenti modell ezzel szemben számos gyengeséggel rendelkezik. Az első olvasatra logikus és reális piaci igényektől vezérelt, szinte spontán fogyasztói kooperáció látszata akár egy fogyasztói csoport ügynökének propagandája is lehetne, aki ajánlatát egy

1 A rendszer matematikai működési elve szerint, ha minden hónapban egy gépjármű vásárlása történik meg, akkor az összesen száz főt számláló csoportosulás századik tagja nem jut időbeli előnyhöz a megállapodással, mivel számára csak a századik hónapban gyűlik össze a megfelelő összeg a vásárlásra – éppen akkor, amikor a megállapodás nélkül összegyűlt volna.

gondosan felépített, jól csengő üzenetbe burkolja,[2] amely látszólag nem hordoz magában veszélyeket. Felmerül azonban a kérdés: milyen gyenge pontjai vannak a leírt folyamatnak.

A példa alapján könnyen észrevehető, hogy sokszor még talán a fogyasztói csoport fogalmával és működésével tisztában lévő személyek számára sem egyértelmű, mi adja a csoportok létének és működésének problematikusságát. Jobban szemügyre véve azonban a felépített elméleti modellt, számos, jogsértésre alkalmat adó lehetőség fedezhető fel benne. Elsőként talán a csatlakozás feltételei kapcsán merül fel egy fontos kérdés: tulajdonképpen mit vállal az, aki csatlakozik a megállapodáshoz, és mit kínál, aki szervezőként lép fel. A megvásárolni kívánt dologhoz jutás kapcsán újabb kérdések fogalmazhatók meg: ki és milyen elvek alapján állapítja meg ennek sorrendjét. Mit tehet az, aki már a szerződés megkötésekor szeretné tudni, mikor veheti birtokába a szerződés tárgyát? Ugyancsak érdeklődésre tarthat számot a szerződés teljesítés előtti szakaszának időtartama: mi történik ekkor a betétekkel, milyen jogosultságok és korlátok állnak a betétek kezelője, a szervező előtt. És mi történik abban az esetben a befizetett összegekkel, ha a résztvevő a későbbiekben nem kíván (vagy nem tud) teljesíteni, esetleg véglegesen el kíván állni a szerződéstől?

A felmerülő kérdések és a modell működésében rejlő további rejtve maradó viszszásságok megválaszolásához érdemes tudni, hogy a bemutatott tulajdonságokkal rendelkező csoportokat a jogtudomány, a törvényalkotói nyelvezet, a bírói joggyakorlat, a közigazgatási hatóságok és napjainkban már a köznyelv is fogyasztói csoportoknak nevezi. A kifejezés nem azonos a marketing és a közgazdaságtan tudományában használatos „fogyasztói csoportok" definíciójával, az utóbbi ugyanis a piaci szegmentáció eszközeiként szolgáló, hasonló keresleti tulajdonságokkal rendelkező vásárlói kategóriákat takarja. Ezzel szemben a jogtudomány a később bemutatásra kerülő, a polgári jog szerinti atipikus kategóriába tartozó konzorciós szerződés alapján szervezett csoportosulásokat nevezi saját nyelvén fogyasztói csoportnak – hétköznapibb nevén vásárlói klubnak.

A fogyasztóvédelem hivatali szerveihez az elmúlt évek során kiemelkedő számú megkeresés érkezett az ilyen csoportokat szervező cégekkel, személyekkel kapcsolatban, amely azt jelzi, hogy működésük körül számos ellentmondás kering, és visszaélés történik, ezzel alkalmat és aktualitást szolgáltatva a fogyasztói csoportok több szempontból történő összegző vizsgálatára.

## 1.1. A kutatási téma aktualitása

Mint számos, a fogyasztói társadalom és a szabad piac kategóriáihoz köthető hazai jelenség, a fogyasztói csoportok tevékenysége is a rendszerváltással kezdődött hazánkban. Kutatási témakénti értékelésükhöz először is le kell szögezni: a csoportokat valós

2 Gondoljunk csak a fogyasztói csoportok reklámjaiban olvasható jellemző hívószavakra: „nincs kamat, nincs rejtett költség"; „KHR- és BAR-listásoknak"; „akár 70 év felett is" stb.

társadalmi igény hozta létre. Létjogosultságukat abban az időben a fizetőeszközök jelentős ütemű elértéktelenedése, azaz a magas infláció és a fogyasztási eszközök finanszírozásának beszűkült lehetőségei, vagyis a hitelpiac fejletlensége, elégtelensége okozta. A fogyasztási eszközök megszerzéséért vívott harc során elsősorban azok a fogyasztók igyekeztek alternatív lehetőségek után nézni és azokkal élni, akik – jövedelmi, foglalkoztatási vagy egyéb hitelkockázati szempontból alacsony adós-besorolásba minősítettként – kiszorultak a hitelpiac szokásosnak tekinthető termékeinek igénybevételi köréből.
A fogyasztói csoportok aktualitását mindmáig e tényezők: a hitelpiac hektikus kilengései és az adósminősítés gyakorlatának folyamatos változása, valamint az adósminősítés következtében kiszolgáltatott fogyasztók esetében jelentkező változatlan vagy akár növekvő fogyasztási igények okozzák.

A csoportokkal kapcsolatos tudományos igényű vizsgálódást pedig ugyancsak több tényező teszi indokolttá. Míg a törvényhozás csupán általános érvénnyel szabályozza az életviszonyokat, a végrehajtás ügyei tömegében kizárólag uniformizált döntésekkel tud szolgálni, az igazságszolgáltatás pedig nincs felhatalmazva meglévő tudásának és tapasztalatának jogkeletkeztető formában történő kifejezésére, kell léteznie egy olyan, a társadalom tagjai által legitimnek, de legalábbis elismertnek tekintett szegmensnek, amely „tekintetét" speciális, a társadalom szűk körét érintő, mégis nagy jelentőséggel bíró problémák felé fordítja. Olyan problémák felé, amelyek megértése és kezelése kívül esik az államhatalmi ágak klasszikus Montesquieu-féle tipizálásán; és végül, amelyek megértésében és kezelésében nagy szerepe van a magas szintű szellemi erőforrásoknak.

Napjaink egyik ilyen problémájának tekinthető a fogyasztói csoportok körül kialakult speciális jogi helyzet is, amelyre az elmúlt évek tapasztalata alapján megfelelő megoldással a jogtudomány tud szolgálni – a probléma felismerése és az azzal foglalkozó tudományos munkák megszületésének segítése útján. A jelen munka ezért a fogyasztói csoportok egyes jogi vonatkozásainak összegzését tűzi ki célul, mindezt a rendelkezésre álló, egyelőre szűk körűnek mondható szakirodalom felhasználásával (ideértve a társtudományok kapcsolódó műveit), illetve a joggyakorlat néhány kiválasztott, jellemző esetének vizsgálatával.

## 1.2. A kutatási terület megjelölése

A dolgozat – komplex jellegéből adódóan – sokoldalú szemlélet segítségével, viszont alapvetően jogi, közigazgatási szempontból vizsgálja a fogyasztói csoportok tevékenységét, kiemelve, hogy a téma maga is több jogág határterületeként értékelhető, amely a dolgozat egyes részeinek lezárásakor kifejtett álláspontokon egyértelműen felismerhető.

A csoportok tevékenysége számos jogterület „érdeklődését" felkeltette már, ezért nem meglepő, hogy nem lehet kiemelni egyetlen jogszabályt, de még jogágat sem, amely jól jellemezné vagy akár csak tipizálná a tárgyalt kutatási területet. A polgári jognak, a büntetőjognak, a versenyjognak, a fogyasztóvédelmi jognak vagy akár az alkotmányjognak megvannak a témával kapcsolatos saját vonatkozásai, ám részletes kifejtésüket e dolgozat terjedelmi korlátai egyértelműen nem teszik lehetővé, ezért ehe-

lyütt csupán az összegzés igényével véghezvitt fókuszálásra és a fogyasztói csoportok megismerését szolgáló legfontosabb álláspontok ismertetésére van lehetőség.

## 1.3. A dolgozat felépítése és a kutatás módszerei

A már említett rendelkezésre álló, releváns szakirodalmi forrásokon túl a dolgozat jelentősen támaszkodik a bírósági esetjog határozataira, és szerepet kapnak benne a különböző sajtótermékekben megjelenő esetleírások és alapszintű útmutatók a csoportokról kirajzolódó társadalomkép feldolgozása érdekében, valamint az ugyancsak sajtóorgánumok útján terjedő propaganda és ellenpropaganda anyagok rendszerbe illesztése is megtörténik.

Mivel a fogyasztói csoportok – a későbbiek során ismertetett jogszabályváltozások okán – már nem toborozhatnak új tagokat, tevékenységük megismerésének eszközei némiképp beszűkültek, ettől függetlenül azonban a dolgozat kiindulópontjául szolgáló kutatás módszere mindvégig alapvetően gyakorlati jellegű volt.

A csoportok alapját képező szerződési forma és egyéb releváns alapkérdések (körülmények, fogalmak) tisztázásán túl a dolgozat komplex képet ad a vizsgált tevékenység reklámpiaci és gazdaságtani hátteréről, a csoportok differentia specificáját adó szerencseelemről, a jogszabályi kereteket adó jogterületekről, valamint a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségekről is. Végül a dolgozatban két jogeset feldolgozása után megfogalmazódnak a terület hatékonyabb szabályozását célzó javaslatok és konklúzió.

# 2. Az atipikus szerződési formákról

Az életviszonyok folyamatos strukturálódása a jogtudományra is nagy terheket ró. A szerződési szabadság (pontosabban a szerződési típusszabadság) elvének értelmében a szerződésre lépő alanyok akaratát – legalábbis jogi értelemben, főszabályként – nem lehet megkötni. Bár a jogalkotói akarat és annak jogszabályokban megjelenő konkrét rendelkezései számos korlátot állíthatnak (és állítanak is) ezen elv elé, az azonban egyértelműen kijelenthető, hogy a joghatással nem bíró (tilos) szerződéseken, a kógens előírások (alaki kötöttség, típuskényszer) megsértésével létrejött kontraktusokon, valamint a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényben (a továbbiakban: Ptk.) szereplő egyéb általános szerződési szabályokon[3] kívül a felek számára nem állítható semmilyen korlátozás a szerződések tartalmát illetően.

Éppen ennek szellemében tartalmazza mindenkori polgári jogunk az atipikus szerződések rendkívül dinamikus, egyre bővülő kategóriáját, amely az új Ptk.[4] kidolgozásában és elfogadott szövegében is tetten érhető.

Az elvi szinten megállapított szempontrendszer alapján történő tipizálás a szerződéses jogviszonyok formáinak megállapítása esetében csupán korlátozott, a viszonyok nem teljes körére kiterjedő érvényességgel rendelkezhet. A szerződések tipizálásának jellegzetes szempontjai a mindenkori gazdasági viszonyokhoz, a forgalmi élet egy adott időpillanatban érvényes sajátosságaihoz kapcsolódnak, ami természetes módon lehetetlenné teszi a besorolás maradéktalanságát. A klasszikus kötelmek körén túl elhelyezkedő, dinamikus változásokkal jellemezhető, az adott kor és piaci/gazdasági/társadalmi környezet elvárásainak függvényében alakuló kötelmeket nevezi a szakirodalom atipikus szerződéseknek.[5]

3 2013. évi V. törvény a polgári törvénykönyvről Negyedik rész I. cím

4 A Polgári Törvénykönyvről szóló törvény ráadásul a korábbi szabályozásnál bővebb körben határozta meg az atipikus szerződések kategóriáját, ezzel is bizonyítva, hogy a kor előrehaladtával a jogalkotásnak is fel kell vennie a versenyt a szerződési szabadsággal: egyrészt biztosítania kell azt, másrészt a már megszilárdult, tipikussá váló akaratnyilatkozat-típusokat nevesítenie és szabályoznia kell.

5 Verebics János: *Egyes szerződések az új Ptk.-ban – I. rész.* 2014. http://ptk2013.hu/szakcikkek/verebics-janos-egyes-szerzodesek-az-uj-ptk-ban-i-resz/3149, utolsó letöltés ideje: 2014. 03. 30.

## 2.1. A kifejezés eredete

Római jogi alapokra visszavezetve atipikusnak tekinthetők már a licencia szerződések, a szindikátusi megállapodások vagy a zsibárusi és tarifaszerződések is.[6] Maga az atipikus[7] kifejezés már a 20. század húszas, negyvenes éveiben használatos volt, az ilyen szerződéseket nevezetlen, innominát, nem tipizált vagy atipikus szerződésként tartották számon.[8] Az atipikus szerződések nemcsak hazánkban használatos terminus, a külföldi joggyakorlat számos országban kialakította a maga meghatározását, amelyet aztán országspecifikus tartalommal töltött fel:

- Németországban az atipikus kontraktusok *(atypische Verträge)* szűk értelemben vett atipikus megállapodásokra és forgalomtipikus kategóriákra oszlanak.
- Ausztriában az e körbe tartozó jogviszonyok különleges, sajátos szerződésekként *(contracta sui generis)* szerepelnek.
- Spanyolországban a szerződési jog atipikusnak ismer el néhány, szokásos módon atipikusként számon tartott formát *(los contratos atipicos)*.
- Franciaországban a Code Civil kategorizálásán kívül eső szerződéseket tekintik atipikusnak *(contrat atypique/innomé*nak*)*.[9]

Az európai joggyakorlat a szerződések tágabb körét tekintve egységesnek mondható. A faktoring, franchise-, lízing-szerződések megszokottan minden vizsgált ország jogalkotásában atipikusként aposztrofáltak.

## 2.2. Atipikusság a polgári jogviszonyokban

A modern piacgazdaságok működésének egyik jogi alapköve, a hagyományosan polgári jogi viszonyokat szabályozó törvénykönyvek (polgárjogi vagy magánjogi kódexek) sem képesek hosszú távon lépést tartani a gazdasági viszonyok folyamatos fejlődésével, ami hasonlóképpen igaz a szerződések formáinak megállapítására is. A törvénykönyvek folyamatos megújítása orvosolhatja a problémát, azonban az újabb és újabb szerződéstípusok, -fajták megjelenése következtében ez a munka sohasem tekinthető elvégzettnek. A kódexek feladata ezért a tételes, taxatív felsorolás helyett egyre inkább a megfelelően szűkre szabott és mégis elegendő szabadságot hagyó kategóriák felállítása, a formai elvvel szemben pedig a tartalmi elv érvényesítése felé tolódott el.[10]

6 Villányi László: *A magyar magánjog rövid tankönyve.* Grill Kiadó, Budapest, 1941. Idézi: Papp Tekla: Az atipikus szerződések és a magyar Polgári Törvénykönyv rekodifikációja. Jog, állam, politika, 3. évf. 2011. Különszám, 95–96.

7 Nem tipizált, a római jogi alapvetésektől függetlenül formálódó tartalmú jogviszonyok.

8 Dudás Attila – Papp Tekla: *Atipikus szerződések Magyarországon és Szerbiában.* Debreceni Jogi Műhely, 10. évf. 2013/3. 2.

9 Papp T.: *Az atipikus szerződések és a magyar Polgári Törvénykönyv rekodifikációja,* i. m. 95–96.

10 Papp Tekla: *A tipikus szerződések a magyar magánjogban.* Előadásként elhangzott a Római jogi hagyomány és modern magánjog c. konferencián, 2010. december 3-án, Kolozsváron.

Magyarországon a politikai rendszerváltással egyidejűleg bekövetkezett gazdasági és joggyakorlati változások hívták életre az atipikus, azaz a Ptk. Hatodik könyv (Kötelmi jog) Harmadik részében (Egyes szerződések) nem nevesített szerződések csoportját. A magánjogi szerződések tehát ez alapján nevesített és nevesítetlen megállapodásokra bonthatók. Az előbbiek közé tartoznak a Ptk. már említett, vonatkozó részében sorolt típusok, míg az atipikus kontraktusok kötésére a törvényben is deklarált, korábbiakban már említett szerződési szabadság, az úgynevezett diszpozitivitási klauzula alapján van lehetőség.[11]

Az atipikus szerződések legfontosabb ismérvei közé tartoznak:

- *elnevezésbeli bizonytalanság*: a szerződések többnyire nem rendelkeznek magyar megfelelővel (így például a timesharing-szerződés vagy a koncessziós szerződések kifejezéseire nem használatosak a magyar köznyelvben ismert alakok), vagy nevük nem fedi le világosan az adott jogviszony pontos tartalmát (ide tartozik például a dolgozat témáját képező konzorciós szerződés, amelynek jelentése a köznyelvben egyelőre kevéssé ismert);
- *dinamikus bővülés*: a Ptk. közvetlenül nem rendelkezik az atipikus szerződések köréről, a jogalkotók igyekeztek az új formátumok „tipikussá tételére", így például a korábban atipikusként nyilvántartott franchise-szerződés külön, a forgalmazási szerződéssel viszont közös címben kapott helyet;[12]
- *szokásjogi és nemzetközi minták átvétele*: az újabb szerződéstípusok általában valamely, már korábban jelen lévő (külföldi vagy hazai) példa alapján szilárdulnak meg, majd nyernek jogszabályi formát;
- *nemzetközi jogegységesítés*: az állami szintű szabályozás nem csak állami jogalkotói munka eredménye lehet; az európai jogfejlődés számos esetben szolgáltat példát – jogdokumentumain keresztül – az új szerződési formák nemzetközi elismertetéséhez;
- *szerződési szabadság*: az atipikus szerződési formák kialakulásában nem jelent és nem is jelenthet korlátot a szerződés tartalma, ha nem ütközik valamely jogszabály rendelkezésébe;
- írásba foglalás: bár a szerződések nevesítésének hiányában azok érvényessége sincs írásbeli formához kötve, a gyakorlat mégis folyamatosan a szerződések írásba foglalásának irányába halad; ennek megkönnyítésére szolgálnak az általános szerződési feltételek és a blankettaszerződések;
- *jogalanyok szabadsága:* míg az atipikus szerződési formák megjelenésekor szokásos módon természetes és jogi személyek között köttetett a jogviszony, manapság változatos jogalanyi kör jellemez minden formát;

11 Ptk. 6:59. § (2) bekezdés
12 Ptk. XIX. Cím LI. fejezet

- *hosszú távú szerződéses kapcsolatok:* ugyancsak természetes folyamatként az újonnan megjelenő típusok a legtöbb esetben hosszabb időtartamra fennálló jogviszonyok formájában jelennek meg.[13]

### 2.2.1. A konzorciós szerződés mint atipikus jogviszony

Legismertebb az atipikus szerződési formát előnyben részesítő piaci szereplők közül talán a versenyjog bizonytalan, ellentmondásos jogi státuszú alanya, a fogyasztói csoport. Bár a kifejezés számos esetben megjelenik a fogyasztóvédelemmel foglalkozó szervezetek kommunikációjában, a laikus, fogyasztóvédelmi szempontból veszélyeztetett kategóriába sorolható fogyasztók a legtöbb esetben mégsem rendelkeznek elegendő információval a csoport működését, a szervező és a résztvevők jogait és kötelességeit, legfőképpen pedig a belépés célját képező dologhoz jutás feltételeit illetően. A fogyasztói csoportok tevékenységének jogi alapját a csoportban való részvételre vonatkozó konzorciós szerződés jelenti.

A konzorciós szerződés magában hordozza az atipikus szerződések szinte minden fentebb ismertetett tulajdonságát. Az elnevezés bizonytalansága szembeötlő, a „konzorció" kifejezésnek ugyanis nem létezik jogilag deklarált vagy akár hallgatólagosan elfogadott magyar megfelelője; a szó több jelentése is ismeretes, annak kapcsán gyakori bizonytalanságok tapasztalhatók a köznapi nyelvhasználatban – itt említhető például a gazdasági társaságok alkalmi, szerződéses együttműködése körében használt „konzorcium" kifejezés, amely fogalmat a köznyelv sokszor összetéveszt a konzorcióval.

A Ptk. kodifikációja során az egyes atipikus szerződésformák tipizálása nem teljes körűen zajlott le, a konzorciós szerződés esetében a kódexbe foglalás például teljesen elmaradt. Ez magyarázható egyrészt a szerződés alanyát képező fogyasztói csoportok tevékenységének – később tárgyalásra kerülő – besorolási bizonytalanságával, másrészt az új csoportok létrehozásának időközbeni részleges, majd teljes betiltásával.

Bár a konzorciós szerződés esetében a szokásjog nem játszik szerepet, azonban a nemzetközi jogi hatások mindenképpen nagy befolyással voltak a szerződéstípus meghonosodására és mai megítélésére. Itt érdemes röviden kitérni a szerződés alanyát képező fogyasztói csoportok történetére: eszerint a csoportos vásárlói rendszer gyökerei egészen a 18. századig nyúlnak vissza. 1755-ben Angliában alakult meg az első olyan, „Building Society" Ingatlan Társaság néven tevékenykedő csoport, amelynek működési elve megfeleltethető a fogyasztói csoportokkal. Német nyelvterületen az 1950-es évektől kezdtek működni azok a közös megtakarítási formák, amelyek hasonlatosak a ma működő csoportokhoz, a vásárlói rendszer ezután, a hatvanas évek közepétől Latin-Amerikában élte virágkorát. Ezen a jelentős felvevőpiacon a világ legnagyobb autógyártói (General Motors, Volkswagen, Ford, Fiat, Honda) működtettek csoportos vásárlói rendszereket, a hetvenes évek végén pedig Portugáliában és Spanyolországban is népszerűvé vált a csoportos vásárlás. Kelet-Közép-Európa területén először Magyar-

13 Papp T.: *Az atipikus szerződések és a magyar Polgári Törvénykönyv rekodifikációja,* i. m. 61–62.

országon, majd Lengyelországban nyílt lehetőség csoportos vásárlásra. Magyarországon 1991-ben jött létre az első, gépkocsivásárlást célzó csoportos vásárlói rendszer, brazil és portugál tapasztalatokra építve, portugál tulajdonosi részvétellel, majd később kialakultak a ma ismert, ingó és ingatlan dolgok csoportos vásárlását végző, konzorciós szerződésen alapuló és fogyasztói csoport formájában működő képződmények.[14]

A jogegységesítés gyakorlata hazánkban leginkább az Európai Unió általános hatályú, kötelező erejű jogi aktusainak történő megfelelésen érhető tetten. Bár a közösségi jog nem tartalmazza speciálisan a konzorciós szerződést mint jogviszonyt, a tagállami jogrendszerek pedig különbözőképpen szabályozzák (ha egyáltalán szabályozzák) az ugyancsak szerteágazó formátumokban működő vásárlási célú társulásokat, a harmonizáció hiányáról mégsem beszélhetünk. Ennek legfőbb bizonyítékai a konzorciós szerződésekre hatással lévő egyéb területekre (például magánjogi jogviszonyok általános szabályaira, hitelpiaci és általános felügyeleti tevékenységre) vonatkozó, európai mintákat követő jogharmonizációs törekvések.

A szerződési szabadság érvényesülése mondhatni maximalizált a tárgyalt kontraktusok esetében, ugyanis polgári jogunk nem tartalmaz semmiféle előírást, kötelező szerződési kelléket a szerződések tartalmára vonatkozóan. Szorosan ide kapcsolódva viszont kijelenthető, hogy a jogviszony jellegéből, a szerződések tárgyából vagy éppen értékéből és időtartamából következően a konzorciós szerződések minden esetben írásbeli formában köttetnek, a szóbeli forma ez esetben szinte teljesen kizárt.

A szerződő felek körét tekintve a konzorciós szerződés még manapság is olyan változatos képet mutat, mint megjelenésekor: magánszemélyeknek és jogi személyeknek egyaránt lehetőségük van a csatlakozásra, az utóbbiak – általában jelentősebb tőkeerejükből kifolyólag – pedig sikeresebbek is lehetnek a licittel történő vásárlási jogosultság szerzésében, amely a később tárgyalandó szerencseelem mellett a dologhoz jutás másik, nem túl széles körben alkalmazott módját képezi a szerződők között.

Végül a kapcsolatok időtartamát tekintve egyértelműen megállapítható, hogy a konzorciós szerződések tartalmából következően azok kizárólag hosszútávon tölthetik be szerepüket: nem ritka a 15–20 éves futamidőre szóló szerződés sem, minimálisan pedig 5 évben állapítható meg az az időtáv, amelynél igény mutatkozik szerződés kötésére.[15]

## 2.3. Európai mércével

Az életviszonyok folyamatos átstrukturálódása a piacgazdaság kialakulásával régiónkban még inkább felgyorsult. A szabadpiac folyamatai az egész fejlett világot, főként Európát alakították és alakítják jelenleg is, amely folyamat jogi értelemben kihat a szerződések tartalmára – áttörve a hagyományos kategóriákat, kialakítva újakat, és meg-

14 A Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsának Vj-189/2005/17. számú végzése

15 Ez a körülmény okozza azt, hogy az új csoport alapításának jogszabályi tilalma ellenére számos jelenleg is működő csoport található a piacon.

teremtve olyan közel egyedi szerződéseket, amelyek tipizálása lehetetlen, de legalábbis felesleges a szerződési jog elvein belül.

Az üzletszerű gazdálkodás méretének, volumenének növekedése és szerződési tárgyainak bővülése, a hatalmas tőkeerővel és modern irányítási felépítéssel rendelkező nagyvállalatok megjelenése és „nemzetköziesedése", valamint általában a határokon átnyúló kereskedelmi kapcsolatok bővülése maga után vonta az új kategóriák és egyedi kontraktusok elismerését és alkalmazását. Ilyen körülmények mellett kettős nyomás helyeződik az általános értelemben tekintett jogalkotóra: a szerződési szabadság elvének lehető legteljesebb mértékű tiszteletben tartása mellett sokoldalú igény jelentkezik a jogbiztonság biztosítására, az új jelenségek kodifikációjára is.[16]

A szerződéseket tehát kellő óvatosság mellett szükséges tipizálni, e munka során – a korábbi jelenségekből kiindulva – különösen fontos egy határokon átívelő, egységes szempontrendszer kialakítása, amelyet nevezhetünk a nemzetközi magánjog részének is. Egy szerződés kategóriába sorolásakor vagy új kategória kialakításakor nem a szerződő felek által a megállapodásnak adott elnevezés és nem is a felek alkalmazott szóhasználata határozza meg a tipizálás későbbi eredményét, hanem a kontraktus tartalma és fogalmi elemei, a nemzeti és nemzetközi (közösségi) szerződésekre vonatkozó közös és speciális szabályokból levezethető jogelvek és a jogszabályokon alapuló, de azokon számos esetben túlmutató bírói, és egyéb jogalkalmazói gyakorlat.

A polgári jogot szabályozó kódexek szemügyre vételekor könnyen észrevehető, hogy a nemzetközi színtéren viszonylag egységes joggyakorlat alakult ki az atipikus szerződések körét illetően: a törvénykönyvekben nevesített (tipikus) és – különösen a dolgozat témája szempontjából jelentős – nem nevesített (atipikus) formátumok köre jelentős hasonlóságokat mutat, hiánytalanul egységesnek mégsem nevezhető az alkalmazott gyakorlat.[17] Az ismérvek alapján Magyarországon jelenleg a szindikátusi szerződést, a PPP-szerződést, a távollévők között kötött szerződést, az elektronikus kereskedelmi szolgáltatással összefüggő szerződést, az üzleten kívül kötött szerződéseket (házaló kereskedés), az önálló kereskedelmi ügynöki szerződést, a timesharing-szerződést, a koncessziós szerződést, a licenciaszerződést, a franchise-szerződést, a merchandising szerződést, a lízingszerződést, a faktoring-szerződést, az egészségügyi kezelési szerződést, nem utolsósorban pedig a konzorciós szerződést soroljuk az atipikusok közé.[18]

16 Papp Tekla: *Atipikus szerződések.* Lectum Kiadó, Szeged, 2009. 9.

17 Papp Tekla: *Atipikus szerződések – európai szerződési jogi tükörben.* A Magyar Ösztöndíj Bizottság Collegium Hungaricum ösztöndíj és a School of Law University of Warwick Senior Visitor's Fellowship közös tanulmánya, 2014. http://drbartal.hu/blog/2014/03/23/atpikus_szerzodesek/, letöltés ideje: 2014. 05. 02.

18 Azzal a kiegészítéssel, hogy az új Ptk.-ban a franchise-szerződés (6:376–381. §§), a lízingszerződés (6:409–415. §§) és a faktoring-szerződés (6:405–408. §§) részlegesen szabályozásra került. Forrás: Papp T.: *Atipikus szerződések – európai szerződési jogi tükörben,* i. m.

## 2.4. Jövőkép és fejlődési irányok

Az atipikus szerződések – tulajdonságaiból fakadóan – egy rendkívül képlékeny kategória, kis túlzással napjainkban a polgári jog legdinamikusabban fejlődő, környezet- és változásérzékeny területe, amelyet egyik oldalról a szerződők folyamatosan alakuló akarata, másrészről a nemzeti törvényhozások mellett a közösségi jogforrások is alakítanak, ezáltal olyan erőteret létrehozva, amelynek legállandóbb tulajdonsága maga a változás.

Mind országos, mind nemzetközi viszonylatban a szabályozói törekvések a teljesség és az egységesítés elvei mentén alakulnak. Bár a koherencia igényével fellépő törvényhozás kodifikálni tudott néhány újonnan kialakult típust (ilyen többek között a korábban említett, az új Ptk.-ban fellelhető új szerződéskategóriák), az életviszonyok általában mégis győzedelmeskednek a kodifikátorok igyekezete felett, így az atipikus szerződések megnyugtató szabályozása továbbra is általános szerződési szabályok biztosításával, és hatékony jogorvoslati rendszerrel lenne elérhető. Az uniós jogalkotás hasonlóan a maximum harmonizáció mellett tette le a voksát: a fogyasztóvédelmi, versenyjogi szempontból megalkotott normák[19] mellett az Európai Bíróság aktív jogértelmező tevékenységével hatékonyan járul hozzá e kontraktusok jellemzőinek feltérképezéséhez.[20] Bár a dolgozat témáját képező fogyasztói csoportok szabályozása terén egyelőre nem ért el átütő sikert,[21] az atipikus szerződések szabályozásának legvalószínűbb jövőképe mégis egyértelműen az aktivizmus, a reguláció irányába mutat.

Két meghatározó irányvonalat lehet felrajzolni az atipikus szerződések szabályozásának „térképére": az egyik az összefoglaló céllal készülő, a mindennapi viszonylatokban felmerülő szerződések maradéktalan szabályozásának igényével fellépő kódexszintű szabályozás; a másik pedig az előbbi szint alatt elhelyezkedő, mesterségesen kialakított vagy organikusan kialakuló típusokat külön jogszabályok útján szabályzó irány. Egy adott kontraktus – esetünkben a konzorciós szerződés – megfelelő szabályozási módjának megtalálásához elengedhetetlen annak mélyebb ismerete, a szerződés alapvető tulajdonságainak részletes megismerése.

19 Lásd: 97/7/EK irányelv, 2000/31/EK irányelv, 85/577/EGK irányelv, 2008/122/EK irányelv, 772/2004/EK rendelet, 2000/C 291/01.

20 Papp T.: *Atipikus szerződések – európai szerződési jogi tükörben,* i. m.

21 Az Európai Bíróság C-287/03. sz. ítélete az Európai Közösség Bizottsága kontra a Belga Királyság ügyben

# 3. A fogyasztói csoportok egyes alapkérdései

A fogyasztói csoportok működése kapcsán számos körülmény még a jogalkotó és a jogalkalmazó intézmények számára sem egyértelmű. Megválaszolandó kérdések merülnek fel a csoportokat jellemző fogalmi alapoktól kezdve a népszerűsítés technikáin túl egészen a csoportok gazdaságtanát érintő pénzügytani vonatkozásokig, amelyek mind megnehezítik a reális értékítélet kialakítását a hatóságok, a szabályozásra jogosítottak és a potenciális célcsoport számára egyaránt.

Ennek tudatában nem meglepő az az ügyteher, amelyet az érdekeikben – különböző, vélt vagy valós okokból kifolyólag – károsultak a csoportok tevékenysége ellen benyújtott bejelentéseik, panaszaik által a fogyasztóvédelmi szervekre hárítanak, és az sem véletlen, hogy a kielégítő jogi szabályozás hiánya folyamatosan újabb és újabb károsultakat és ügyeket generál. A megoldás rögökkel teli útjának első pontja tehát a felismerés és a megfelelő információk beszerzése, amelyet az alapoktól érdemes kezdeni.

## 3.1. Fogalmak

Atipikus kontraktusként a szerződési típusszabadság könnyen a jogbiztonság elvének rovására mehet, ha a szerződés egyes elemeit képező jogintézmények nincsenek kellőképpen körülhatárolva a szerződő felek, legfőképpen a tagok, tagjelöltek számára. A fogalmi háló alkotóelemei közt először is tisztázni szükséges a fogyasztó mint alapkategória jelentését, amely fogalom – ahogy az a későbbiekben látható lesz – korántsem esik egyértelmű megítélés alá. A fogyasztói jogok ismerete hasonlóképpen alapvető fontosságú, szintúgy a csoportok jogi hátterét képező szerződéstípus, a konzorciós szerződés mint a tisztán jogi fogalmak láncolatának utolsó szeme, amely egyben megtámadhatósági alapját is képezi a sokat vitatott megállapodásoknak. A fogyasztói csoport és az ahhoz kapcsolódó fogalmak – mint a résztvevő vagy tag, illetőleg a szervező – megközelítése pedig alapvetően gyakorlati szempontból célszerű, a jogi deklaráció hiányosságából eredően ugyanis a jogszabály szövege nem nyújt kellő támpontot a csoportok működésének megértéséhez.

### 3.1.1. Fogyasztó

A fogyasztó fogalmának meghatározásakor megkerülhetetlen a – dolgozat elkészítését is meghatározó – komplex, jogszabályokon és jogágakon átívelő szemléletmód, amelyet jelen esetben még tovább erősítenek a magyar jog fogyasztót definiáló sporadikus, néhol inkonzisztensnek tűnő formulái. A magánjogi jogviszonyokra irányadó jogszabályok közül azok, amelyek a fogyasztói csoportok szabályozásában is szerepet játszanak, általános jelleggel a Ptk., illetve fogyasztóvédelmi jogi oldalról a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Fgytv.) határozzák meg a fogyasztó fogalmát, nem teljesen egyöntetűen. Emellett – uniós irányelvek átültetésének eredményeként – egy-egy szerződéstípus, gyakorlat tekintetében meghozott speciális jogszabá-

lyokban is megjelenik a fogyasztó fogalmának meghatározása, amely jogforrások közül az egyik éppen a kutatási témám szempontjából is releváns, hasonlóképpen a fogyasztóvédelmi jog körébe sorolható fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény (a továbbiakban: Fttv.) definíciója. Ez utóbbi három jogszabály közül kettő különlegessége lesz, hogy – ismeretlen okból – a természetes személyekre korlátozzák a fogyasztó fogalmát.[22]

A Ptk. szűkszavú értelmezése szerint *„fogyasztó: a szakmája, önálló foglalkozása vagy üzleti tevékenysége körén kívül eljáró természetes személy"*,[23] amely erősen igazodik az ugyancsak szűkre szabott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló törvényben található meghatározáshoz; a *„fogyasztó: az önálló foglalkozásán és gazdasági tevékenységén kívül eső célok érdekében eljáró természetes személy"*[24] definíció ugyanis a Ptk.-hoz hasonlóan nem veszi figyelembe a nem természetes személyek magánjogi jogviszonyokban való részvételének lehetőségét.

Ezzel szemben az Fgytv. már tágabb körben határozza meg a fogalmat. Eszerint *„fogyasztó: az önálló foglalkozásán és gazdasági tevékenységi körén kívül eső célok érdekében eljáró természetes személy, továbbá a békéltető testületre vonatkozó szabályok alkalmazásában az önálló foglalkozásán és gazdasági tevékenységi körén kívül eső célok érdekében eljáró, külön törvény szerinti civil szervezet, egyházi jogi személy, társasház, lakásszövetkezet, mikro-, kis- és középvállalkozás is, aki, illetve amely árut vesz, rendel, kap, használ, igénybe vesz vagy az áruval kapcsolatos kereskedelmi kommunikáció, ajánlat címzettje"*.[25] Ez a formula már életszerűbben írja körül a fogyasztói csoportok szempontjából értelmezett fogyasztó fogalmát, kiegészítve azt a nem természetes személyek részvételével.

Bár jogilag a fogyasztói csoportnak bármely személy – természetes és jogi egyaránt – tagja lehet, és a csoportok gyakran kínálják tevékenységüket vállalkozásoknak, a gyakorlatban mégis a természetes személyek részvétele a legjellemzőbb és jogi szempontból a legproblematikusabb is. Ez utóbbi körülmény már a fogyasztói jogok egyensúlytalansági helyzetével magyarázható.

### 3.1.2. Fogyasztói jog

A fogyasztói jog talán a legtágabb értelmű fogalomkör, amelyet tisztázni kell a kutatási téma kibontása érdekében, ezért ennek körülírásánál a leglényegesebb vonatkozásokra, kizárólag a fogyasztói csoportok tevékenységével érintett területekre kell szorítkozni. A fogyasztói jog kategóriájának alapvető célja a piaci viszonyok két szereplőcsoportja (a fogyasztók és az eladók/kereskedők/termelők/gyártók/szolgáltatók) közt fennálló információs, tapasztalati és számos egyéb vonatkozású egyensúlytalansági helyzet feloldása, a fogyasztói érdekek minél teljesebb, hatékonyabb érvényesülésének biztosítása.

22 Osztovits András: *A fogyasztó fogalma az új Ptk.-ban*. http://ptk2013.hu/szakcikkek/osztovits-andras-a-fogyaszto-fogalma-az-uj-ptk-ban/2267, letöltés ideje: 2014. 05. 03.
23 Ptk. 8:1. § 3.
24 Fttv. 2. § a)
25 Fgytv. 2. § a)

Elsőként az Amerikai Egyesült Államok egykori elnöke, John Fitzgerald Kennedy javasolta[26] fogyasztókra vonatkozó jogok elfogadását, javaslatát azóta a fogyasztói jogok alapdokumentumának tekintik. Az általa javasolt négy alapjog később kiegészült, így jelenleg, klasszikus értelemben véve a fogyasztói jogok nyolc csoportját különböztethetjük meg. Ezek alapján a fogyasztónak joga van:[27]

1. az alapvető szükségletekhez,
2. a biztonsághoz,
3. a tájékoztatáshoz,
4. a választáshoz,
5. a képviselethez,
6. a kártérítéshez,
7. az oktatáshoz,
8. az egészséges környezethez.

A nyolc jog együttesen a fogyasztóvédelmi irányelvek erősítését szolgálja világszerte, amelyet a Fogyasztóvédelmi Szövetségek Nemzetközi Szervezete (*Consumers International* – korábban: *IOCU*) is átvett és saját alapelveivé emelte. 1985. április 9-én az Egyesült Nemzetek Szövetségének (a továbbiakban: ENSZ) Közgyűlése is elfogadta ezeket Fogyasztóvédelmi Irányelvek néven.[28]

A nyolc jogon belül fontos elsőként kiemelni a tájékoztatáshoz való jogot, amely magában foglalja a tisztességtelen és félrevezető hirdetés és tájékoztatás elleni védelmet, valamint a tények ismeretéhez és a feltétlen tájékoztatáshoz való jogot, amely a fogyasztói csoportok tevékenységében nagy jelentőséggel bír (ahogyan az a későbbiekben kifejtettek alapján egyértelmű lesz). Továbbá nagy horderejű kérdés a képviselethez való jog is, amely témánk szempontjából leginkább a fogyasztói érdekek érvényesítéséhez kapcsolódó jogokat takarja, azaz megfelelő jogorvoslati rendszer biztosítását. Végül alapvető, a fogyasztói csoportok vonatkozásában is biztosítandó jogok a nem megfelelő szolgáltatások ellentételezését biztosító kártérítéshez való jog, valamint a fogyasztók megfelelő tudásának és tapasztalatának megszerzését célzó, tájékozott fogyasztóvá válást elősegítő oktatáshoz való jog.[29]

Az Irányelvek az állam feladatait a következőkben állapítják meg a kiemelt négy csoport vonatkozásában: a fogyasztók gazdasági érdekeinek támogatása és védelme, a fogyasztási javak és szolgáltatások biztonságát és minőségét meghatározó normák megalkotása, a fogyasztók kártérítési igényeinek érvényesíthetőségét biztosító jogszabályok

26 Kennedy, John F.: *Special Message to the Congress on Protecting the Consumer Interest.* March, 15 1962.

27 A Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Ergonómia és Pszichológia Tanszék Fogyasztóvédelem c. tárgyának segédlete alapján, http://erg.bme.hu/oktatas/tleir/GT521924_fs/jog.pdf, letöltés ideje: 2014. 05. 08.

28 Az ENSZ Közgyűlésének A/RES/39/248. számú határozata 1985. április 16-án lépett hatályba.

29 Tágabb értelemben megemlíthető a biztonsághoz való jog is, ha a fogyasztók anyagi biztonságát, anyagi érdekeik védelmét értjük rajta.

és intézmények megalkotását és működtetését, oktató és információs programok biztosítását.[30]

E komplex követelmény, azaz a fogyasztói jogok védelme, érvényesülésének elősegítése a fogyasztói csoportok esetében mindenekelőtt a saját nevükben eljáró, általában szerény anyagi körülmények közt élő, jellemzően iskolázatlan rétegek számára kiemelten fontos, ugyanis ők éppen a felsorolt körülményeikből fakadóan nem képesek saját érdekeik hatékony védelmére.

### 3.1.3. Konzorciós szerződés

A korábban kifejtettekkel összhangban a konzorciós szerződés a jogi nyelvhasználatban az atipikus szerződések csoportjába tartozó kontraktust jelöli. Legfőbb ismérve kimondottan az, hogy bár a magánjog nevesített szerződései közé sorolható, mégsem alkot önálló kategóriát, nem találhatók speciálisan idevonatkozó rendelkezések a Ptk.-ban, ezért a szerződések általános szabályai érvényesek rá. A konzorciós szerződés igazodik az atipikus megállapodások tulajdonságaihoz, amelyeknek általában nincs magyar elnevezésük, helyette idegen eredetű nevük van, vagy éppen bonyolult, a jogviszony lényegét nem a legprecízebben kifejező megjelölések alatt lettek szabályozva.[31]

A latin *„consortio”* szó eredeti jelentésében a *„con”* (-val, -vel) előtag a különböző összetételű rendszerek (egyének, dolgok) együttműködését jelzi, míg a hozzá kapcsolódó *„sortio”* a *„sortitus”* főnévből ered, számos jelentéséből leginkább valamilyen előre meghatározott cél érdekében történő együttműködésként vagy közösségként fordítható le, de jelenthet sorsjátékot, sorsvetést is. Az elő- és utótag hagyományos jelentései a latin nyelvben: kötődés (dolgok közötti), közösség, partnerség – ezzel utalva arra a fogyasztók közötti kollektív megállapodásra, amely a konzorciós szerződés keretében megvalósul.

A konzorciós szerződés összefoglalóan tehát úgy definiálható, mint a fogyasztói csoportban való részvételre irányuló atipikus megállapodás. Ezután már csak azt érdemes tisztázni, mit is nevezünk fogyasztói csoportnak.

### 3.1.4. Fogyasztói csoport

A fogalom értelmezésekor elsőként a törvény szövegéből érdemes kiindulni, majd a – nem ritkán a jogvédelemben részt vevő hatóságok megbízásából készített – csoportok valóságos, realisztikus tevékenységét ábrázoló, a fogyasztók szélesebb köre számára ismert és számukra könnyen hozzáférhető tájékoztatási célú anyagok következnek. Végül pedig a teljesség érdekében a különböző sajtótermékekben megjelenő híradások (fogyasztói csoportokról, esetekről, bírósági eljárásról szóló cikkek) segítségével rajzol-

30 A/RES/39/248.
31 Papp T.: *Az atipikus szerződések és a magyar Polgári Törvénykönyv rekodifikációja,* i. m. 97.

ható ki az a kép, amellyel a fogyasztó a hétköznapokban találkozik, amikor fogyasztói csoporttal kerül kapcsolatba.

Előzetesen fontos leszögezni, hogy a fogyasztói csoport nem önálló jogi személy, nincs jogképessége sem, a szerződéseket a tagok egymás között kötik, a szervező ebben a folyamatban csak közreműködik, kvázi megbízási jogviszonyban. Bár ez a körülmény nem csorbítja a jogorvoslat lehetőségeit, hiszen a jogellenes magatartást mindentől függetlenül általában a szervező követi el félrevezető, agresszív fellépésével, a jogviszony jellegét mégis jól jellemzi

Az Fgytv. a fogyasztói csoportot a következők szerint határozza meg: *„fogyasztói csoport: a szervezők – díjazás ellenében történő – közreműködésével a csoport tagjai pénzének összegyűjtésén alapuló minden olyan csoport, amelynek célja, hogy minden tagja az általa előre meghatározott dolog tulajdonjogát a tagok befizetéseiből, előre meghatározott időtartamon belül – véletlenszerű vagy többletfeltételek vállalásától függő kiválasztás útján – a csoport segítségével megszerezze”*.[32]

Egy többször idézett jogalkalmazói meghatározás szerint *„a fogyasztói csoport egy olyan sajátos, összetett konstrukció, amely egy speciális előtakarékossági formát kombinál a részletre történő vásárlással, és szerencseelemet is magában foglal. A rendszer lényeges pontja a szerencseelem, amely nemcsak a sorsolással, hanem az előtörlesztés vállalásának lehetőségével összefüggésben is megmutatkozik, mivel nem ismert és nem befolyásolható a többi csoporttag előtörlesztés-vállalási hajlandósága.”*[33]

E két definíció összehasonlításából már meghatározható egy olyan fogalmi kör, amely nagyvonalakban alkalmasnak tűnik a csoportok tevékenységének leírására. Eszerint a tagok a csoporthoz történő csatlakozás által valamely dolog tulajdonjogát akarják megszerezni, amely a saját és a csoportot alkotó többi tag befizetéseiből valósul meg egy meghatározott időtartamon belül, továbbá a működés integráns részét képezi a szerencseelem, amely a szerződésfajta specialitását is adja.

Annak megválaszolására, hogy gyakorlati értelemben mit is nevezünk fogyasztói csoportnak, a következő, nem jogi oldalról megközelített összegzés adható: a fogyasztói csoport olyan vásárlási társulás, amelyben a csoporthoz csatlakozók vállalják, hogy a szervező által kezelt közös pénzalap bankszámlájára bizonyos összegű részleteket fizetnek, és az így felgyülemlett pénzalapból a tagok bizonyos időközönként sorra megszerezhetik egy meghatározott áru (például lakás vagy autó) tulajdonjogát, vagy igénybe vehetnek egy adott szolgáltatást.[34] A rendszer ugyanakkor számos olyan rejtett elemet tartalmaz, ami jelentős bizonytalanságot eredményez a fogyasztói csoporthoz csatlakozni kívánok vagy a már taggá váltak számára, ám ezekre a szervezők rendszerint előzetesen nem hívják fel kellően a figyelmet.

A fogyasztói csoportok elsősorban a nehéz anyagi helyzetben levő, jövedelemigazolással nem rendelkező, azonnali pénzügyi segítségre szoruló embereket szólítják meg,

32 Fgytv. 2. § i)
33 Vj-189/2005/17.
34 A tagság célja szinte bármilyen dolog, áru (ingó, ingatlan) tulajdonjogának megszerzése lehet, ha annak vételára a tagnak a tagság teljes futamideje alatt teljesített befizetésiből finanszírozható.

kiemelt „figyelemmel" a bankok számára marginalizált (nem hitelképes, „BAR- vagy KHR-listás") rétegekre, vagyis legfőképpen a szegényekre, az adósokra és a nyugdíjasokra. Ők jelentik ebben az esetben a veszélyeztetett alanyi kört, akiket a jogvédelem is elsősorban el kíván érni.

Problémát jelent a rendszerből való kilépés is. Ha a fogyasztói csoportnak egy már tagjává vált személy a kilépés mellett határozza el magát, a szerződés aláírásától számítva 30 napja van ezen igénye közlésére és érvényesítésére, azaz a szerződés felbontására. Ekkor még egy alacsonyabb összeg (törlési/kilépési díj) befizetése esetén a már befizetett regisztrációs díjat és havi részletet/részleteket a fogyasztói csoportot szervezője vagy a szervező vállalkozás visszatéríti.

A 30 napos határidő letelte után a fogyasztói csoport tagja azonban csak rendes felmondással szüntetheti meg a szerződést. Ilyenkor viszont a regisztrációs díjat nem, a már befizetett havi részletet/részleteket pedig csak a futamidő végén, de kamatok nélkül kapja vissza. Az a tag, aki kiválasztásra került, és hozzájutott az általa megszerezni kívánt vagyontárgyhoz, a szerződést rendes felmondással nem szüntetheti meg, amíg a szerződésben meghatározott valamennyi fizetési és egyéb kötelezettségeinek maradéktalanul eleget nem tett.[35] Ez egyértelműen a szerződés teljes futamidejét, akár 15 évet is jelentheti, ha a tag nem tud előtörlesztést teljesíteni.

A jogi szakirodalom és főleg a joggyakorlat mindezeken túl további fogódzókat is kínál – a gyakorlati szempontok kiegészítéseként – a fogyasztói csoportok működésének megítélésére alapvető karakterisztikájuk meghatározásával.[36] Eszerint a fogyasztói csoport:

- *speciális finanszírozási forma:* itt megjegyzendő, hogy a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének állásfoglalása szerint a csoportok tevékenysége nem minősül a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény (a továbbiakban: Hpt.) szerinti pénzügyi szolgáltatásnak, sem az értékpapírok forgalomba hozataláról, a befektetési szolgáltatásokról és az értékpapírtőzsdéről szóló 1996. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ept.) szerinti befektetési szolgáltatásnak;[37]
- *részletvétel és „kvázi" hitelre történő vásárlás átmenete:* a provizórikus formát tovább bonyolítja a folyamatban rejlő szerencseelem, amely a dologhoz jutás függvényében határozza meg, hogy a két forma közül melyik tekinthető érvényesnek;[38]
- *különleges előtakarékossági alakzat:* az előző ponthoz hasonlóan a tagság e jellege is háttérbe szorul, ha a tag adott időben hozzájut a tagságának okát képező dolog-

35 A Gazdasági Versenyhivatal *„Ne dőljön be!"* című tájékoztató kampányának weboldala (http://www.nedoljonbe.hu/) alapján.

36 Papp Tekla: *A konzorciós szerződés sajátos alanya – a fogyasztói csoport.* In: Szikora Veronika (szerk.): A fogyasztóvédelmi jog új irányai az elméletben és a gyakorlatban című konferencia tanulmánykötete, Debrecen, 2007. május 17–18. 156–157. alapján.

37 Vj-149/2005/10.

38 Vj-1/2005.

hoz; ebben az esetben és innentől a szerződés hitelkonstrukcióhoz hasonló elemei fognak dominálni;[39]

- *sajátos hitelezési viszony:* amelyben a hitel felhasználásának célja a szerződéskötés előtt definiált;
- *kölcsön- és adásvételi szerződés összefonódása:* a szerződés tárgyát tekintve adásvételi, teljesítését tekintve viszont kölcsönszerződésként értelmezhető kontraktus;
- *sajátosan vegyes kötelmi jogviszony:* amelyben a megbízás és a bizomány egyes ismérvei keverednek, és alakítanak ki sajátos kapcsolatot – az előbbi az ingóságokra vonatkozó kereskedelmi ügyletek megkötésének elvállalása értelemben, amelyet valaki megbízásból saját nevén, de más részére eszközöl;[40] az utóbbi pedig valamely feladat ellátására vonatkozó jogviszony, amely során a megbízó kölcsönössége a megbízási díj megfizetésében mutatkozik meg,41 azzal a különbséggel, hogy ebben az esetben a megbízás tárgya tágabb körű, nem korlátozódik az ingó dolgokra;[42]
- többsíkú kötelmi jogviszony: amelyben hármas kölcsönhatás érvényesül, egyrészt megbízási (a szervezőnek a tagok felhatalmazásából folytatott tevékenysége), másrészt kölcsön- (a tagok egymás felé irányuló tevékenysége), harmadrészt pedig adásvételi szerződés (a szervező és a tagok közötti, jogviszony jellegéből eredő tevékenység) komponensekkel;
- vegyes megállapodás: amely magán hordozza a polgári jogi társaság (közös cél érdekében, önálló tagokkal létrehozott tömörülés – alakulás), az adásvételi, vállalkozási (megszerezni kívánt dolog hozzájutása – folyamat) és a kölcsönszerződés (gazdasági működési mechanizmus – háttér) jogi stílusjegyeit;
- vásárlási társulás: önkéntes, ideiglenes forma, közös érdekeltségű személyek egyesülésén alapszik;[43]
- rendhagyó letét: megbízással vegyes formában, amely a letét törvényi[44] tulajdonságait (ingó dolog megőrzése, szerződés megszűnésekor történő visszaadása, díj fizetése) ötvözi a korábbiakban kifejtett megbízási szerződés tartalmával;
- áruvásárlási letéti alap: az előbbiekben említett megbízási, hitel-, vállalkozási, adásvételi és organizációs (polgári jogi társasági) elemeket magába foglaló, rendkívül komplex atipikus megállapodás.

Ahogy látható, a típusbeli besorolás is komoly nehézségekbe ütközik már a fogyasztói csoportok fogalmának alapvető meghatározása esetében is. Ha a csoportokat maradéktalanul jellemző tulajdonságokat akarná a jogalkotó összegyűjteni és kötelező érvényű szabály formájába önteni, az eredmény minden bizonnyal egy túlszabályozó,

39 Vj-183/2005/36.
40 Ptk. 6:272. §
41 Ptk. 6:281. §
42 Vj-6/1993.
43 Vj-61/2001/23.
44 Ptk. 6:360. §

kontraproduktív norma lenne, ezért a pontosabb körülhatárolás érdekében fontos lehatárolni a fogalomkörbe tartozó egyéb elemeket is.

### 3.1.5. Tag

A résztvevők definiálása érdekében már nem áll rendelkezésre hatályos jogszabályi meghatározás. Ilyen helyzetben a fogyasztói csoportokról szóló, hatályba nem lépett kormányrendelet[45] fogalmából kell kiindulnunk. A rendelet a csoportban tagként résztvevő fogalmát a fogyasztó – a korábbi Ptk.-ban szereplő – meghatározásával azonosítja (ezzel továbbra is fenntartva a jogi személyek kizárását a csoportban való részvételtől),[46] további ismérveit pedig a csoportban betöltött szerepéből adódóan jogai és kötelezettségei összegzésével határozza meg.

Ez alapján a kutatási téma szempontjából értelmezett fogyasztó az a gazdasági vagy szakmai tevékenység körén kívül eső célból szerződést kötő személy, aki valamely ingó dolog vagy ingatlan tulajdonjogát a szervező közreműködésével, előzetesen meghatározott időtartamon belül szerzi meg (kívánja megszerezni), úgy, hogy eközben egyszeri vagy időszakos díjfizetéseket teljesít; kedvezményezettként történő kiválasztása után kijelöli a megszerezni kívánt dolgot, és megköti az adásvételi szerződést; a megállapodásban előírt egyéb feltételeket teljesíti.[47]

### 3.1.6. Szervező

A szervező szerepe a csoportok tevékenységében – a résztvevőkhöz vagy tagokhoz hasonlóan – jogilag nem vagy nem teljes mértékben definiált, így kiindulási alapként ugyancsak a tag meghatározási módját lehet alapul venni a hatályba nem lépett kormányrendelet alapján.

A rendelet a szervező egyensúlytalan helyzetéből kiindulva nagyrészt a csoport – és ebből következően a csoportot szervező személy vagy vállalkozás – kötelezettségeit sorolja, amely összegzően úgy írható le, mint jogszabályszerű működtetés. Ez utóbbi feltétel, a jogszabályi háttér azonban nem adott, tekintve hogy hatályos jogrendünk csupán a csoportok szervezésének tilalmát írja elő.

Ettől elvonatkoztatva a szervező a még működő csoportok tekintetében köteles a megszervezésre; a szerződés célját képező dolog beszerzésében, kiválasztásában és az adásvételi szerződés megkötésének előkészítésében közreműködni; a fogyasztók befizetéseit kezelni; kedvezményezetti kiválasztást tartani; általános működést biztosítani;

45 A fogyasztói csoportok szervezésére és működésére vonatkozó részletes szabályokról szóló 186/2001. (X. 11.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rend.)

46 1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről 685. § d) pontja, amely szerint *„fogyasztó: a gazdasági vagy szakmai tevékenység körén kívül eső célból szerződést kötő személy”*.

47 Korm. rend. 2. § (1) a)–d)

követelések, jogkövetkezmények érvényesítéséről gondoskodni; tájékoztatási kötelezettségének eleget tenni és minden egyéb számára utalt feladatot ellátni.[48]

## 3.2. Reklámozás és (félre)tájékoztatás

Az internetes és nyomtatott sajtótermékek böngészése közben az olvasó valóban egyre gyakrabban találkozhatott olyan hirdetésekkel, amelyek célzottan a nehéz anyagi helyzetben lévő és korlátozott hitelképességgel rendelkező, legtöbbször nyugdíjas vagy KHR-listás[49] fogyasztók számára kínálnak lehetőséget az általuk birtokolni kívánt ingó vagy ingatlan dolog megszerzésére.

A fogyasztói csoportok működését a közelmúltig aktív reklámtevékenység kísérte. Az elmúlt években ezzel összefüggésben számos, hatóságokhoz érkezett fogyasztói panasz – és hatósági tapasztalat – számolt be arról, hogy a fogyasztói csoportokat szervezők különböző médiafelületeken elhelyezett reklámjai azt sugallják: a potenciális tagok közvetlenül hitelhez, pénzhez juthatnak, ha csatlakoznak; rendkívül kedvező kondíciókkal, mindehhez pedig minimális feltételeknek kell csak megfelelniük. A hirdetésekben általában figyelemfelkeltést szolgáló, ám hiányos és megtévesztő jellegű információk (például a bármiféle magyarázat nélküli „fogyasztói csoport" kifejezése, a „pénzre van szüksége?" vagy a „kezes és jövedelemigazolás nélkül" kifejezések) szerepelnek, egyéb felvilágosítást azonban szokás szerint nem adnak tevékenységükről vagy a kínált ajánlatról. Ezek alapján az olvasó könnyen arra a következtetésre juthat, hogy azonnal készpénzt kap. A valóság ezzel szemben az, hogy a fogyasztói csoport tagjai egyáltalán nem kapnak készpénzt, csak vásárlói jogot szerezhetnek. A fogyasztói csoportok reklámtevékenységének problémakörét e ponton érdemes egy példával is szemléltetni, a csoportok problematikája ugyanis itt, a tagok toborzásánál kezdődik.

48 Korm. rend. 2. § (2) a)–h)

49 A KHR (Központi Hitelinformációs rendszer) a központi hitelinformációs rendszerről szóló 2011. évi CXXII. törvény által „a hitelképesség megalapozottabb megítélésének, túlzott mértékű lakossági eladósodás csökkentésének, a pénzpiac biztonságosabb működésének, valamint a hitelezési kockázat csökkentésének, összességében a társadalom egésze gazdasági és pénzügyi stabilitásának elősegítése érdekében" létrehozott hitelinformációs adatbázis.

*1. ábra: Fogyasztói csoport nyomtatott sajtóhirdetései*
*Forrás: SzuperInfó, 2012. szeptember 7. és 14. lapszámok, Szeged*

Az ábrán látható fogyasztói csoport hirdetések egy megyei terjesztésű lap különböző számainak hasábjain jelentek meg. Megtévesztő jellegük már a reklám grafikai kivitelezésből is könnyen megállapítható: a *„hitel", „más"* szavak hangsúlyos kiemelése a teljes, különbözőképpen értelmezhető mondat ellenére is félreértésre adhat okot. Az olvasók számára a hirdetések inkább egy, a kereskedelmi bankok körülményes és szigorú hitelnyújtási gyakorlatától eltérő, „engedékeny" pénzügyi szolgáltató képét sugallják, miközben a reklámozónak egyértelműen nem áll szándékában kiemelni, hogy tevékenysége kívül esik a banki szolgáltatások körén, sőt jogszabályban előírt megfelelő mértékű kezdőtőke és gazdasági társasági forma hiányában erre nem is lenne jogosult.

*„A megtévesztő tájékoztatást, a megtévesztő mulasztást, a valótlan állításokat egy maximum-harmonizációs irányelv átültetését szolgáló magyar törvény biztosítja, ez a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok tilalmáról szóló törvény, a GVH [Gazdasági Versenyhivatal] ez alapján jár el. Mi úgy látjuk, hogy a tájékoztatás terén ennél több szabályozásra nem feltétlenül van lehetőség"* – állította az Országgyűlés Fogyasztóvédelmi bizottságának ülésén a Versenyhivatal irodavezetője 2011-ben.

A Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH) egy tipikus döntése alapján[50] a Hivatal sokéves tapasztalata is alátámasztja, hogy *„a reklámozás jelentősen befolyásolta a szolgáltatás igénybevételére vonatkozó döntések meghozatalát, téves képzetet keltett a fogyasztókban a hirdetett szolgáltatás mibenlétét illetően"*. A tevékenység legvitatottabb pontja maga a működési forma elhallgatása, ehelyett a hirdetések rendszerint a csatlakozás célját, legfőképpen a kedvező feltételek melletti és szokásos banki korlátozások

50 Vj-149/2005/10.

nélküli hitelhez jutást, különösen ingatlan vásárlást emelik ki. A félreértelmezés ilyen tájékoztatás mellett nagy valószínűséggel bekövetkezik.

A hirdetésben szereplő összegek, törlesztőrészletek, megbízási díj és maga az ajánlat ugyanis nem egy hitelszerződés eredményeképpen létrejövő jogviszonyt, hanem egy fogyasztói csoportban való részvételre irányuló megállapodást, azaz konzorciós szerződést takarnak. A reklám mindezek következtében egyértelműen alkalmas a potenciális fogyasztók megtévesztésére.

E hirdetések mögött általában olyan gazdasági társaság[51] vagy vállalkozás[52] és a kereskedelmi bankok beszűkült hitel-kihelyezési gyakorlatára reagáló atipikus szerződési forma áll, amely – fogyasztóvédelmi, versenyjogi, büntetőjogi és számos egyéb szempontból – természetes módon veti fel a gazdasági verseny tisztasága és szabadsága, tágabb értelemben pedig a jogbiztonság alapvető alkotmányos kérdését.
A hirdetések közös elemei:

- központi elem az ingatlanfinanszírozás hangsúlyozása;
- ugyancsak általános jellemző annak a megjelölésnek hiánya, hogy a hirdető fogyasztói csoport konstrukciót kínál;
- az előző pont hiányában jelennek meg az olyan hirdetések, amelyeknél feltüntetésre kerül az önmagában semmitmondó „fogyasztói csoport" vagy „csoportos finanszírozás" kifejezés;
- a hirdetések nagy részénél olvasható a kezes, jövedelemigazolás, munkáltatói igazolás (esetleg adóstárs) szükségtelensége, amely a szervező által érvényesített biztosítékok ismeretében ugyancsak félrevezetés;
- a hirdetések nagy részénél olvasható a tőkeösszeg megjelölése mellett a havi törlesztőrészlet, de magyarázat nélkül;
- az esetek nagy részében nincs megfelelően kiemelve a szervező jutaléka és annak mértéke;
- egyetlen hirdetés sem mond semmit az áruvásárlási konstrukció lényegéről, a finanszírozás jellemzőiről, a kockázati elemekről.[53]

A fogyasztói csoportok tulajdonképpen a valóságban egészen másképp működnek: tagjai egymásnak adnak kölcsön. Minden csoportba belépett tag rendszeresen befizet egy bizonyos összeget (ez a képletben szereplő fix alaprészlet), majd az így összegyűlt megtakarításokból (vagyis pénzalapból) a csoport szervezőjének közreműködésével megvásárolják a kedvezményezettként kisorsolt tag számára az általa kiválasztott terméket. Akár szerencsével jár egy tag, akár nem, tovább kell fizetnie a számára meghatározott törlesztést egészen addig, amíg a csoport minden tagja hozzá nem jut az általa megszerezni kívánt áruhoz vagy szolgáltatáshoz.

51 A Ptk. 3:88. § (1) bekezdése értelmében
52 Az Fgytv. 2. § b) pontja értelmében
53 Vj-149/2005/10.

A panaszok nagy része azonban nem a sajtóhirdetések, hanem a szervezőtől vagy a szervező megbízottjától kapott információk valótlansága, tévessége témájában érkeznek a hatóságokhoz. A reklámozás a félrevezetés folyamatában csupán az első állomást jelenti, a csoportok nagy valószínűséggel a későbbiekben is törekednek arra, hogy a hitelnyújtás látszatát keltsék, és a maximálisan beszervezhető taglétszámot biztosítsák a működő csoportok részére. A tájékoztatás azonban sokkal nehezebben megfogható kategória – tekintve a szóbeliséget és a sokkal strukturáltabb információ-nyújtást –, így ezekben az esetekben a jogorvoslat még nehezebb helyzetben van, mint a hagyományos reklámozás vizsgálatánál. Nem ritka, hogy a megtévesztett tagok még az eljárás során sem tudják érvényesíteni jogos igényüket.[54]

## 3.3. A csoportok gazdaságtani alapjai

Nem kevésbé aggályos a helyzet a csoportok gazdasági hátterének vizsgálata alapján sem, amelynek hatékony összegzése ugyancsak a reklámozás során közzétett ajánlatok vizsgálatával lehetséges. Korábbi példánkban (1. ábra: *Fogyasztói csoport nyomtatott sajtóhirdetései)* a meggyőzés fontos eszközét képező konstrukciós táblázatok számadatai a kereskedelmi bankok hitelajánlatainál jóval kedvezőbb értékeket mutatnak. Egy egyszerű példát kiragadva jól látható, hogy az ajánlatok – eltekintve az ugyancsak megtévesztő módon feltüntetett, bár magában is eléggé alacsony megbízási díjaktól – nem tartalmaznak további költségelemeket:

*I. egyenlet: Fogyasztói csoport ajánlatának reklám szerinti konstrukciója (Ft)*

$$\frac{\text{[igényelt összeg] } 3\,000\,000}{\text{[fix alaprészlet] } 16\,667} = 179{,}99 \sim 180 \text{ hónap} \quad \text{[futamidő]}$$

*Forrás: az 1. ábra adatai alapján*

Az egyenlet egy 10 éves futamidő esetén fennálló 3 millió forintos igényelt összeg egyszerű kalkulációját mutatja. Könnyen észrevehető, hogy a hirdetésben szereplő, adott futamidőre kalkulált törlesztőrészlet (alaprészlet) szinte maradéktalanul kiadja az igényelt összeg értékét, abba még a táblázat margóján elrejtett megbízási díj sincs beleszámítva. A nem teljes körű hirdetés, azaz a fogyasztók megtévesztésének vádja alól a reklámozó csupán az alsó szegélyen olvasható, további részleteket ígérő üzenettel próbál meg kibújni, miközben hirdetése legfőbb tartalmi elemét nem tünteti fel.

További költségelemeket is tartalmaz azonban egy átlagos ajánlat. A jogviszony létrejöttéhez kapcsolódóan a fogyasztó általában egyszeri regisztrációs díjat köteles megfi-

54 A Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsának Vj-57/1995. számú határozata például a kérelem elutasításával fejeződött be, mert a Versenytanács úgy találta, hogy némi szabatos megfogalmazás hiányától eltekintve a kft. működési szabályzata és a tevékenység során adott felvilágosítása együttesen nem versenyjogsértő (Vj-149/2005/10.).

zetni, amely a teljes szerződési érték körülbelül 1–3%-a. A havi törlesztőrészlet elemei a következők:

- alaprészlet,
- havonkénti megbízási díj,
- kockázati életbiztosítás díja,
- hitelfedezeti biztosítás díja,
- egyszeri megbízási díj.

Az alaprészlet a megszerezni kívánt termék mindenkori aktuális, a konzorciós szerződésben megállapított értékének és a hónapokban kifejezett futamidőnek a hányadosa, az alaprészlet tehát e két tényező függvényében alakul, minimális és maximális értékére vonatkozóan sincsenek jogszabályi előírások. A megbízási díj teljesítése általában ugyancsak havonta történik, mértéke a havi alaprészlet 2–5%-a. A hitelfedezeti biztosítás a fogyasztói csoport tagjainak mint személyösszességnek az egymás felé nyújtott, szolidaritáson alapuló fizetések biztosítéka. Arra az esetre nyújt biztosítási fedezetet, amikor a csoporttag a jogosultság megszerzését és a vagyontárgy megvásárlását követően nem vagy nem szerződésszerűen tesz eleget havi részletfizetési kötelezettségének, s ezáltal a többi csoporttag jogosult összeghez való hozzájutását veszélyezteti, azaz például az ingatlanhoz jutás és használatbavétel után felhagy az alaprészlet fizetésével. Az ilyen helyzetek elkerülése érdekében a szervezők további szerződéses biztosítékok beépítésével védekeznek, többek közt az ingatlanra történő haszonélvezeti jog bejegyzésével. A hitelfedezeti biztosítás terhére kárkifizetés akkor történik, ha a fogyasztói csoport jogosultságot szerzett tagja nem tesz eleget fizetési kötelezettségének, és vele szemben a követelés bármely okból behajthatatlanná válik (jogi személy tag felszámolás alá kerül, a kezes vagyontalanná válik, a zálogtárgy megsemmisül, és nincs más vagyon sem, amit az adóstól le lehet foglalni). A csoportos kockázati életbiztosítási szerződést a szervező a biztosítóval köti meg, az egyes tagokat kedvezményezettként megjelölve. Biztosítási eseménynek ebben az esetben az minősül, ha a biztosított (a fogyasztói csoport tagja) a rá vonatkozó kockázatviselési idő alatt meghal. A biztosító ebben az esetben a halál időpontjában aktuális, az adott biztosítottra vonatkozó biztosítási összeget, azaz a biztosítási esemény bekövetkeztekor még be nem fizetett, hátralévő teljes tartozást fizeti meg az eljárás alá vont mint kedvezményezett részére. A tag köteles mindezeken felül, kedvezményezettként történő kiválasztását vagy kisorsolását követően egyszeri, tulajdonszerzéshez kapcsolódó jutalékos megbízási díjat is fizetni, amely a megszerezni kívánt termék kiválasztását követően illeti meg a szervezőt, s mértéke a részvételi szabályzat szerint a jogosult érték maximum 4%-a, ténylegesen 1,5–2%.[55]

A I. egyenlet példája szerint: ha az ingó vagy ingatlan dolog értéke 3 millió forint, és a csoporttag 180 hónapos futamidő mellett 16 667 forintos havi törlesztőrészlettel kalkulál, a konstrukció valós költsége a futamidő végére elérheti egy átlagos banki ajánlat értékét, így a szerződött összeg akár 1,5–1,6-szorosát is visszafizetheti a csoporttag. A

55 Vj-183/2005/36.

II. egyenlet a vizsgált konstrukció átlagos és becsült költségeinek összesítésével a valós költségek szemléltetésére szolgál.

*II. egyenlet: Fogyasztói csoport ajánlatának becslésen alapuló konstrukciója (Ft)*

| | | | |
|---|---|---|---|
| [alaprészlet] | | *3 000 000* | (16 667 x 180) |
| [regisztrációs díj] | + | *30 000* | (3 000 000 x 0,02) |
| [havi megbízási díj] | + | *105 000* | (16 667 x 0,035 x 180) |
| [kockázati életbiztosítás díja] | + | *540 000* | (3000 x 180) |
| [hitelfedezeti díj] | + | *360 000* | (2000 X 180) |
| [egyszeri megbízási díj] | + | *82 500* | (3 000 000 x 0,0275) |
| [visszafizetés teljes összege] | = | *4 117 500* | |

*Forrás: a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsának Vj-183/2005/36. számú határozatában szereplő adatok átlagolása és saját becslés alapján.*

Az ilyen és ehhez hasonló ajánlatokkal érintett fogyasztói kör a piacon kiszolgáltatottabb helyzetben van, mivel választási lehetőségei beszűkültek, ezért ez a réteg különösen érzékeny a fogyasztói csoportok ajánlataira, amelyek azonban a korábbiakban kifejtettek szerint nem minősülnek pénzügyi szolgáltatásnak. Mivel csupán vásárlói jogot biztosítanak tagjaiknak, ezért – külön erre vonatkozó jogszabályi rendelkezés hiányában – nem is engedélykötelesek.[56] A marginalizált rétegek ilyen módszerrel történő félrevezetése rendszerszinten szemlélve pedig hosszú távon visszavetülhet a pénzügyi szektor egészére, aláásva azt, aminek megakadályozása egyértelműen közös érdek.[57]

Ha a potenciális tagok tisztában is lennének a vállalt pénzügyi konstrukció részleteivel, az ajánlatban szereplő, de a reklámozás és tájékoztatás során rendszerint elhallgatott szerencseelem körül még mindig előfordulhatnak nyitott kérdések.

## 3.4. A szerencseelem szerepe

A csoportok működésében jelenlévő szerencseelem a kedvezményezetti kiválasztás módszeréül szolgál. A konzorciós szerződésben foglalt vásárlási jogosultsághoz ugyanis a csoporttagok alapvetően kétféle módon juthatnak hozzá:

- előtörlesztés vállalással vagy
- sorsolással, esetleg
- mindkét módon.

56 Vj-149/2005/10.

57 Részlet Balogh László, a PSZÁF volt alelnökének beszédéből. Elhangzott az Országgyűlés Fogyasztóvédelmi bizottságának 2011. május 17-én megtartott ülésén. http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_szerv=&p_fomenu=20&p_almenu=20&p_ckl=39&p_biz=A351&p_rec=&p_egys=&p_nyelv=HU, letöltés ideje: 2014. 04. 26.

Az adott hónapban, amikor a szervező kiválasztást tart, az első eset szerint általában az a csoporttag jut hozzá a vásárlói joghoz, aki a legtöbb előtörlesztést vállalta. Fogyasztói csoportba nyilvánvalóan azok is beléphetnek, akik a banki hitel-, kölcsön- és előtakarékossági konstrukciókat is, azaz a pénzügyi szolgáltatásokat is választhatnák, s így a licitálásban való részvételük is gyakoribb, valamint eredményesebb lehet.[58]

Ha valaki előtörlesztést vállal, előre kifizeti a még meg sem kapott pénzösszeg egy részét. Mivel a fogyasztói csoport intézménye elsődlegesen azok számára nyújt megoldást, akik nem tudnak a piacon hitelhez jutni, illetve nem tudnak vásárolni a hitelintézetek által kedvezőtlennek ítélt hitelképességük miatt, ebből a lehetőségből a leginkább rászorultak ki vannak zárva. Éppen azokat érinti ez a korlátozás, akiknek jövedelmi viszonyaik nem teszik lehetővé a banki hitel teljesítését, nem rendelkeznek a hitelfelvételhez szükséges egyösszegű megtakarítással, nem rendelkeznek a jelzáloghitel felvételéhez szükséges megfelelő értékű, saját tulajdonú ingatlannal, mindezeken felül továbbá nem tudnak kezest, adóstársat sem állítani egy normál banki ajánlat igénybevételéhez.

Ha több, előtörlesztést is vállaló tag van, közülük a szervező sorsolással dönti el, hogy ki juthat hozzá a vásárlói joghoz. A sorsolás[59] – bár főszabály szerint közjegyző jelenlétében történik – visszaélésekre adhat okot, de ha ezektől az esetektől el is tekintünk, még mindig csekély annak az esélye, hogy egy bizonyos csoporttag kerüljön kiválasztásra. Fenti példánk folytatásaként nézzük meg, mekkora eséllyel kerül kiválasztásra egy 100 fős csoport kedvezőbb anyagi lehetőségekkel rendelkező tagja, ha a csoporttagoknak már 20%-a hozzájutott a kívánt áruhoz, a maradék előtörlesztést vállalók pedig 50% arányban vannak a csoporton belül.

*III. egyenlet: a kiválasztás esélye privilegizált sorsolás esetén (%)*

| | | | |
|---|---|---|---|
| [csoport teljes létszáma, fő] | | 100 | |
| [már kedvezményezettek, fő] | - | 20 | (100 x 0,2) |
| [előtörlesztést nem vállalók, fő] | - | 40 | [(100 - 100 x 0,2) x 0,5] |
| [előtörlesztést vállalók, fő] | = | 40 | |
| [sorsolás relatív létszáma, %] / [előtörlesztést vállalók, fő] | | 100 / 40 | = 2,5 [kiválasztás esélye] |

*Forrás: saját számítás*

Összegezve elmondható, hogy az előtörlesztés vállalása olyan helyzetbe hozza a csoport tagjait egymással szemben, hogy kedvezményezettként történő mielőbbi kiválasztásuk érdekében – anyagi lehetőségeik erejéig – versenyezniük kell egymással a vállalt törlesz-

58 Vj-149/2005/10.

59 A hagyományos, azaz mindencsoporttagot érintő sorsolástól való eltérés miatt nevezzük privilegizált sorsolásnak.

tés mértékét illetően. Ez a körülmény a kevésbé fizetőképes csoporttagok számára előre nem ismert és nem ismertetett, kiszámíthatatlan hátrasorolással járhat, amely szinte biztosan azt idézi elő, hogy nem jutnak a kívánt áruhoz a szerződés futamidejének elején.

Az is előfordulhat, hogy kizárólag sorsolás alapján dől el, hogy ki kapja meg az igényelt összeget. Ez a nehezebb anyagi helyzetben lévők számára némileg előnyt jelent, az előtörlesztést vállalók esélyei azonban ebben az esetben éppen a felét fogják kitenni a szűkebb körű, privilegizált sorsolás esetén tapasztalhatónak.

*IV. egyenlet: a kiválasztás esélye hagyományos sorsolás esetén (%)*

| | | | |
|---|---|---|---|
| [csoport teljes létszáma, fő] | | 100 | |
| [már kedvezményezettek, fő] | - | 20 | (100 x 0,2) |
| [előtörlesztést nem vállalók, fő] | - | 40 | [(100 - 100 x 0,2) x 0,5] |
| [előtörlesztést vállalók, fő] | = | 40 | |
| [sorsolás relatív létszáma, %] / [előtörlesztést vállalók, fő] | | 100 / 40 | = 2,5 [kiválasztás esélye] |

Tehát akinek kedvez a szerencse, az azonnal hozzájut a vásárlói joghoz, akinek nem, annak évekig, akár majdnem a teljes futamidő végéig várnia kell a sorára. Fontos tudni, hogy a csoport többi tagjának előtörlesztés-vállalása nem kiszámítható, így a vásárlói jog mielőbbi megszerzése – a saját anyagi lehetőségeik mellett – nagymértékben a szerencsén múlik, ezáltal nem kalkulálható előre.[60]

60 A Gazdasági Versenyhivatal „*Ne dőljön be!*" című tájékoztató kampányának weboldala (http://www.nedoljonbe.hu/) alapján.

# 4. Jogszabályi garanciák

A fentiek alapján a fogyasztói csoportok jogi szabályozása rendkívül összetett feladat. Terepe több jogágat érintő, interdiszciplináris jogterületként definiálható, amely az addigi klasszikusnak nevezhető szemlélet átértékelésére, elhagyására készteti a jogalkotói és jogalkalmazói oldalt egyaránt. Ahogy látható lesz, az egyes jogágak rendelkezései együttesen, egymást kiegészítve biztosítják a szükséges jogi védelmet.

Előzetesen meg lehet állapítani, hogy bármely vizsgált jogág fogyasztói csoporttal való kapcsolatát elemezve az a vélemény látszik helytállónak, amely a fogyasztók (és a fogyasztók jogainak) egy átlagszituációban való érvényesülését elégtelennek tekinti, és ezt alapul véve – néhol aránytalanul erős vagy annak tűnő beavatkozás formájában – igyekszik az egyensúlyi helyzet visszaállítására, azaz a fogyasztók jogainak maradéktalan érvényesítésére, akár büntető jellegű intézkedések árán is.

## 4.1. Alkotmányjogi alapok: az Alaptörvény rendelkezései

A szabályozás legalapvetőbb karakterének megállapításához természetesen a legalapvetőbb jogi kategória, az alkotmányjog fogyasztói jogokat védelmező – ezáltal a fogyasztói csoportok jogsértései elleni védelemben is nélkülözhetetlen jogi alapot nyújtó – rendelkezéseinek bemutatásából célszerű kiindulni.

Magyarország Alaptörvényének (a továbbiakban: Alaptörvény) Alapvetés részében, amely az államra vonatkozó lényegi rendelkezéseket, értékeket és államcélokat hivatott kijelölni, a következő releváns utalással találkozhatunk annak M) cikkében:

*(2) Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.*

A kiemelt rész önmagában is bizonyítja, hogy a jogalkotó kiemelt hangsúlyt fektetett az állampolgárok jogainak és érdekeinek védelmére fogyasztói minőségükben is, amely annak ellenére pozitív fejleményként fogható fel, hogy a fogyasztói jogok további kibontására a törvényben nem került sor. Szintén jól érzékelhető, hogy a fogyasztói jogvédelemmel összefüggésben annak gazdasági aspektusa került előtérbe a törvényszöveg megalkotásakor, ezáltal szűkebb körben értelmezve a lehetséges jogköröket.[61] Mindez persze semmit nem von le annak értékéből, hogy a jelenleg hatályos szabályozás – alkotmányos szintű deklarációként – megfelelő kiindulási alapot képes teremteni a fogyasztói érdeksérelmek kezelése, így például a fogyasztói csoportok esetleges jogsértéseivel szembeni védelem érdekében.

61 Fekete Orsolya: *A felügyeleti szervek tevékenysége Magyarországon a fogyasztóvédelem egyes területein – kitekintéssel a rendszerszintű problémák megoldási lehetőségeire.* PhD Értekezés, Szeged, 2011. www.juris.u-szeged.hu/download.php?docID=7478, letöltés ideje: 2014. 05. 11.

## 4.2. Az Fgytv. és az Fttv. fogyasztóvédelmi garanciái

A fogyasztói társadalom kibontakozása Magyarországon is kitermelte az állami szabályozás szükségességét, e terület viszont – összetettségéből és a felmerülő tényállások sokszínűségéből eredően – már idejekorán megkövetelte a többoldalú megközelítésmódot és a többsíkú jogalkotást, a hatékony és hatásos jogszabályi keretek megalkotásának kötelességét. A rendszerváltás után lassan kiszélesedő piaci szektor számos területen igényelt szabályozást – külön kiemelve itt a megjelenő fogyasztói csoportok problematikáját –, ezért egyértelmű igény merült fel egy széles spektrumú jogszabály megalkotására. Ezt a fontos szerepet viszonylag rövid időn belül az Fgytv. töltötte be. A törvény preambuluma szerint célként fogalmazódott meg, *„hogy olyan szabályozás jöjjön létre, amely biztosítja a fogyasztói érdekek* – különösen […] a vagyoni érdekek védelméhez, a megfelelő tájékoztatáshoz és oktatáshoz, a hatékony *jogorvoslathoz […] fűződő érdekek* – védelmét, valamint az érvényesítésükhöz szükséges intézményrendszer továbbfejlesztését".

A hazai fogyasztóvédelem jogszabályi rendszerében a következő jelentős átrendeződést az Fttv. elfogadása eredményezte, amellyel a jogalkotó az Fgytv. részbeni (hatásköröket érintő) módosítását is elvégezte. Az Fttv. elfogadása ugyancsak nem volt előzmények nélküli, egyben az Európai Unió tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokat szabályozó UCP-irányelvének[62] hazai jogba történő átültetését is jelentette, így e törvénnyel az Országgyűlés kettős követelménynek tett eleget: közösségi harmonizáció és hazai szükséglet kielégítése egyaránt megtörtént.

*3. § (1) Tilos a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat.*
*(2) Tisztességtelen az a kereskedelmi gyakorlat,*
*a) amelynek alkalmazása során a kereskedelmi gyakorlat megvalósítója nem az ésszerűen elvárható szintű szakismerettel, illetve nem a jóhiszeműség és tisztesség alapelvének megfelelően elvárható gondossággal jár el (a továbbiakban: szakmai gondosság követelménye), és*
*b) amely érzékelhetően rontja azon fogyasztó lehetőségét az áruval kapcsolatos, a szükséges információk birtokában meghozott tájékozott döntésre, akivel kapcsolatban alkalmazzák, illetve akihez eljut, vagy aki a címzettje, és ezáltal a fogyasztót olyan ügyleti döntés meghozatalára készteti, amelyet egyébként nem hozott volna meg (a továbbiakban: a fogyasztói magatartás torzítása), vagy erre alkalmas.*
*(3) A (2) bekezdés értelmében tisztességtelen különösen az a kereskedelmi gyakorlat, amely megtévesztő (6. § és 7. §) vagy agresszív (8. §).*

62 Az Európai Parlament és a Tanács 2005/29/EK irányelve (2005. 05. 11.) a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól, valamint a 84/450/EGK tanácsi irányelv, a 97/7/EK, a 98/27/EK és a 2002/65/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvek, valamint a 2006/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról („Irányelv a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról").

*(4) A mellékletben meghatározott kereskedelmi gyakorlatok tisztességtelenek.*

Az Fttv. fenti generálklauzulája jogosítja fel – főszabály szerint – a hatóságokat a valószínűsíthető jogsértések elkövetése esetén eljárásuk lefolytatására. A 3. § nagyvonalú megfogalmazását a mellékletben található, esetjogi tapasztalatok alapján dinamikusan bővülő tényállási lista egészíti ki.

A jogszabály az Fgytv. meghatározott céljaival összhangban a fogyasztók érdekeinek védelmét, a tisztességes piaci magatartás előmozdítását és a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokkal szembeni hatékonyabb fellépés érdekében az ilyen jellegű gyakorlatok teljes felszámolását kívánta elérni, ennek keretében részletesen kifejtette a fogyasztók megtévesztésének tényállásait, és bővítette, strukturálta a jogorvoslat érdekében eljáró szervek körét.

## 4.3. A Tpvt. versenyjogi szabályozása

A fogyasztóvédelemben az érdeksérelmek kezelése és az (ön)érdekvédelem területén tapasztalható egyensúlytalansági helyzet megoldása elsősorban az állam és szerveinek feladata. Ennek egyik hangsúlyos eszközét adta a rendszerváltás utáni években kibontakozó, modern gazdaságigazgatás részét képező versenyjog, témám szempontjából pedig annak sarokköve, a tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpvt.). Hazánk európai uniós csatlakozása már jóval az Alaptörvény elfogadása előtt megkövetelte, hogy a magyar jogrendszer fogyasztói jogokat – és ezáltal fogyasztói csoportokat is – érintő rendelkezéseit a közösségi elvárások szerint harmonizálja.

A törvény legfontosabb idevonatkozó rendelkezése a dolgozat témájának szempontjából a fogyasztók megtévesztésének, pontosabban a megtévesztés versenyjogi tényállásának rendezése, amely lényegesen kiszélesedett a törvény 1997. évi hatályba lépésével, mégpedig jelenleg alkalmazott formájában – a korábbi szűkítő feltételektől eltekintve – általános tilalommá emelte a tényállást.[63]

*2. § Tilos gazdasági tevékenységet tisztességtelenül – különösen a versenytársak, üzletfelek, valamint a fogyasztók törvényes érdekeit sértő vagy veszélyeztető módon vagy az üzleti tisztesség követelményeibe ütközően – folytatni.*

Továbbá a fogyasztói csoportok vonatkozásában a törvény nagy érdeme, hogy expressis verbis meghatározza a fogyasztók megtévesztésének tilalmát:

*8. § (1) Tilos a gazdasági versenyben az üzletfeleket megtéveszteni.*
*(2) Az üzletfelek megtévesztésének minősül különösen, ha*

63 Bencsik András: *A fogyasztói jogok tartalmának és érvényesülésének közjogi keretei Magyarországon*. Doktori értekezés, Műhelyvita-anyag. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Doktori Iskolája, Pécs, 2012. 126.

*a) az áru ára, lényeges tulajdonsága […] tekintetében valótlan tényt vagy valós tényt megtévesztésre alkalmas módon állítanak […] vagy az áru lényeges tulajdonságairól bármilyen más, megtévesztésre alkalmas tájékoztatást adnak;*
*b) elhallgatják azt, hogy az áru nem felel meg a jogszabályi előírásoknak vagy az áruval szemben támasztott szokásos követelményeknek, továbbá, hogy annak felhasználása a szokásostól lényegesen eltérő feltételek megvalósítását igényli;*
*c) az áru értékesítésével, forgalmazásával összefüggő, az üzletfél döntését befolyásoló körülményekről – így különösen a forgalmazási módról, a fizetési feltételekről, a kapcsolódó ajándékokról, az engedményekről, a nyerési esélyről – megtévesztésre alkalmas tájékoztatást adnak;*
*d) különösen előnyös vásárlás hamis látszatát keltik.*

A kiemelt részek tekintetében különösen egyértelmű, hogy a törvény a csoportok szinte minden megismert visszaélésére jogszabályi garanciát szolgáltat.

Végül e törvény felhatalmazása és a beérkezett fogyasztói panaszok alapján jár el a Gazdasági Versenyhivatal, amely a korábbi gyakorlattól eltérve, azt kiegészítve jogosult mérlegelni a szervező jogsértő gyakorlatát, amelyet döntései során felhasznál,[64] illetve tevékenységében keresetindítási jogosultsággal is rendelkezik.

*92. § (1) A Gazdasági Versenyhivatal pert indíthat a fogyasztók polgári jogi igényeinek érvényesítése iránt, ha a vállalkozás e törvénybe ütköző tevékenysége vagy az Fttv. alapján a Gazdasági Versenyhivatal hatáskörébe tartozó jogsértő magatartása a fogyasztók széles, a jogsértés körülményei alapján meghatározható körét érinti.*

## 4.4. A Btk. fogyasztói csoportokra vonatkozó rendelkezései

A közjog szokásos keretein túlnyúlva érdemes említést tenni a büntetőjog fogyasztói csoportokat érintő rendelkezéseiről is, a korábbiakban többször említett komplex megközelítésmód ugyanis megköveteli, hogy a fogyasztók védelmének bástyái közt – tekintettel a jogsértések súlyosságára, az érintettek számosságára és a tényállások sokaságára – végső eszközként büntetőjogi garanciák is szerepeljenek, mintegy fogyasztóvédelmi büntetőjogként. A büntetőjogi szabályozásnak egyes vélemények szerint ez is feladata, vagyis hogy a gazdasági élet legsúlyosabb jogsértéseit – így a fogyasztók sérelmére elkövetett jogsértéseket is, amelybe többek közt beletartoznak a fogyasztói csoportok szervezői által elkövetett jogsértések is – a maga eszközeivel szankcionálja.[65]

A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) egy fejezetbe gyűjtötte össze a fogyasztóvédelem és a büntetőjog határmezsgyéjén elhelyez-

64 Papp T.: *A konzorciós szerződés sajátos alanya – a fogyasztói csoport,* i. m. 162–163.
65 Karsai Krisztina: *Fogyasztóvédelmi büntetőjog 2008–2011.* Összefoglaló a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Büntetőjogi és Büntető Eljárásjogi Tanszékének „OTKA K72692" elnevezésű kutatásáról. http://www.juris.u-szeged.hu/buntetojog/kutatasok-buntetojogi/otka-dr-karsai-krisztina?objectParentFolderId=11068, letöltés ideje: 2014. 05. 09.

kedő területre vonatkozó tényállásokat, amely „*A fogyasztók érdekeit és a gazdasági verseny tisztaságát sértő bűncselekmények*" címet viseli. A fejezetet alkotó bűncselekmények közül témám szempontjából a „fogyasztók megtévesztése" alcímben szereplő bűncselekmények relevánsak. Az alcím a következőképpen fogalmazza meg a fogyasztók megtévesztésének tényállását:

*417. § (2) Aki az áru értékesítése érdekében nagy nyilvánosság előtt vagy jelentős mennyiségű, illetve értékű áru lényeges tulajdonsága tekintetében valótlan tényt vagy valós tényt megtévesztésre alkalmas módon állít, megtévesztésre alkalmas tájékoztatást ad, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.*

*(3) A büntetés bűntett miatt három évig terjedő szabadságvesztés, ha a (2) bekezdésben meghatározott bűncselekményt az áru egészségre vagy környezetre gyakorolt hatásával, veszélyességével, kockázataival vagy biztonságosságával kapcsolatos jellemzőivel összefüggésben követik el.*

*(4) E § alkalmazásában*

*a) az áru lényeges tulajdonsága:*

*aa) az áru összetétele, műszaki jellemzői és az árunak az adott célra való alkalmassága,*

A szabályozás hasonlóképpen alkalmas a fogyasztói csoportokkal szembeni szankciók érvényesítésére immár a büntetőhatalom eszközeivel, azonban a szabályozás két jelentős hiányossága is felmerül. Egyrészt az alcím nem tartalmaz expressis verbis büntetést a fogyasztói csoportok létrehozására, bár ezt a Fgytv. 2014. január 1. napjáig megtiltotta, e naptól kezdve pedig végleges hatályú az alapítás tilalma, ennek azonban kevés visszatartó ereje van a hirdetések és eljárások mennyiségének tanúsága szerint.[66] Másrészt a törvény nem definiálja a fogyasztó fogalmát, amely részben érthető, mivel – a dolgozat Fogalmak alpontjában kifejtettek szerint – számos normatív definíció áll rendelkezésre, ezek között eltérések tapasztalhatók, a minősített esetek kapcsán pedig különösen indokolt lenne az egységes meghatározás, hiszen az egyes jogterületek eltérő szempontból közelítik meg a kérdést, amely végső esetben kihathat az elkövető büntetőjogi felelősségére is.[67]

66 A Fogyasztóvédelmi Egyesületek Országos Szövetsége (FEOSZ) 2012. március 8-án kelt észrevételei alapján.

67 Karsai Krisztina: *Fogyasztóvédelem és büntetőjog.* HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2011. 233. Veres Zoltán: *A fogyasztók védelmét szolgáló tényállások a jelenlegi Btk-ban és az új Btk. tervezetében – különös tekintettel a fogyasztói csoportok szervezésével kapcsolatos kriminalizáció kérdésére.* Fogyasztóvédelmi Szemle, 6. évf. 2012. május. http://www.fvszemle.hu/aktualis_szam/2012_majus/paragrafus/a_fogyasztok_vedelmet/, letöltés ideje: 2014. 05. 10.

## 4.5. Polgári jog – az új Ptk. szabályozása

A Ptk. – amellett, hogy meghatározást adott a fogyasztó fogalmához – általános értelemben, szerződési jogi rendelkezéseivel járul hozzá a fogyasztói csoportok problémaköréhez. Ez megnyilvánul egyrészt a fogyasztó és a szervező közti konzorciós szerződés, másrészt a fogyasztó és a dolog tulajdonosa közti adásvételi szerződés megkötésére, teljesítésére és megszegésére irányadó rendelkezések alkalmazásában.[68]

## 4.6. A hatályos szabályozás

A csoportok tevékenységére vonatkozó általános jogi garanciák – bár azok kétségkívül a jogbiztonság elérésének magasztos célkitűzésével léptek fel – természetes módon nem pótolhatják egy speciális szabályozás létét. Ennek kérdése azonban sokáig tisztázatlan volt, a jogalkotó végül (a számos kudarcba fulladt, idővel átláthatatlanná váló szabályozási kísérlet tapasztalatai után) egy „huszárvágással" rendezte a bizonytalan jogi helyzetet és fennálló joghézagot, amely jelenleg a hatályos jogi garanciák szükségességét is megkérdőjelezi.

### 4.6.1. Megalkotásának folyamata

A szövevényes szabályozási kísérletek története 2001-ben kezdődött, amikor a Kormány a 186/2001. (X. 11.) Korm. rendelet segítségével 2002. január 1-jei hatállyal kívánta rendezni a csoportok körül felmerült kérdéseket (részvételre irányuló szerződés, szervezés feltételei, hatósági ellenőrzés stb.), azonban a kialakult politikai vita és a megváltozott kormányzati prioritások okán a rendelet hatálybalépését a 186/2001. (X. 11.) Korm. rendelet módosításáról szóló 325/2001. (XII. 29.) Korm. rendelet 2003. január 1-jére változtatta. Ezt az időpontot aztán a 269/2002. (XII. 20.) Korm. rendelet újból, 2004. július 1-re módosította. Mindezek után a 205/2004. (VI. 30.) Korm. rendelet az előző rendelkezéseket hatályon kívül helyezte. Ennek oka a jogharmonizációs célú 2001. évi XVI. törvény elfogadása volt, amely többek közt az Fgytv. módosításával a csoportok felügyeletét – a következő fejezetekben kifejtettekből következően hibásan – a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletére (a továbbiakban: PSZÁF) bízta, és felhatalmazást adott a kormánynak a fogyasztói csoportok felügyeletének módját meghatározó rendelet megalkotására. Ez azonban 2010-ig nem történt meg.

A PSZÁF ez idő alatt több ízben jelezte,[69] hogy hatásköre továbbra sem terjed ki a fogyasztói csoportok felügyeletére – kitartva korábbi szakmai álláspontja mellett, amely

68 „A szerződés általános szabályai" rész alatti címek, különösen: A szerződés. A szerződési jog alapelvei, A szerződés megkötése és értelmezése, Az érvénytelenség, A szerződés teljesítése, A szerződésszegés, A szerződés megszüntetése megállapodással és egyoldalú nyilatkozattal.

69 PSZÁF: *A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének éves jelentése*. 2011. 115. (http://www.parlament.hu/irom40/00085/00085.pdf, letöltés ideje: 2014. május 2.)

szerint a pénzügyi szolgáltatási vagy befektetési szolgáltatási tevékenység hiánya nem indokolja a pénzügyi típusú felügyeletet –, és egy ilyen irányú jogszabály-módosítás kifejezetten negatív hatásokkal járna a pénzügyi közvetítőrendszer egészére vonatkozóan. A törvénytervezet véleményezésében való aktív részvétel végül meghozta a kívánt, de legalábbis szakmailag kölcsönösen kielégítő megoldást: a PSZÁF kezdeményezésére végül 2011. év végén szigorították a Fgytv. ide vonatkozó rendelkezéseit, 16/B. §-a ugyanis 2012. január 1. napjától hatályosan kimondta, hogy „fogyasztói csoport 2014. január 1-jéig nem hozható létre". Ez a szabályozás viszont ugyancsak átmeneti jellegű volt, végleges megoldást nem tudott kínálni a változatlanul fennálló problémára.

A fogyasztói csoportok – a fennálló moratórium és a velük szemben kifejtett erőteljes hatósági fellépés ellenére – továbbra is a legkiszolgáltatottabb fogyasztói rétegek megtévesztése mellett szervezték tevékenységüket, ezért immár reális opcióként merült fel a korábban túlzónak tekintett teljes tiltásra vonatkozó szabályozás elfogadása.[70] A jogalkotó ezért a 2013. évi CLXXXIII. törvény formájában az Fgytv. rendelkezése alapján 2014. január 1-jétől tiltja a fogyasztói csoportok létrehozását. A tilalom fenntartásán túl a törvény három jelentős rendelkezést is tartalmazott. Egyrészt egyértelművé tette, hogy a 2012. január 1-je előtt létrehozott fogyasztói csoportba új fogyasztó kizárólag a – szerződés felmondással történő megszüntetése következtében – kieső fogyasztó helyére vehető fel, másrészt hogy a meglévő fogyasztói csoportokba fogyasztókat tilos nyilvános felhívás útján gyűjteni – ezzel kiküszöbölve a további megtévesztő gyakorlat lehetőségét is.[71]

Harmadrészt pedig – a szabályozás teljességének érdekében – indokolt volt a még működő csoportok jogi helyzetének rendezése is, a törvény ezért felhatalmazást adott a Kormány számára, hogy a fogyasztói csoportok szervezésére és működésére vonatkozóan, valamint a fogyasztói csoportokkal kapcsolatos fogyasztóvédelmi hatósági feladatok ellátását végző szerv kijelölésére rendeletet alkosson. Az elfogadott jogszabály kettős eredményeket hozott.

### 4.6.2. A kormányrendelet jellemzése

A fogyasztói csoportokról szóló 530/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet a jelenleg hatályos egyetlen, fogyasztói csoportokra speciálisan vonatkozó jogszabály. A rendelet szerint a még működő csoportokkal kapcsolatos hatósági tevékenységet a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság (a továbbiakban: NFH) végzi, amelynek alapját a szervezők széles körű adatszolgáltatási tevékenysége teremti meg.

70 Az egyes törvények fogyasztóvédelmi célú módosításáról szóló 2013. évi CLXXXIII. törvény indokolása általános indokolás

71 Az egyes törvények fogyasztóvédelmi célú módosításáról szóló 2013. évi CLXXXIII. törvény indokolása 2. §

*2. § (1) A fogyasztói csoportot működtető vállalkozás az 1. § szerinti bejelentéssel egyidejűleg a hatóság részére elektronikus úton megküldi*
*a) a fogyasztói csoportnak a fogyasztói csoportban való részvételre irányuló szerződésben (a továbbiakban: szerződés) meghatározott működési időtartamát,*
*b) a szerződések számát,*
*c) az egyes szerződések szerint rendszeres időközönként – a fogyasztói csoportot működtető vállalkozással szerződést kötő fogyasztó (a továbbiakban: tag) által – teljesítendő befizetések összegét, külön megjelölve a szerződés szerint a fogyasztói csoportot működtető vállalkozást megillető díjat, valamint a tag által meghatározott dolog tulajdonjogának megszerzésére fordítható összeget,*
*d) a fogyasztói csoport megalakulása óta a meghatározott dolog tulajdonjogának megszerzésére lehetőséget szerzett és a ténylegesen tulajdonjogot szerzett tagok számát,*
*e) a fogyasztói csoport megalakulása óta a meghatározott dolog tulajdonjogának megszerzésére fordított összeget és*
*f) a szerződés megszüntetésére irányuló felmondások számát.*

A felsorolásból is világosan kikövetkeztethető, hogy a csoportok működésének korábbi átláthatatlansága ilyen beszámolási követelmények mellett biztosan javulni fog, és esetleges szankcionálásuk, a fogyasztói panaszok kezelése is könnyebbé, hatékonyabbá válik.

Úgyszintén üdvözlendő a rendelet 3. § (2) bekezdésében olvasható rendelkezés, amely a szervezők által kezelt pénzeszközök egyik jelentős problémájára ad megoldást. Kimondja ugyanis, hogy *„a számlán elhelyezett összeg és annak jóváírt kamatai felhasználásig – befizetéseik arányában – a tagokat illetik meg”*, ezzel a betétek pénzügyi kezelésének korábbi bizonytalanságát oldja fel, biztosítva az elhelyezett összegek gazdaságba történő visszaáramoltatását. A méltányos szabályozás szellemében ugyanitt kivételeket is meghatároz, amikor a tag által kezdeményezett rendes és azonnali hatályú felmondás szabályozásánál a szervező részére ítéli meg a befizetésekből származó kamatbevételeket.

Végül a szabályozás egyértelmű hiányosságaként, pontosabban gyengeségeként fogható fel a konzorciós szerződés felmondásának 6. §-ban történő rendezése, ennek esetében ugyanis a rendelet a méltányos fogyasztói érdekek érvényesítése és a fogyasztói piac szerepkiegyenlítési követelménye szempontjából több hátrányos rendelkezést is tartalmaz.

*(1) Az a tag, aki meghatározott dolog tulajdonjogának megszerzésére lehetőséget szerzett, a szerződést rendes felmondással nem szüntetheti meg mindaddig, amíg a szerződésben meghatározott valamennyi kötelezettségének maradéktalanul eleget nem tett.*

A tag tehát semmilyen hivatkozással sem léphet ki a számára előnytelenné váló szerződésből, kizárólag a későbbi bekezdésekben kifejtett hátrányok viselése esetén.

*(2) A szerződés rendes felmondása esetén a fogyasztói csoportot működtető vállalkozás a tag által a szerződés alapján – a meghatározott dolog megszerzése érdekében – a felmondásig teljesített befizetések összegét a szerződésben meghatározott időtartam lejártát megelőzően a szerződésben foglalt rendelkezéseknek megfelelően és kizárólag a fogyasztói csoportot működtető vállalkozás saját pénzeszközei terhére fizetheti vissza. Ha a fogyasztói csoportot működtető vállalkozás visszafizetést saját pénzeszköze terhére nem teljesít, a taggal való elszámolásra a szerződésben rögzített időtartam végén kerül sor.*

A rendelet tehát csak lehetőséget teremt a befizetések szervező általi azonnali visszafizetésére, a gyakorlat azonban minden bizonnyal azt fogja igazolni, hogy a jogvita keretében sem támadható rendelkezés miatt a szerződést felmondott tagoknak akár évtizedekig is várniuk kell befizetéseik visszaszolgáltatására. Ez a rendelkezése egyértelműen méltánytalan helyzetet teremt, a korábbi szabályozatlansághoz képest pedig – fogyasztóvédelmi szempontból – egyáltalán nem rendelkezik számottevő haszonnal.

*(4) A tag a szerződést azonnali hatállyal felmondhatja, ha a fogyasztói csoportot működtető vállalkozás az e rendeletben foglalt – taggal szembeni – kötelezettségét megszegi. A szerződés azonnali hatállyal történő felmondása esetén a fogyasztói csoportot működtető vállalkozás a tag által az azonnali hatályú felmondásig teljesített befizetések összegét köteles a saját pénzeszközei terhére a felmondás közlésétől számított hatvan napon belül visszafizetni.*

A korábbi bekezdésben vétett hibát némiképp pozitívan árnyalja, hogy a szervező hibájából fakadó nemteljesítés esetén a tag konkrét határidőn belül érvényesítheti a szervező irányában keletkezett fizetési kötelezettséget.

*(5) A fogyasztói csoportot működtető vállalkozás a szerződést azonnali hatállyal felmondhatja, ha a tag a szerződésben foglalt rendelkezéseket súlyosan megszegi, így különösen, ha ismételt felszólítás ellenére legalább három alkalommal határidőben nem tesz eleget a szerződés szerinti fizetési kötelezettségének. A szerződés azonnali hatállyal történő felmondása esetén a taggal való elszámolásra – a felmondástól függetlenül – a szerződésben rögzített időtartam végén kerül sor, a fogyasztói csoportot működtető vállalkozás azonban jogosult a (2) bekezdés szerinti visszafizetési lehetőséggel élni.*

Eszerint még a csoport szervezője által történő – bár a fizetési kötelezettség többszöri elmaradása okán indított – felmondás esetén is a pénzügyi elszámolás végső határideje a szerződésben rögzített időtartam végéig esedékes. Különösen problematikus, hogy a betétek elhelyezéséből származó kamatnyereség ebben az esetben is a szervezőt illeti meg, a tag tehát befizetéseinek összegét eredeti, nominális értékén kapja vissza, ezzel jelentős pénzügyi hátrányt elszenvedve.

*(6) Ha a szerződés azonnali hatályú felmondására olyan taggal szemben kerül sor, aki a meghatározott dolog tulajdonjogát már megszerezte, a fogyasztói csoportot működtető vál-*

*lalkozás jogosult arra, hogy a még hátralévő részletek teljes összegét azonnal lejárttá tegye, és a követelést a taggal szemben érvényesítse.*

A szabályozás egyben megnyitja az utat a taggal szemben fennálló lejárt követelések egyösszegű érvényesítésére, hasonló opciót a tag részére viszont semmilyen esetben sem kínál.

A még működő fogyasztói csoportokra fennálló, hatályos rendeleti szintű szabályozás mindezen okokból kifolyólag – véleményem szerint – nem teljes mértékben alkalmas a legkiszolgáltatottabb fogyasztói rétegek érdekeinek védelmére. A fogyasztói piacon fennálló, korábbiakban kifejtett egyensúlytalansági helyzet kezelésének igényét az elfogadott szabályozás nem kimondottan tükrözi, sőt tágabb értelemben még az is megkérdőjelezhető, hogy a rendelet a korábbi ex lex állapottal szemben nem hozza-e előnytelenebb helyzetbe a fogyasztói csoportban tagként résztvevőket.

# 5. A jogorvoslat rendszeréről

A fogyasztói csoportok kapcsán felmerülő jogsértések számát tekintve kiemelt szerepet töltenek be a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségek, különösen a fogyasztóvédelmi hatóságok, köztük az NFH, a Magyar Nemzeti Bank Pénzügyi Fogyasztóvédelmi Központja (a továbbiakban: MNB PFK), a Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH), valamint más jogszabályok által hatáskörrel rendelkező fogyasztóvédelmi hatóságok. A következőkben e három hatóság eljárásait mutatom be a fogyasztói csoportok szempontjából indokolt mélységig és mértékig.

## 5.1. A fogyasztóvédelmi intézményrendszer általános felépítése

A fogyasztóvédelmi intézményrendszer struktúrája Magyarországon több szempontból is vegyes képet mutat. A területet érintő jogszabályok olyan megoldást eredményeztek a szervek hatásköreinek megosztásában, amely számos elv mentén vitatható, és az országban jelenleg tapasztalható egyszerűsítési gyakorlattól és az azok alapjául szolgáló elvektől merőben eltér.

Az Fttv. hatáskörmegosztásának rögzítése után a rendszer alapvetően két irányban lett megosztott: horizontálisan és vertikálisan. Azok a – fogyasztói csoportok kapcsán felmerülő – ügyek, amelyek a gazdasági versenyt érdemben érintik,[72] a GVH hatáskörébe tartoznak, az eljárás jogalapját ebben az esetben a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló törvényben találjuk. A gazdasági versenyt érdemben nem érintő, azaz a 11. §-ban nem érintett esetekben, ügyekben a törvény a horizontális tagolás módszerét alkalmazza: az MNB PFK által felügyelt tevékenységek kapcsán az eljárás a Központhoz, míg egyéb esetekben az NFH-hoz mint általános fogyasztóvédelmi hatósághoz tartozik. Ez utóbbit indokolja továbbá, hogy az NFH területi szervekkel is rendelkezik, így az állampolgárokhoz és köztük az érintettekhez történő fizikai közelség, a bejelentések és az ügyek vitelének hatékony módja is megvalósul.[73]

## 5.2. A fogyasztói csoportokkal szembeni igényérvényesítés formái[74]

A jogvédelem, azon belül is a fogyasztói érdekérvényesítés lehetősége a szabadpiaci elvek szerint működő piacgazdaságok kialakulásának és a gazdasági kapcsolatrendszerek

72 Különböző mennyisége mutatók mentén megítélve, amelyeket az Fttv. 11. §-a szed rendszerbe.

73 Fekete O.: A felügyeleti szervek tevékenysége Magyarországon a fogyasztóvédelem egyes területein… i. m. 127.

74 Bakos Kitti: A fogyasztói csoportok igényérvényesítésének problémái. In: Smuk Péter (szerk.): Az állam és jog alapvető értékei I., IV. Magánjogi Szekció. SZE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr, 2010.

strukturálódásának természetes velejárója. A jogbiztonság, kiszámíthatóság alapvető kategóriái minden szerződéses kapcsolatban elsődleges jelentőségűek, azoktól még a felek egybehangzó akarata ellenére sem lehet eltérni. Mindezt a hazánkban tevékenykedő fogyasztói csoportok működésére vetítve leszögezhető, hogy – korántsem problémamentes működésük okán – a jogvédelem olyan eszközeire és intézményeire van szükség, amelyek képesek az e szervezetekkel szemben fennálló fogyasztói panaszok hatékony és eredményes kezelésére, mindezeken felül pedig olyan visszatartó erőt tudnak alkotni, amely preventív módon tudja a piacot a fennálló torzító hatásoktól ellentétes irányba terelni.

Az igényérvényesítési lehetőségek palettáján a vonatkozó jogszabályi és intézményi környezet összegzése által három, egymástól jól elkülöníthető formát találhatunk:

- három hatósági,
- két egyéni, valamint – az érintettek általában széles körére tekintettel –
- több közérdekű

módozat közül választhatnak a magukat károsultnak tekintő fogyasztók.

### 5.2.1. Hatósági eljárások

A hatósági eljárások eredményességi vitáira alapvető módon jellemző, hogy bár számosságukat tekintve az eljárások elmaradnak az érintetti kör kiterjedésétől, a lefolytatott eljárások mégis – legalábbis a fogyasztók szempontjából – sikerrel végződnek. A GVH csak 2010-ben 13 eljárásban összesen 143 millió forintos bírságot szabott ki fogyasztói csoportot szervező vállalkozásokra és személyekre, azonban az ilyen társaságok gyors ütemben szaporodnak, a bírságolásnak tehát nincs kellő visszatartó ereje.[75]

Elsőként az NFH eljárását érdemes említeni, amely az Fgytv. preambuluma alapján „*biztosítja a fogyasztói érdekek* – különösen a biztonságos áruhoz és szolgáltatáshoz, a vagyoni érdekek védelméhez, a megfelelő tájékoztatáshoz és oktatáshoz, a hatékony jogorvoslathoz […] fűződő érdekek védelmét". Hatásköre – nevéből következtethetően – elsősorban a fogyasztóvédelmi rendelkezések megsértésének megállapítására terjed ki. A fogyasztói csoportok működése során nem tekinthető az igényérvényesítési szervrendszer releváns hatáskörrel rendelkező elemének, aktív (ám ebben is az esetben is jelentősen korlátozott) szerepet csupán az ügyfélszolgálat működtetésével és panaszkezeléssel összefüggő tárgykörök megsértése esetén tud betölteni. Az előbbi létrehozására azonban a fogyasztói csoportoknak nincs törvényi kötelezettségük, mivel nem minősülnek pénzügyi szolgáltatást nyújtó vállalkozásnak;[76] az utóbbi pedig a fogyasztói csoportokat szabályozó külön jogszabály hiányában csak erős fenntartásokkal alkalmazható, bírósági szakaszba érő jogvita általában nem alapozható rá. A szerv

75 *Fogyasztói csoportok – folytatódik az átverés.* Kosár Online fogyasztóvédelmi magazin, 2011. május 3. http://www.kosarmagazin.hu/inet/kosar/hu/cikkek/2011/may/fogycsop.html, letöltés ideje: 2014. 05. 10.

76 Fgytv. 2. § i) pont

legfőbb hiányossága azonban, hogy a polgári jogban jelen lévő igényt vagy bármilyen kártérítést a megfelelő jogalap nélkül nem ítélhet meg.

Egyértelműen erősebb, viszont megosztott, a felmerülő ügyek csak egy szűk körében rendelkezik hatáskörrel a fogyasztói csoportok vonatkozásában felmerült panaszok kezelésére a GVH. Az Fttv. alapján hatáskörrel rendelkező szerv csak abban az esetben járhat el, ha az eljárás alá vont vállalkozás tevékenységével érdemben tudja befolyásolni a piaci versenyt, azaz tevékenységének valamely összetevője, illetve következménye (érintettek köre, piaci erőfölény, kereskedelmi gyakorlat) torzító hatással rendelkezik a piac egészére vonatkozóan. Egyéb esetekben az MNB PFK jár el a jogsértések kezelésében.[77]

A néhai PSZÁF aktív tevékenységet fejtett ki a fogyasztói csoportok, valamint a fogyasztói csoportokat szervező vállalkozások ellenőrzése, továbbá a fogyasztók széles körű tájékoztatása érdekében, a Magyar Nemzeti Bankkal történő összevonása után a hatóság háttérbe szorult, amely a csoportok tevékenységi korlátozásának, pontosabban teljes betiltásának is köszönhető.

### 5.2.2. Egyéni jogorvoslati lehetőségek

Az önálló igényérvényesítés első fokának nevezhető a békéltető testületek előtt indítható eljárás, amely a fogyasztó és a vállalkozás között felmerülő polgári jogi természetű jogviták eldöntésére, és a jogvita peren kívüli rendezésére irányul. E testületek az Fgytv. rendelkezései alapján csak a termék minősége, biztonságossága és a termékfelelősségi szabályok vonatkozásában járhatnak el, amely erősen korlátozza hatékonyságukat és eredményességüket, tekintve, hogy a fogyasztói csoportok működésében a fenti három kategória fel sem merülhet. A szervező csak mint közvetítő jelenik meg az ügyletben, így a jogvita az ingó vagy ingatlan dolog eladója és a fogyasztói csoportban részt vevő fogyasztó közt képzelhető el.

A polgári jogi jellegű jogviták elbírálása a Ptk. szabályozása alapján bírói útra tartozik. Ez igaz a konzorciós szerződések alanyát képező fogyasztói csoportokkal kapcsolatban felmerülő, a szerződések megkötésével, teljesítésével, megszegésével, érvénytelenségével kapcsolatos vitás ügyekre – a dolgozat 4.5 alpontjában kifejtettek alapján. A bírói úton történő igényérvényesítés lehetőségének gyengesége esetünkben az, hogy a hatályos jogszabályok keretei között csak az egyes fogyasztók részére áll rendelkezésre, a szervezőnek a fogyasztói csoport egészével szembeni visszaélésekre azonban nem nyújt védelmet, hiszen szerződéses kapcsolat csak az egyes csoporttagok és a szervező között áll fenn, a csoporttagok között pedig nem – a közöttük lévő kapcsolat inkább valóságos tevékenységükben követhető nyomon, ha a tagok „egymásnak kölcsönöznek" a csoporton belül.

77 „A jogalkotó 2013. szeptember 16-ai döntésével 2013. október 1-jei hatállyal összevonta a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletét a Magyar Nemzeti Bankkal." Forrás: http://felugyelet.mnb.hu/

Kivételként említhető a fentiek ellenében a közérdekű kereset megindításának lehetősége, amely a közérdekű igényérvényesítési lehetőségek tárgyalásakor lesz releváns. A fogyasztói csoportokkal kapcsolatban a bírói gyakorlatban felmerülő tipikus ügyek első nagy csoportját a GVH-hoz benyújtott panaszok alapján indult eljárások és a GVH által hozott közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata iránt indított perek adják. Ezen perek azonban azok elsődleges céljukat tekintve nem a fogyasztói érdekek védelmére irányulnak, hiszen a per felperese a fogyasztói csoport szervezője, alperese pedig a fentiekben már említett két hatóság valamelyike, a folyamatban tehát nem vesz részt a fogyasztó mint valódi károsult, és az eljárás eredménye sem tekinthető megnyugtatónak a fogyasztó szempontjából, hiszen egyéni érdeksérelmére nem ad megoldást a szervezőre kiszabott büntetés vagy a további tevékenységtől való eltiltás.[78]

### 5.2.3. Közérdekű keresetek

A fogyasztói csoportokkal szemben felmerülő tipikus panaszok tárgyára (megtévesztő vagy hiányos tájékoztatás, engedély nélkül végzett hitelezési és betétgyűjtési tevékenység), valamint az érintettek nagy számára tekintettel elvi akadálya nincs a közérdekű kereseteknek. Keresetindítási jogosultsággal továbbá mindhárom említett hatóság (az NMH, a GVH és az MNB PFK is) rendelkezik, így a kereseteknek gyakorlati, vagyis jogszabályi akadálya sincs.

*39. § (1) Ha a vállalkozás jogszabálysértő tevékenysége a fogyasztók széles, személyében nem ismert, de a jogsértés körülményei alapján meghatározható körét érinti vagy jelentős nagyságú hátrányt okoz, és az eljárás a bíróság hatáskörébe tartozik, az ügyészt vagy a fogyasztói érdekek képviseletét ellátó egyesületet keresetindítási jog illeti meg.*

Az Fgytv. rendelkezései alapján az NFH, az ügyész és a fogyasztóvédelmi érdekképviseletet ellátó társadalmi szervezetek élhetnek a fogyasztók széles körét érintő, jelentős nagyságú hátrányt okozó jogsértések esetén keresetindítással. E két utóbbi körülmény a fogyasztói csoportokra teljes mértékben igaznak bizonyul, hiszen nem ritka a több száz főt érintő csoportok léte, amelyek szervezői a csoport létszámából adódóan százmilliós nagyságrendű összegek felett rendelkeznek.

*92. § (1) A Gazdasági Versenyhivatal pert indíthat a fogyasztók polgári jogi igényeinek érvényesítése iránt, ha a vállalkozás e törvénybe ütköző tevékenysége vagy az Fttv. alapján a Gazdasági Versenyhivatal hatáskörébe tartozó jogsértő magatartása a fogyasztók széles, a jogsértés körülményei alapján meghatározható körét érinti.*

Bár a Tpvt. a korábbi tényállási kört nem bővíti, a törvény további rendelkezéseiből megállapítható, hogy a GVH abban az esetben indíthatja meg eljárását, ha azt a ver-

78 Bakos K.: *A fogyasztói csoportok igényérvényesítésének problémái,* i. m. 264.

seny érintettségének mértéke indokolja, így a fogyasztói csoportok esetében akár a reklámozás helye (országos vagy települési sajtótermék) is döntő fontosságú lehet az illetékesség és a jogorvoslat formájának megállapításában. Érdemi befolyásolásnál ugyanis a GVH, míg a gazdasági versenyt érdemben befolyásolni nem képes jogsértés esetén az NFH az illetékes szerv.

*81. § (1) Az MNB kérelemre vagy hivatalból indított eljárás keretében ellenőrzi*
*b) a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló törvény rendelkezéseinek*
*betartását, és […] eljár e rendelkezések megsértése esetén.*

Az MNB PFK fogyasztóvédelmi eljárása megegyezik a jogelőd PSZÁF korábbi tevékenységével, ha a Fttv. rendelkezéseibe ütköző gyakorlat esetén jár el. Korlátozott azonban e jogköre, hiszen pénzügyi felügyeleti szervként engedély nélkül végzett pénzügyi szolgáltatás észlelése esetén csak a Hpt. rendelkezéseibe ütközés esetén járhat el, egy korábbi állásfoglalás szerint azonban a fogyasztói csoportok tevékenysége nem terjed ki ez utóbbi törvényre. Az NFH tevékenysége ugyancsak korlátokba ütközik, esetében nem állnak rendelkezésre olyan előzetes információk, amelyek megalapozhatnák egy eljárás kezdeményezését és lefolytatását, ezekhez csak egy megfelelő bejelentés alapján juthatna hozzá – ez a körülmény egyébként az MNB PFK tevékenységét is jellemzi.

# 6. Fogyasztói csoportokkal kapcsolatos joggyakorlat

A fogyasztói csoportokkal kapcsolatos eljárások során hármas szintű tilalmi rendszer érvényesül:[79]

- a tilalmak első szintjét képezik az Fttv. mellékletében szereplő, nevesített tisztességtelen gyakorlatok, amelyek mintegy „feketelistaként" funkcionálnak a hatóságok gyakorlatában. Az ott szereplő tényállások valószínűsíthetősége esetén a szervek nem mérlegelhetnek, az eljárást meg kell indítaniuk és le kell folytatniuk, minden egyéb körülménytől függetlenül.
- ha a cselekmény nem feleltethető meg egyik mellékletben felsorolt tényállásnak sem, a hatóság a valószínűsíthető jogsértést megtévesztőnek vagy – jellegétől függően – agresszívnak minősíti, és ez alapján jár el;
- harmadik esetben pedig a korábban említett generálklauzula alapján járnak el a hatóságok, feltéve, ha az első két szint szerint nem sorolhatók be.

Az eljáró szervek között a hatáskör az alábbiak szerint oszlik meg: általános hatáskörű szervként az NFH folytatja le a gyakorlatok megsértése okán indított eljárásokat, hatásköre a cselekmény súlya alapján viszont megosztott. A gazdasági verseny érdemi befolyásolására alkalmas valószínűsíthető tényállások esetében a GVH jár el, amely eljárás a fogyasztói csoportokkal szemben benyújtott panaszok esetében tipikusnak nevezhető. Kiegészítő jelleggel vesz részt a jogorvoslati rendszerben a MNB PFK, amely elsősorban a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvénnyel (a továbbiakban: MNB tv.) összefüggő jogsértések ügyében rendelkezik hatáskörrel – ez az eljárás azonban ugyancsak nem játszik fontos szerepet a fogyasztói csoportokkal kapcsolatban hozott döntésekben.

## 6.1. A joggyakorlat általános értékelése

Az NFH esetében meglehetősen alacsony a fogyasztói csoportokkal kapcsolatos eljárások száma, a hatóságra inkább az árkedvezmény meglétével, az áru lényeges jellemzőivel, valamint más vállalkozás árujával történő összetévesztéssel kapcsolatos joggyakorlat a jellemző.[80] Az MNB PFK kiegészítő jellege okán nem játszik szerepet a jogsértést elkövető fogyasztói csoportok szankcionálásában, a hatóság eljárásai rendszerint az NHF-hoz történő áttétellel végződnek, vagy az eljárás intézkedés nélkül történő meg-

79 Tárczy Edit Zsuzsanna: *Tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok az NFH, a GVH és a PSZÁF gyakorlatában.* Glossa Uiridica, 2. évf. 2011/1. 112–117. alapján.

80 Ilyen jellemzőket ötvöz rossz esetben például a direkt marketing tevékenység, amelyet a fogyasztói csoportokhoz hasonlóan a hatóságok kiemelt érdeklődése kísér. http://www.nfh.hu/data/cms29761/ucp_09.pdf, letöltés ideje: 2014. 05. 5.

szüntetéséről döntenek.[81] A fogyasztói csoportok gazdasági versenyre gyakorolt káros hatásának kiküszöbölése – a csoportok tevékenységének tág földrajzi kiterjedése és a megcélzott széles fogyasztói réteg figyelembevételével – mindezek tudatában a GVH rendelkezik megfelelő hatáskörrel és tapasztalattal, így az eljárások döntő többségében itt születik érdemi döntés.

Mindezen okokból kifolyólag a következő alpontokban bemutatott jogesetek a GVH joggyakorlatából lettek kiemelve, azzal a kiegészítéssel, hogy a jogorvoslat rendszeréből kifolyólag az eljárás alá vont szervezők rendszerint élnek az ügyek bírósági felülvizsgálati lehetőségével, azonban a bíróságok általában helyben hagyják a Hatóság döntéseit. Ennek oka legfőképpen a GVH szervezetében felhalmozott esetjogi gyakorlat, amely kialakította az ügyek elbírálásának szokásosnak mondható, mindenekelőtt arányos és jogszerű rendszerét; másrészt a szervezet folyamatosan figyelemmel kíséri és be is építi a bíróságok felülvizsgálati tevékenysége során hozott ítéleteinek tapasztalatait saját döntéseibe.

## 6.2. Első jogeset: a Poligrupo Hungária Fogyasztói Csoport Szervező Rt.-vel szemben indított versenyfelügyeleti eljárás[82]

Az első (versenyfelügyeleti) eljárást a GVH annak vizsgálatára indította 2005-ben, hogy a címben jelzett, eljárás alá vont vállalkozás tájékoztatási gyakorlata alkalmas volt-e a Tpvt. rendelkezéseinek a megsértésére.

A vizsgálat szerint:
*Az eljárás alá vont 2002-ben, 2003-ban és 2004-ben reklámokat tett közzé a nyomtatott sajtóban, a sajtótermékek változó körében (Vj-183/205/6.). A reklámok több országos, budapesti és vidéki lapban jelentek meg (Express, Szuperinfo, Üzleti 7, Bazár, Irányár, Esti Hírlap, Üzlet és Siker, Mai Hirdetés, Budapesti Piac, Vállalkozói Hírnök, Metró, Kisalföld, Vas Népe, Zalai Hírlap, Fejér Megyei Hírlap, helyi hirdetési magazinok stb.). A megjelenés gyakoriságát az adott lap adott időszakra vonatkozó megjelenési példányszáma határozta meg.*

A Versenytanács eljárása során megállapítást nyert, hogy sem a csoport honlapján, sem hirdetéseiben nem volt megtalálható a fogyasztói csoport lényeges elemeinek összefoglalása – itt utalva a dolgozat korábbi részében kifejtett szerencseelemre, gazdaságtani alapokra –, a sajtóhirdetésekben pedig egyáltalán nem volt említés fogyasztói csoportokról, sem konkrétan, sem utalás formájában. A feltüntetett havi részletek számszerűsítésből az egyes reklámokban, valamint a honlapon a konstrukció hiteljellegére lehetett következtetni, tévesen, hiszen ahogy az a dolgozatból megismerhető volt, a cso-

81 Ilyen eljárások voltak például a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének PJ-I-59/2010., PJ-I-60/2010., PJ-I-61/2010., PJ-I-62/2010. számú határozatai.

82 Az alpont a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsának Vj-183/2005/36. számú határozata alapján készült.

portok hitelnyújtási tevékenységet nem végezhetnek. Mindezeken felül néhány esetben megjelent a futamidő rugalmasságának ígérete, egyes hirdetések pedig a pénzhez jutás gyorsaságára utaltak, amely ugyancsak megtévesztő, hiszen a csoportok működési elvéből következően az áruhoz jutás nem kalkulálható, egyrészt terjedhet a szerződés teljes időtartamára is; másrészt arra a szervezőnek nincs, a tagoknak pedig csekély befolyásuk van (az ugyancsak ismertetett privilegizált sorsolásban való részvétel útján).

A szervező által üzemeltetett honlapból továbbá az derült ki, hogy a szerződés tárgya konkrét meghatározott termék (ingó vagy ingatlan), ezzel ellentétben a szerződés valódi tárgya fogyasztói csoportba való belépés volt – amely bár meghatározott termék megszerzésére irányul, mégsem tekinthető ebben az esetben konkrétnak a szerződés tárgya. Az eljárás alá vont fogalomhasználatát illetően erőteljesen hagyatkozott a hitelpiaci szolgáltatásoknál megszokott szóhasználatra, így hirdetéseiben rendszeresen megjelentek az „igénylés", „részletek", „jövedelemigazolás", „önerő", „kezes", „adóstárs", „kamat" kifejezések, ez a félrevezetést tovább fokozta.

A fentiekben vázolt magatartást a Versenytanács több szempontból, egyértelműen alkalmasnak találta a fogyasztók megtévesztésére, a szolgáltatás lényeges elemeinek elhallgatása, azaz a fogyasztók megtévesztése okán. A Tpvt. 8. §-a (1) bekezdésének első mondata szerint tilos a gazdasági versenyben a fogyasztókat megtéveszteni, ugyanezen cikk (2) bekezdésének a) pontja értelmében pedig ennek minősül, ha az áru ára, lényeges tulajdonsága tekintetében valótlan tényt vagy valós tényt megtévesztésre alkalmas módon állítanak.

A kereskedelmi reklámmal szembeni általános elvárás, hogy legyen igaz és pontos, valós képet adjon az adott szolgáltatásról, a vizsgált csoport azonban a 2002–2005. években fogyasztói csoport szervező, működtető tevékenységét a fogyasztók megtévesztésére alkalmas magatartással népszerűsítette, megsértve a Tpvt. előbbiekben ismertetett 8. §-a (2) bekezdésének a) pontját.

A Versenytanács ezért döntésében a vállalkozást 10 millió forint versenyfelügyeleti bírság megfizetésére kötelezte, és mivel tevékenységét a döntés meghozatalakor már nem végezte, tevékenységtől való eltiltást nem alkalmazott ellene. A Fővárosi Ítélőtábla a felé benyújtott fellebbezés alapján indult eljárása során a Versenytanács ítéletét helybenhagyta.

## 6.3. Második jogeset: az Euro Credit Consulting Kft.-vel szemben indított eljárás[83]

A második vizsgált eljárást a Versenytanács fogyasztói döntések tisztességtelen befolyásolása miatt indította ugyancsak 2005-ben. Az eljárás alá vont vállalkozást korábban a PSZÁF is vizsgálta, amely arra irányult, hogy az eljárás alá vont által folytatott tevékenység nem ütközik-e a Hpt. rendelkezéseibe. Az eljárás megszüntetésre került,

83 Az alpont a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsának Vj-1/2005. számú határozata alapján készült.

mivel nem volt megállapítható a pénzügyi szolgáltatás nyújtásának ténye. A GVH eljárásának célja a PSZÁF eljárásától eltérően és az első jogesethez hasonlóan az volt, hogy megállapítsa, az eljárás alá vont az általa kínált szolgáltatással kapcsolatos reklámjaival megsértette-e a Tpvt. 8.§-ának rendelkezéseit.
A vizsgálat szerint:

*Az eljárás alá vont a 2004. és a 2005. évben több száz alkalommal jelentetett meg reklámot a Metro, Magyar Bazár „Álmos", Szuperinfo, Blikk, Kisalföld, Győrpress, Reklám7, Ceglédinfo, Bács Irányár és a Pesti Irányár című újságokban, igen sok fogyasztót érve el ezekkel. A reklámok minden esetben tartalmazták az eljárás alá vont nevét és az elérhetőséget.*

A Versenytanács – a kiterjedt reklámtevékenység vizsgálata után – megállapította, hogy az eljárás alá vont megsértette a Tpvt. 8. §-ának (2) bekezdését, amikor reklámjaiban:

- elhallgatta az általa kínált áru beazonosítását lehetővé tévő megnevezését – tehát a kínált konstrukció reklámozása során csupán célt, eszközt nem jelenített meg hirdetéseiben. A „fogyasztói csoport" kifejezés ezzel összhangban egyáltalán nem jelent meg, egy alkalommal sem.
- az általa kínált áruvásárlási konstrukció lényeges és alapvető tulajdonságát elhallgatta azzal, hogy reklámjában az áru leginkább meghatározó jellegzetességére, a szerencseelem létére semmilyen formában nem tett utalást. Ezzel szemben a vásárlói joggal való rendelkezés szerződéses időtartamon belüli tényleges időpontja a (két fajta: normál és privilegizált) sorsolás és az előtörlesztés vállalása révén előálló szerencseelem függvénye – ahogy az korábban megismerhető volt, a pénzügyi kalkuláció a konzorciós szerződések esetében ki van zárva. Ennek ismerete nélkül a fogyasztónak viszont nem állt módjában egyértelműen elhatárolni a fogyasztói csoportban való részvételt más tartalmú, valóban pénzügyi szolgáltatást nyújtó jogviszonyoktól, illetőleg mivel nem volt tisztában a szerencseelem létével, nem tudta megfelelően értékelni a fogyasztói csoportban rejlő kockázatot, amely lényeges szempont a döntés meghozatalában.
- az árutulajdonságokra („kezes és jövedelemigazolás nélkül") utaló kifejezések mindennapi életben elfogadott általános jelentése révén önmagukban és a szövegkörnyezetbe ágyazottan is azt sugallják, hogy a hirdetett tevékenység áru- vagy ingatlanvásárlási hitel jelleggel rendelkezik, amely hatást az eljárás alá vont nevében megjelenített „credit" szó is megerősíti – a fogalomhasználattal történő megtévesztés tehát mindkét vizsgált eljárásban hangsúlyosan megjelent. Amint azt a PSZÁF is felvetette a GVH megkeresésére adott válaszában, a reklámokban a kölcsönnyújtás ismérveit tartalmazó pénzügyi konstrukció elemei jelentek meg a futamidőre, az igényelhető összegre és a havi törlesztő részletre utaló számadatok formájában.

Bár a PSZÁF a fenti magatartás vonatkozásában nem tudta felelősségre vonni eljárásában a vállalkozást éppen a megtévesztő magatartás okán, mivel az valójában nem

végzett pénzügyi szolgáltatói tevékenységet, csupán fogyasztói csoportok szervezésével foglalkozott. A szervek közötti együttműködésnek köszönhetően azonban az ügy hamarosan kvázi „folytatódott" a GVH Versenytanácsa előtt, az eljárás pedig annyiban zárult sikerrel, amennyiben annak célja, hogy a vállalkozásokat visszatartsa a tisztességtelen piaci magatartástól, és egyúttal megteremtse a gazdasági verseny tisztességét: a Versenytanács döntése alapján ugyanis az eljárás alá vont köteles volt 5 millió forint bírság megfizetésére.

Az eljárás ugyancsak a Fővárosi Ítélőtábla előtt folytatódott, ahol a másodfokú bíróság – a vállalkozás reklámtevékenység kiterjedését, a fogyasztók széles körének elérését és a magas reklámköltséget mint ugyanazon körülmény más-más oldalról való megfogalmazását együttesen értékelve – a kiszabott bírságot 4 millió forintra mérsékelte, egyebekben a felperes fogyasztói csoport szervező benyújtott keresetét elutasította.

# 7. Konklúziók és javaslatok

A pénzügyi piac marginalizált rétegeit célzó fogyasztói csoportok reális értékelése rendkívül összetett feladat – mind jogszabályi, mind gyakorlati szempontból szép számmal találhatók olyan pro és kontra vélemények, amelyek a csoportok megmaradásának, szabályozott formában történő továbbélésének vagy éppen teljes mértékű betiltásának igényével léptek fel. Mivel a csoportok jövőképével kapcsolatban még a legalapvetőbb jogalkotói szinteken sem volt egyetértés,[84] működésüket pedig folyamatosan beárnyékolták a különböző közigazgatási hatóságok és bíróságok ellenük folyó eljárásai, működésük rendezésére a jogalkotó kifejezetten drasztikus megoldással reagált: először 2014. január 1-jéig átmenetileg megtiltotta, majd a fogyasztóvédelemről szóló törvény módosításával 2014. január 1-jétől végleg[85] betiltotta új fogyasztói csoportok létrehozását:[86]

A sajtóhírek túlzó megfogalmazásaival szemben véleményem szerint nem jelenthető ki teljes bizonyossággal, hogy a fogyasztói csoportok valóban a „szegénység vámszedői" lennének, azonban tevékenységük szabályozása mindenképpen egy több mint két évtizedes adósság törlesztésének tekinthető, amelyre nagy szükség volt. Bár a választott jogi megoldás a teljes tilalom elve mentén döntötte el a csoportok sorsát, amely mindenképpen hatékony a további jogsértések kiküszöbölésére, azonban ennek következtében fennáll a veszélye, hogy a jelentősebb gazdasági erejű csoportok nagy tapasztalattal rendelkező szervezői tevékenységüket más formában reorganizálva újra megjelennek a piacon, jogi kiskapuk mentén szervezett szolgáltatásukat kínálva.
Javaslataimat ennek szellemében, a zéró tolerancia elvén túl rendelkezésre álló megoldási lehetőségek összegzésével fogalmaztam meg.

## 7.1. Jogalkotás

A fogyasztói csoportok körül kialakult problémakör a jogalkotás felől nézve több irányból is megközelíthető. Véleményem szerint – kizárva a tevékenység teljes kriminalizálásának lehetőségét – a jogalkotói elmozdulás nem az egyértelműbbnek tűnő banki szolgáltatások irányába lenne indokolt, hanem a polgári jog nagy múlttal rendelkező instrumentumai felé.

Abból kiindulva, hogy a szakirodalom egyes képviselői szerint a polgári jogi társaság tevékenységéhez hasonlatosak,[87] indokolt és hatékony megoldás lenne a fogyasztói csoportokat működtető vállalkozásokat jogszabályilag is besorolni e társaságok szabályo-

84 Az Országgyűlés Fogyasztóvédelmi bizottságának 2011. május 17-én megtartott ülésén elhangzottak alapján. http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_szerv=&p_fomenu=20&p_almenu=20&p_ckl=39&p_biz=A351&p_rec=&p_egys=&p_nyelv=HU, letöltés ideje: 2014. 04. 26.

85 1997. évi CLV. törvény a fogyasztóvédelemről 16/B. §

86 A meglévő csoportok szigorú keretek közti ellenőrzését jelenleg a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hivatal végzi.

87 Papp T.: *Az atipikus szerződések és a magyar Polgári Törvénykönyv rekodifikációja,* i. m.

zása alá. A társasági jog keretei között működő csoportok tagjai számára ilyen feltételek mellett sokkal nagyobb védelmet nyújtanának a polgári jog rendelkezései is az új Ptk. elfogadásával, amely tudatosan feladja a korábbi Ptk. által eredetileg idevonatkozóan meghatározott tilalmat kereskedelmi tevékenység folytatására.

Ugyancsak nem jelentene akadályt az üzletszerűség korábbi tilalma mint elhatárolási ismérv, mivel ez már a korábbi szabályozás alatt sem bizonyult alkalmasnak a polgári jogi társaság és a gazdasági társaságok között.[88] Az új Ptk. szabályozása szerint akár kizárólag gazdasági célra is lehet polgári jogi társasági szerződést kötni, így azt sem lehet kizárni, hogy a jelenleg tilalom alatt álló fogyasztói csoportok átlagos szerződéseinek tartalma akár teljes mértékben megfeleltethető a polgári jogi társaságok szerződéseinek tartalmával.

A polgári jogi társasági forma a magánjogi társaságok alapvető formájának tekinthető, a fogyasztói csoportoknak leginkább kitett fogyasztói réteg igényeinek megfelelő formában működtethető, szinte hasonlatos a csoportok korábbi leírásához: nem önálló jogi személyiség, hanem természetes személyek egyesülése (a fogyasztói csoportban a csoporttagok egymással kötnek szerződést, egymásnak nyújtanak kölcsönt), amely egy szerződésen alapul (a konzorciós szerződéshez hasonló feltételekkel). A társaság csak korlátozott jogokkal rendelkezik, ami azonban lehetővé teszi, hogy külső partnerekkel szemben jogilag eljárjon, szerződéseket kössön (akár a megvásárolni kívánt áru tulajdonosával), vagy törvényes jogokat érvényesítsen (a nem teljesítő csoporttagokkal szemben). E rövid összegzésből is jól látható, hogy polgári jogi társaság formátuma a konzorciós szerződés szinte minden szükséges elemét magában hordozza, így a csoportok rendszerbe illesztése egy már „bevált" konstrukció mentén időt és humán erőforrást megtakarítva lenne véghezvihető.

Javaslatom szerint a megfelelő – legfőképpen a polgári jog, valamint a magyar jogrendben egyébként is jelen lévő, korábban tárgyalt – jogszabályok védelme alatt kialakítható lenne a fogyasztói csoportok minden érintett fél számára megnyugtató szabályozása. A rendszer buktatóinak kiküszöbölésével emellett ez a kompromisszumos megoldás akár értékelhető gazdasági hasznot is termelhetne az állami költségvetés javára a csoportban valóban részt venni kívánó, informált, jól tájékozott és szerencsét sem kevésbé kedvelő tagok csoporttagságból eredő adóbefizetései által.

## 7.2. Prevenció

Az előző pontban meghatározott elméleti konstrukció mentén továbbhaladva – a megelőzés jegyében – különösen fontos feladatnak tartom egyúttal a fogyasztók megfelelő

88 Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: *Fehér Könyv az új Polgári Törvénykönyv hatálybalépésével összefüggő jogalkotási és jogalkalmazást segítő feladatokról.* „Hatásvizsgálatok és stratégiák elkészítése" című projekt, készítette az Igazságügyi és Magánjogi Jogalkotásért Felelős Helyettes Államtitkárság, 2013. http://www.kormany.hu/download/6/d4/d0000/Feher_Konyv_AROP_1-1-19-2012-2012-0003.pdf, letöltés ideje: 2014. 05. 15.

mértékű és mélységű tájékozódását elősegítő módszerek, lehetőségek bevezetését, a csoportok jogszabályszerű működését és továbbélését segítendő.

A szervezők részéről a tájékoztatás elsőszámú, jogszabályban előírt kötelezettsége lehetne a Fogyasztóvédelmi Felügyelőség és a Vásárlói Rendszer Szervezők Magyarországi Szövetsége által korábban közösen kiadott „Gyakorlati Útmutató Fogyasztói Csoportok Működéséhez" című kiadvány mintájára egységes, az Országgyűlés által jogszabálymelléklet formájában elfogadott dokumentum, amely a csoportok működésének alapjain túl tartalmazna minden olyan információt, amelyet a döntéshozó felek indokoltnak tartanak közölni a potenciálisan csatlakozni kívánó fogyasztókkal.

A dokumentumhoz egyúttal kapcsolódhatna felvilágosítást szolgáló országos akcióprogram a Gazdasági Versenyhivatal „*Ne dőljön be!*" című tájékoztató kampányának mintájára, ezzel is elősegítve a fogyasztók piaci tájékozódását.

## 7.3. Jogorvoslati rendszer

Dolgozatom elkészítésekor a megismert jogorvoslati lehetőségek elsőszámú hiányosságaként értékeltem, hogy a fogyasztói csoportokkal szembeni panaszok kezelésére nem létezik egységes, a fogyasztók számára is világosan érthető és használható jogalkalmazói fórumrendszer, amelyben a beérkezett panaszok a lehető leghatékonyabb módon jutnának el a döntéshozóig, majd az ügyek a döntést követően szinte azonnal beépülnének a struktúra további elemeinek – és ezáltal a fogyasztói érdekvédelemnek is – a teljes folyamatába. A jelenlegi állapotok szerint nagy számban fordul elő az ügyek szinte automatikus áttétele, hatáskör hiányában történő megszüntetése, amely a jogalkalmazás magas költségeinek viselésén túl a rendszer hatékonyságát is megkérdőjelezi.

A jogorvoslati rendszer reformjára a korábbi álláspontom alapján kifejtett polgári jogi társasággal való részleges azonosítás, a fogyasztói csoportok polgári jogi intézményesítése egyaránt megoldást nyújtana. A létrejövő „fogyasztói társaságok" jogorvoslását a versenyjogi szerveken túl – az egységesítésnek köszönhetően – immár a társasági jog erőforrásai is el tudnák látni, ezzel tehermentesítve az előbbieket, mindeközben pedig megteremtve egy világosan lehatárolt illetékességi konstrukciót, amely kisebb költségekkel és rövidebb eljárási határidőkkel tudná kezelni a felmerülő fogyasztói panaszokat.

# Irodalomjegyzék

Bencsik András: *A fogyasztói jogok tartalmának és érvényesülésének közjogi keretei Magyarországon*. Doktori értekezés, Műhelyvita-anyag. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Doktori Iskolája, Pécs, 2012.

BME: *Fogyasztó*védelem. Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Ergonómia és Pszichológia Tanszék tansegédlete, Budapest, 2003.
http://erg.bme.hu/oktatas/tleir/GT521924_fs/jog.pdf

Dudás Attila – Papp Tekla: *Atipikus szerződések Magyarországon és Szerbiában*. Debreceni Jogi Műhely, 10. évf. 2013/3.

Fekete Orsolya: *A felügyeleti szervek tevékenysége Magyarországon a fogyasztóvédelem egyes területein – kitekintéssel a rendszerszintű problémák megoldási lehetőségeire*. PhD Értekezés. Szeged, 2011. www.juris.u-szeged.hu/download.php?docID=7478

FEOSZ: *A Fogyasztóvédelmi Egyesületek Országos Szövetségének 2012. március 8-án kelt észrevételei.* http://www.feosz.hu/upload/BTK%281%29.pdf

Karsai Krisztina: *Fogyasztóvédelmi büntetőjog 2008–2011*. Összefoglaló a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Büntetőjogi és Büntető Eljárásjogi Tanszékének „OTKA K72692" elnevezésű kutatásáról. http://www.juris.u-szeged.hu/buntetojog/kutatasok-buntetojogi/otka-dr-karsai-krisztina?objectParentFolderId=11068

Karsai Krisztina: *Fogyasztóvédelem és büntetőjog*. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2011.

Kennedy, John F.: *Special Message to the Congress on Protecting the Consumer Interest*. March, 15 1962.

Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: *Fehér Könyv az új Polgári Törvénykönyv hatálybalépésével összefüggő jogalkotási és jogalkalmazást segítő feladatokról*. „Hatásvizsgálatok és stratégiák elkészítése" című projekt, készítette az Igazságügyi és Magánjogi Jogalkotásért Felelős Helyettes Államtitkárság, Budapest, 2013.
http://www.kormany.hu/download/6/d4/d0000/Feher_Konyv_AROP_1-1-19-2012-2012-0003.pdf

Kosár: *Fogyasztói csoportok – folytatódik az átverés*. Kosár Online fogyasztóvédelmi magazin, 2011. május 3.
http://www.kosarmagazin.hu/inet/kosar/hu/cikkek/2011/may/fogycsop.html

OGY FVB: *Az Országgyűlés Fogyasztóvédelmi bizottságának 2011.* május 17-én megtartott ülésének Jegyzőkönyve.
http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_szerv=&p_fomenu=20&p_almenu=20&p_ckl=39&p_biz=A351&p_rec=&p_egys=&p_nyelv=HU

Osztovits András: *A fogyasztó fogalma az új Ptk.-ban*. Ptk2013.hu, 2014.
http://ptk2013.hu/szakcikkek/osztovits-andras-a-fogyaszto-fogalma-az-uj-ptk-ban/2267

Papp Tekla: *Atipikus szerződések*. Lectum Kiadó, Szeged, 2009.

Papp Tekla: *A tipikus szerződések a magyar magánjogban*. Előadásként elhangzott a Római jogi hagyomány és modern magánjog c. konferencián, 2010. december 3-án, Kolozsváron.

Papp Tekla: *Az atipikus szerződések és a magyar Polgári Törvénykönyv rekodifikációja*. Jog, állam, politika, 3. évf. különszám, Budapest, 2011.

Papp Tekla: *Atipikus szerződések – európai szerződési jogi tükörben*. A Magyar Ösztöndíj Bizottság Collegium Hungaricum ösztöndíj és a School of Law University of Warwick Senior Visitor's Fellowship közös tanulmánya, 2014.

http://drbartal.hu/blog/2014/03/23/atpikus_szerzodesek

PSZÁF: *A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének éves jelentése*. 2011. (http://www.parlament.hu/irom40/00085/00085.pdf, letöltés ideje: 2014. május 2.)

Smuk Péter (szerk.): *Az állam és jog alapvető értékei I., IV. Magánjogi Szekció*. SZE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr, 2010.

Szikora Veronika (szerk.): *A fogyasztóvédelmi jog új irányai az elméletben és a gyakorlatban című konferencia tanulmánykötete*. Debrecen, 2007. május 17–18.

Tárczy Edit Zsuzsanna: *Tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok az NFH, a GVH és a PSZÁF gyakorlatában*. Glossa Uiridica – Civilisztika, 2. évf. 2011/1.

Verebics János (2014): *Egyes szerződések az új Ptk.-ban – I. rész*. Ptk2013.hu, 2014. (http://ptk2013.hu/szakcikkek/verebics-janos-egyes-szerzodesek-az-uj-ptk-ban-i-resz/3149)

Veres Zoltán: *A fogyasztók védelmét szolgáló tényállások a jelenlegi Btk.-ban és az új Btk. tervezetében – különös tekintettel a fogyasztói csoportok szervezésével kapcsolatos kriminalizáció* kérdésére. Fogyasztóvédelmi Szemle, 6. évf. 2012/május.

http://www.fvszemle.hu/aktualis_szam/2012_majus/paragrafus/a_fogyasztok_vedelmet/, letöltés ideje: 2014. 05. 10.

# Jogszabályok jegyzéke

85/577/EGK irányelv
97/7/EK irányelv
2000/C 291/01.
2000/31/EK irányelv
772/2004/EK rendelet
2005/29/EK irányelv
2008/122/EK irányelv
1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás tilalmáról
1996. évi CXI. törvény az értékpapírok forgalomba hozataláról, a befektetési szolgáltatásokról és az értékpapír-tőzsdéről
1997. évi CLV. törvény a fogyasztóvédelemről
2001. évi XVI. törvény a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény, valamint az ezzel összefüggő törvények jogharmonizációs célú módosításáról
2008. évi XLVII. törvény a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról
2011. évi CXXII. törvény a központi hitelinformációs rendszerről
2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről

2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
2013. évi CLXXXIII. törvény az egyes törvények fogyasztóvédelmi célú módosításáról
2013. évi CLXXXIII. törvény az egyes törvények fogyasztóvédelmi célú módosításáról indokolása
2013. évi CCXXXVII. törvény a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról
2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról
186/2001. (X. 11.) Korm. rendelet a fogyasztói csoportok szervezésére és működésére vonatkozó részletes szabályokról
186/2001. (X. 11.) Korm. rendelet módosításáról szóló 325/2001. (XII. 29.) Korm. rendelet
269/2002. (XII. 20.) Korm. rendelet a fogyasztói csoportok szervezésére és működésére vonatkozó részletes szabályokról szóló 186/2001. (X. 11.) Korm. rendelet módosításáról
205/2004. (VI. 30.) Korm. rendelet a fogyasztói csoportok szervezésére és működésére vonatkozó részletes szabályokról szóló 186/2001. (X. 11.) Korm. rendelet hatályba nem lépéséről
530/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet a fogyasztói csoportokról

# Hatósági döntések jegyzéke

A/RES/39/248.
C-287/03.
Vj-6/1993.
Vj-1/2005.
Vj-149/2005/10.
Vj-183/2005/36.
Vj-189/2005/17
PJ-I-59/2010.
PJ-I-60/2010.
PJ-I-61/2010.
PJ-I-62/2010.

Kiss Viktória

# „MUTASD AZ ARCOD, MEGMONDOM, KI VAGY!”

A szórakozóhelyek beléptetési gyakorlata alapjogi szempontból

Mentor:
dr. Horváth Attila

# Bevezetés

Az egyének alapvető jogainak gyakorlati életben történő alkalmazását, a ma már minden emberre egységesen kiterjedő emberi jogokat és szabadságokat a modern kor civilizációs katasztrófáinak számító I. és II. világháború, valamint következményei tették szükségessé. Az alapkövet az Egyesült Nemzetek Szervezete Közgyűlése által elfogadott és kihirdetett, 1948. december 10-én kelt Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata mind a mai napig érvényben lévő cikkei tették le. A kor előrehaladtával ez egy sor globális, illetve regionális emberi jogi dokumentumot és emberi jogi szervezetet hívott életre.

Az emberi jogok koronként és társadalmanként változnak, a nemek közötti egyenjogúság megvalósítását célzó intézkedések mindig is kiemelt helyet foglaltak el az emberi jogi dokumentumok, egyezmények sorában. A mindenkire kiterjedő, kvázi globális hatályú rendelkezések közvetlenül az állampolgárt érintő megvalósítását azonban a nemzeti jogszabályok alapján felállított hatóságok végzik. A nemek közötti megkülönböztetés célterületeinek száma a felmerült problémák tárgyköreire reflektálva folyamatosan bővül. Az oktatás, a foglalkoztatás, a szociális ellátás stb. mellett az áruk és szolgáltatások igénybevétele is részét képezi a tényleges egyenlőség megteremtését szolgáló intézkedéseknek. Az áruk és szolgáltatások igénybevétele kiterjed a vendéglátás témakörére is. A vendéglátás jelentős szegmensét jelenti a szórakozóhelyek beléptetési gyakorlata.

A jelen munka célitűzése a nem mint védett tulajdonság, a szórakozóhelyek diszkriminatív beléptetési mechanizmusa által ért és ezáltal kialakult alapjogi sérelem joggyakorlatának elemzése. A legfontosabb kérdés, hogy a szórakozóhelyek azon döntése, hogy a nőknek a legtöbb esetben ingyenes a belépés, a férfiaknak pedig fizetniük, kell sérti-e a nemi alapú egyenjogúság tételét. További kérdésként merül fel, hogy vajon pozitív diszkriminációnak számít-e a nők ingyen történő beengedése a szórakozóhelyekre.

A vizsgálat elsősorban a magyar jogrendszerbe is átültetett, az ENSZ által elfogadott dokumentumokra, illetve hazánk földrajzi elhelyezkedéséből adódóan az Európa Tanács, illetve az Európai Unió által kihirdetett emberi jogi dokumentumokra épül. Fontos azonban megjegyezni, hogy az emberi jogi dokumentumok többsége nem szankciókat ír elő, hanem olyan jogkövető magatartást, amelynek betartását, illetve betartatását a részes államok belátásra bízza. Ezért a dolgozat jogi megalapozottságát nemcsak a nemzetközi emberi jogi dokumentumok jelentik, hanem a nemzeti jogszabályok, jogesetek is. Az elsődleges cél a hazai szabályozás és joggyakorlat feldolgozása, így a nemzetközi szervezetek panaszmechanizmusainak részletezése nem képezi a vizsgálat tárgyát.

A szórakozóhelyek diszkriminatív beléptetési gyakorlatából fakadó közvetett vagy közvetlen hátrányos megkülönböztetés a magánszemélyek egymás közötti jogviszonyaiban keletkezik. A nem állami szférát érintő szabályozás és joggyakorlat eltérő képet mutat a hatóságokkal, állami szervekkel szemben, valamint az állam által nyújtott közszolgáltatások terén magánszemélyek által benyújtott panasz tekintetében. Az egységes antidiszkriminációs törvény létrehozása, valamint az Egyenlő Bánámód Hatóság

felállítása új perspektívát nyitott meg a hazai szabályozás történetében. A megfelelő, nem diszkriminatív szabályozás megalkotása a kialakult problémák és válsághelyzetek kezelése érdekében egyre sürgetőbb kérdéssé vált mind a hazai, mind a nemzetközi joggyakorlatban. Ennek megfelelően a szabályozás gócpontjainak feltárása és a hazai hiányosságok kiküszöbölését célzó javaslatok megfogalmazása a cél.

Az I. fejezet az alapvető jogok és kötelességek rendszerét mutatja be. Az I. fejezet egyrészt az emberi jogok keletkezés alapján történő csoportosítására koncentrál, elhelyezve ebben a szórakozáshoz való jogot mint az alapjogok egy típusát, másrészt ismerteti az emberi jogok magánjogi jogviszonyok közötti érvényesülését.

A II. fejezet az alapjogok forrásait részletezi négy szinten: az Alaptörvény, a törvények, az alkotmánybírósági határozatok és nemzetközi dokumentumok szintjén. A törvények szintjén az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló törvényt elemezzük, míg a nemzetközi dokumentumok szintjén elsősorban az Európai Unió joganyaga.

A III. fejezet célja a diszkrimináció fogalmának, a diszkrimináció megnyilvánulási formáinak alapos ismertetése. A fejezet magában foglalja a pozitív diszkrimináció kérdésének, valamint a nemek közötti diszkrimináció fogalmának részletes bemutatását.

A IV. fejezet az Egyenlő Bánásmód Hatóság joggyakorlatát szemlélteti egy konkrét ügy részletein keresztül. A szórakozóhelyek férfiakkal szembeni diszkriminatív beléptetési gyakorlata precedens ügy hiányában számos problémát, kérdést vet el.

# 1. Az alapjogok rendszere

Az alapvető jogok és szabadságok többféle csoportosítása ismert, azonban legelterjedtebb a keletkezésük alapján történő rendszerezés. Ez alapján megkülönböztetünk első, második és harmadik generációs jogokat egyaránt. A 21. század történései, a lassanként kialakuló globalizált társadalom tevékenysége nyomán egyes szakemberek már az emberi jogok negyedik generációjáról beszélnek. Az alapjogok rendszere című fejezet célja, hogy áttekintést nyújtson az emberi jogok generációiról, továbbá megpróbálja a szórakozáshoz való jogot valamely csoportba elhelyezni.

A fejezet második része az emberi jogokat vizsgálja a magánjogi jogviszonyokban. A szórakozóhelyek diszkriminatív beléptetési gyakorlata során mind a szórakozóhely tulajdonosa/üzemeltetője, mind az egyén magánszemély. A nemzetközi, valamint a nemzeti jogszabályok, dokumentumok, egyezségek, szerződések lényegi pontja az állam azon felelőssége, hogy az emberi jogok ne sérüljenek. Az egyes mechanizmusok védelmet nyújtanak az állammal szemben, lehetővé teszik az egyén részvételét az állami döntéshozatalban. A kérdés azonban az, hogy a magánszemélyek egymás közötti viszonyaiban sérülhetnek-e az alapvető jogok, ha igen, milyen intézkedések, lépések szükségesek ennek kiküszöbölésére.

## 1.1. Az emberi jogok katalógusa

A pályamunkám címében szereplő alapjog fogalmának tisztázásához szükséges az emberi jogok fogalmát is górcső alá venni.

Az emberi jogok, amelyek egyben erkölcsi és alanyi jogok, összetett fogalom, amely a következő elemekből tevődik össze:

- olyan jogosultságok, amelyek az egyéneket emberi mivoltukból kifolyólag illetik meg, tehát attól függetlenül, hogy az állam törvényben elismeri-e létezésüket, biztosítja-e érvényesülésüket;
- negatív jelleg: nem az állami jogalkotás termékei, azonban az állam köteles elismerni és tiszteletben tartani őket, azaz védelmet nyújt az egyének számára az állami beavatkozásokkal szemben;
- pozitív jelleg: az államot terhelő tevőleges kötelezettségek;
- célja, hogy az emberek szabadon vehessenek részt a társadalmi, valamint a politikai életben;
- minden embert egyenlő mértékben illetnek meg;
- minden emberi lényt emberhez méltó bánásmód illet meg.[1]

1 Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok.* Osiris Kiadó, Budapest, 2008. 28–29.

Az alapjogok az emberi jogok azon szegmense, amely a nemzeti és nemzetközi jogalkotó szervek által létrehozott normák összességéből áll. Az alkotmányosan és demokratikusan működő államok beemelik a jogrendszerükbe az emberi jogokat, méghozzá olyan módon, hogy felsorolják az alkotmányukban az embereket megillető jogokat. Az egyes államok alkotmányaiban és a különböző nemzetközi emberi jogi egyezményekben részletezett, ez által a tételes jog részévé tett emberi jogokat nevezzük alapjogoknak vagy alapvető jogoknak.[2]

A klasszikus alapjogok a 17–18. században alakultak ki, ezek a személyi és politikai szabadságjogok vagy más néven első generációs jogok. Az első generációs jogok a személyi integritást védik (állami beavatkozástól), segítik a személyiség szabad fejlődését, továbbá az egyének közéletben való részvételéhez járulnak hozzá. Az intézkedések, cselekvések szempontjából passzív jogok, ugyanis a be nem avatkozást, a jog tiszteletben tartását követelik meg.

A második generációs jogok a 19. század végén, 20. század elején keletkeztek, ezek a gazdasági, szociális és kulturális jogok. Szemben a politikai és szabadságjogokkal, a második generációs jogok aktív állami beavatkozást, anyagi ráfordítást igényelnek. Bizonyos állami szolgáltatásokat, juttatásokat testesítenek meg.

A harmadik generációs jogok megjelenése az utóbbi évtizedekre tehető. Létrejöttük oka a globalizáció mint minden egyes területet átszövő jelenség, valamint az elmúlt évtizedekben rohamosan felgyorsult technikai fejlődés. Elsősorban a nemzetközi szerződések, dokumentumok, valamint az egyes államok törvényei szabályozzák az alkalmazásukat, a nemzeti alkotmányok rendelkezési között nem találhatók meg.[3]

1948. december 10-én az Egyesült Nemzetek Szervezete (a továbbiakban: ENSZ) Közgyűlése elfogadta az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát (a továbbiakban: Nyilatkozat), amelynek célja az alapvető jogok és szabadságok deklarálása. Tekintve, hogy a Nyilatkozat egy közgyűlési határozat, így kötelező erővel nem bír, csupán ajánlás jellegű. Ennek ellenére az emberi jogok nemzeti és nemzetközi védelmében mérföldkőnek bizonyult, számos nemzeti alkotmány, nemzetközi egyezmény vagy nemzetközi szervezet által kiadott határozat hivatkozik rá. A Nyilatkozat 30 cikkéből 29 cikk valamely alapjogra vonatkozik, amelyek között találunk első generációs jogokat, ugyanakkor bizonyos gazdasági, szociális és kulturális jogokról is rendelkezik.[4]

Az emberi jogok nemzetközi egyezményekben való meghatározására 1966-ban került sor, amikor is az ENSZ Közgyűlése elfogadta a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát, valamint a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát (a továbbiakban: GSZKE). Az első és második generációba tartozó jogok az egyes történelmi, társadalmi korszakokban különböző hangsúlyt kaptak. A GSZKE esetében a jogalkotók felismerték, hogy e jogok állami biztosítása leginkább az állam gazdasági teljesítőképességétől függ. Ezért a GSZKE 2. cikke úgy fogalmaz, hogy azok az államok, akik részesei az Egyezségokmánynak, nemcsak a saját erejükből,

2 I. m. 29.
3 Sári János – Somody Bernadette: *Alapjogok: Alkotmánytan.* Osiris Kiadó, Budapest, 2008. 42–43.
4 Bokorné Szegő Hanna: Nemzetközi jog. Aula Kiadó, Budapest, 2006. 205.

hanem nemzetközi segítségnyújtás és együttműködés útján is fokozatosan biztosítják e jogok gyakorlását, amelynek legfontosabb eszközei a jogszabályi intézkedések.[5]

Az emberi jogok érvényesülését két alapelv segíti: a diszkrimináció tilalma és a tolerancia, vagyis más jogainak tiszteletben tartása. Az Egyezségokmányok már a 2. cikkeikben rögzítik, hogy az elismert jogokat minden megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerint különbségtétel nélkül biztosítják. A diszkrimináció tilalmára vonatkozó kötelezettség valamennyi jogra egyaránt kiterjed. A tolerancia elve érvényesülése érdekében a jog gyakorlása csupán olyan korlátozásoknak vethető alá, amelyek mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükségesek.[6]

Az emberi jogok keletkezés szerinti csoportosításának megkülönböztethetünk még egy generációját, az úgynevezett negyedik generációs jogokat. Ezek a jogok elsősorban a tudomány és a technika rohamos fejlődése által felvetett bioetikai problémák kiküszöbölését célozzák. Olyan témák merülnek fel, mint az eutanázia vagy a klónozás kérdése, amelynek következtében az egyes alapjogok ütközhetnek egymással. Például az eutanázia kapcsán vajon mi az elsődleges: az emberi élethez vagy az önrendelkezéshez való jog. Fontos azonban megjegyezni, hogy az emberi jogi katalógus bővülésére feltétlenül szükség van, ugyanis az emberi jogok egyik alapvető célja, hogy az egyének védelmét garantálja akár az állammal, akár más egyénekkel szemben.

A szórakozáshoz való jog véleményem szerint a második generációs jogok családjába tartozik. A jóléti állam ugyanis biztosítja az egyes kulturális jogokat. A kulturális jogok pedig magukban foglalják az egyén számára a pihenés, a kikapcsolódás jogát. A szórakozás mint a kikapcsolódás egyik eszköze ennek következtében biztosított az egyén számára. Tekintve, hogy az egész emberi jogi rendszert átszövi a diszkrimináció tilalmának elve, így ez az elv érvényesül a szórakozás területén is. Az egyéneknek, csoportoknak joguk van a diszkriminációmentes szórakozáshoz.

## 1.2. Emberi jogok a magánjogi jogviszonyokban

Az emberi jogok érvényesítésének és védelmének legfontosabb szereplője az állam. Ennek következtében az emberi jogi jogviták túlnyomó része az állammal, az állami intézményekkel, az állami közhatalmat gyakorló személyekkel szemben folyik. Azonban ma már nem lehet eltekinteni az emberi jogi jogviták azon aspektusától, amely szerint az egyén valamely magánszeméllyel szemben hivatkozik arra, hogy a másik fél megsértette az alaptörvényben biztosított valamely alapjogát.

Az alaptörvény által biztosított alapvető jogok tehát az államot és a közhatalmat gyakorló személyeket közvetlenül kötelező normák. Azonban a magánszemélyekkel szembeni jogérvényesítés tárgya számos kérdést vet fel. A jogsértett személy nem tesz különbséget

5 Rácz Attila: *Alapvető jogok és kötelességek.* ROBINCO Kft., Budapest, 2008. 53.
6 Bokorné Szegő H.: *Nemzetközi jog*, i. m. 210.

abból a szempontból, hogy közhatalmat gyakorló személy vagy magánszemély okozta-e a sérelmet, a lényegi szempont, hogy a jogsérelem állapota megszüntetésre kerüljön. Az államnak fennáll az a normaalkotási lehetősége, amely arra irányul, hogy a magánszemélyek ne avatkozzanak be más magánszemélyek életébe, szabadságába, tulajdonába. A jogok szubjektív (alanyi) oldalát jelenti az államnak azon kötelessége, hogy az emberi jogokat tiszteletben tartja, az objektív oldala (tárgyi) pedig, hogy az államnak gondoskodni kell az emberi jogok védelméről.[7] Az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) 64/1991. (XII. 17.) számú határozatában úgy rendelkezik, hogy az állam kötelessége a szubjektív jogokkal kapcsolatban nem merül ki az alapvető jogok és szabadságok tiszteletben tartásában és védelmében, a megsértésüktől való tartózkodásban, hanem az érvényesülésükhöz szükséges feltételeket is biztosítania kell. Az állam fenntartja és működteti az ország alkotmányos rendjét, amelynek része az alapjogok védelme. Az alapjogok összhangjához való hozzájárulás céljából az állam úgy alakítja a jogszabályi és szervezeti feltételeket, hogy az egyes jogoknak az egész rend szempontjából történő legkedvezőbb érvényesülését teszi lehetővé. Az alapjog szubjektív és objektív oldala nem minden esetben fedi egymást, amelynek az oka az alapjog jogosultjainak köre, az állam különböző szempontjai és feladatai. Az állam ugyanazon alapjog objektív, intézményes védelmi körét a szubjektív alapjog által védett körön túlmenően is meghatározhatja. Az államnak tehát az emberekkel szembeni személyi és vagyoni autonómiáját nemcsak saját magával, hanem magánszemélyekkel szemben is meg kell alkotnia.

A tárgykör szempontjából fontos a diszkrimináció és a magánszféra viszonyát is górcső alá venni, ugyanis nemcsak a közhatalom birtokában lévő szervek alkalmazhatnak hátrányos megkülönböztetést a hatósági eljárásuk alatt vagy a hatósági eljáráson kívül, hanem a magánszféra szereplői is tanúsíthatnak diszkriminatív magatartást akár egymással, akár az egyénekkel, csoportokkal szemben.[8]

A közhatalmat gyakorlóknak és a magánszervezeteknek különböző mértékű magyarázatot kell adni a személyek közötti különbségtételre. Tekintve, hogy az egyének alapvető jogai mindenhol ugyanolyan mértékben érvényesek, így a személyek arra irányuló joga is, hogy egyenlőként bánjanak velük. Az állam feladata a széles körű diszkriminációtilalom alkalmazása. Az egyes jogalkalmazók, gondolva itt elsősorban a bíróságokra, kötelezettsége az alapvető jogok egyedi esetekben történő érvényesítése, szükség esetén a hátrányos megkülönböztetés szankcionálása. Az egyének egyenlő méltóságú személyként való elismeréshez fűződő joga normatív korlátot állít a többi ember cselekvésének. Ebből kifolyólag diszkrimináció esetén az egyén jogosult igénybe venni az állami intézményrendszert annak érdekében, hogy az egyenlő bánásmódhoz való jogának érvényesülését kikényszerítse.[9]

Az egyenlő bánásmódhoz való jog kereteit Magyarországon az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiak-

7 Halmai G. – Tóth G. A.: Emberi jogok, i. m. 102–103.
8 45/2000. (XII. 8.) AB határozat
9 Kovács Kriszta: Az egyenlőség felé. A hátrányos megkülönböztetés tilalma és a támogató intézkedések. L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2012. 131–133.

ban: Ebktv.) jelenti. A törvény megalkotása során sarkalatos kérdést jelentett a törvény személyi hatálya, azaz, hogy milyen mértékben érvényesíthető a diszkrimináció a magánjogi jogviszonyokban, illetve a magánjogi szereplők között. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése kimondja, hogy az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Az államnak a megfogalmazott kötelezettség keretében törvényben szükséges szankcionálnia az egyének bárminemű megkülönböztetését, függetlenül attól, hogy közjogi vagy magánjogi jogalany követi el a diszkriminációt.[10]

Az Ebktv. 65. §-a tartalmazza, hogy mely Európai Uniós irányelveknek való megfelelést szolgálják az egyes rendelkezések. A felsorolt tizenkét irányelv közül három irányelv személyi hatályát emelném ki: A Tanács 2000. november 27-i 2000/78/EK irányelve a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról (a továbbiakban: Foglalkoztatási Keretirányelv), valamint A Tanács 2000/43/EK irányelve a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról (a továbbiakban: Faji Egyenlőségi Irányelv) 3. cikke tartalmazza a személyi hatály kérdését. Mind a Foglalkoztatási Keretirányelv mind a Faji Egyenlőségi Irányelv a személyi hatály kérdésében általánosan meghatározza, hogy a Közösségre átruházott hatáskörök korlátain belül az irányelvet minden személyre alkalmazni kell, mind a köz-, mind a magánszféra vonatkozásában. A rendelkezés folytatásaként az irányelvek felsorolják a szabályozás tárgyi hatályuk alá tartozó területeket.

A pályázat tárgyköre szempontjából jelentős a Tanács 2004/113/EK irányelve a nők és férfiak közötti egyenlő bánásmód elvének az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés, valamint azok értékesítése, illetve nyújtása tekintetében történő végrehajtásáról. Az irányelv a személyi hatály nézőpontjából a következőképpen rendelkezik: az irányelv alkalmazási köre kiterjed „A Közösségre ruházott hatáskörök keretein belül ez az irányelv vonatkozik minden személyre, aki olyan árukat vagy szolgáltatást nyújt, amelyek a nyilvánosság számára hozzáférhetőek, függetlenül attól, hogy az érintett személy a köz- vagy a magánszférához tartozik, beleértve a köztestületeket, és amelyek a magán- és családi élet szféráin kívül elérhetőek, valamint ilyenekhez kapcsolódó ügyleteket."[11]

Az Ebktv. 8. §-a alapján megállapítható, hogy az irányelvekkel ellentétben a magyar szabályozás hatóköre jóval szélesebb. A törvény tizenkilenc védett tulajdonságot sorol fel, amely nyílt végű felsorolás, ugyanis védelemben lehet részesíteni az egyént, csoportot egyéb tulajdonsága, helyzete vagy jellemzője alapján is. Továbbá a védett tulajdonságok mellett a törvény tárgyi hatálya is tágabb, merthogy az irányelvek tételesen felsorolják, hogy mely területeken alkalmazandó a megkülönböztetés tilalma, szemben az Ebktv.-nyel, amely kimondja, hogy a közfeladatott ellátó szervek az érintett terü-

10 Farkas Lilla – Kádár András Kristóf – Kárpáti József: Néhány megjegyzés az egyenlő bánásmódról szóló törvény koncepciójához. Fundamentum, 7. évf. 2003/2. 121–130.

11 A Tanács 2004/113/EK irányelve a nők és férfiak közötti egyenlő bánásmód elvének az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés, valamint azok értékesítése, illetve nyújtása tekintetében történő végrehajtásáról, 3. cikk (1)

lettől függetlenül, valamennyi jogviszonyukban, eljárásuk, intézkedésük alkalmával kötelesek megtartani az egyenlő bánásmód követelményét, illetve az Ebktv. 5. §-ában megnevezi azokat a területeket, amelyeken a törvény hatálya a magánszektor szereplőinek jogviszonyaira is kiterjed.[12]

Az Ebktv. az egyenlő bánásmód megtartására kötelezettek körét kettősen határozza meg. Az egyik kötelezetti kör, amely a törvény személyi hatályát szabja meg, és amely tágabb értelemben a közfeladatot ellátó szerveket jelenti, akik kötelesek valamennyi jogviszonyuk esetén megtartani az egyenlő bánásmód követelményét. A közfeladatot ellátó szervek az Ebktv. 4. § alapján: a magyar állam, a helyi és nemzetiségi önkormányzatok, ezek szervei, a hatósági jogkört gyakorló szervezetek, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek, a közalapítványok, köztestületek, valamint munkavállalók és munkáltatók érdekképviseleti szervezetei, a közszolgáltatást végző szervezetek, a közoktatási és a felsőoktatási intézmények, a szociális, gyermekvédelmi gondoskodást, valamint gyermekjóléti szolgáltatást nyújtó személyek és intézmények, a muzeális intézmények, a könyvtárak, a közművelődési intézmények, az önkéntes kölcsönös biztosítópénztárak, a magánnyugdíj pénztárak, az egészségügyi ellátást nyújtó szolgáltatók, a pártok, továbbá a felsorolásba nem tartozó költségvetési szervek.[13]

Másrészt a törvény tárgyi hatálya kiterjed azokra a jogviszonyokra, amelyek során a törvényben meghatározott fél köteles megtartani az egyenlő bánásmód követelményét. Az Ebktv. azt határozza meg, hogy mely magánjogi jogviszonyokban, a magánjogi szereplők mely csoportjai körében követelhető meg, kényszeríthető ki az egyenlő bánásmód elvének megtartása. Az Ebktv. 5. § alapján a magánszféra szereplőinek négy csoportját lehet megkülönböztetni meg:[14]

1. Azok a szereplők, akik előre meg nem határozott személyek számára szerződés kötésére ajánlatot tesznek vagy ajánlattételre hívnak fel, vagyis az egyébként magánjogi jellegű jogviszonyt nyilvánossá teszik.
2. Azon szereplők, akik az ügyfélforgalom számára nyitva álló helyiségeikben szolgáltatást nyújtanak vagy árut forgalmaznak. Az előző ponthoz hasonlóan a jogalkotó a jogviszony nyilvános jellege miatt vonta ezt a típust az Ebktv. hatálya alá. Az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülési körében jelentős szerepe van az egyéneknek a különböző fizikai és kulturális javakhoz való megkülönböztetés nélküli hozzáféréséhez fűződő jogának. Az áruk forgalmazása és a szolgáltatások nyújtása körében kizárt az ügyfelek közötti jogszerű diszkrimináció. A szórakozó-

12 Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény magyarázata, letöltve: http://www.egyenlobanasmod.hu/tanulmanyok/hu/Ebktv_kommentar.pdf, 2014. 03. 21. 36.

13 Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény magyarázata, letöltve: http://www.egyenlobanasmod.hu/tanulmanyok/hu/Ebktv_kommentar.pdf, 2014. 03. 21. 17.

14 Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény magyarázata, http://www.egyenlobanasmod.hu/tanulmanyok/hu/Ebktv_kommentar.pdf, letöltve: 2014. 03. 21. 30–33.

helyek diszkriminatív beléptetési gyakorlata is az Ebktv. e rendelkezését meríti ki. Ha valakit valamely védett tulajdonsága miatt nem engednek be a szórakozóhely területére, abban az esetben a kérelmező hivatkozhat arra, hogy a szórakozóhely tulajdonosa/üzemeltetője nem tartotta meg az egyenlő bánásmód követelményét.

3. Azon szereplők kötelesek az egyenlő bánásmód követelményét megtartani, akik az állami támogatás felhasználása során létrejövő jogviszonyuk tekintetében az állami támogatásban részesülő egyéni vállalkozó, jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet az állami támogatás igénybevételétől kezdődően mindaddig, amíg az állami támogatás felhasználását az arra jogosult szerv a rá vonatkozó szabályok szerint ellenőrizhetik.
4. A munkáltató köteles megtartani az egyenlő bánásmód követelményét a foglalkoztatási jogviszony, az utasításadásra jogosult személy a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony, illetve az ezekkel közvetlenül összefüggő jogviszonyok tekintetében. A munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony a munkavégzésre irányuló vállalkozási és megbízási szerződés alapján létrejött jogviszonyokat jelenti.

Az emberi jogok keletkezésük alapján történő csoportosítása szerint tehát a szórakozáshoz való jog a második generációs jogok csoportjába sorolható, amelynek oka, hogy e jog a kulturális jogok mint csoport egy elemeként definiálható. Tekintve, hogy a diszkrimináció tilalmának az elve az alapvető jogok teljes rendszerében érvényesül, így a szórakozáshoz való jog esetében is kötelezően alkalmazandó. A szórakozáshoz való jog mind a köz-, mind a magánszférában egyaránt érvényesül. Az egyenlő bánásmód elvének magánjogi jogviszonyok tekintetében történő érvényre juttatása sarkalatos elemként jelent meg az egyenlő bánásmódról szóló törvény koncepciójában. A jogalkotó a törvény megalkotása során köteles volt az Európai Unió irányelveinek rendelkezéseit is figyelembe venni. Ezek alapján az Ebtkv. tartalmazza, hogy a közszféra mely szervezetei kötelesek alkalmazni a megkülönböztetés tilalmának az elvét, továbbá meghatározta azt a négy területe is, ahol a magánszféra szereplői is kötelesek megtartani az egyenlő bánásmód elvét.

# 2. Az alapjogok forrásai Magyarországon

Az alapjog jogforrásai négyszintű rendszert alkotnak:
1. szint: az alkotmány (elsődleges forrás);
2. szint: a törvények;
3. szint: alkotmánybírósági határozatok;
4. szint: nemzetközi dokumentumok.[15]

Elsősorban a Magyarországon megvalósuló alapjogi rendszert ismertetem, így az alapjogok forrásai is a hazai jogszabályok tükrében kerülnek bemutatásra. Az első szint, azaz az alkotmány szintje az alapvető jogok és kötelességek helyét mutatja be Magyarország Alaptörvényében. A törvényi szint elsősorban az egyenlőbánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvényre koncentrál. Az alkotmánybírósági határozatok az alkotmány és a törvények mellett jelentős csoportot képviselnek az alapjogi források sorában. Az AB ellenőrzi, hogy az alapjogi vonatkozású jogszabályok megfelelnek-e az Alaptörvénynek. Az alapjogot érintő intézkedései közül fontos kiemelni az úgynevezett szükségességi–arányossági és ésszerűségi mércét, amelyet az AB az alapjog-korlátozások alkotmányosságának elbírálása érdekében használ. A negyedik szint, azaz a nemzetköz dokumentumok szintje meghatározó jelentőségű forrása az alapjogok rendszerének. A vizsgálat elsősorban a nők és férfiak egyenjogúságát érintő nemzetközi egyezményeket helyezi a középpontba. A terjedelmi korlátok figyelembevétele miatt a nemzetközi jogforrások közül elsősorban az Európai Unió alapjogi gyakorlata során született dokumentumok kerülnek bemutatásra.

## 2.1. Alapvető jogok és kötelességek helye Magyarország Alaptörvényében

Az alapjogok elsődleges forrása az alkotmány. Magyarország Alaptörvényének sarkalatos pontja az alapvető emberi- és állampolgári jogok védelme. A téma jelentőségét hangsúlyozza az alapvető jogokat és kötelességeket tartalmazó rész rendszertani elhelyezése és belső tagolása, azaz hogy közvetlenül az alapvető rendelkezések után foglal helyet.[16] Az alapjogok alkotmányban történő elhelyezése nem szerkesztési, technikai kérdés, hanem azt a filozófiát juttatja érvényre, miszerint az állam és az állampolgár viszonyában az állampolgár az, aki a meghatározó tényező.[17] Az alapjogi fejezet az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Alapjogi Charta) nyomán készült, erre alapozva a jogok csoportosítása is az Alapjogi Charta felépítését követi. Az alapjogi rendelkezéseket megvizsgálva az Alaptörvény I. és II. cikke tartalmaz általános szabályokat,

15 Sári J. – Somody B.: *Alapjogok: Alkotmánytan,* i. m. 35–42.
16 T/2627, Magyarország Alaptörvénye, Részletes indokolás, 40.
http://www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf, letöltve: 2014. 04. 15.
17 Sári J. – Somody B.: *Alapjogok: Alkotmánytan,* i. m. 35.

majd ezt követi az alapjogi katalógus.[18] Az I. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy „AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani.” A bekezdés továbbá rögzíti, hogy az alapjogok védelme elsősorban az állam kötelezettsége. Az I. cikk (2) bekezdése alapján megállapítható, hogy az alapvető jogok tiszteletben tartását és védelmét nemcsak egyéni, hanem közösségi jog vonatkozásában is elismeri az Alaptörvény. A II. cikk az élethez és a méltósághoz való jogot rögzíti, amely minden jog alapja, kihatással van valamennyi jog értelmezésére, és mint abszolút jog kifejezi e jogok sérthetetlenségét.

Az Alaptörvény garanciális szabályként, az alapvető jogok és kötelezettségek korlátozhatóságát illetően a következőképpen fogalmaz: „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”[19] A korlátozhatóságot megállapító szabály egyrészt az Alapjogi Chartán, másrészt pedig az alkotmánybírósági gyakorlat során kialakult általános alapjog védelmi teszt, az úgynevezett szükségességi-arányossági mérce alapján került kialakításra.[20] Az Alapjogi Charta az összes alapvető jogot és szabadságot illetően állapít meg egy általános korlátozási szabályt (úgynevezett általános klauzula). Az Alaptörvény és az Alapjogi Charta alapjogok korlátozását érintő közös elemei: a jogok és szabadságok törvény általi korlátozása, a jogok és szabadságok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával való korlátozása, az arányosság elve, azaz csak akkor és olyan mértékben lehet korlátozni a jogokat és szabadságokat, amikor és amennyiben az elengedhetetlenül és ténylegesen szükséges, és a korlátozás valamely más jognak vagy szabadságnak a védelmét szolgálja.[21] Az alapvető jogok korlátozásának indokai a következők lehetnek: mások jó hírneve vagy más alapvető jogainak védelme, a nemzet biztonsága, a közbiztonság, a közegészség, az erkölcsök védelme.[22]

A hátrányos megkülönböztetés tilalma mint különleges státuszú jog helyet kapott az Alaptörvény rendelkezései között. A diszkrimináció tilalma egyrészt sajátos emberi jog, másrészt a többi emberi jognak egyik vetülete.[23] Az Alaptörvény XV. cikke a következőképpen rendelkezik az egyenjogúság, a jogegyenlőség kérdéseiről:

„(1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.

(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény,

18 Kiss Barnabás: *Megjegyzések Magyarország új Alaptörvényének alapjogi rendelkezéseiről.* In: Hajdú József (főszerk.): 90 éves a szegedi jogászképzés. SZTE Állam- és Jogtudományi Kar, Szeged, 2013.105–106.

19 Magyarország Alaptörvénye, I. cikk (3)

20 Kiss B.: *Megjegyzések…* i. m. 107–108.

21 Az Európai Uniós Alapjogi Chartája, 52. cikk (1)

22 H/2057, Az Országgyűlés Alkotmányelőkészítő eseti bizottsága, Magyarország Alkotmányának szabályozási elveiről, 3., http://www.parlament.hu/irom39/02057/02057.pdf, letöltve: 2014. 04. 13.

23 Kiss B.: *Megjegyzések…* i. m. 109–110.

nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

(3) A nők és a férfiak egyenjogúak.

(4) Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.

(5) Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket."

A tanulmány tárgyköre szempontjából az alaptörvényi rendelkezések közül kiemelt jelentőséggel bír a XV. cikk (3) és (4) bekezdése. A (3) bekezdés az általános jogegyenlőségi szabályon felül külön is nevesíti a nők és a férfiak közötti egyenjogúságot, amelyet az egyes nemzetközi dokumentumok is kiemelt jelentőségű témaként kezelnek. A (4) bekezdés pedig az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó pozitív intézkedéseket foglalja magában, amelyek célja a tartalmi egyenlőség megvalósulása, az esélyegyenlőtlenségek felszámolása.

## 2.2. A törvényi szint szerepe az alapjogi forrásokban, különös tekintettel az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló törvényre

Az alapjogok alkotmányos szabályozása önmagában még nem elégséges, azok mindennapos alkalmazásához, érvényesüléséhez szükség van törvényi keretekre is. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése ugyanakkor meg is fogalmazza, hogy az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó előírásokat törvény állapítja meg, ezzel kiemelt szerepet juttatva az alapjogok törvényi szabályozásának. Az Alaptörvény tehát nyilvánvalóan fogalmaz: magán az Alaptörvényen kívül alapjogot érintő szabályokat csak törvény fogalmazhat meg, a jogszabályi hierarchia alacsonyabb szintjén lévő jogszabályok, mint kormányrendelet, miniszteri rendelet vagy önkormányzati rendelet erre nem felelnek meg.

Az AB 64/1991. (XII. 17.) határozata megfogalmaz olyan általános véleményt, amely szerint az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához, valamint tartalmának megállapításához, garanciáinak megállapításához szükséges a törvényi szabályozás. A közvetett és távoli összefüggés esetén elégséges a rendeleti szabályozás, vagyis mindig a konkrét szabályozás vizsgálata esetén szögezhető le, hogy törvényi szintű szabályozás szükséges-e vagy sem.

Az alapjogot szabályozó törvényeket két csoportra oszthatjuk. Egyrészt léteznek azok a törvények, amelyek az egyes első és második generációs alapjogok tekintetében, például a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény vagy az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény fogalmaznak meg szabályokat. Másrészt törvények alkotására az egyének úgynevezett védett tulajdonsága alapján került sor, például a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény vagy a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény.

A nemek közötti egyenjogúságot szabályozó külön törvény megalkotására még nem került sor, így ha a férfiakat vagy a nőket a nemük mint védett tulajdonság alapján ér hátrányos megkülönböztetés, amely egyben alapjog sérelmet is jelent, az Ebktv. rendelkezései szerint szükséges a jogalkalmazónak eljárni. A munka témaköre alapján ezért az alapjogi források törvényi szintjén az Ebktv. kerül részletes bemutatásra. Az egységes antidiszkriminációs törvény megszületése előtt a rendszert a széttagoltság jellemezte. A szabályozás egyrészt az alkotmányban, másrészt anyagi jogi és eljárásjogi kódexekben volt elérhető. Az eltérő fogalomhasználat, a jogorvoslati eszközök, a megfelelő szankciórendszer hiánya, a bizonyítási teher kérdéskörének tisztázatlansága miatt számos joghézag keletkezett az antidiszkriminációs szabályozásban, amely jelentősen megnehezítette mind a jogalkalmazók tevékenységét, mind pedig az egyéni panaszmechanizmus gyakorlatát. 1997-től szakmai törekvések indultak a szabályozás egységesítésére.[24] Ezen törekvések két irányból is nyomás alá kerültek: egyrészt a jogvédelem területén tapasztalattal bíró szervezetek álláspontja szerint az antidiszkriminációs szabályozás a megkülönböztetést elszenvedő egyének számára nem nyújt elég hatékony védelmet, másrészt az Európai Unióhoz való csatlakozásunk miatt fennálló jogharmonizációs kötelezettségünk alapján is megállapítható volt, hogy változtatások szükségesek a hazai rendszerben.[25]

A 2004. január 27-én hatályba lépett esélyegyenlőségi törvény a korábban felvázolt problémák megoldására próbált hatékony választ adni. A törvény rendelkezései alapján a hátrányos megkülönböztetéssel szembeni védelem erősítése céljából a panaszok kivizsgálására különálló, országos hatáskörű közigazgatási szervet hoztak létre, az Egyenlő Bánásmód Hatóságot (a továbbiakban: EBH).

Az Ebktv. az egyének vagy csoportok úgynevezett védett tulajdonságaival összefüggésben állapítja meg a jogsértést. A védett tulajdonságok nyílt végű felsorolása azt tükrözi, hogy lehetetlen minden potenciálisan védelemre szoruló tulajdonságot meghatározni, új védett tulajdonságok felismerését majd a gyakorlatban megvalósuló precedensek hívják életre. Azonban a jogalkotónak a nyílt végű felsorolással nem az a célja, hogy bármit védett tulajdonságként elismerhetővé tegyen, hiszen ez azt jelentené, hogy globális, azaz az egész világra kiterjedő mértékben mindenfajta alapon történő megkülönböztetés jogszerűtlen lenne.[26]

Az egyenlő bánásmód követelményét betartani köteles szerveket a törvény felsorolja, azonban a vizsgálat tárgyköre szempontjából az 5. § b) pontja bír jelentőséggel: „Az egyenlő bánásmód követelményét a 4. §-ban foglaltakon túl az adott jogviszony te-

24 A hátrányos megkülönböztetés tilalmának jogi szabályozása. Előzmények, az Európai unió szabályozása, http://www.konszenzus.org/antidiszkriminacio/No4_szabalyozas_elozmenyei.pdf, letöltve: 2014. 04. 13.

25 Iványi Klára (szerk.): *Változások küszöbén. Új lehetőségek a jogvédelemben az esélyegyenlőségi törvény hatályba lépésével.* Másság Alapítvány, NEKI, 2005., http://dev.neki.hu/wp-content/uploads/2013/05/408_valtozasok.pdf, letöltve: 2014. 04. 10. 2.

26 *Jogi útmutató az Egyenlő bánásmódról szóló törvény gyakorlati alkalmazásához.* NEKI, Másság Alapítvány, letöltve: http://dev.neki.hu/wp-content/uploads/2013/05/402_Jogi_utmutato.pdf, letöltve: 2014. 02. 23. 5–12.

kintetében köteles megtartani, aki az ügyfélforgalom számára nyitva álló helyiségeiben szolgáltatást nyújt vagy árut forgalmaz." (Például: üzlet, szórakozóhely, vendéglátó-ipari egység.)

Az egységes antidiszkriminációs szabályozás iránti igény egyik sarkalatos pontját a hatékony jogvédelem hiánya jelentette. Az Ebktv. rendelkezései alapján a panaszosnak jogai érvényesítése céljából lehetősége van személyiségi jogi per, munkaügyi per indításához, illetve a fogyasztóvédelmi, munkaügyi vagy szabálysértési hatóságok, valamint az EBH eljárását igénybe venni.[27]

Az esélyegyenlőségi törvény lehetőséget ad a közérdekű igényérvényesítésre is, amely a jogvédelem speciális eszközeként is definiálható. A közérdekű igényérvényesítés az ügyész, az EBH és a társadalmi és érdekképviseleti szervezetek eszköze (bíróság előtt személyiségi jogi pert, munkaügyi pert indíthat), amelyet abban az esetben alkalmazhatnak, ha sérül vagy annak a közvetlen veszélye áll fenn, hogy sérülni fog az egyenlő bánásmód követelménye, és a hátrányos megkülönböztetés nem egy konkrét személyt, hanem egy számszerűleg pontosan meg nem határozható csoportot ér.[28]

A korábbi széttagolt antidiszkriminációs szabályozás során a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértése miatt indított eljárásokban a bizonyítási teher kérdése is számos problémát okozott. 2003 előtt az esetek túlnyomó többségében a sértett személyiségi jogi pert indíthatott, vagy az illetékes fogyasztóvédelmi felügyelőséghez fordulhatott. Tekintve, hogy a személyiségi jogi per polgári peres eljárás, így a per eldöntéséhez szükséges tényeket annak a félnek kellett bizonyítania, akinek érdekében állt, hogy azokat a bíróság valónak fogadja el. Az esetek jelentős részében azonban a diszkrimináció rejtett formája valósult meg, a sértett félre így olyan bizonyítási terhet rótt a szabályozás, amellyel rendkívül nehéz volt megbirkóznia. Az Ebktv. a bizonyítási teher tárgykörét is rendezte úgy, hogy úgynevezett megosztott bizonyítási kötelezettséget vezetett be. A bizonyítás szabályait tartalmazó 19. § értelmében a jogsérelmet szenvedett félnek kell bizonytania, hogy a jogsérelmet szenvedett személyt vagy csoportot hátrány érte, vagy annak közvetlen veszélye fenyeget, továbbá azt, hogy a jogsérelmet szenvedett személy vagy csoport a jogsértéskor rendelkezett valamely védett tulajdonsággal. A 19. § továbbá kimondja, ha a sértett sikeresen bizonyítja a fent említetteteket, akkor a másik felet terheli a bizonyítási kötelezettség, hogy a jogsérelmet szenvedett fél vagy csoport által valószínűsített körülmények nem álltak fenn, vagy az egyenlő bánásmód követelményét megtartotta, illetve az adott jogviszony tekintetében nem volt köteles megtartani.[29]

Az esélyegyenlőségi törvény meghatároz bizonyos területeket, amely kapcsán ismerteti, hogy az adott területen mit ért egyenlő bánásmód követelményén. A szórakozóhelyek alapjogot sértő gyakorlata szempontjából az áruk forgalma és szolgáltatások igénybevétele területén történő, az egyenlő bánásmódot sértő intézkedések bírnak

27 2003. évi CXXV. törvény az egyenlőbánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról, 12. §

28 2003. évi CXXV. törvény az egyenlőbánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról, 20. § (1)

29 Iványi K.: *Változások küszöbén,* i. m. 2–3.

jelentőséggel. Az Ebktv. pontosan megfogalmazza, mit jelent, ha valaki nem tartja meg az egyenlő bánásmód követelményét az áruk forgalma és igénybevétele során. Az egyenlő bánásmód követelményének megsértését jelenti, ha megtagadják vagy mellőzik szolgáltatások nyújtását, áru forgalmazását; ha eltérő szolgáltatást nyújtanak, árut forgalmaznak, mint ami az adott helyen rendelkezésre áll; ha olyan feliratot vagy jelzést helyeznek el, amely azon következtetés levonását teszi lehetővé, hogy az ott nyújtott szolgáltatásból vagy áruforgalmazásból valakit vagy valakiket kizárnak.[30]

## 2.3. Alkotmánybírósági határozatok szerepe az alapvető jogok és kötelességek rendszerében

Az Alaptörvény és az Ebktv. mellett az AB határozatok is szabályozó funkciót töltenek be az alapvető jogok forrásainak rendszerében. Az AB feladata az alapjogokra vonatkozó jogszabályok ellenőrzése abból a szempontból, hogy megfelelnek-e az Alaptörvényben foglalt rendelkezéseknek. Az AB a korábbi alkotmány, az 1949. évi XX. törvény 70/A. §-ában lefektetett hátrányos megkülönböztetés tilalmával kapcsolatos rendelkezéseket több határozatában is alaposan górcső alá vette. A vizsgálat során azon AB határozatokat kerülnek bemutatásra, amelyek az egyenjogúság, az esélyegyenlőség, a diszkrimináció tartalmának értelmezésével foglalkoznak. A vizsgált AB határozatok megszületése óta Magyarország új alkotmányt kapott, Alaptörvény néven. A korábbi alkotmány 70/A. §-a azonban továbbra is érvényben van az Alaptörvény XV. cikkében.

Az egész jogrendszerre kiterjesztő, általános egyenlőségi szabályt a 61/1992. (XI. 20.) AB határozat mondta ki. Az állam mint közhatalom és mint jogalkotó köteles egyenlő elbánást biztosítani a területén tartózkodó minden természetes személynek, ezáltal nem tehet különbséget faj, szín, nem, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerint; ezáltal valósul meg a jogegyenlőség követelménye. A fent megfogalmazott követelményt az egész jogrendszerre kiterjedően kell értelmezni, azaz a tilalom azokra a jogokra is vonatkozik, ha a különbségtétel sérti az emberi méltósághoz való jogot, amelyek nem tartoznak az emberi és az alapvető állampolgári jogok közé. Azonban szükséges hangsúlyozni, hogy az állam joga és kötelezettsége, hogy a jogalkotás során szem előtt tartsa az emberek közötti tényleges különbségeket. Az ember mint a társadalom tagja ugyanis meghatározott tulajdonságaiban különbözik a másik embertől. A jogegyenlőség tehát nem terjed ki az egyéneknek a jogon kívüli más szempont szerinti egyenlőségére is.[31]

A nemi alapú különbségtétel sarkalatos pontját jelenti a pozitív diszkrimináció jelensége. A jognak mindenkit egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie. A jogosultságokat és a kedvezmények elosztási rendszerének sarokpontjait úgy kell kialakítani, hogy a szempontokat minden egyénnél ugyanolyan tiszteltettel és körültekintéssel kell

30 2003. évi CXXV. törvény az egyenlőbánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról 30. § (1)
31 61/1992. (XI. 20.) AB határozat

figyelembe venni. A diszkrimináció tilalma nem zárja ki a nagyobb társadalmi egyenlőséget célzó intézkedések megvalósítását. Az egyéni és a társadalmi érdek viszonyában a társadalmi egyenlőség mint cél és mint társadalmi érdek kerülhet az egyéni érdek elé, azonban az egyén alkotmányos jogai elé nem. A pozitív diszkriminációt nem lehet alaptörvény-ellenesnek minősíteni, ha van olyan társadalmi cél vagy alkotmányos jog, amely kizárólag úgy érvényesíthető, hogy a szűkebb értelemben vett egyenlőség a megvalósulás következtében nem foganatosítható. Tágabb értelemben a pozitív diszkrimináció korlátja az egyenlő méltóságra vonatkozó megkülönböztetés tilalma (az egyenlő méltóságú személyként való kezelés és feltétel nélküli betartása), valamint az Alaptörvényben pozitívan megfogalmazott alapjogok.[32]

Az államnak joga van a jogalkotás során figyelembe venni az emberek közötti tényleges különbségeket. Tekintve, hogy az Alaptörvény nem egy általános tilalmat fogalmaz meg (ez összeegyeztethetetlen lenne a jog rendeltetésével), így […] az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság általános személyiség jogával és a megkülönböztetésnek, illetve a korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes."[33]

Az emberi méltósághoz való jog abszolút jog, vagyis az élethez való joggal egy egységben alkalmazva oszthatatlan és korlátozhatatlan alapjog. A 23/1990. (X. 31.) AB határozat kimondja, hogy: „Az emberi élet és az emberi méltóság elválaszthatatlan egységet alkot és minden mást megelőző legnagyobb érték." A többi alapjogot az AB korlátozhatónak tekinti. A szükségességi-arányossági teszt az AB általános alapjogvédelmi tesztje. Az állam csak abban az esetben korlátozhat bármely alapjogot, ha az ok egy másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, ezenkívül, ha egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem valósulhat meg. Az alapjog korlátozásának két feltétele van: egyrészt a másik alapjog vagy szabadság, vagy egyéb alkotmányos érdek védelme, másrészt az arányosság követelményének való megfelelés, azaz az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. Az adott alapjog korlátozása során a törvényhozó köteles a kívánt cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Ha a korlátozás önkényesen történik, vagy a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan, akkor a jogkorlátozás alaptörvény-ellenesen történik.[34]

Az AB a szükségességi-arányossági teszt alkalmazása előtt az alapjog-korlátozás formai szempont szerinti ellenőrzését végzi, vagyis annak követelményét, hogy az alapvető jogokat és kötelességeket törvényi szinten szükséges szabályozni. Ha nem teljesült a törvényi szabályozási szint mint feltétel, akkor az alapjog korlátozása alaptörvény-elle-

32 9/1990. (IV. 25.) AB határozat
16/1991. (IV. 20.) AB határozat
33 35/1994. (VI. 24.) AB határozat
10/1998. (IV. 8.) AB határozat
34 30/1992. (V. 26.) AB határozat

nesnek minősül. Abban az esetben, ha a törvényi szabályozási szint mint előírás megvalósul, következik a tartalmi szempontú vizsgálat. A szükségességi-arányossági teszt tulajdonképpen a tartalmi szempontú felülvizsgálatot jelenti, egy módszertani szabályt, amely a következő részkérdések elemzéséből áll: az alapjog-korlátozásnak van-e legitim célja; az alapjog-korlátozás e legitim cél elérésére alkalmas-e, annak elérésére szüksége-e; az elérni kívánt legitim cél fontossága és a cél elérése érdekében okozott sérelem milyen arányban áll egymással, egyensúlyban van-e.[35]

A szükségességi-arányossági teszt mint az AB általános alapjogvédelmi tesztje mellett a gyakorlat kialakított két másik speciális tesztet is. A közérdekűségi tesztet a tulajdonhoz való jog korlátozásának megítélésére használja az AB. A jelen vizsgálat szempontjából azonban a másik speciális tesztet, az ésszerűségi tesztet szükséges mélyebben tanulmányozni. Az Ebktv. 7. § (2) bekezdése megfogalmazza, hogy melyik általános kimentési tesztet milyen esetben kell alkalmazni. Ha a hátrányt szenvedő fél alapvető joga a másik alapvető jog érvényesülése érdekében kerül korlátozásra, feltéve, hogy a korlátozás a cél elérésére alkalmas és azzal arányos, akkor a szükségességi-arányossági tesztet kell használni. Az ésszerűségi teszt igénybevételére abban az esetben kerül sor, ha a különbségtételnek tárgyilagos mérlegelésen alapuló ésszerű indoka van.

Az ésszerűségi teszt alkalmazására diszkriminációs ügy kapcsán kerülhet sor, ha az nem érint alapjogot. A teszt során az AB a norma által elérendő célt és az alkalmazott különbségtétel közötti viszonynak az ésszerűségét vizsgálja. Ha a szabályozásnak nincs felismerhető alkotmányos célja, akkor a megkülönböztetés önkényes. A vizsgálat továbbá kiterjed a csoportképzésre is, vagyis, hogy a legitim cél elérése szempontjából a szabályozási koncepció kialakításakor a jogalkotó megfelelően választotta-e ki a jogalanyoknak azt a csoportját, amelyre nézve a norma irányadó lesz. Az ésszerűségi teszt alkalmazása során az AB valamely csoportalakítási ismérv alapján határozza meg a jogalanyoknak azt a csoportját, amelyek helyzetét egymással összehasonlítja. Különbségtétel két esetben történhet: egyrészt ha a homogén csoportba tartozó egyéneket eltérően kezelnek, másrészt, ha két különböző homogén csoportba tartozókat a legfontosabb különbségek figyelmen kívül hagyásával azonos módon kezelnek. Az első esetben az AB azt vizsgálja, hogy a megkülönböztetés az elérendő cél szempontjából releváns-e. A második esetben az AB-nak azt szükséges bizonyítania, hogy a két homogén csoport vagy azok helyzete között olyan különbség áll fenn, amely eltérő bánásmódot indokol.[36]

## 2.4. Nemzetközi dokumentumok alkalmazása az alapvető jogok és kötelességek rendszerében

Az alapvető jogok és kötelességek rendszerében a nemzetközi szerződések, egyezmények, jegyzőkönyvek, kiegészítő jegyzőkönyvek mérföldkövet jelentenek. Az elmúlt

35 Sári J. – Somody B.: *Alapjogok: Alkotmánytan,* i. m. 50
36 Kovács Kriszta: *Erős elv, gyenge jogvédelem.* Fundamentum, 13. évf. 2009/4. 32–35.

közel hetven évben az alapjogokat érintő nemzetközi dokumentumok száma szinte megszámlálhatatlan mennyiségűre duzzadt. Többségük az Egyesült Nemzetek Szervezete keretében került elfogadásra, de számos regionális jellegű dokumentum is született, például az Amerikai Államok Szervezete vagy az Európai Unió által kiadott egyezmények, szerződések.

A nemzetközi dokumentumok törvényi szintű jogszabálynak számítanak. A belső jogban történő kihirdetésükkel válnak a nemzeti jogrendszerek részévé. A nemzeti jogforrási hierarchiát tekintve e dokumentumok a belső joggal szemben elsőbbséget élveznek, jogforrási értékük a törvényeknél magasabb, az alaptörvényi szintnél viszont alacsonyabb. Az AB kialakított gyakorlata során emelte a törvénnyel kihirdetett nemzetközi dokumentumokat a törvények fölé, ugyanis ha a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal azonos vagy alacsonyabb szintű jogszabállyal ütközik, az AB a nemzetközi szerződéssel ellentétes jogszabályt semmisíti meg. A kihirdetésen túl a nemzetközi dokumentumok úgy is a belső jog részévé válhatnak, hogy az AB vagy a rendes bíróságok hivatkoznak rájuk.[37]

A munka az Európai Unió által kialakított joggyakorlatra, valamint a kiadott és elfogadott egyezményekre, szerződésekre koncentrál.

Az európai szerződések az alapvető jogokat és kötelességeket hosszú ideig nem rögzítették írásban, csupán az 1950. november 4-én Rómában aláírt, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményre (a továbbiakban: európai egyezmény) hivatkoztak.

1977 áprilisában az Európai Parlament, az Európai Bizottság és az Európai Tanács az alapvető jogokat és kötelességeket illetően közös nyilatkozatot adott ki. A nyilatkozatot kiadó intézmények kijelentették, hogy az emberi jogoknak elsődleges fontosságot tulajdonítanak, és tevékenységük során azok tiszteletben tartására törekednek. Az emberi jogok jogforrásaiként a tagállamok alkotmányait és az európai egyezményt jelölték meg.[38]

Az 1986-ban elfogadott Egységes Európai Okmány preambuluma megfogalmazza, hogy az EU szervei és a tagállamok együttes kötelessége a demokrácia előmozdítása az alapvető jogok és kötelességek, különösen a szabadság, az egyenlőség és a társadalmi igazságosság tiszteletben tartása. A preambulum utal a tagállamok alkotmányaira, jogára, az európai egyezményre, illetve az Európai Szociális Kartára.

Az Európai Közösséget Európai Unióvá alakító, 1992-ben elfogadott Maastrichti Szerződés 6. cikke a közösségi jog általános elvei közé emelte az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartását úgy, ahogy azt az európai egyezmény biztosítja, illetve ahogy azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból erednek.

Az alapvető jogok és kötelességek szabályozásának területén lényeges változást az 1997-ben elfogadott, majd 1999-ben hatályba lépő Amszterdami Szerződés hozott. Az Amszterdami Szerződés 6. cikke megállapítja, hogy az EU a következő elvekre épülve

37 Sári J. – Somody B.: *Alapjogok: Alkotmánytan,* i. m. 41.
38 Halmai G. – Tóth G. A.: *Emberi jogok*, i. m. 179.

működik: szabadság, demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása, jogállamiság, és ezen alapelvek minden tagállamban azonosak. A 7. cikk alapján azonban, ha bármely tagállam valamely alapvető jogo(ka)t súlyosan és tartósan megsérti, akkor a tagállam tagsági jogainak gyakorlása felfüggeszthető. A felfüggesztésről az Európai Bizottság és a tagállamok egyharmadának javaslata mellet az Európai Tanács egyhangúan dönt.

A Nizzai Szerződés 1. cikke az Amszterdami Szerződés egyes cikkeihez fűz kiegészítéseket. Az Amszterdami Szerződés 7. cikkét a következőképpen egészítette ki: a tagállamok egyharmada indoklással ellátott javaslata, valamint az Európai Parlament vagy az Európai Bizottság javaslata alapján az Európai Tanács négyötödös többséggel, az Európai Parlament hozzájárulásával állapítja meg, hogy valamely alapvető jogok súlyosan és tartósan sérültek-e. Ha megállapította a jogsértést, akkor ajánlásokat fogalmazhat meg a tagállam számára. Mielőtt azonban az Európai Tanács kimondja a jogsértést, meghallgatja az érintett tagállamot, illetve független személyeket fogad a kérdés minél szélesebb körű tisztázása érdekében.

Az Európai Unióról szóló szerződést és az Európai Közösség létrehozásáról szóló szerződést módosító Lisszaboni Szerződés az alapvető jogok és kötelességeket érintően is bevezetett néhány változást. A Maastrichti Szerződés az emberi jogokat érintően egy új cikkel egészült ki, amely meghatározza, hogy az EU az emberi méltóság tiszteletben tartásán, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság és az emberi jogok, amely magában hordozza a kisebbségekhez tartozó személyek jogait is, mint értékek tiszteletben tartásán alapul. A felsorolt értékek minden tagállamban közösek. Az értékek figyelembevételével a tagállamok társadalmára a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, a nők és férfiak közötti egyenlőség jellemző. A korábbiakban részletezett Maastrichti Szerződés 6. cikke is jelentős mértékben módosult. A 6. cikk rendelkezései alapján az EU elismeri az Alapjogi Chartájában foglalt jogokat, szabadságokat és elveket, és kimondja, hogy az Alapjogi Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések. Továbbá megfogalmazza, hogy az EU csatlakozik az európai egyezményhez, azonban a csatlakozás nem érinti az EU-nak a Szerződésekben foglalt hatásköreit. Tekintve, hogy a középpontban most az alapvető jogok és kötelességek vizsgálata áll, előtérbe helyezve a nemek közötti egyenlőséget, az Európai Unió Alapjogi Chartájának elemzése lényegi részét képezi a vizsgálatnak.

Az Alapjogi Chartát az Európai Tanács, az Európai Parlament és az Európai Bizottság hirdette ki Nizzában 2000 decemberében. 2009 decemberében a Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével a szerződésekkel azonos kötelező joghatás kiváltására lett alkalmas, azonban nem képezi a Lisszaboni Szerződés részét, hanem mint nyilatkozat a függelékhez tartozó elem. A dokumentum kidolgozásában európai intézmények, nemzeti parlamentek képviselői, jogászok, egyetemi szakemberek és a civil társadalom képviselői együttesen vettek részt. Létrehozására azért volt szükség, mert az EU területén élő egyének polgári, politikai, gazdasági, szociális jogai egységes szövegben 2000 decemberéig nem jelentek meg. Az Alapjogi Charta szövege kiegészíti az európai egyezmény rendelkezéseit. Tartalmát tekintve az Alapjogi Charta magában foglalja az európai egyezménybe foglalt, az EU tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból

következő általános elveket, az uniós polgárokra vonatkozó alapvető jogokat, valamint az Európai Szociális Chartában és a munkavállalók alapvető szociális jogairól szóló közösségi chartában megfogalmazott gazdasági és szociális jogokat, az Európai Unió Bíróságának és az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogából következő elveket. [39]

Az Alapjogi Charta alkalmazási köre kiterjed a szubszidiaritás elvének szem előtt tartásával az EU intézményeire, szerveire, hivatalaira, valamint a tagállamokra is, de csak abban az esetben, ha azok uniós jogot hajtanak végre.[40]

Az Alapjogi Chartában elismert alapvető jogok és szabadságok korlátozására az arányosság elvének figyelembevételével csak abban az esetben és olyan mértékben kerülhet sor, ha és amikor különösen indokolt, és célja egyértelműen az EU által elismert célkitűzések megvalósítása vagy mások jogainak és szabadságainak védelme.[41]

A nemek közötti egyenlőség tekintetében, az Alapjogi Charta 23. cikke, A nők és férfiak közötti egyenlőség tartalmazza a megfelelő rendelkezéseket. A 23. cikk értelmében az egyenlőséget az élet minden területére kiterjedően kell értelmezni, különösen a foglalkoztatás, a munkavégzés és a díjazás területén. Azonban az egyenlőség elve nem korlátozza, hogy ha valamelyik nem alulreprezentált, akkor számára különleges előnyöket tartalmazó rendelkezéseket tartsanak fenn vagy hozzanak létre.

39 Alapjogi Charta, http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/combating_discrimination/l33501_hu.htm, letöltve: 2014. 04. 12.

40 Az Európai Uniós Alapjogi Chartája, 51. cikk (1)

41 Az Európai Uniós Alapjogi Chartája, 52. cikk (1)

# 3. A diszkrimináció egyes területei: a pozitív diszkrimináció és a nemek közötti diszkrimináció

Az alapvető jogok rendszere című I. fejezetben megállapításra került, hogy az alapvető jogok és kötelességek katalógusát két alapelv szövi át: a tolerancia és a diszkrimináció tilalma. A diszkrimináció jelenségét tárgyaló következő fejezet elsősorban a pozitív diszkrimináció és a nemek közötti diszkrimináció jelenségére koncentrál. A szórakozóhelyek diszkriminatív beléptetési gyakorlata során a szórakozóhelyek tulajdonosai/üzemeltetői az esetek túlnyomó többségében a pozitív diszkriminációra mint kimentési alapra hivatkoztak. Az Ebktv. nem ismeri a pozitív megkülönböztetés fogalmát. Az Ebktv. által szabályozott előnyben részesítés nem azonos a pozitív diszkrimináció definíciójával, ugyanis az előnyben részesítés szigorúbb feltételekhez kötött. Tekintve, hogy a vizsgálat a szórakozóhelyek férfiak szempontjából történő diszkriminatív beléptetési gyakorlatot állítja középpontba, így a nemek közötti megkülönböztetés egyes nemzetközi fogalommagyarázatait is szükséges górcső alá venni. A nemzetközi kitekintés elsősorban az ENSZ, az Európa Tanács és az EU dokumentumaira alapoz.

## 3.1. A diszkrimináció fogalma, típusai

A pozitív diszkrimináció és a nemek közötti diszkrimináció vizsgálatát megelőzően szükséges a diszkriminációt mint fogalmat általánosságban meghatározni, kitérve annak különböző megnyilvánulási formáira.

A diszkrimináció fogalmának három eleme egyrészt a megközelítés negatív hatása az érintett személyre, másrészt ez a negatív hatás a különbségtételből ered, harmadrészt a különbségtétel ésszerűtlen, nem indokolható. Egy diszkriminatív eset meghatározásánál a két legfontosabb kérdés, amelyből tulajdonképpen a megállapítás nehézségei fakadnak, hogy milyen a helyzetek összehasonlíthatósága, a joggyakorlat szabályszerűségéből fakadóan ugyanis a hasonló helyzetek hasonló módon vannak szabályozva, valamint mivel magyarázhatók a különbségtétel okai.[42]

A diszkrimináció alapja tehát az előítéletes meggyőződés, hogy bizonyos jellemzők miatt, mint faj, nem, szín stb. az esetek túlnyomó részében csak az adott csoporthoz tartozás ténye is elegendő az érintett személyeknek a diszkriminatív magatartást kiváltó tulajdonságainak következtetésére.[43]

A diszkriminációnak különböző megnyilvánulási formái léteznek:[44]

42 Kardos Gábor: *Alkalmi tűnődés fontos dolgokról.* Fundamentum, 2. évf. 1998/1-2. 106.

43 Balogh Lídia [et al.]: *Antidiszkriminációs és esélyegyenlőséi alapismeretek.* L'Harmattan, Budapest, 2010. 16.

44 Kovács Kriszta: *A hátrányos megkülönböztetés tilalma.* In: Halmai Gábor–Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Osiris Kiadó, Budapest, 2008. 370–371.

1. *K*özvetlen diszkrimináció: ha valamely személlyel vagy csoporttal bizonyos védett tulajdonsága[45] miatt, mint pl. faji hovatartozása, neme, szexuális irányultsága, vallása stb. kedvezőtlenebbül bánnak, mint a hasonló helyzetben lévő más személyekkel és csoportokkal.

A szórakozóhelyek hátrányos megkülönböztetést megvalósító beléptetési gyakorlata a közvetlen diszkrimináció esetét meríti ki, ugyanis ebben az esetben azzal, hogy a férfiaknak kell, a nőknek viszont nem belépődíjat fizetni, a férfiak a nemük miatt kedvezőtlenebb bánásmódban részesülnek, mint a hasonló helyzetben lévő nők, például életkor, jövedelmi viszonyok, társadalmi státusz.

- *K*özvetett diszkrimináció: ha egy egyébként semleges jogszabály vagy intézkedés végrehajtása során kiderül, hogy egy jól azonosítható, védett tulajdonsággal rendelkező csoporthoz tartozó személyek számára hátrány(ok)hoz vezet. Például, ha a munkáltató egy bizonyos poszt betöltésére meghatároz egy testmagasságot, amivel a női jelentkezők jelentős részét kizárja a jelentkezésből, ezzel hátrányos helyzetbe hozza őket.
- *Viktimizáció:*[46] gyötrelemokozás. Ha az eljárást megindító, a megkülönböztetés miatt fellépő személyt e cselekvése miatt hátrány éri. Viktimizáció esete áll fenn, ha például egy vendéglátóipari egység tulajdonosa az alkalmazott felszolgálónak megtiltja, hogy kiszolgálja a nőket, így a felszolgáló panasszal él az ügyben illetékes hatóságnál, és ezért a tulajdonos elbocsátja. Az információt szolgáltató személy ebben az esetben ugyan nem az érintett, nem a diszkriminált személy, de cselekvése miatt mégis hátrány érte.
- A diszkrimináció specifikus fajtája a többes diszkrimináció, amely abban az esetben áll fenn, amikor az adott személyt vagy csoportot több tulajdonságával összefüggésben ér hátrányos megkülönböztetés, amely halmozottan hátrányos helyzetet keletkeztet. Ha tehát egy roma férfi megy el szórakozni, akkor két védett tulajdonsága, nevezetesen nem és faj alapján történő diszkrimináció esete egy időben is fennállhat.[47]

45 Védett tulajdonság: azon meghatározott jogok és szabadságok, amelynek élvezetét megkülönböztetés nélkül kell biztosítani. Védett tulajdonságnak minősül a nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet. Emberi Jogok Európai Egyezménye, 14. Cikk, Megkülönböztetés tilalma

46 Tartalmát tekintve azonban a viktimizáció megfelel az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003 évi CXXV. törvény 10. § (3) bekezdésében foglalt megtorlás fogalmának.

47 Balogh L.: *Antidiszkriminációs és esélyegyenlőségi alapismeretek*, i. m. 24.

## 3.2. A pozitív diszkrimináció

A társadalom minden egyes individuuma eltérő életesélyekkel rendelkezik, amelyeket elsősorban a szociológiai tényezők és a védett tulajdonságok befolyásolják. Azon egyénekkel szemben, akik nem felelnek meg a normaszerű emberi lény szerepének, a társadalom korlátokat állít fel.[48]

Az esélyegyenlőségi intézkedések egy formája a pozitív diszkrimináció vagy pozitív megkülönböztetés. Olyan, a társadalmi egyenlőtlenségek redukálása érdekében végrehajtott intézményes beavatkozások, amelyek kedvezményezettei valamely, korábban hátrányosan megkülönböztetett csoport tagjai. A fogalom tágan történő értelmezése alapján minden olyan törvény, szabályozás, adminisztratív intézkedés, bírósági határozat, a különféle állami beavatkozások és magáncselekedetek, amelyek bizonyos védett tulajdonság(ok)kal rendelkező csoportoknak meghatározott kedvezményeket biztosítanak mind az állami, mind a magánszférában az egyenlőség megteremtése céljából. A pozitív megkülönböztetés precedensei elsősorban a faj vagy nemzetiség, nem, fogyatékosság és egészségi állapot alapján jelentek meg a joggyakorlatban.[49]

A pozitív megkülönböztetés nem más, mint a férfiak és a nők közötti tényleges egyenlőség elérésének meggyorsítása. Legfőbb oka a szélsőségek kiegyenlítése, a társadalmi esélyek kiegyenlítése, a hátrányok kompenzálása, a társadalom tagjai, csoportjai között fellépő konfliktusok megakadályozása, társadalmi harmónia megteremtése. Időbeliségét tekintve ezen intézkedések átmeneti jellegűek, ugyanis csak addig vannak érvényben, ameddig a kitűzött célok meg nem valósulnak. Azonban egyes hátrányok soha nem tűnnek el.[50] A pozitív megkülönböztetést elősegítő intézkedések mind a magánszférában, mind a közszférában megvalósulhatnak, és lehetnek önként vállaltak, valamint kötelező jellegűek egyaránt.

Az ember mint a társadalom tagja hivatása, kereseti viszonyai stb. ténylegesen különbözik más emberektől. Az állam joga és egyben kötelezettsége is, hogy a jogszabályok megalkotása során figyelembe vegye az emberek közötti tényleges különbségeket.

A pozitív diszkrimináció egyes vetületei mind az Alaptörvényben, mind Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvényben megjelennek.

Az Ebktv. a pozitív diszkrimináció fogalma helyett az előnyben részesítés fogalmát alkalmazza, és meghatározza, hogy mely formái nem ütköznek jogszabályba. Feltételként állapítja meg, hogy a rendelkezés nem sérthet alapvető jogot, nem biztosíthat feltétlen előnyt, és nem zárhatja ki az egyéni szempontok figyelembevételét.[51]

48 Tausz Katalin: *Egyenlőtlenségek és különleges bánásmód.* Fundamentum., 2. évf. 1998/1-2. 98.
49 I. m. 99.
50 A nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról 1979. december 18-án New Yorkban elfogadott egyezmény, 4. cikk
51 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról, 11. § (2)

Az Alaptörvény XV. Cikk (3) bekezdése deklarálja a nők és a férfiak egyenjogúságát. Szintén a XV. Cikk (5) bekezdése azonban a következőképpen rendelkezik: „Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket." Az Alaptörvény ezáltal felhatalmazást ad a nők védelme érdekében pozitív diszkriminációt megvalósító szabályok kialakítására. Az Alaptörvény tehát nem bármifajta különbségtételt tilt, hanem csupán az emberi méltósághoz való jogot sértő megkülönböztetéseket.[52]

## 3.3. A nemek közötti diszkrimináció

A nemek közötti egyenjogúság kérdése mindig is alappillérét képezte, sőt mind a mai napig alappillérét jelenti az emberi jogi diskurzusoknak. Az ENSZ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 3. cikke biztosítja a nők egyenjogúságát a polgári és politikai jogok tekintetében, míg a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának szintén 3. cikke a gazdasági, szociális és kulturális jogok gyakorlása terén. Specifikusan a nők és a férfiak egyenjogúságának kérdéseire az ENSZ Közgyűlése által 1979. december 18-án elfogadott a „nőkkel szemben alkalmazott hátrányos megkülönböztetés minden formájának kiküszöböléséről szóló Egyezmény" (a továbbiakban: CEDAW Egyezmény) helyezte a hangsúlyt.

A hazánkat érintő regionális emberi jogi egyezmények közül kiemelendő az Európa Tanács által 1950. november 4-én elfogadott az emberi jogok és szabadságok védelméről szóló Egyezmény, az Egyezményhez kapcsolódó kiegészítő jegyzőkönyvek, valamint az Európai Szociális Charta, amely speciálisan a szociális jogokban való részesülés esetében fogalmazza meg, hogy nemre való tekintet nélkül kell azokat biztosítani.[53] Az európai egyezmény 14. cikke általánosságban határozza meg a megkülönböztetés tilalmát, amely magában foglalja a nem alapján történő diszkrimináció kizárását is meghatározott jogok és szabadságok tekintetében is.

A CEDAW Egyezmény 1. cikke azonban specifikusan „a nőkkel szemben alkalmazott hátrányos megkülönböztetés (diszkrimináció)" fogalmát írja le: „a nemi hovatartozás miatti minden olyan megkülönböztetést, kizárást vagy korlátozást jelent, amelynek az a hatása vagy célja, hogy csorbítsa vagy megsemmisítse a politikai, gazdasági, társadalmi, kulturális, polgári vagy bármely más területen fennálló emberi jogoknak és alapvető szabadságjogoknak elismerését és megvalósítását a férfiak és a nők közötti egyenlőség alapján, nők által való gyakorlatát, függetlenül családi állapotuktól."

A nők és a férfiak közötti egyenlőség az EU alapjogot érvényesítő elvei közül az egyik hangsúlyos érték. A férfiak és nők közötti esélyegyenlőség és az egyenlő bánásmód megteremtése, továbbá a nemi alapon történő hátrányos megkülönböztetés minden formájának kiküszöbölése az EU nemek közötti egyenlőség területén meghatározott célkitűzései közül kiemelkedő jelentőségű. Az EU ezért nem csupán az egyenlőség ál-

52 61/1992. (XI. 20.) AB határozat
53 Európai Szociális Charta, Preambulum

talános érvényesítését alkalmazza, hanem a hatékony jogvédelem folytán nem szorítja háttérbe az egyedi intézkedéseket sem.

Az Ebktv. 65. §-a felsorolja azokat az EU-s irányelveket, amelyeket a jogalkotónak a törvény megalkotása során figyelembe kellett vennie. A 65. § hat irányelvet nevez meg, amely a nőkkel és férfiakkal való egyenlő bánásmód elvének egyes területeken történő megvalósítását irányozza elő:

1. A Tanács 76/207/EGK irányelve a nőkkel és a férfiakkal való egyenlő bánásmód elvének a munkavállalás, a szakképzés és az előmenetel lehetőségei, valamint a munkafeltételek terén történő végrehajtásáról és az azt módosító 2002/73/EK irányelv,
2. A Tanács 79/7/EGK irányelve a férfiakkal és a nőkkel való egyenlő bánásmód elvének a szociális biztonság területén történő fokozatos megvalósításáról,
3. A Tanács 86/378/EGK irányelve a férfiakkal és a nőkkel való egyenlő bánásmód elvének a foglalkoztatási szociális biztonsági rendszerekben történő megvalósításáról,
4. A Tanács 86/613/EGK irányelve valamely tevékenységet, beleértve a mezőgazdaságot, önálló vállalkozást folytató férfiakkal és nőkkel való egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról, valamint az önálló vállalkozó nők terhességi és anyasági védelméről,
5. A Tanács 2004/113/EK irányelve a nők és férfiak közötti egyenlő bánásmód elvének az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés, valamint azok értékesítése, illetve nyújtása tekintetében történő végrehajtásáról,
6. A férfiak és nők közötti esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód elvének a foglalkoztatás és munkavégzés területén történő megvalósításáról szóló, 2006. július 5-i 2006/54/EK tanácsi irányelv.

A hat irányelv közül a Tanács 76/207/EGK irányelve a nőkkel és a férfiakkal való egyenlő bánásmód elvének a munkavállalás, a szakképzés és az előmenetel lehetőségei, valamint a munkafeltételek terén történő végrehajtásáról és az azt módosító 2002/73/EK irányelv, valamint a Tanács 2004/113/EK irányelve a nők és férfiak közötti egyenlő bánásmód elvének az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés, valamint azok értékesítése, illetve nyújtása tekintetében történő végrehajtásáról kerül bemutatásra.

Az EU nemek közötti egyenlőség megvalósítását célzó intézkedései elsőként a foglalkoztatás és munkavégzés területén kerültek foganatosításra. Az egyenlő munkáért egyenlő bér elve hosszú évekig sarkalatos pontját jelentette a férfiak és nők közötti egyenlőség megteremtésének, amelynek kialakított gyakorlata megfelelő alapot szolgáltatott a további területeken történő egyenlőségi törekvéseknek.

A 76/207/EGK irányelv elsődleges célja olyan intézkedések foganatosítása, amelyek középpontjában a munkavállalás, a szakképzés, az előmenetel, valamint a díjazást is magában foglaló munkafeltételek terén történő, férfiak és nők közötti egyenlőség megvalósítása áll. Azonban az irányelv meghatároz olyan általános fogalmakat is, amelyek a későbbi, nők és férfiak közötti egyenlőség megvalósítását célzó irányelvek kiinduló-

pontjaként szolgálnak. A 2. cikk rögzíti az egyenlő bánásmód elvét, amely alapján a nemi megkülönböztetés semmilyen formája nem alkalmazható sem közvetlenül, sem közvetetten, különös tekintettel a családi állapotra és a családi jogállásra történő hivatkozással. A 3. cikk az egyenlő bánásmód elvének alkalmazási feltételeit szabja meg, vagyis, hogy nemi alapon semmiféle megkülönböztetés nem állhat fenn a munkakörök, az állások betöltésének a kiválasztást is magában foglaló feltételeiben, függetlenül a tevékenység területétől vagy a gazdasági ágazattól, illetve a foglalkoztatási hierarchia szintjétől. Az irányelv további cikkei az egyenlő bánásmód elvének alkalmazása érdekében szükséges intézkedéseket tartalmazzák. Lényeges kiemelni továbbá az irányelv 6. cikkét, amely a nemzeti jogérvényesítés eszközeiként az illetékes hatóságnál történi jogorvoslati lehetőségeket és a bírói úton történő jogérvényesítést nevezi meg.

Az Európai Parlament és a Tanács 2002/73/EK irányelve a férfiak és nők közötti egyenlő bánásmód elvének a munkavállalás, a szakképzés, az előmenetel és a munkakörülmények terén történő végrehajtásáról szóló 76/207/EGK tanácsi irányelv módosításáról (a továbbiakban: Nemi Egyenlőségi Irányelv) jelentette az igazi mérföldkövet az EU nemek közötti egyenlőséget kitűző szabályai tekintetében. A Nemi Egyenlőségi Irányelv tiszteletben tartja az alapvető jogokat, és betartja az Európai Unió Alapjogi Chartája által elismert elveket.54 A férfiak és nők közötti tényleges egyenlőség megteremtése érdekében, az irányelv lehetőséget teremt arra, hogy a tagállamok fenntartsanak vagy elfogadjanak bizonyos előnyöket nyújtó intézkedéseket, amelyek célja az alulreprezentált nem számára a szakmai tevékenység folytatásának megkönnyítése, a szakmai előmenetelükben őket érő hátrányokat megakadályozása, valamint kiegyenlítése.[55]

A Tanács 76/207/EGK irányelve még nem tartalmazta a közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetés fogalmát. A Faji Egyenlőségi Irányelv és a Foglalkoztatási Keretirányelv határozták meg először a diszkrimináció egyes megnyilvánulási formáit. A 76/207/EGK tanácsi irányelv 2. cikke által megadott egyenlő bánásmód elve kiegészült ezzel a két kulcskifejezéssel. A Nemi Egyenlőségi Irányelv rögzíti a diszkrimináció további két megnyilvánulási formáját, a zaklatást és a szexuális zaklatást, amelyek szintén hátrányos megkülönböztetésnek minősülnek. Az egyenlő bánásmód elvének alkalmazási köre is kiszélesedett, ugyanis már nemcsak a köz-, hanem a magánszektor szereplőire, ideértve a közigazgatási intézményeket is kiterjesztette a jogalkotó az egyenlő bánásmód elvét. A 76/207/EGK tanácsi irányelv 6. cikkében rögzített nemzeti jogérvényesítés keretében a Nemi Egyenlőségi Irányelvvel történő módosítást követően továbbra is, ha valamely személyt az egyenlő bánásmód elvének be nem tartása miatt ért sérelem, akkor igényeit bírói és a közigazgatási úton érvényesítheti. Változás azonban, hogy a sértett igényeit akkor is érvényesítheti, ha a viszony, amelynek kapcsán a megkülönböztetés érte, már megszűnt.

54 Nemi Egyenlőségi Irányelv, (3)
55 Nemi Egyenlőségi Irányelv, (14)

A tárgykörünk szempontjából A Tanács 2004/113/EK irányelve a nők és férfiak közötti egyenlő bánásmód elvének az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés, valamint azok értékesítése, illetve nyújtása tekintetében történő végrehajtásáról szolgál hivatkozási alapként. Az irányelv az Európai Bizottság azon szándékát tükrözi, mely szerint szükséges a munkaerőpiacon kívüli nemi hovatartozáson alapuló megkülönböztetés tilalmát is szabályozási keretek közé szorítani. Az irányelv jogalapját az Európai Közösséget létrehozó szerződés 13. cikke jelenti, amely kimondja, hogy a Tanács egyhangúan, a Bizottság javaslatára és az Európai Parlamenttel történő egyeztetést követően eljárva meghozhatja a szükséges intézkedéseket a hátrányos megkülönböztetés, különös tekintettel a nemi hovatartozáson alapuló hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem érdekében.[56] Az irányelv alkalmazási köre kiterjed minden személyre, aki olyan árukat vagy szolgáltatást nyújt, amelyek a nyilvánosság számára hozzáférhetőek, függetlenül attól, hogy az érintett személy a köz- vagy a magánszférába tartozik, beleértve a köztestületeket, és amelyek a magán- és családi élet szféráin kívül elérhetők, valamint az ehhez kapcsolódó ügyleteket.[57] Az irányelv 4. cikke alapján a nők és férfiak közötti egyenlő bánásmód elve jelenti egyrészt azt, hogy nincs nemi hovatartozáson alapuló közvetlen megkülönböztetés (beleértve a nők terhesség és anyaság miatti kevésbé kedvező bánásmódban történő részesítést), másrészt nincs nemi hovatartozáson alapuló közvetett megkülönböztetés sem. Azonban az egyenlő bánásmód elve az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés tekintetében nem jelenti azt, hogy a létesítményeket a nők és férfiak számára mindig megosztva kellene biztosítani, annyiban, amennyiben azok nyújtása valamelyik nem számára kedvezőbb.[58] A pozitív intézkedésekre az irányelv 6. cikke alapján akkor kerülhet sor, ha faji vagy etnikai származásból fakadó hátrányok kiküszöbölését és ellensúlyozását szolgálja.

56 A nők és férfiak közötti egyenlő bánásmód elve a munkaerőpiacon kívül http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/equality_between_men_and_women/c10935_hu.htm, letöltve: 2014. 04. 21.

57 A Tanács 2004/113/EK irányelve a nők és férfiak közötti egyenlő bánásmód elvének az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés, valamint azok értékesítése, illetve nyújtása tekintetében történő végrehajtásáról, 3. cikk (1)

58 A Tanács 2004/113/EK irányelve a nők és férfiak közötti egyenlő bánásmód elvének az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés, valamint azok értékesítése, illetve nyújtása tekintetében történő végrehajtásáról, (17)

# 4. A szórakozóhelyek diszkriminatív beléptetési gyakorlata – Jogesetek az Egyenlő Bánásmód Hatóság döntvénytárából

A munka központi eleme a nemek közötti egyenjogúság kérdése a szórakozóhelyek beléptetési gyakorlatában. A 2013. május 25-én az EBH-hoz beérkezett, a közvéleményt is jelentős mértékben befolyásoló és megosztó panasz a jövőben akár precedensként is szolgálhat a hasonló indokkal benyújtott kérelmek esetében.

## 4.1. A panasz tárgya

2013. június 13-án a szórakozóhelyek diszkriminatív beléptetési gyakorlatával kapcsolatban a következő panasz érkezett az EBH-hoz. A kérelmező 2013. május 25-én hölgy hallgatótársaival szórakozni indult Budapest egyik közkedvelt szórakozóhelyére. Azonban a szórakozóhelyre férfiként 1000 Ft értékű levásárolható belépőjegy ellenében léphetett volna csak be, míg nőknek a belépés ingyenes volt. A panaszos a szórakozóhely beléptetési gyakorlatát diszkriminatívnak ítélte meg, és véleménye szerint a beléptetés e formáját nem lehet a jogszabályok által megfogalmazott előnyben részesítés esetének nevezni.[59]

## 4.2. A panasz benyújtása az alapvető jogok biztosához

A kérelmező a panaszát elsőként az alapvető jogok biztosához (a továbbiakban: Biztos) nyújtotta be. Azonban a hazai joggyakorlatot figyelembe véve, a beadványt tevő személy akkor fordulhat a Biztoshoz, ha valamely hatóság vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogával/jogaival kapcsolatos visszásságot valósít meg. A beadvány benyújtásának feltétele, hogy a beadványt tevő személy a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket – a közigazgatási határozat bírói felülvizsgálatát kivéve – kimerítette, vagy a jogorvoslat mint lehetőség számára nem áll fenn.[60]

Azonban a szórakozóhelyek, pontosabban a szórakozóhelyek üzemeltetői nem számítanak sem hatóságnak, sem közszolgáltatást nyújtó szervnek. Ezt figyelembe véve a Biztos az eljárás lefolytatására nem jogosult. A 2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról 20. § (1) bekezdése kimondja, hogy ha a beadvány nem a Biztos hatáskörébe tartozik, abban az esetben átteszi az arra hatáskörrel rendelkező szervhez. A szórakozóhelyek beléptetési gyakorlatát illetően a hatáskörrel rendelkező szerv az EBH,

59 EBH/545/13/2013., http://www.egyenlobanasmod.hu/data/545-2013.pdf, letöltve: 2014. 03. 21.
60 2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról, 18. § (1)–(4)

ugyanis a magánszféra bizonyos viszonyaiban vizsgálatot folytathat. A magánszféra bizonyos viszonyai, a szórakozóhelyek alapjogot sértő beléptetési gyakorlatát illetően kimeríti az Ebktv. 5. § b) pontját, amely meghatározza, hogy az egyenlő bánásmód követelményét köteles megtartani az, aki ügyfélforgalom számára nyitva álló helyiségeiben szolgáltatást nyújt vagy árut forgalmaz.

A Biztos döntésében megállapította, hogy tekintve, hogy ez a szórakoztatóipari szolgáltatás sem hatósági, sem közszolgáltatási tevékenységnek nem minősül, nem tartozik a hatáskörébe. Ugyanakkor a Biztos véleménye szerint a szórakozóhely beléptetési gyakorlata nem sért alkotmányos alapjogot (a pozitív diszkrimináció eszközére hivatkozik), így a beadvány áttételéről nem intézkedik.[61]

## 4.3. A panasz benyújtása az EBH-hoz

A Biztos elutasító döntése következtében a kérelmező közvetlenül az EBH-hoz nyújtotta be panaszát. Az EBH törvényben rögzített kötelezettsége, hogy a benyújtott kérelem alapján hivatalból vizsgálatot folytasson le, megállapítsa, hogy sérült-e az egyenlő bánásmód követelménye, és a vizsgálat alapján határozatot hozzon.[62]

A kérelemből azonban az EBH nem tudta megállapítani a bepanaszolt szórakozóhely üzemeltetőjét, ezért megkereste a szórakozóhely címe szerinti helyi önkormányzat jegyzőjét. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 26. § (1) c) pontja alapján belföldi jogsegély kérhető, ha az ügy elbírálásához olyan adat vagy irat szükséges, amellyel más hatóság, egyéb állami, önkormányzati szerv vagy – ha törvény meghatározott ügyfajtában lehetővé teszi – egyéb szerv vagy személy rendelkezik. A kereskedő[63] a kereskedelmi hatóságnak köteles a kereskedelmi tevékenységét, valamint a kormányrendeletben meghatározott adatokat bejelenteni. A bejelentésről a jegyző a kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 210/2009. (IX. 29.) Kormányrendelet 2. mellékletének A) pontjában meghatározott adattartalommal nyilvántartást vezet. A nyilvántartott adatok között szerepel többek között a kereskedő neve.

Az EBH a szórakozóhely üzemeltetőjét eljárás alá vonta, és nyilatkozattételre szólította fel.

61 AJB-3893/2012, közzétéve az Index.hu portálon a következő link alatt: http://index.hu/assets/documents/belfold/3893.jpg, letöltve: 2014. 03. 20.

62 2003 évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról 14. § (1) a)

63 A kereskedő az a személy, aki a kereskedelmi tevékenységet folytatja. Kereskedelmi tevékenységnek minősül a kis-, illetve nagykereskedelmi tevékenység, valamint kereskedelmi ügynöki tevékenység. A kiskereskedelmi tevékenység magában foglalja az üzletszerű gazdasági tevékenység keretében termékek forgalmazása, vagyoni értékű jog értékesítése és az ezzel közvetlenül összefüggő szolgáltatások nyújtását a végső felhasználó részére, ideértve a vendéglátást is. A kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény 2. §

## 4.4. A szórakozóhely nyilatkozata

A szórakozóhely a követező okokra hivatkozott:[64]

1. A szórakozóhely elmondása szerint a hölgyvendégek rendszeresen panasszal éltek, hogy a férfi vendégek a fizikai erejüket felhasználva jutottak előrébb a bejáratnál kialakult sorban. Mintegy pozitív intézkedésként ezért a hölgyvendégeket alkati sajátosságaikra tekintettel (kisebb fizikai erő) kiemelték a beléptetésnél kialakuló sorból.
2. A hölgyek részére nyújtott kedvezmény, nevezetesen, hogy őket italkupon megvásárlása nélkül engedik be, Európában és az USA-ban is elfogadott üzletpolitika.
3. Továbbá a Biztos által kiadott AJB-3893/2012 számú tájékoztatásra is hivatkozott, mely szerint a panaszban foglaltak a hátrányos megkülönböztetést nem valósították meg.

## 4.5. A kérelmező válasza az eljárás alá vont nyilatkozatára

A kérelmező a szórakozóhely indokaira válaszként megfogalmazta, hogy a kérelemben megjelölt napon beléptetésnél a nők és a férfiak egy sorban álltak, csak a kapuban történt elkülönítés. Továbbá vitatta, hogy a férfiaknak már ne lenne érdekük a tolakodás, valamint, hogy a belépődíj elengedésével a probléma kiküszöbölhetővé válna.[65]

## 4.6. Az EBH döntése

Az EBH az alábbiak alapján a kérelmet alaposnak találta:

| | Indokok | Szórakozóhely indoka | EBH válasza | Jogszabályi hivatkozás |
|---|---|---|---|---|
| 1. | italkuponos rendszer bevezetése | hosszabb várakozás, nagyobb tolakodás | a beléptetési kapacitást nem igazította, így maga idézte elő a helyzetet (pl. több helyen létesít belépési lehetőséget) | |

64 EBH/545/13/2013., http://www.egyenlobanasmod.hu/data/545-2013.pdf, letöltve: 2014. 03. 21.
65 EBH/545/13/2013., http://www.egyenlobanasmod.hu/data/545-2013.pdf, letöltve: 2014. 03. 21.

| | Indokok | Szórakozóhely indoka | EBH válasza | Jogszabályi hivatkozás |
|---|---|---|---|---|
| 2. | italkupon (belépőjegy) vásárlása csak férfiaknak | Európában, USA-ban elfogadott üzletpolitika[66] | egy diszkriminatív gyakorlatot nem tesz az egyenlő bánásmód törvényi követelményével összeegyeztethetővé csupán az, hogy sokan alkalmazzák | 2004/113/EK irányelv |
| | | | kuponvásárlási feltétel hátrány (pl. fogyasztás nélküli távozás) | Ebktv. 8. § a)<br>Ebktv. 30. § (1) |
| | | várakozási idő lerövidül, torlódás csökken | nem igazolja a gyakorlat a rendszer szükségességét (elegendő lett volna pl. egy külön sor) | |
| 3. | nők bejutásának meggyorsítása | férfiak tolakodó viselkedése | a szórakozóhelyet jövőben látogatni kívánó férfiak feltételezett viselkedése alapján hátrányos | |
| | | | nem támasztja alá mindennapi tapasztalat | |
| | | | nem életszerű, hogy ez az agresszív viselkedés csak a nőket sértené | |
| 4. | nők ingyenes beléptetése | megszűnt a férfiak érdeke abban, hogy tolakodjanak | nem küszöböli ki a mielőbbi bejutás igényét | Ebktv. 5. § b) |
| | | | nem tekinthető ésszerű célnak | Ebktv. 7. § |
| 5. | pozitív intézkedés (eltérő alkati sajátosságok miatt) | | Ebktv. a pozitív intézkedés fogalmát nem ismeri | Alaptörvény XV. cikk<br>Ebktv. 11. § |
| | | | Ebktv. szerint nem minősíthető előnyben részesítésnek | |

*1. táblázat: Az EBH döntése[67] (saját szerkesztés)*

66 2004-ben az ír esélyegyenlőségi hatósághoz szinte ezzel megegyező tárgyú panasz érkezett. A kérelmező a szórakozóhely férfiakat diszkrimináló beléptetési rendelkezése miatt nyújtotta be panaszát, melynek alapja, hogy a férfiaknak szükséges volt belépőjegyet fizetni, míg a hölgyek ingyen vehették igénybe a szolgáltatást. A hatóság a kérelmező panaszát alaposnak találta. Döntése alapján a szórakozóhely valóban diszkriminatívan járt el, és kötelezte a szórakozóhelyet, hogy a kérelmező részére fizesse ki a panasz napján érvényben lévő belépődíj kétszeresét, valamint a kérelmező szabad belátása alapján 7 alkalommal ingyenesen léphessen be a szórakozóhelyre. DEC-S2004-001,http://www.equalitytribunal.ie/en/Cases/2004/January/DEC-S2004-001-Full-Case-Report.html, letöltve: 2014. 03.25.

67 EBH/545/13/2013., http://www.egyenlobanasmod.hu/data/545-2013.pdf, letöltve: 2014. 03. 21.

Az EBH megállapította, hogy a szórakozóhely megsértette az egyenlő bánásmód követelményét, és megtiltotta a jogsértés jövőbeni tanúsítását. Azonban a szórakozóhely továbbra is szabadon dönt arról, hogy italkupon formájában szed-e belépőjegyet. A beléptetési gyakorlatnak mind a férfiak, mind a nők tekintetében egységesnek kell lennie. Az EBH határozata ellen közigazgatási eljárás keretében fellebbezésnek helye nincs. A határozat felülvizsgálatát a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz benyújtott keresettel lehet kérni.[68]

Az EBH döntését, valamint az ügy lefolyását mind az elektronikus, mind a nyomtatott sajtó részéről rendkívüli figyelem kísérte. Számos blogbejegyzés, valamint az ügyhöz fűzött megjegyzések alapján elmondható, hogy „a nők ingyen bulija" jelentősen megosztotta a közvéleményt. A nemek közötti egyenjogúságot érintő problémás kérdések az ügyek jelentős részében a nőkkel szemben merülnek fel. Azonban előfordultak bizonyos esetek, amikor a férfiakkal szembeni diszkrimináció jelentette a panaszos kérelem tárgyát. Az EBH 2006-ban egy fitnesz stúdióval szemben benyújtott panaszos kérelmet ugyanakkor szintén a férfiakkal szembeni diszkrimináció alapján elutasított. A panaszos abban látta az egyenlő bánásmód követelményének megsértését, hogy a fitnesz stúdió szolgáltatásait kizárólag nők vehették igénybe. Az EBH döntése alapján sajátos helyzetekben indokolt lehet a különbségtétel, amelynek jogi megalapozottságát alkotmánybírósági határozatokkal támasztotta alá. A 46/1994. (X. 21.) számú AB határozat pozitív diszkriminációnak tekintette a törvényhozó azon intézkedését, hogy a honvédelmi kötelezettség körébe tartozó részkötelezettségek meghatározásakor figyelembe veszi a női nem sajátosságait, valamint azt a történelmileg kialakult hagyományt, hogy a hadviselés a társadalom férfi tagjainak a feladata. A döntés továbbá hivatkozik a 7/1998. (III. 18.) számú AB határozatra, mely szintén a pozitív diszkriminációt tartalmazó szabályok kialakítására ad lehetőséget, és amely a férfiak és a nők eltérő természeti, biológiai, és fizikai tulajdonságai elismerésén alapszik. Az EBH az alkotmánybírósági határozatokat alapul véve elutasította a panaszos kérelmét. Megállapította ugyanis, hogy a fitnesz stúdió kizárólag nőknek nyújtott szolgáltatása a nők eltérő természeti, biológiai és fizikai tulajdonságain alapul, így a különbségtétel nem önkényes.[69] Az EBH fitnesz stúdió kapcsán hozott döntése alapján tehát, hivatkozva a 7/1998. (III.18.) számú AB határozatra, a nők alkati sajátosságaira tekintettel nem sérült az egyenlő bánásmód követelménye. Ezzel szemben a szórakozóhely azon indokára, hogy a nők és a férfiak közötti eltérő fizikai tulajdonságok miatt volt szükség a nők sorból történő kiemelésére, ugyanez a rendelkezés, amelyet az EBH a kérelmező tapasztalataira hagyatkozva állapított meg, már nem állta meg a helyét. Ugyanakkor az Ebktv. 19. § (2) bekezdése kimondja, hogy az eljárás alá vontat, tehát a szórakozóhely üzemeltetőjét terheli bizonyítási kötelezettség abban a tekintetben, hogy a jogsérelmet szenvedett fél által valószínűsített körülmények fennálltak-e vagy sem. A problémára az EBH alternatív megoldásokat javasolt, mint például külön sor a nőknek és külön

68 EBH/545/13/2013., http://www.egyenlobanasmod.hu/data/545-2013.pdf, letöltve: 2014. 03. 21.
69 EBH 191/2006, http://www.egyenlobanasmod.hu/jogesetek/hu/191-2006.pdf, letöltve: 2014. 03. 22.

a férfiaknak. Azonban a West-Balkán-ügy óta a szórakozóhelyek szigorúan veszik a létszámkorlátozást, a külön sor esetében pedig kevéssé lenne átlátható, számon tartható a szórakozóhelyre ki- és belépő vendégek száma.

A pozitív diszkrimináció mint hivatkozási, kimentési alap szinte minden egyes, a férfiak és a nők közötti eltérő bánásmód miatt benyújtott panasz kapcsán megjelenik. Felmerült a fent részletezett ügy kapcsán, az ír esélyegyenlőségi szervhez benyújtott panasz tekintetében és felmerült a 2013 decemberében egy másik szórakozóhely ellen benyújtott panasz kapcsán, ahol azonban a korábban részletezettektől eltérő indokok is megfogalmazódtak.

| | Indokok | Szórakozóhely indoka | EBH válasza | Jogszabályi hivatkozás |
|---|---|---|---|---|
| 1. | pozitív diszkrimináció | a nemi szerepek közötti különbözőségek | nem tekinthető ésszerű indoknak | Ebktv. 7. § (2) |
| | | társadalmi normák, elvárások | | Ebktv. 11. § |
| 2. | kereskedelem-politikai kedvezmény | a nők ritkábban mozdulnak ki szórakozni | az eljárás alá vont nem szolgált bizonyítékokkal | Ebktv. 19. § (2) |
| | | férfi és nővendégek közötti egészséges egyensúly | a szolgáltatásról nem állapítható meg | |
| | | gazdasági érdek | nem összeegyeztethető az egyenlő bánásmód követelményével | Ebktv. 5. § b) |

*2. táblázat: Az EBH döntése[70] (saját szerkesztés)*

Az EBH döntése alapján a szórakozóhely érvei nem támasztották alá az előnyben részesítés esetét, beléptetési gyakorlata pedig sértette az egyenlő bánásmód követelményét. Ezekre tekintettel megtiltotta a jogsértő magatartás jövőbeni tanúsítását. Azonban míg az előző döntés esetében a szórakozóhely 30 napon belül köteles volt nemektől független beléptetési gyakorlatot kialakítani, ebben az esetben úgy fogalmazott, hogy nem zárja ki annak a lehetőségét, hogy a szórakozóhely eseti kedvezményt biztosítson

70 EBH 579/2013, http://www.egyenlobanasmod.hu/jogesetek/hu/579-2013.pdf, letöltve: 2013. 03. 24.

valamely nem számára, például a férfi vagy női nemhez kapcsoló ünnepek, események tekintetében.[71]

Az EBH mind a két esetben utalt az Ebktv. 7. § (2) b) pontjára, vagyis, hogy egyik szórakozóhely sem hozott fel ésszerű indokot, amikor is erkölcsi normákra, társadalmi szokásokra, nemi szerepek közötti különbözőségekre hivatkozott a nők ingyenesen belépése kapcsán. Tekintve, hogy ésszerű indok csak objektív okokon alapulhat, ezért több áthatóbb vizsgálatra lenne szükség annak érdekében, hogy a társadalom tagjai között tényleges egyenlőséget elősegítő intézkedések születhessenek. Az egyenlő munkáért egyenlő bér elve már jó ideje részét képezi a nemek közötti különbségek felszámolását célzó intézkedéseknek, azonban a gyakorlati megvalósulása aggályos. Szükséges lenne egy felmérésben kimutatni azt, hogy az egyes keresetkategóriákon belül a férfiak és nők mennyit költenek szórakozásra. Külön felmérésben kellene vizsgálni esetleg a diákokat, hogy egy hónapban mennyi pénzből gazdálkodnak, és ebből mennyit költenek szórakozásra. A nőktől továbbá megkérdezni, hogy ha nem lenne ingyenes a belépés a szórakozóhelyek többségébe, akkor is elmenne-e szórakozni. A felmérés objektív alapként szolgálna a szórakozóhely azon indokára, hogy a nők nehezebben mozdulnak ki szórakozni, és ösztönzésként kedvezményekre van szükség. Továbbá a vizsgálatból kiderülne, hogy a nők és a férfiak között fennálló bérkülönbség hogyan befolyásolja azt, hogy mennyit költenek szórakozásra a férfiak és mennyit a nők.

Az EBH álláspontja szerint a szórakozóhely által nyújtott szolgáltatás működőképességéhez, nyereségességéhez fűződő gazdasági érdek akkor szolgálhat az egyébként diszkriminatív intézkedés kimentéséül, ha a szolgáltatás nyújtója bizonyítja, hogy a szolgáltatás jellegéből kifolyólag az intézkedés nélkül forgalma, illetve bevétele olyan mértékben csökkenne, hogy az gazdaságilag ellehetetlenítené.[72] A gazdasági érdek tehát megfelelő alapot szolgáltatna a kedvezmény legitimizálásához. Megoldást jelenthetne olyan felmérés elkészítése, amelyben egy forgalmasabb este adatait, amikor ingyenes a nők számára a belépés, egy olyan este adataival összevetni, amikor mindkét nem számra kötelező a belépőjegy kifizetése. A vendégszámok összehasonlításával kimutatható lenne, hogy valóban hozzájárul-e a szolgáltatás működőképességéhez, nyereségességéhez a nők számára nyújtott kedvezmény.

Az EBH mindkét döntésében a szórakozóhelyek által pozitív diszkriminációként meghatározott intézkedés esetében megállapította, hogy azok nem felelnek meg az Ebktv. 11. §-ban deklarált előnyben részesítés fogalmának. A törvény 11. §-a alapján ugyanis egy rendelkezés, intézkedés akkor nem jelenti az egyenlőbánásmód követelményének megsértését, ha kifejezetten megjelölt társadalmi csoport tárgyilagos értékelésén alapuló esélyegyenlőtlenség felszámolását segíti elő, ha törvényen vagy törvényi felhatalmazás alapján kiadott kormányrendeleten, kollektív szerződésen alapul, és ha határozott időre vagy a határozott feltétel megvalósulásáig szól.

71 EBH 579/2013, http://www.egyenlobanasmod.hu/jogesetek/hu/579-2013.pdf, letöltve: 2013. 03. 24.

72 EBH 579/2013, http://www.egyenlobanasmod.hu/jogesetek/hu/579-2013.pdf, letöltve: 2013. 03. 24.

Az Ebktv. az egyenlő bánásmód követelményével kapcsolatban arra törekszik, hogy a jogrendszer egésze tekintetében, általános jelleggel határozza meg az egyenlő bánásmód jogosultjait, kötelezetteit, valamint az egyenlő bánásmód követelményének tartalmát. A törvény emellett biztosítja azt is, hogy a jogsérelmet szenvedett személyek minden esetben megfelelő közigazgatási jogi eljárás igénybevételével léphessenek fel a jogsértőkkel szemben. Mindemellett az Ebktv. egy keretszabály, ugyanis az esélyegyenlőség előmozdítása elsősorban nem normatív szabályozás megalkotása által, hanem konkrét, a hátrányok kiegyenlítését segítő intézkedések végrehajtásával érhető el.[73] Tekintettel arra, hogy más védett tulajdonsággal rendelkező csoport esetében az Ebktv.-en kívül létezik speciálisan az adott védett tulajdonsággal rendelkező csoport jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló törvény, a fogyatékkel élőket a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény, így a nemek közötti egyenjogúság biztosítására is külön törvény létrehozása életszerű és megvalósítható lenne. 2001-ben már született egy törvényjavaslat a nők és férfiak közötti esélyegyenlőség biztosításáról, de az országgyűlés nem szavazta meg a törvényjavaslatot. Azonban ezt a törvényjavaslatot, valamint a fogyatékosok jogairól szóló törvényt megvizsgálva egy olyan, a nők és férfiak esélyegyenlőségét előmozdító törvényre lenne szükség, amely minden olyan lényeges kérdéskört szabályoz, amely a nők és a férfiak tényleges esélyegyenlőségét szolgálja. Az esélyegyenlősítés célterületei a jogsértések gyakoriságának előfordulását tekintve a foglalkoztatás, az oktatás, a szociális biztonság és az áruk és szolgáltatások igénybevétele. Továbbá a kialakítandó törvény sarkalatos pontját jelentené az előnyben részesítés tárgykörének részletes szabályozása is.

A nők és férfiak esélyegyenlőségét előmozdító törvény megalkotása összhangot teremtene a hazai szabályozás és a magyar részvétel szempontjából fontos nemzetközi szervezetek (Európai Unió, Európa Tanács, ENSZ) nemek közötti egyenjogúságot elősegítő egyezményei, rendelkezései, ajánlásai között. A törvény az évtizedek, sőt az évszázadok során kialakult sztereotípiák leküzdésének egyik sarkalatos pontját jelentené a jogi szabályozás területén. Nemcsak az elfogadott és megszokott jogok kikristályosítására szolgál, hanem arra is hivatott, hogy a jövőben elősegítse kívánatos magatartásforma kialakulását.[74]

73 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról, Általános indokolás

74 1998. évi XXVI. törvény a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról, Általános indokolás

# Összegzés, következtetések

Az alapvető jogok és kötelességek számos szempont szerint csoportosíthatók. Keletkezési idejük alapján megkülönböztetünk első, második és harmadik generációs jogokat. Az emberi jogok katalógusának rövid áttekintését követően, úgy vélem, hogy a szórakozáshoz való jog a második generációs jogok csoportjába tartozik, amelynek oka, hogy e jog a kulturális jogok mint csoport egy elemeként definiálható. A jóléti állam feladata az egyes kulturális jogok biztosítása. Tekintve, hogy az egész emberi jogi rendszert átszövi a diszkrimináció tilalmának elve, így ez az elv érvényesül a szórakozás területén is. Az egyéneknek, csoportoknak joguk van a diszkriminációmentes szórakozáshoz.

Az emberi jogok érvényesítésének és védelmének legfontosabb szereplője az állam. Ennek következtében az emberi jogi jogviták túlnyomó része az állammal, az állami intézményekkel, az állami közhatalmat gyakorló személyekkel szemben folyik. Azonban ma már nem lehet eltekinteni az emberi jogi jogviták azon aspektusától, amely szerint az egyén valamely magánszeméllyel szemben hivatkozik arra, hogy a másik fél megsértette az alaptörvényben biztosított valamely alapjogát. Az egyenlő bánásmód elvének magánjogi jogviszonyok tekintetében történő érvényre juttatása sarkalatos elemként jelent meg az egyenlő bánásmódról szóló törvény koncepciójában. A jogalkotó a törvény megalkotása során köteles volt az Európai Unió irányelveinek rendelkezéseit is figyelembe venni. Ezek alapján az Ebtkv. tartalmazza, hogy a közszféra mely szervezetei kötelesek alkalmazni a megkülönböztetés tilalmának az elvét, továbbá meghatározta azt a négy területet is, ahol a magánszféra szereplői is kötelesek megtartani az egyenlő bánásmód elvét.

Az alapvető jogok forrásai a jogszabályi hierarchia valamennyi szintjén megtalálhatók. Fontos kiemelni, hogy az alapvető jogok és kötelességek az Alaptörvényben széleskörűen, a logikai rend megtartásával kerültek szabályozásra. Az Alaptörvény meghatározza, hogy alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat csak törvény állapíthat meg. A törvényi szint keretében az esélyegyenlőségi törvény egyes rendelkezései kerültek ismertetésre, tekintve, hogy a férfik és nők közötti esélyegyenlőségről a magyar országgyűlés törvényt mindeddig nem alkotott. Az antidiszkriminációs törvény mellett az AB határozatok is kiemelkedő szerepet töltenek be az alapvető jogok és kötelességek szabályozásának rendszerében. Az AB által alkalmazott szükségességi-arányossági teszt, közérdekűségi teszt, valamint az ésszerűségi teszt segítségével az alapjogok fokozottabb védelemben részesülnek. Természetesen az alapvető jogok és kötelességek nem csupán nemzeti szabályozás tárgyát képezik, hanem számos nemzetközi dokumentum, egyezmény, szerződés foglalja magában az alapjogok rendszerének egyes vetületeit. A vizsgálat az EU-ra mint az emberi jogok szabályozásának, védelmének egyik regionális rendszerére terjedt ki, amelynek legfőbb indoka az EU jogának beépülése a nemzeti jogba. A Maastrichti Szerződés a közösségi jog általános elemei közé emelte az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartását. Az EU működését meghatározó további szerződések e rendelkezést megerősítették, illetve további részletességgel igye-

keztek szabályozni az emberi jogokat. Az Európai Unió Alapjogi Chartája meghatározó szerepet tölt be az emberi jogok EU által szabályozott rendszerében, amelyet jól mutat, hogy az Alaptörvény alapjogi fejezete a Charta alapján készült, felhasználva annak csoportosítási módszerét. Az alapvető jogok és szabadságok egyes területeken történő részletszabályait az EU irányelvei tartalmazzák. Az irányelvek rendelkezései megvalósítási módjának kijelölését az EU az egyes tagállamokra bízza. Számos, az egyenlő bánásmód elvének érvényesülését segítő irányelv került megvalósításra az Ebktv. szakaszai által, köztük a szórakozóhelyek diszkriminatív beléptetési gyakorlata szempontjából jelentős 2004/113/EK irányelv a nők és férfiak közötti egyenlő bánásmód elvének az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés, valamint azok értékesítése, illetve nyújtása tekintetében történő végrehajtásáról.

A nemi alapú megkülönböztetés a diszkrimináció rendszerén belül elhelyezkedő, a diszkrimináció általános fogalmán túlmutató, annak egy részterületét kijelölő fogalom. A rendszert további, a diszkrimináció típusainak megfelelő alrendszerekre bontva a szórakozóhelyek hátrányos megkülönböztetést megvalósító beléptetési gyakorlata a közvetlen diszkrimináció alrendszerébe tartozik. A diszkrimináció egy speciális részterülete a pozitív diszkrimináció jelensége. Az általános definíciója alapján a pozitív megkülönböztetés azokat az intézkedéseket jelenti, amelyek legfontosabb célja a társadalmi egyenlőtlenségek kiküszöbölése, a tényleges egyenlőség megteremtése. A hátrányosan megkülönböztetett csoport tagjai olyan kedvezmények alanyai lehetnek, amelyeket korábban a csoporthoz való tartozásuk miatt nem vehettek igénybe.

A szórakozóhelyek diszkriminatív beléptetési gyakorlatának egyik oka a face control, amit üzleti stratégiaként, kiválasztási és döntési folyamatként is definiálhatunk akár. A face control mint szolgáltatás a faji vagy nemzeti, etnikai hovatartozásuk miatti diszkriminatív beléptetés kapcsán kerül előtérbe. Azonban a face control sajátos formája, amit sokak nemi alapú diszkriminációnak minősítenek, amikor a nők kedvezményesen vagy ingyenes vehetik igénybe az adott szórakozóhely szolgáltatásait, különös tekintettel a belépésre. Ebben az esetben nem az ábrázat és/vagy a ruházat az elsődleges szűrő, hanem az illető neme.

A nemek közötti megkülönböztetés miatt indult eljárások jelentős része érintette a pozitív diszkrimináció kérdéskörét. Az EBH a nők kedvezményes beléptetését illetően a pozitív megkülönböztetést a szórakozóhelyek diszkriminatív beléptetési gyakorlata kapcsán hozott egyik döntésében sem fogadta el érvként. Tekintve, hogy az Alaptörvény lehetővé teszi a nők védelme érdekében a pozitív diszkriminációt megvalósító szabályok kialakítását, ha megfelelő, kifejezetten a nők és férfiak esélyegyenlőségét előmozdító jogszabályi hátteret biztosítunk az előnyben részesítés gyakorlatának, akkor a szórakozóhelyek ezen indoka megalapozottá válik.

Az EBH a döntéseiben továbbá kifogásolta, hogy az eljárás alá vont indokai nem tekinthetők objektív alapokon nyugvó, ésszerű indokoknak. Ezért az EBH eljárása során több áthatóbb vizsgálatra lenne szükség annak érdekében, hogy a társadalom tagjai között tényleges egyenlőséget elősegítő intézkedések születhessenek.

Az EBH érvei, indokai alapján számos megoldás fogalmazódott meg, amelyek célja a férfiak és a nők közötti egyenlőség tényeken alapuló, széles körű szabályozásának

előirányozása. A megoldási javaslatok két csoportra bonthatók: felmérések és jogi szabályozás. A felmérések célja, hogy az EBH által kifogásolt objektív okok hiánya kiküszöbölhetővé váljon. A jogi szabályozás elsősorban a férfiak és nők közötti egyenlőséget előmozdító törvény megalkotásának felvázolása.

A nőket és a férfiakat érintő diszkriminatív cselekmények leküzdése rendkívül hosszú és összetett folyamat. A szórakozóhelyek beléptetési gyakorlatának vizsgálata eredményeként hozott intézkedések csupán a következő lépcsőfokot jelentik a tényleges egyenlőség megteremtése érdekében.

# A tanulmányban alkalmazott joganyagok, szervezetek jegyzéke

a) nemzetközi joganyagok

- **Alapjogi Charta**: az Európai Unió Alapjogi Chartája
- **CEDAW Egyezmény**: Az 1979. december 18-án elfogadott, a nőkkel szemben alkalmazott hátrányos megkülönböztetés minden formájának kiküszöböléséről szóló Egyezmény
- **európai egyezmény**: Az 1950. november 4-én Rómában aláírt, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény
- **Faji Egyenlőségi Irányelv**: a Tanács 2000/43/RK irányelve a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról
- **Foglalkoztatási Keretirányelv**: a Tanács 2000. november 27-i 2000/78/EK irányelve a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról
- **GSZKE**: Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya
- **Nemi Egyenlőségi Irányelv**: az Európai Parlament és a Tanács 2002/73/EK irányelve a nők és férfiak közötti egyenlő bánásmód elvének a munkavállalás, a szakképzés, az előmenetel és a munkakörülmények terén történő végrehajtásáról szóló 76/207/EGK tanácsi irányelv módosításáról
- **Nyilatkozat**: Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata
- **PPJE**: Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya

b) nemzeti joganyagok

- **Ebktv.**: 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról
- **esélyegyenlőségi törvény**: 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról
- **fogyatékos személyek jogairól szóló törvény**: 1998. évi XXVI. törvény a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról

c) szervezetek

- **AB**: Alkotmánybíróság
- **Biztos**: Alapvető Jogok Biztosa
- **EBH**: Egyenlő Bánásmód Hatóság
- **ENSZ**: Egyesült Nemzetek Szervezete
- **EU**: Európai Unió

# Mellékletek

*1. számú melléklet*

| Emberi jogok | | |
|---|---|---|
| **Első generáció** | **Második generáció** | **Harmadik generáció** |
| élethez, testi épséghez való jog | munkához való jog | békéhez való jog |
| tulajdonhoz való jog | sztrájkjog | fejlődéshez való jog |
| egyesülés szabadsága | társadalombiztosításhoz való jog | környezetvédelemhez való jog |
| gyülekezés szabadsága | megélhetéshez való jog | az emberiségörökségének hasznosításához való jog |
| lelkiismereti és vallásszabadság | lakhatáshoz való jog | egészséges környezethez való jog |
| szólás- és sajtószabadság | pihenéshez való jog | reprodukciós jogok |
| személyi szabadsághoz való jog | művelődéshez való jog | népek joga a politikai, gazdasági, kulturális önrendelkezéshez |
| személyi sérthetetlenség | egészséghez és szociális biztonsághoz való jog | betegjogok |
| levéltitok és magánlakás sérthetetlensége | tanítás szabadsága | fogyatékosok jogai |
| személyes adatok védelme | tudományos és művészeti alkotás szabadsága | |
| jó hírnévhez való jog | házasság és a család védelme | |
| választójog | gyermekek jogai | |
| megfelelő, tisztességes eljáráshoz való jog | gyermek- és ifjúságvédelem | |
| a magántulajdon védelméhez való jog | a vállalkozás szabadsága | |
| közérdekű információhoz való jog | kollektív tárgyaláshoz és fellépéshez való jog | |
| a közügyekben való részvétel joga | a fogyasztók jogai | |
| kérelmezési és panaszjog | a szakszervezeti szervezkedés joga | |

*3. táblázat: Az alapvető jogok és szabadságok első, második és harmadik generációs jogokra bontva (saját szerkesztés)*

*2. számú melléklet*

| **Az Európai Unió Alapjogi Chartája** | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Cím MÉLTÓSÁG | Cím SZABADSÁGOK | Cím EGYENLŐSÉG | Cím SZOLIDARITÁS | Cím A POLGÁROK JOGAI | Cím IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS |
| emberi méltóság | szabadsághoz és biztonsághoz való jog | törvény előtti egyenlőség | munkavállalók joga a vállalkozásnál a tájékoztatáshoz és konzultációhoz | aktív és passzív választójog az európai parlamenti választásokon | hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jog |
| élethez való jog | magán- és családi élet tiszteletben tartása | **a megkülönböztetés tilalma** | kollektív tárgyaláshoz és fellépéshez való jog | aktív és passzív választójog a helyhatósági választásokon | ártatlanság vélelme és a védelemhez való jog |
| személyi sérthetetlenséghez való jog | személyes adatok védelme | kulturális, vallási és nyelvi sokféleség | munkaközvetítői szolgáltatások igénybevételéhez való jog | megfelelő ügyintézéshez való jog | bűncselekmények és büntetések törvényességének és arányosságának elvei |
| kínzás és az embertelen vagy megalázó bánásmód és büntetés tilalma | házasságkötéshez és családalapításhoz való jog | **nők és férfiak közötti egyenlőség** | indokolatlan elbocsátással szembeni védelem | dokumentumokhoz való hozzáférés joga | kétszeres eljárás alá vonás és a kétszeres büntetés tilalma |
| rabszolgaság és kényszermunka tilalma | gondolat-, lelkiismeret-, és a vallásszabadság | gyermekek jogai | tisztességes és igazságos munkafeltételek | európai ombudsman | |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | véleménynyilvánítás és a tájékozódás szabadsága | idősek jogai | gyermekmunka tilalma és a fiatalok munkahelyi védelme | petíciós jog | |
| | gyülekezés és az egyesülés szabadsága | fogyatékkal élő személyek beilleszkedése | család és a munka | mozgás és a tartózkodás szabadsága | |
| | művészet és a tudomány szabadsága | | szociális biztonság és szociális segítségnyújtás | diplomáciai és konzuli védelem | |
| | oktatáshoz való jog | | egészségvédelem | | |
| | foglalkozás megválasztásának szabadsága és a munkavállaláshoz való jog | | általános gazdasági érdekű szolgáltatásokhoz való hozzáférés | | |
| | vállalkozás szabadsága | | környezetvédelem | | |
| | tulajdonhoz való jog | | fogyasztók védelme | | |
| | menedékjog | | | | |
| | védelem a kitoloncolással, a kiutasítással és a kiadatással szemben | | | | |

*4. táblázat: Az alapvető jogok és szabadságok katalógusa az Európai Unióban (saját szerkesztés)*

# Irodalomjegyzék

## Könyvek, tanulmányok

Balogh Lídia [et al.]: *Antidiszkriminációs és esélyegyenlőségi alapismeretek.* L'Harmattan, Budapest, 2010.

Bokorné Szegő Hanna: *Nemzetközi jog*. Aula Kiadó, Budapest, 2006.

Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok.* Osiris Kiadó, Budapest, 2008.

Kaltenbach Jenő – Muhi Erika – Udvari Márton – Geskó Sándor – Iványi Klára: *Antidiszkriminációs kézikönyv*. Clone Design Kft., Budapest, 2007.

Kiss Barnabás: *Megjegyzések Magyarország új Alaptörvényének alapjogi rendelkezéseiről.* In: Hajdú József (főszerk.): 90 éves a szegedi jogászképzés. SZTE Állam- és Jogtudományi Kar, Szeged, 2013.

Kovács Kriszta: *Az egyenlőség felé. A hátrányos megkülönböztetés tilalma és a támogató intézkedések.* L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2012.

Kovács Kriszta: *A hátrányos megkülönböztetés tilalma.* In: Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Osiris Kiadó, Budapest, 2008.

Rácz Attila: *Alapvető jogok és kötelességek*. ROBINCO Kft., Budapest, 2008.

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

## Folyóiratcikkek

Ambrus Mónika: *A bizonyítási teher megosztása a diszkriminációs panaszok elbírálásakor.* Fundamentum, 2007/2. 78–86.

Balogh Zsolt: *Az alkotmány fogalmi kultúrája és az alkotmánybíráskodás.* Fundamentum, 1999/2. 28–38.

Farkas Lilla – Kádár András Kristóf – Kárpáti József: *Néhány megjegyzés az egyenlő bánásmódról szóló törvény koncepciójához.* Fundamentum, 2003/2. 121–130.

Földesi Tamás: *Az emberi jogok univerzalitása és az állampolgári jogok partikularitása.* Fundamentum, 2. évf. 1998/4. 16–24.

Kardos Gábor: *Alkalmi tűnődés fontos dolgokról.* Fundamentum, 2. évf. 1998/1-2. 105–107.

Kardosné Kaponyi Erzsébet: *A nemek közötti egyenjogúság kérdése az Európa Tanács tevékenységének tükrében.* Acta Humana, 10. évf. 1999/35-36. 36–67.

Kovács Kriszta: *Erős elv, gyenge jogvédelem: az antidiszkriminációs gyakorlat kezdetei Magyarországon.* Fundamentum, 2009/4. 29–48.

Tausz Katalin: *Egyenlőtlenségek és különleges bánásmód.* Fundamentum, 2. évf. 1998/1-2. 97–102.

# Jogszabályok

1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről
1999. évi C. törvény az Európai Szociális Charta kihirdetéséről
2003 évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról
2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól
2005. évi CLXIV. törvény a kereskedelemről szóló
2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról
1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülésszakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről
1976. évi 9. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülésszakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről
1982. évi 10. törvényerejű rendelet a nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról 1979. december 18-án New Yorkban elfogadott egyezmény kihirdetéséről
210/2009. (IX. 29.) Kormányrendelet a kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről
1004/2010. (I. 21.) Kormányhatározat a Nők és Férfiak Társadalmi Egyenlőségét Elősegítő Nemzeti Stratégia – Irányok és célok 2010–2021
9/1990. (IV. 25.) AB határozat
16/1991. (IV. 20.) AB határozat
64/1991. (XII. 17.) AB határozat
30/1992. (V. 26.) AB határozat
61/1992. (XI. 20.) AB határozat
35/1994. (VI. 24.) AB határozat
7/1998. (III. 18.) AB határozat
10/1998. (IV. 8.) AB határozat
45/2000. (XII. 8.) AB határozat
2010/C 83/02, Az Európai Unió Alapjogi Chartája
Official Journal L 169, 1987. 6. 29. Egységes Európai Okmány
Official Journal, C 340, 1997. 11. 10. Amszterdami Szerződés
Official Journal, C 80, 2001. 3. 10. Nizzai Szerződés
Official Journal C 306, 2007. 12. 17. Lisszaboni Szerződés
A Tanács 76/207/EGK irányelve a nőkkel és a férfiakkal való egyenlő bánásmód elvének a munkavállalás, a szakképzés és az előmenetel lehetőségei, valamint a munkafeltételek terén történő végrehajtásáról
A Tanács 2000. november 27-i 2000/78/EK irányelve a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról

A Tanács 2000/43/EK irányelve a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról

Az Európai Parlament és a Tanács 2002/73/EK irányelve a férfiak és nők közötti egyenlő bánásmód elvének a munkavállalás, a szakképzés, az előmenetel és a munkakörülmények terén történő végrehajtásáról szóló 76/207/EGK tanácsi irányelv módosításáról

A Tanács 2004/113/EK irányelve a férfiak és nők közötti egyenlő bánásmód elvének az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés, valamint azok értékesítése, illetve nyújtása tekintetében történő végrehajtásáról

## Internetes források

Alapjogi Charta,
http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/combating_discrimination/l33501_hu.htm, letöltve: 2014. 04. 12.

A diszkrimináció öt (nemi, faji vagy etnikai származás, vallás vagy meggyőződés, fogyatékosság, életkor) területén eddig párhuzamosan folyó kutatások eredményeinek feltárása, összegzése Magyarországon. Szakmai beszámoló. MTA Politikai Tudományok Intézete,
http://www.egyenlobanasmod.hu/tanulmanyok/hu/a_diszkriminacio_ot_teruletenek_kutatasa.pdf, letöltve: 2014. 03. 12.

Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény magyarázata, letöltve:
http://www.egyenlobanasmod.hu/tanulmanyok/hu/Ebktv_kommentar.pdf, 2014. 03. 21.

A hátrányos megkülönböztetés tilalmának jogi szabályozása. Előzmények, az Európai unió szabályozása,
http://www.konszenzus.org/antidiszkriminacio/No4_szabalyozas_elozmenyei.pdf, letöltve: 2014. 02. 15.

Bodrogi Bea: *A diszkrimináció elleni küzdelem módszerei,* http://helsinki.hu/wp-content/uploads/A-DISZKRIMIN%C3%81CI%C3%93-ELLENI-K%C3%9CZDELEM-M%C3%93DSZEREI.pdf, letöltve: 2014. 01. 23.

DEC-S2004-001,http://www.equalitytribunal.ie/en/Cases/2004/January/DEC-S2004-001-Full-Case-Report.html, letöltve: 2014. 03.25.

EBH 18/2006, http://www.egyenlobanasmod.hu/jogesetek/hu/18-2006.pdf, letöltve: 2014. 03. 12.

EBH 196/2006, http://www.egyenlobanasmod.hu/jogesetek/hu/191-2006.pdf, letöltve: 2014. 03. 22.

EBH/545/13/2013., http://www.egyenlobanasmod.hu/data/545-2013.pdf,
letöltve: 2014. 03. 21.

EBH 579/2013, http://www.egyenlobanasmod.hu/jogesetek/hu/579-2013.pdfAJB-3893/2012,
közzétéve az Index.hu portálon a következő link alatt:
http://index.hu/assets/documents/belfold/3893.jpg, letöltve: 2014. 03. 20.

Gyulavári Tamás: *Három évvel az antidiszkriminációs jog reformja után,* http://www.egyenlobanasmod.hu/tanulmanyok/hu/Gyulavari_cikk_jan26.pdf, letöltve: 2014. 02. 13.

H/2057, Az Országgyűlés Alkotmányelőkészítő eseti bizottsága, Magyarország Alkotmányának szabályozási elveiről,
http://www.parlament.hu/irom39/02057/02057.pdf

Iványi Klára (szerk.): *Változások küszöbén. Új lehetőségek a jogvédelemben az esélyegyenlőségi törvény hatályba lépésével.* Másság Alapítvány, NEKI, 2005., http://dev.neki.hu/wp-content/uploads/2013/05/408_valtozasok.pdf, letöltve: 2014. 04. 10.

Jogi útmutató az Egyenlő bánásmódról szóló törvény gyakorlati alkalmazásához.
NEKI, Másság Alapítvány,
letöltve: http://dev.neki.hu/wp-content/uploads/2013/05/402_Jogi_utmutato.pdf, letöltve: 2014. 02. 23.

Kazuska Melinda: *A diszkrimináció tilalma az Európai Unióban,* http://www.matarka.hu/koz/ISSN_0866-6032/tomus_29_1_2011/ISSN_0866-6032_tomus_29_1_2011_209-227.pdf, letöltve: 2014. 04. 21.

Kádár András Kristóf: *Az egyenlő bánásmódról szóló törvény kimentési rendszere a közösségi jog elveinek tükrében.*
http://www.egyenlobanasmod.hu/tanulmanyok/hu/kimentesirendszer.pdf, letöltve: 2014. 04. 21.

Duch, Mariangels – Calafat, Amador – Juan, Montse: *Normagyűjtemény az éjszakai szórakozóhelyek egészségesebbé és biztonságosabbá tételéért.* Irefrea, 2012., http://club-health.eu/docs/hu/CH_standards_manual_HU.pdf, letöltve: 2014. 02. 13.

Sik Endre – Simonovits Bori: *A diszkrimináció mérése.* E-tankönyv., http://www.tarki.hu/hu/about/staff/sb/Diszkriminacio_merese.pdf, letöltve: 2014. 03. 21.

Takács Péter: *Az emberi jogok jogelméleti kérdései,*
http://jog.unideb.hu/documents/tanszekek/jogbolcseleti/tansegdletek/2011-12/2011-12-2/takcs_p_-_az_emberi_jogok_jogelmleti_krdsei__a_jogok.pdf, letöltve: 2014. 04. 21.

T/2627, Magyarország Alaptörvénye, Részletes indokolás,
http://www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf, letöltve: 2014. 04. 15.

# PÁRHUZAMOSSÁGOK ÉS ELTÉRÉSEK A MAGYAR ÉS A LENGYEL KÖZJOGI RENDSZERBEN

Szerkesztő:
Dr. Horváth Attila

Lektorálta:
Dr. Szalai András

Szerzők:
Magyary Zoltán Szakkollégium hallgatói:
Brecsok Anna
Czifra Alexandra
Dömötör Diána
Harakály Bianka
Jugovits Károly
Kiss Viktória
Nagy Lívia
Üveges Anita

Krakkói Jagelló Egyetem hallgatói:
Milena Garwol
Łukasz Zbyszyński

# Előszó

*A Magyary Zoltán Szakkollégium hallgatói 2013. október 22–24-én vettek részt a 2nd Polish–Hungarian Constitutional Law Workshopon Krakkóban. A Jagelló Egyetem Jogtudományi Karának hallgatói által szervezett konferencia lehetőséget adott arra, hogy az alkotmányos rendszer négy meghatározó szereplőjén – az államfőn, az Alkotmánybíróságon, a számvevőszéken, valamint a helyi önkormányzatokon – keresztül a résztvevők képet kapjanak a két állam közjogi struktúrájában kimutatható hasonlóságokról és különbségekről.*

*A workshop inspirálta a kiadvány első négy tanulmányát, amelyek a fentebb említett négy témakört járják körül. Dömötör Diána és Nagy Lívia a két állam köztársasági elnökét veti egybe, az alkotmányos keretek felvázolásán túl a szerepfelfogások különbségeire is kitérve. Czifra Alexandra és Harakály Bianka a lengyel alkotmánybíráskodást tárgyalja, a hangsúlyt a szervezeti és a hatásköri párhuzamosságokra és eltérésekre helyezve. A két állam számvevőszékének működését és ellenőrzési gyakorlatát tárgyalja Jugovits* Károly és Üveges Anita tanulmánya. *Brecsok Anna és Kiss Viktória írásukban a* közigazgatás helyi szintjeit és a helyi önkormányzás problémáit elemzik. A kiadvány ötödik tanulmánya *Milena Garwol* és Łukasz *Zbyszyński* nevéhez fűződik, akik mindketten a krakkói Jagelló Egyetem hallgatói. Angol nyelvű cikkükben a szerzők Lengyelország kétoldalú befektetési szerződéseit elemezték az egyenlő elbánás követelményére tekintettel.

A tanulmányok természetesen nem a teljesség igényével íródtak, hiszen a jelen kiadvány terjedelmi korlátai sem tették volna lehetővé az egyes intézmények teljes körű bemutatását. Fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy hallgatói írásokról van szó, vagyis a tudományos munkákkal szemben támasztott elvárások erre figyelemmel kérhetőek számon az egyes munkákon.

Szerkesztőként meggyőződésem, hogy egy vállalkozó szellemű, a későbbiekben továbbgondolásra érdemes kiadvány született, amely hasznos olvasmány lehet a Lengyelország alkotmányos rendszere iránt érdeklődőknek.

*A Szerkesztő*

Dömötör Diána – Nagy Lívia

# 1. Változó szerepkörben – az államfő Lengyelországban

A lengyel állam – hazánkhoz hasonlóan – több mint ezeréves múltra tekint vissza. A két közép-kelet-európai országnak nem csupán a megszületése időpontjában vannak hasonlóságai, hanem a történelem során számos ponton összefonódott a magyar és lengyel nemzet sorsa. A közös történelmi múlton kívül más területeken is beszélhetünk hasonlóságokról, mint ahogyan a következőkben az alkotmány fejlődése, a kormányzat és a kormányfő közötti párhuzamokat fogjuk részletezni, a nagyobb hangsúlyt a lengyel rendszer bemutatására helyezve.

A legtöbb nyugat- és közép-európai ország a parlamentáris kormányzati rendszert alkalmazza, azonban jelentős eltérésekkel. Érdekes, hogy míg az egyik országban igen erős az államfő pozíciója, máshol alig bír jelentőséggel a kormányzás menetében. A viszonylag újonnan kialakult demokráciákban bevett gyakorlat, hogy az elnöki jogköröket bővítik vagy szűkítik. Az ilyenfajta módosításokat a hatékony döntéshozatal érdekében kezdeményezik. Lengyelország az egyik olyan állam, melynek államfője erős pozícióval és jogosítványokkal rendelkezik. A lengyel államfő jogkörének leginkább a szűkítése volt megfigyelhető a rendszerváltást követő évek során.[1]

Az első világháború utáni vereségek következtében Lengyelországnak lehetősége volt visszanyerni államiságát 1918-ban, majd a második világháború után Magyarországhoz hasonlóan a Szovjetunió befolyási övezetébe került. Az évek során több alkotmányt is elfogadtak, de az államfői jogkörök nagyon szűken voltak meghatározva, azonban a lengyel alkotmányos tradíció végigkísérte a két világháború közti időszakot is. 1952-ben alkotmányozással eltörölték a köztársasági elnöki pozíciót, majd 1981-ben a Demokratikus Párt kezdeményezésére javasolták a visszaállítását, azonban az állampárt ezt nem támogatta. Csupán az 1989-es kerekasztal-tárgyalások során tudtak a felek kompromisszumot kötni és egy olyan Alkotmányt elfogadni, amelyben már a köztársasági elnöki pozíció is jelen van.[2] Az államforma ismét köztársaság lett, jogilag létrejött a hatalmi ágak szétválasztása, és hárompólusú hatalmi rendszer váltotta fel a centralizált felépítést. Az 1952. évi szocialista alkotmányban eltörölt köztársasági elnöki funkciót is visszaállították. Az új elvek alapján a köztársasági elnök a kormánnyal osztozik a végrehajtó hatalmon. Ezen rendszer egyik sajátossága, hogy 1990 óta a köztársasági

1 Sula, Piotr – Szumigalska, Agnieszka: *The guardian of the chandelier or a powerful statesman? The historical, cultural and legislative determinants of the political role of the president of Poland,* In: Vít Hloušek (ed.): Presidents Above Parties? Presidents in Central and Eastern Europe, Their Formal Competencies and Informal Power. Masaryk University Faculty of Social Studies, Brno, 2013. 101.

2 I. m. 102–110.

elnök kinevezési joga meglehetősen széles körű, valamint a vétójoga is nagy hatalmat biztosít számára.

A rendszerváltás óta Lengyelországnak jelenleg a második Alkotmánya van hatályban. Az első úgynevezett „kis Alkotmányt" 1992-ben fogadták el, majd az alkotmányozási folyamat kiteljesedéseként 1997. április 2-án a parlament, május 5-én a nép is megszavazta az új alaptörvényt. Ezzel szemben Magyarországon – Európában egyedülálló módon – a rendszerváltás során csupán átfogóan módosították az 1949. évi Alkotmányt, teljesen új alaptörvény elfogadására csak 2011. április 18-án került sor, népszavazáson történő megerősítés mellőzésével, valamint hatályba lépése óta már az ötödik módosító javaslat elfogadására is sor került az Országházban.[3]

A köztársasági elnöki hatáskör vizsgálatakor az államfő elhelyezkedését szükséges megvizsgálni az államhatalmi ágak rendszerében. A lengyelek esetében egyértelműen kijelenthető, hogy az állam félprezidenciális jellegére való tekintettel a köztársasági elnök a végrehajtó hatalom része, és ezt a feladatkört a Minisztertanáccsal közösen látja el. Magyarországon a parlamentáris rendszer ugyan a végrehajtó hatalomhoz sorolná a köztársasági elnököt, azonban itt sajátos módon semleges hatalmi ágat képvisel, és nem részese a végrehajtó hatalomnak, tehát a hatalmi ágak felett helyezkedik el.[4]

A lengyel államfő erős státuszát a jelenleg is hatályos Alkotmány sem gyengítette, és egyben a végrehajtó hatalom is erősödött. A politikai rendszer alkotmányos elemei között kell megemlíteni, hogy a minisztertanács a köztársasági elnök mellett a végrehajtó hatalom birtokosa, a nemzetgyűlés alsó- (Szejm) és felsőháza (Szenátus) a törvényhozó hatalmat szolgálják, az igazságszolgáltatói hatalmat független bíróságok gyakorolják.

## A köztársasági elnök szerepe, választása és jogkörei

Az államfő kifejezés nívós és magas rangú pozícióra utal egy ország életében, akinek joga van az állam nemzetközi képviseletére. A legtöbb esetben egy személy tölti be a hivatalt, de néhány ország esetében találkozhatunk kivételekkel is, ahol egy testület birtokolja a jogköröket, mint például Svájcban vagy Andorrában.

A lengyel Alkotmány is követi a hatalmi ágak elválasztásának és egyensúlyának elvét, miszerint a törvényhozó hatalom birtokosa a Szejm (Sejm Rzeczypospolitej Polskiej) és a Szenátus (Senat), az igazságszolgáltató hatalmat a bíróságok és törvényszékek gyakorolják, míg a végrehajtó hatalom a lengyel köztárssági elnök és a Miniszterek Tanácsa kezében összpontosul, melynek élén a kormányfő áll. A lengyel köztársasági elnöknek kiemelkedő szerepe van a lengyel Alkotmány védelmezésében és fenntartásában, ezért

3 Trócsányi László – Schanda Balázs: *Bevezetés az alkotmányjogba.* HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2012. 53.

4 Csink Lóránt: *Az államfő jogállása Európában és Magyarországon*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2008. 64.

szokás az Alkotmány őreként tekinteni rá. Emellett a Lengyel Köztársaság legfőbb képviselője és a lengyel kormány folytonosságának szavatolója.[5]

A jelenleg hatályos lengyel Alkotmány deklarálja, hogy a köztársasági elnököt 5 éves időtartamra a nép választja egyenlő, közvetlen és titkos szavazás révén. Minden, a választás napjáig 35. életévét betöltött lengyel állampolgár, aki a parlamenti választásokon választójoggal rendelkezik, jelöltetheti magát az elnöki hivatal betöltésére, feltéve, hogy 100 000 lengyel állampolgár aláírásával támogatja jelölését. A választás napját a Szejm marsallja rendeli el minimum 75, maximum 100 nappal a választás napja előtt.[6] Hazánkkal hasonlóságot mutat az elnöki megbízatás öt éves időtartama, valamint a jelölés személyi feltételei. A lengyel szabályozástól eltérően Magyarországon nem a nép, hanem az Országgyűlés választja az államfőt, a jelöléshez pedig az állampolgári aláírásokkal szemben az országgyűlési képviselők legalább egyötödének írásbeli ajánlása szükséges.

Lengyelországban napjainkig egyetlen kivétellel az összes választás első fordulója eredménytelenül zárult, mivel egy jelölt sem szerezte meg a szavazatok 50%-át, emiatt szükség volt második fordulós szavazásra, ahol a két legtöbb szavazatot kapó jelölt indult a pozícióért. Az egyetlen kivétel ez alól 2000-ben történt, amikor *Aleksander Kwaśniewski*t újraválasztották, miután a szavazatok 54%-ával már az első fordulóban elérte az abszolút többséget. Miután a Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy a választás érvényes, a megválasztott elnöknek esküt kell tennie a Nemzetgyűlés előtt. Csak ezután kezdheti meg tevékenységét az állam legfőbb képviselőjeként.[7]

Összevetve az államfő és a miniszterelnök közötti hatáskörmegosztást, szükséges megemlíteni, hogy különbözik a többi európai országban használt elvektől. A lengyel köztársasági elnököt – bár jogkörei jellegében és tartalmában hasonlít a félprezidenciális rendszerek államfőinek delegáltakhoz – el kell különíteni az Egyesült Államokban megjelenő elnöki rendszerben alkalmazott formától is, a Franciaországban alkalmazott félprezidenciális, vagy például az olasz parlamentáris rendszertől és természetesen a német rendszertől is. Elsőre úgy tűnhet, hogy a lengyel államfő szigorúan csak képviseleti funkciót tölt be, azonban alaposabb vizsgálat után megállapítható, hogy széles körű jogkörrel felruházott, nemcsak jogi, hanem gyakorlati nézőpontból is. Míg a lengyel Alkotmány a köztársasági elnököt jogalkotási jogkörrel ruházza fel, végrehajtási rendeletet és utasítást adhat ki hatáskörei gyakorlása során, addig Magyarországon csupán népszavazást vagy törvényt kezdeményezhet, intézkedés megtételére tehet javaslatot az Országgyűlés számára.[8]

A tradicionális elnöki jogkörök, mint a parlament feloszlatásának joga, a felmentési jog, az állampolgári jog megadása, bírák és professzorok kinevezése, kitüntetések adományozása mellett az elnöknek vannak bizonyos előjogai, többek között tiltakozhat a parlament elé kerülő, általa tárgyalt törvények ellen, amely jogkört elnöki vétónak

5 A Lengyel Köztársaság Alkotmánya, 126. cikkely
6 A Lengyel Köztársaság Alkotmánya, 127–128. cikkely
7 A Lengyel Köztársaság Alkotmánya, 145. cikkely
8 Csink L.: *Az államfő jogállása Európában és Magyarországon,* i. m. 65.

nevezünk. Ez a parlamenttel kapcsolatos legerősebb jogköre, amelyet a törvény szentesítése előtt alkalmazhat, visszaküldve azt a parlamentnek. Elnöki vétó alkalmazása esetén a parlamentnek háromötödös többséggel kell ismét elfogadnia a törvényt, azaz a vétó csak ezzel a minősített többséggel semlegesíthető. A magyar köztársasági elnök jogkörei között is megtalálhatjuk a politikai és alkotmányos vétójogot egyaránt, amivel a rendszerváltás óta rendszeresen éltek is a köztársasági elnökök.[9]

Mielőtt a törvényjavaslatból törvény lenne, a lengyel államfőnek joga van az Alkotmánybírósághoz fordulni, hogy az ellenőrizze a szöveg Alkotmánynak való megfelelését. A köztársasági elnök a fegyveres erők főparancsnoka. A vezérkar vezetője, a szolgáltatási ágazatok vezetőit is ő nevezi ki, az általános mozgósítást is ő rendeli el. Európában egyedüliként hadiállapot esetén lehetősége van vezénylő főparancsnok kinevezésére. Míg a vezénylő főparancsnok a hadsereg tényleges vezetője, addig a köztársasági elnök a hadsereg irányítója.[10] A nemzetközi ügyek terén ratifikálási és visszavonási joga van a nemzetközi szerződéseket, egyezményeket illetően, kijelöli és visszahívhatja a nagykövetet, valamint hivatalosan fogadja más államok akkreditációinak képviselőit.[11] A lengyel köztársasági elnök helyzetét erősíti az a tény, hogy a nép közvetlenül választja, amely hivatali személyként biztosítja számára a legszélesebb körű bizalmat. Habár szerepel a lengyel Alkotmányban, hogy a parlament tagjai a nemzetet képviselik, addig az államfő az államot képviseli, ami megválasztásának formájából következik, emellett a gyakorlatban természetesen a nemzet képviselője is egyben. Talán ez az oka annak, hogy az elnöki hivatal miért birtokolja a legfőbb bizalmat és elégedettséget minden felmérés alkalmával, amikor más tisztviselői pozíciókkal hasonlítják össze.

A lengyel Alkotmányban deklaráltak alapján a köztársasági elnök és a miniszterelnök közötti hatáskörmegosztás pontatlansága miatt sok félreértés és konfliktus keletkezett a két hivatal között, és ha ez nem kerül feloldásra, a jövőben is konfliktusforrásként jelentkezhet. A lengyel rendszer a félprezidenciális, a parlamentáris és a kancellárián alapuló német rendszer kevert formája, és ez az összetett forma az okozója annak is, hogy miért olyan nehéz alkalmazni és párhuzamot vonni a lengyeleknél felmerülő hasonló volumenű problémákkal és a fentebb említett országok megoldásaival. Egy olyan helyzet, amikor a köztársasági elnök a legtöbb szavazatot birtokló, ezáltal aktuálisan hatalmon lévő párt tagja, azt eredményezi, hogy csökken a konfliktus közte és a kormányfő között. (Jelenleg éppen ez a helyzet: *Bronisław Komorowski* köztársasági elnök és *Donald Tusk* miniszterelnök egyaránt a legnagyobb kormánypárt, a Polgári Platform

9 Csink Lóránt: *A köztársasági elnöki tisztség Közép-Európában. A lengyel, a cseh és a szlovák út.* Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny, 2007/1. 10. A magyar köztársasági elnökök 1990-től 2014. áprilisig 95 alkalommal éltek a két vétó valamelyikével. Lásd: Dobos, Gábor – Gyulai, Attila – Horváth, Attila: *Weak but Not Powerless: The Position of the President in the Hungarian Political System.* In: Vít Hloušek (ed.): Presidents Above Parties? Presidents in Central and Eastern Europe, Their Formal Competencies and Informal Power. Masaryk University Faculty of Social Studies, Brno, 2013. 100. valamint az Országgyűlés honlapját: http://www.parlament.hu/fotitkar/tvalk/kozt_elnok_ossz.htm

10 Csink L.: *Az államfő jogállása Európában és Magyarországon,* i. m. 63.

11 A Lengyel Köztársaság Alkotmánya, 133. cikkely.

[Platforma Obywatelska] politikusa.) Ugyanakkor a mindenkori államfő és kormányfő eltérő pártállása gyakran járt feszültségekkel az elmúlt bő két évtizedben. (Ilyen úgynevezett kohabitációs időszak volt 1993–1995, 1997–2001, valamint 2007–2010 között.) Ebben az esetben meghatározók lehetnek a személyes képességek és a karizma, és a köztársasági elnök súlya könnyen megnőhet a politikailag vitás helyzetekben. Az ilyen típusú feszültséget illusztrálja a Jog és Igazságosság (Prawo i Sprawiedliwość) pártból érkező *Lech Kaczyński* államfő és Donald Tusk kormányfő „társbérlete" 2007 és 2010 között. A két állami vezető viszonyában többek között az is konfliktust okozott, hogy melyikük jogosult Lengyelország képviseletére az Európai Unióban.[12]

A hivatallal kapcsolatban felmerülő további problémakör a pozíció megüresedésekor felmerülő betöltés, öröklés kérdése. A lengyel Alkotmány deklarálja, hogy ebben az esetben a Szejm vezetője veszi át az államfői posztot. Ha valamilyen okból kifolyólag képtelen a hivatal betöltésére, akkor a Szenátus vezetője veszi át a pozíciót.[13] A továbbiakban arra nem vonatkozik szabály, hogy mi történik abban az esetben, ha a Szenátus vezetője sem tudja ellátni a hivatalt. A szabályozás ezen hiányossága a köztársasági elnök egyik fő szerepkörét gyengíti, hiszen feladata a kormány folytonosságának biztosítása, különösen válság idején. Különösen háborúk vagy egyéb válsághelyzetek idején van ennek jelentősége, amikor a pozíció megüresedése fokozott veszélynek van kitéve. Ellenpéldaként véve az Egyesült Államokban az elnöki tisztséget esetlegesen betöltők körének listáján 16 fő szerepel, amivel jelentősen megnő a pozíció betöltésének biztonsága.

Összességében elmondható, hogy a gyakorlatban a lengyel elnök szélesebb körű kompetenciákkal rendelkezik, szimbolikus szerepkörét meghaladva erősebb politikai befolyással és ráhatással bír, mint a magyar államfő. Az elnök nemcsak a politikai élet megfigyelője és kiszolgálója, hanem aktív, önálló és értékes része a rendszernek, amely képes akár a politikát is jelentősen befolyásolni. Kijelenthető, hogy széles körű jogosítványainak köszönhetően a lengyel köztársasági elnök képes garantálni Lengyelország folyamatos és megfelelő működését.

## A lengyel elnökök szerepfelfogása

A továbbiakban az elnökök azon kompetenciáit járjuk körül, amelyeken keresztül láthatóvá válik, hogyan változtak a lengyel politikai folyamatok és az elnökök aktivitása. A fejlődés viszonylag egyedi módon zajlott. Az egyik oldalon az államfő tipikus attribútumokkal rendelkezik, a másik oldalon viszont az első államfő megválasztása még az országgyűlés által történt, nem pedig általános szavazáson. *Wojciech Jaruzelski* pozíciója a megválasztásából adódóan nem lehetett erős, hiszen csupán egy szavazaton múlott elnöksége. A fejlődés második szakasza átfogta *Lech Wałęsa* elnökségét, ugyanis

12 Sula, P. – Szumigalska, A.: *The guardian of the chandelier or a powerful statesman?* i. m. 116.
13 A Lengyel Köztársaság Alkotmánya, 131. cikkely.

ekkor fogadták el az úgynevezett kis Alkotmányt (1992), majd a végleges Alkotmány elfogadásával (1997) a parlamentáris és a félprezidenciális rendszer sajátos keveréke jött létre.[14]

Az államfői hatalom egyik leglátványosabb megnyilvánulása a törvénykezdeményezési jog gyakorlása. Ebben a tekintetben az 1990 utáni elnökök egyike sem mondható inaktívnak.

| Köztársasági elnök | A hivatal betöltésének ideje | Törvénykezdeményezés |
|---|---|---|
| Wojciech Jaruzelski | 1989–1990 | 2 |
| Lech Wałęsa | 1990–1995 | 24 |
| Aleksander Kwaśniewski | 1995–2000 | 20 |
| | 2000–2005 | 24 |
| Lech Kaczyński | 2005–2010 | 47 |
| Bronisław Komorowski | 2010– | 11 (2012. decemberig) |

*1. táblázat: Az elnökök jogalkotási kezdeményezéseinek száma az 1989–2012 közötti időszakban*[15]

Jaruzelski törvényalkotási munkája nem jelentős, hiszen a kommunista párt szándékait követte, és megválasztása által nem volt erős a felhatalmazása, viszont így közreműködött a lengyel parlamentarizmus kialakulásának segítésében. Lech Kaczyński messze kimagaslik a többiek közül, hiszen hivatali ideje során 47 törvényjavaslatot nyújtott be. Bronisław Komorowski tevékenysége ebben a tekintetben hasonlónak mondható azon elnökökével, akik 20–24 javaslatot tettek, hiszen hivatali idejének felét vettük csupán figyelembe.

Az elnöki aktivitást egyéb intézkedések vizsgálata során is tudjuk értékelni, mint például a politikai és az alkotmányossági vétók száma alapján.

14 Sula, P. – Szumigalska, A.: *The guardian of the chandelier or a powerful statesman?* i. m. 111.
15 Uo.

| Köztársasági elnök | A hivatal betöltésének ideje | Politikai vétó | Alkotmányossági vétó |
|---|---|---|---|
| Wojciech Jaruzelski | 1989–1990 | 1 | 2 |
| Lech Wałęsa | 1990–1995 | 24 | 5 |
| Aleksander Kwaśniewski | 1995–2000 | 11 | 13 |
| | 2000–2005 | 24 | 12 |
| Lech Kaczyński | 2005–2010 | 18 | 17 |
| Bronisław Komorowski | 2010– | 2 | 5 |

2. *táblázat: Az elnökök politikai és alkotmányossági vétóinak száma az 1989–2012 közötti időszakban*[16]

A köztársasági elnök aktivitása jogi téren akkor volt különösen jelentős, amikor a kormány és az elnök két különböző oldalt képviselt, így az együttműködés nem mindig volt konfliktusmentes. A kohabitációs időszakokban – amint fentebb utaltunk rá – politikai feszültségből sem volt hiány.

1989 körül Jaruzelski rezsimje egyre népszerűtlenebbé vált a gazdasági helyzet miatt, így tehát rákényszerült a *Wałęsá*val és a Szolidaritás főbb tagjaival való együttműködésre. A Szolidaritás megnyerte a választásokat, és egy évvel később, 1990-ben *Wałęsát* megválasztották a Lengyel Köztársaság elnökének, mely posztot 1995-ig töltötte be. Lech Walesa elnöksége alatt igen nagy volt szembenállás a miniszterelnök *Jan Olszewski*vel, akit a parlamenti többség támogatott, így az államfői pozícióban eltöltött öt éve nehézségekkel volt teli, sok kritika érte a pártja részéről is, népszerűsége nagyon lecsökkent, és az újabb elnökválasztást már nem nyerte meg. [17]

Kwaśniewski első ciklusában ugyan használt vétót, azonban nem próbálta befolyásolni a parlament működését olyan mértékben, mint *Wałęsa*. Fontos megemlíteni, hogy a két elnök személyiségéből és gondolkodásmódjából adódó eltérések is befolyásolták a kormánnyal kialakult kapcsolatukat, valamint a Kwaśniewski idején stabilabb politikai légkör is hozzájárult az együttműködés konszolidálásához – különösen azért, mert ő elődjénél kevésbé volt ambiciózus.

A jelenleg is hivatalban álló lengyel államfő, Bronisław Komorowski Lech Kaczyński halála után a Szejm elnökeként ideiglenesen töltötte be az államfői pozíciót egészen az előrehozott választások eredményének kihirdetéséig, ezzel egy időben lemondott a Szejm elnökségéről. Komorowski politikájában próbált nem belefolyni a belpolitika zavaraiba, és inkább a fontos nemzeti értékekre helyezi a hangsúlyt. Éppen ezért nagy

16 I. m. 113.

17 Lech *Wałęsa* életrajza: http://www.nobelprize.org nobel_prizes/peace/laureates/1983/walesa-bio.html
*Nobel Lectures, Peace 1981–1990.* Editor-in-Charge Tore Frängsmyr, Editor Irwin Abrams. World Scientific Publishing Co., Singapore, 1997.

támogatója lett a fegyveres erőknek és a családnak. Ez utóbbi fejlesztésére, és összekovácsolására még egy negyvennégy pontból álló programjavaslatot is kidolgozott. A konzervatív eszméket támogatja, és a patriotizmust, de ezekért senki nem vádolhatja, hiszen a határok feszegetése nélkül nyilvánítja ki véleményét.[18]

Megjegyzést érdemel, hogy azon országokban, ahol a „népfront" vette át a hatalmat, az erős elnöki rendszer kialakulása következett be, ahol viszont a parlament segítségével ment végbe az új, demokratikus államrend kialakulása, ott a parlamentnek felelős kormány gyakorolja a hatalmat. Ha a társadalom nem eléggé szervezett, vagy nincs elég nagy egyetértés a parlamentben, akkor valószínűbb, hogy erős elnöki pozíció fog kialakulni. Az ilyen, akár elnök krízis helyzet esetén egyszemélyes vezetőként léphet fel, és irányíthat, melyre az országnak szüksége is van. A jogosítványai lehetővé is teszik mindezt. [19]

Sokan kutatják és tanulmányozzák a lengyel rendszert, de egyelőre még nem találtak olyan jogi garanciát, amely végérvényesen megszüntetné a feszültségeket. A következő választás 2015-ben lesz, és ekkor egy időben fognak miniszterelnököt és köztársasági elnököt is választani. Az 1989-es rendszerváltás óta Lengyelországban öt köztársasági elnök volt hivatalban. A demokratikus átalakulás első éveiben a köztársasági elnök pozíciójáról kompetenciáinak megerősödése révén is igen fontos beszélni, azonban az utóbbi évtizedek másik eredménye, hogy az elnök politikailag is legitimált helyzetbe került.[20] A III. Lengyel Köztársaság kormányai, valamint kormánykoalíciói között a reformok tekintetében a megvalósításban lehet különbséget találni, azonban a demokratikus, állampolgári jogokban sérülés nem történt, sőt a jogállamiság folyamatosan erősödött. Ezen pozitív fejlődések megvalósításában nagy szerepük van a köztársasági elnököknek is, hiszen nagyon erős pozíciót birtokolnak, és igazi befolyást tudnak gyakorolni a politikára és a nemzetközi eseményekre egyaránt.

18 The Economist: Poland – The popular president, Oct 14th 2013, 16:50 by M.D. | WARSAW http://www.economist.com/blogs/easternapproaches/2013/10/poland?zid=309&ah=80dcf288b8561b012f603b9fd9577f0e

19 Csink L.: *Az államfő jogállása Európában és Magyarországon,* i. m. 62.

20 Sula, P. – Szumigalska, A.: *The guardian of the chandelier or a powerful statesman?* i. m. 109.

Czifra Alexandra – Harakály Bianka

# 2. A jogállamiság őrei – alkotmánybíráskodás Lengyelországban

Az alkotmánybíráskodás a modern alkotmányos jogállam számos, elsősorban a felvilágosodásban gyökerező eszmetörténeti előzményei után mára már bevett intézménye, valamilyen formában szinte valamennyi modern alkotmányos államban megtalálható ez az intézmény.[21] Lengyelország és Magyarország sem képez kivételt ez alól, így összehasonlító elemzésünk során az említett két ország Alkotmánybíróságának működését kíséreljük meg bemutatni.

Az alkotmánybíróságok működése – amint azt látni fogjuk – Lengyelországban és Magyarországon is azt mutatja, hogy megtalálták helyüket az állami szervek rendszerében, saját domináns és speciális szerepkörük lett. Az alkotmánybíráskodás pedig nem tűzhet ki célként többet annál, hogy a közhatalmat minél közelebb hozza az Alkotmányhoz. Ennek a feladatnak a teljesítésével az alkotmánybíróságok mint az alkotmányos rend legfelsőbb értelmezői és biztosítói járulnak hozzá az alkotmányos állam stabilitásához. Az állam szervezetén belüli elkülönültségük pedig fontos stabilizáló és kiegyenlítő tényezővé válhat.[22]

Egy alkotmányos jogállamnak, mint aminek Lengyelországot és hazánkat is tekinthetjük, három alappillére van. Ezek a pillérek jelentik a garanciát arra, hogy a hatalom szabad, független választások útján cserélődik a politikai pártok között; a garanciát arra, hogy a választott kormányok hatalmát a független fékek és ellensúlyok rendszere korlátozza; és a garanciát arra, hogy a rendszer biztosítja az egyén jogait saját élete alakítására.[23]

A magyar Alkotmánybíróság nincs egyedül az önkényuralmi rendszer leomlását követően elfogadott alkotmányos értékek romlásától való félelemmel. Mindkét ország a csatlakozást követően minél hamarabb igyekezett világossá tenni álláspontját az Alkotmány feletti elsőbbség lehetőségével kapcsolatosan. Igyekeztek tudatni Európával, hogy a csatlakozással nem adják fel alkotmányos identitásukat, függetlenségüket, alapvető alkotmányos értékeiket. A lengyel Alkotmánybíróságban olyan erősen él ez az igény, hogy az alkotmányos rendelkezések feletti elsőbbség lehetőségét teljes mértékben kizárja: az Alkotmány egyetlen rendelkezését sem tekinti olyannak, amellyel szembe

21 Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan I.* Osiris Kiadó Budapest, 2007. 441.

22 Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája – *Alkotmánybíráskodás* (A jogintézmény elméleti alapjai és tapasztalatai, valamint az Európában működő alkotmánybíróságok tevékenységére vonatkozó jogszabályok),1987. I. kötet, 12.

23 Scheppele, Kim Lane – Halmai Gábor: *„A magyaroknak maguknak kell az alkotmányos megújulást megvalósítani, saját érdekükben”:* Kim Lane Scheppele-vel, a Princeton Egyetem professzorával Halmai Gábor beszélget. Fundamentum, 16. évf. 2012/1. 53.

egy küldő jogalkotó által alkotott, de Lengyelország területén érvényesülést követelő „idegen" joganyag érvényesülést szerezhet.[24]

A lengyel Alkotmánybíróságról szóló részletes szabályozást az 1997. április 2-án a parlament mindkét háza által elfogadott és a polgárok által a májusi népszavazáson jóváhagyott Alkotmány (79. cikk), valamint az 1997. augusztus 1-jén elfogadott Alkotmánybíróságról szóló törvény tartalmazza.

## A magyar és a lengyel Alkotmánybíróság története

Hazánkban az alkotmánybíráskodásra nyomokban emlékeztető Alkotmányjogi Tanácsot 1984-ben állították fel. A tizenöt főből – főleg országgyűlési képviselőkből – álló testület feladatai közé tartozott a jogszabályok és jogi iránymutatások ellenőrzése, hatásköre kiterjedt még az alkotmányellenes rendelkezések végrehajtásának felfüggesztésére. Az Alkotmányjogi Tanácsról az 1984. évi I. törvény rendelkezett, amelyet az 1989. évi XXXI. törvény hatályon kívül is helyezett. 1989-ben előtérbe került az Alkotmánybíróság intézménye, amely önálló állami szervezetként először jelent meg a magyar jogtörténetben. A létrehozásáról háromoldalú egyeztető tárgyalásokon vitáztak. Az Alkotmánybíróságról szóló törvényt 1989. október 19-én fogadták el. Novemberben már sor került az első öt tag megválasztására is, de a bíróság tényleges működését csak 1990. január 1-jén kezdte meg.[25] Eredetileg a tagok megválasztására három egymást követő időpontban került volna sor, de 1994-ben bekövetkezett az Alkotmány módosítása, emiatt a bírák létszámát tizenegy főben állapították meg.

A magyar alkotmánybíráskodás fejlődésével szemben Lengyelországé hosszabb időkre nyúlik vissza. A második világháború után Lengyelországban is szovjet modellt vezettek be, amely együtt járt az állami szuverenitás egységének elvével, kifejezésre juttatta a hatalmi ágak szétválasztásának visszautasítását, és a legmagasabb szuverén pozíciót biztosította az egykamarás parlamentnek. Az Alkotmánybíróság felállításának szükségességét a lengyel doktrína képviselői juttatták kifejezésre az 1970-es évek elején. 1981 őszén jogi szakértők megkezdték a munkát az Alkotmánybíróság megalapításával kapcsolatban, majd az 1982. március 26-i alkotmánymódosítás is elősegítette a szerv létrehozását. Az Alkotmánybíróságról szóló törvényt azonban csak háromévnyi kiélezett vitát követően fogadták el 1985. április 25-én, ám így is a működését 1986. január 1-jén megkezdő lengyel Alkotmánybíróság *(Trybunał Konstytucyjny)* volt az első

24 Fazekas Flóra: *A magyar Alkotmánybíróság viszonya a közösségi jog elsőbbségéhez egyes tagállami alkotmánybírósági felfogások tükrében*. (Phd értekezés.) Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2009. 10–11.

25 Kukorelli István: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. Századvég Kiadó, Budapest, 2006. 128–131.

ilyen testület a szocialista blokkban.[26] A szabályozás számos korlátozást tartalmazott az Alkotmánybíróság pozíciójában és hatáskörében. A legfontosabb korlátozás az volt, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányellenességet megállapító döntéseit a Szejm felülbírálhatta kétharmados többséggel. A gyakorlatban azonban a testület – az első határozatának kihirdetését (1986. május 26.) követően – elért egyfajta függetlenséget a hatalmi szervek rendszerében, és jelentős szerepet töltött be a jogtudomány fejlesztésében is. Tekintve, hogy a demokratikus rendszer Alkotmánya – és az új alkotmánybírósági törvény is – csak 1997-ben született meg, az addig felmerülő joghézagok és közjogi bizonytalanságok orvoslásában is fontos szerep várt a lengyel Alkotmánybíróságra.[27]

## A testületek szervezete

Lengyelországban az új Alkotmány elfogadása óta az Alkotmánybíróság – a magyar testülethez hasonlóan – tizenöt bíróból áll, akiket a Szejm választ meg kilenc évre[28] – vagyis a bírák választásánál Lengyelországban is az úgynevezett „tiszta parlamenti modell" érvényesül.[29] A hazai szabályozáshoz képest[30] a bírákat érintő képesítési követelmények rövidebben vannak meghatározva: a lengyel törvény alapján azt lehet alkotmánybírónak megválasztani, aki megfelel a Legfelsőbb Bíróság vagy a Közigazgatási Főbíróság bíróival szemben támasztott követelményeknek.[31]

Szemben a magyar szabályozással, a lengyel alkotmánybírák megválasztásához elegendő az abszolút többség, azaz nincs szükség minősített többségre. (1997 előtt tizenkét bírót neveztek ki, a hivatali idejük nyolc évig tartott, a bírák felét pedig négyévente nevezték ki.) A bírákat a Szejm 50 képviselője vagy a Szejm elnöksége jelölheti.[32] A testület elnökét és alelnökét a teljes ülés javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki.[33] Az alkotmánybíró csak egy periódust lehet hivatalban, és nem lehet semmilyen politikai párt tagja. Feladataik ellenőrzésére az Alkotmánybíróság különböző bizottságokat állít fel. Az elnök határozza meg ezeknek a bizottságoknak az összetételét. Az egész bíróság akkor tanácskozik, ha az elnök egy esetet különlegesnek tart. A határozatokat többségi

26 Ziemer, Klaus – Matthes, Claudia-Yvette: *Das politische System Polens*. In: Ismayr, Wolfganf (Hrsg.): Die politischen Systeme Osteuropas. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2006. 236. Mindez nagyrészt arra volt visszavezethető, hogy a lengyel állampárt engedményeket igyekezett tenni az ellenzéki Szolidaritás mozgalomnak. Bővebben lásd: Schwartz, Herman: *The Struggle for Constitutional Justice in Post-Communist Europe*. The University of Chicago Press, Chicago, 2000. 49.

27 A lengyel Alkotmánybíróság honlapja alapján (http://trybunal.gov.pl/en/about-the-tribunal/constitutional-tribunal/historical-outline/)

28 A Lengyel Köztársaság Alkotmánya, 194. cikkely 1. bekezdése

29 Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea*: Alkotmánybírói függetlenség Európában. És Magyarországon?* Közjogi Szemle, 3. évf. 2010/3. 28.

30 Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 6. § (1) bekezdése

31 A (lengyel) Alkotmánybíróságról szóló 1997. évi 102. törvény 5. cikkely 3. bekezdése

32 A (lengyel) Alkotmánybíróságról szóló 1997. évi 102. törvény 5. cikkely 1. bekezdése

33 A Lengyel Köztársaság Alkotmánya, 194. cikkely 2. bekezdése

döntéssel hozzák, az eltérő véleményeket pedig a döntés indoklásánál nyilvánosságra hozzák.[34]

A lengyel Alkotmánybíróság a teljes ülésen kívül bizonyos esetekben öt, illetve háromfős tanácsokban is lejárhat.[35]

## Fontosabb jogkörök

A hatásköröket tekintve az alkotmánybíráskodás Lengyelországban és Magyarországon is egyértelműen a jogállamiság egyik legfontosabb garanciája. Tulajdonképpen nem igazi Alkotmány az, amelyben nincsenek biztosítékok az Alkotmány érvényesülésének garantálására, s nem igazi Alkotmánybíróság az, amelyiknek nincs lehetősége törvények alkotmányossági vizsgálatára.[36] Mindkét ország joggyakorlatát az jellemzi ebből kifolyólag, hogy az Alkotmány olyan hatásköröket állapít meg az Alkotmánybíróság számára, amelyek lehetővé teszik egyrészt az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésének megelőzését, másrészt a tényleges jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály által okozott jogsérelme kiküszöbölését.

### Előzetes normakontroll

A lengyel alkotmánybíráskodás – a hazaihoz hasonlóan – ismeri az előzetes és az utólagos normakontrollt. Az előzetes normakontroll tekintetében a két állam hasonlóságot mutat abban, hogy csak a parlament által elfogadott törvények esetében, valamint a nemzetközi szerződések kötelező hatályának elismerése vonatkozásában van erre lehetőség. Az indítványozók köre azonban eltérést mutat: míg Lengyelországban csak a köztársasági elnök rendelkezik ezzel a jogkörrel, addig Magyarországon 2012 óta az Országgyűlés is.[37] Szintén eltérő megoldásokat találunk a határidőkre: a lengyel Alkotmánybíróságot előzetes normakontroll esetén – a költségvetési törvény kivételével – nem köti határidő; hazánkban viszont soron kívül, de legfeljebb 30 napon belül döntenie kell a testületnek.[38]

### Az utólagos normakontroll

Az utólagos normakontroll esetében az indítványtevők köre mindkét államban szélesebb. Lengyelországban számos államhatalmi szerv valamennyi jogszabály felülvizsgá-

34 Ziemer, K. – Matthes, C-Y.: *Das politische System Polens,* i. m. 237.
35 A (lengyel) Alkotmánybíróságról szóló 1997. évi 102. törvény 25. cikkely
36 Trócsányi László – Schanda Balázs: *Bevezetés az alkotmányjogba.* HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2012. 346.
37 A (lengyel) Alkotmánybíróságról szóló 1997. évi 102. törvény 2. cikkely 2. bekezdés; Alaptörvény 6. cikk (2) és (4) bekezdés
38 A Lengyel Köztársaság Alkotmánya, 224. cikkely 2. bekezdése; Alaptörvény 6. cikk (6) bekezdése

latát kezdeményezheti, tekintet nélkül hatáskörére. Ilyen például az államfő, a Szejm és a Szenátus marsallja, a miniszterelnök, a Legfelsőbb Bíróság elnöke vagy a legfőbb ügyész, de a Szejm 50 képviselője vagy 30 szenátor szintén gyakorolhatja ezt a jogosítványt. Bizonyos szervek viszont csak a hatáskörüket érintő jogszabályok tekintetében kezdeményezhetnek utólagos normakontrollt (például a Bíróságok Nemzeti Tanácsa a bíróságok függetlenségével kapcsolatban; az önkormányzati testületek az önkormányzati jogokkal összefüggésben). Ezenkívül természetesen a rendes bíróságok is fordulhatnak az Alkotmánybírósághoz, ha kétségük merül fel az alkalmazandó jogszabály alkotmányosságát illetően.[39]

Összességében elmondható, hogy az indítványozók köre 2012 – azaz az *actio popularis* hazai megszüntetése – óta Lengyelországban szélesebb, mint Magyarországon, ugyanis hazánkban – a bírói kezdeményezéseken túl – csak a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész és az alapvető jogok biztosa kérhet utólagos normakontrollt az Alkotmánybíróságtól.[40]

## Az alkotmányjogi panasz

A lengyel Alkotmány értelmében bármely személy, akinek alkotmányos jogait vagy szabadságait megsértették, panaszt nyújthat be az Alkotmánybírósághoz valamely törvény vagy más normatív aktus alkotmányosságával kapcsolatban, amelyre hivatkozva bíróság vagy államháztartási szerv az adott személy alkotmányos jogaira, szabadságaira vagy kötelezettségeire vonatkozóan jogerős ítéletet bocsátott ki.[41]

A magyar Alaptörvény az alkotmányjogi panaszt teszi meg Magyarországon az Alkotmánybíróság jellegadó hatáskörévé, amelynek több formáját is nevesíti: lehetővé teszi az egyedi ügyben alkalmazott jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát csakúgy, mint a bírói döntések alaptörvény-ellenességének vizsgálatát. Így az alkotmányjogi panasz igénybevételének lehetősége kiterjed a jogalkotás és a jogalkalmazás vizsgálatára is.[42]

## Jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata

A lengyel Alkotmány alapján valamennyi nemzetközi szerződés felülvizsgálható az Alkotmánybíróság által; beleértve a törvény által ratifikálandó egyezményeket, valamint a már ratifikált, illetve ratifikálást nem igénylő szerződéseket is.[43]

39 A Lengyel Köztársaság Alkotmánya, 191. cikkely 1. bekezdés
40 Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *e)* pont
41 A Lengyel Köztársaság Alkotmánya, 79. cikkely
42 Trócsányi L. – Schanda B.: *Bevezetés az alkotmányjogba,* i. m. 361.
43 A Lengyel Köztársaság Alkotmánya, 188. cikkely 1. bekezdés

### Hatásköri összeütközés

A hatásköri viták eldöntése esetében mindkét ország alkotmánybírósága szerepet kap, ugyanis az Alkotmánybíróság érdemi döntést hozhat az állami szervek, valamint az állami és önkormányzati szervek közötti hatásköri összeütközés kérdésében. Az alkotmányellenesség jogkövetkezménye mindkét esetben az, hogy az alkotmánybíróság eldönti, hogy a felmerült vitában mely szervnek van hatásköre, és ez alapján kijelöli az eljárásra kötelezettet.[44]

### A párt céljainak és tevékenységeinek alkotmányossága

A lengyel Alkotmánybíróságnak van olyan jogköre is, amelynek „párját" nem találjuk meg a magyar testület esetében. A lengyel Alkotmánybíróság ugyanis jogosult állást foglalni abban is, hogy egy párt céljai és tevékenysége összeegyeztethető-e az alkotmány azon rendelkezéseivel, különösen annak a pártokra vonatkozó előírásaival. Az utóbbiak közé tartozik egyrészt az a rendelkezés, amely szerint a Lengyel Köztársaság biztosítja a pártok alapításának és működésének szabadságát, amelyek célja a politika *demokratikus* eszközökkel történő befolyásolása.[45] A másik alapvető mérce: az Alkotmány tiltja a totalitárius célokra törő, illetve a nácizmus, fasizmus és kommunizmus eszméin nyugvó pártok működését.[46] Kiemelendő, hogy ezt a típusú eljárást valamennyi olyan szerv kezdeményezheti, amely – a fentebb kifejtettek szerint – általános utólagos normakontroll kezdeményezési joga van. Ha a testület megállapítja, hogy a párt céljai vagy tevékenysége nem áll összhangban az Alkotmány előírásaival, a pártot törlik a nyilvántartásból.

## Összegzés

A hatalmi ágak megkülönböztetése és elválasztása a gyakorlatban azt a célt szolgálja, hogy a hatalmi funkciók a maguk feladatának követelményei szerint intézményes rendszerré szerveződjenek. Az alkotmánybíróságok a kormányokkal szemben komoly ellensúlyi tényezőként jelennek meg. Jelentőségüket mi sem szemlélteti tisztábban, mint az, hogy a törvények alkotmányosságának vizsgálatával és az alapjogok védelmével Európa 42 országából 36-ban van erre a célra kialakított különálló testület, és e 36-ból 27 eset-

44 A Lengyel Köztársaság Alkotmánya, 189. cikkely; a (lengyel) Alkotmánybíróságról szóló 1997. évi 102. törvény 53–54. cikkely; az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 36. §

45 A Lengyel Köztársaság Alkotmánya, 11. cikkely 1. bekezdés

46 A Lengyel Köztársaság Alkotmánya, 13. cikkely

ben az alkotmánybíróság önálló intézményként (ha nem is feltétlenül bíróságként) és nem a rendes bírósági rendszerbe ágyazva jelenik meg.[47]

Az alkotmányos szervek közül egyik-másik sem játszik olyan jelentős szerepet a lengyel és a magyar jogrend alakításában, mint az Alkotmánybíróság. Ennek a legfőbb oka az, hogy az Alkotmánybíróság, mind funkcionálisan, mind pedig szervezetileg függetlenül működik. Az Alkotmánybíróság nem része az igazságszolgáltatási szervezetnek, az általa hozott döntések pedig mindenkire nézve kötelező jellegűek, beleértve a bíróságokat is. Gyakran nevezik mindezek miatt az alkotmánybíróságokat az alkotmány őrének vagy a negyedik hatalmi ágnak a fékek és ellensúlyok rendszerében, melyben a hatalmi ágak egymástól elválasztva működnek, melynek célja egymás kölcsönös ellenőrzése. Külön hatalmi tényezőként való említésére természetszerűleg csak erős jogkörű alkotmánybíróság esetén lehet mód. A magyar Alkotmánybíróság és a lengyel testület is széles körű hatásköre miatt a szakértők szerint ide sorolható. Voltaképpen jogalkalmazó tevékenységet végez; csak nem a tényállást és a jogszabályt veti össze, hanem a jogszabályt az alkotmánnyal.

Az Alkotmánybíróság függetlenségét az garantálja, ha a vonatkozó szabályokat az adott állam Alkotmányában helyezik el és az Alkotmánybíróságot részletező szabályokat sem lehet egyszerű többséggel módosítani. Hazánkban például az Alaptörvény mellett sarkalatos törvény határozza meg az Alkotmánybíróság hatáskörének, szervezetének, működésének részletes szabályait, amely így a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatával módosítható.[48]

Megállapíthatjuk tényként, hogy Magyarországhoz hasonlóan Lengyelország is azokhoz a demokratikus államokhoz tartozik, amelyekben nagy tiszteletben tartják a demokratikus értékrendet, és a magas szintű jogtudományi ismeretekkel rendelkező alkotmánybíráknak köszönhetően az alkotmánybíráskodás kiemelkedő színvonalat mutat esetükben, tehát erős Alkotmánybíróságról van szó.

Az 1997-es lengyel Alkotmány elfogadása óta mi sem bizonyíthatná jobban az elfogadott döntések gyakorlati hasznosságát, minthogy nem történt komolyabb alkotmánysértés. A lengyel Alkotmánybíróság sikeres működését valószínűleg annak is köszönheti, hogy alapul vette a már működőképes német és francia alkotmánybíráskodási modelleket, kiemelve ezekből az átvehető jellemvonásokat, és a saját, lengyel jellegzetességekkel és sajátosságokkal összeegyeztetve a kommunista országok közül elsőként hozta létre Alkotmánybíróságát.[49] A testület fontos szerepet töltött be a jogállami át-

47 Finta László –Török Zoltán: *Politika, jogállam, alkotmányvédelem.* Méltányosság Politikaelemző Központ. http://meltanyossag.hu/content/files/kp_politika_jogallam_alkotmanyvedelem_120221.pdf

48 Erről bővebben: Szalai András: *Több, mint az Alaptörvény őre. Az Alkotmánybíróság mint a parlamentáris kormányzat ellensúlya.* Jogelméleti Szemle: 2013/3. szám

49 Bondár, Ádám: Legislative-Executive Separation of Powers in Poland: Did Poles Take a Lesson from their Mistakes? http://www.personal.ceu.hu/students/00/Adam_Bodnar/assignments/separation%20of%20powers.htm

menetben és az előző rendszer által okozott jogsérelmek orvoslásában.[50] A magyar Alkotmánybíróséghoz hasonlóan a lengyelnek is szembesülnie kellett az igazságtétel és a visszaható tilalmából fakadó dilemmákkal.[51]

Lengyelország és Magyarország esetén is egyértelműen megfigyelhető, hogy az a szerencsés gyakorlat érvényesült, hogy az alkotmányozó szem előtt tartotta az ország politikai erői, jelentősebb társadalmi rétegei, közösségei és érdekcsoportjai értékítéleteit, és ennek tükrében határozta meg az alkotmányos értékeket. Egyetértéssel fogadhatjuk Paczolay Péter ama megállapítását, amely szerint az új demokráciák alkotmányozási folyamata számára is mellőzhetetlen, hogy *„az alapértékek tekintetében valamilyen társadalmi konszenzusra kell jutni, mert az elengedhetetlen a társadalmi integrációhoz. A jog ideális mechanizmusa ugyanis feltételezi az alapvető értékeket illetően kialakított társadalmi egyetértést […]”*[52]

Továbbá fontos hangsúlyoznunk, hogy az Alkotmányban foglalt értékek alaptörvényi szintű és erejű normatív objektivációk, olyan értékkategóriák, amelyek alkotmányi értékminőségüket az alkotmányozó hatalomtól nyerik. Ezek állami, társadalmi és egyéni elismerésének és tiszteletének kötelességét az alkotmányozó írja elő. Az Alkotmányban meghatározott értékek a jogi normatív értékek élén helyezkednek el. Ebből az következik, hogy az ország valamennyi jogalkotó és jogalkalmazó szerve, minden állampolgár, az ország területén tartózkodó valamennyi természetes és jogi személy, emberi közösség köteles ezeket tiszteletben tartani. Előnyös természetesen, ha az alkotmányi értékeket nemcsak kötelező tisztelet övezi, hanem ha ezek az értékek széles körben a politikusok, a köztisztviselők, a közalkalmazottak és más állampolgárok tudatát, szemléletét és magatartását az elfogadás, az egyetértés, a meggyőződés erejével hatják át.[53] Alkotmányos államban a jogalkotó soha nem járhat el önkényesen, az általa alkotott szabályoknak racionálisan igazolhatóknak kell lenniük.[54] Az igazolás során a jogalkotónak egyrészt azt kell bizonyítania, hogy az általa elérni kívánt cél legitim, másrészt, hogy az általa választott eszköz a cél elérésére megfelelő.

Összegezve megállapíthatjuk, hogy az alkotmánybírósági működés szempontjából a különböző országokban működő rendszereket érdemes összehasonlítani, mert mindkét fél tanulhat a másik országban megfigyelhető pozitív példákból, elkerülheti a hibákat, amelyeket a másik fél már megtapasztalt.

50 Sólyom László ír arról, hogy az 1980-as évek demokratizálódási hullámában *„miként vállalta magára a lengyel és a magyar alkotmánybíróság, hogy az új rendszert reprezentáló új alkotmány hiányában ő reprezentálja az új alkotmányosságot”.* Sólyom László: *Alkotmányértelmezés az új alkotmánybíróságok gyakorlatában.* Fundamentum, 6. évf. 2002/2. 18.

51 Részletesen lásd: Schwartz, H.: *The Struggle for Constitutional Justice…* i. m. 67–69.

52 Ádám Antal: *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás.* Osiris Kiadó, Budapest, 1998. 34.

53 I. m. 35.

54 Győrfi Tamás: *Az alkotmánybíráskodás politikai karaktere.* Indok, Budapest, 2001. 78.

Jugovits Károly – Üveges Anita

# 3. Pénzügyi–gazdasági ellenőrzés Magyarországon és Lengyelországban: az Állami Számvevőszék és a Legfőbb Állami Számvevőszék

A számvevőszék hagyományosan a nemzeti parlamentek legfőbb pénzügyi–gazdasági ellenőrző szerve, a demokratikus államberendezkedés garanciális alapintézménye. Elsődleges feladata, hogy megállapításaival, javaslataival támogassa a közpénzekkel, közvagyonnal való szabályos, célszerű, eredményes és hatékony gazdálkodást, valamint elősegítse a jól irányított állam kiépítését, a jó kormányzást. E szervek működésének és az államszervezeten belüli szerepének megértése komplex, a történelmi folyamatok és a jelenlegi alkotmányos berendezkedés kapcsolatának átlátását igénylő feladat, amelybe jelen tanulmány – a teljesség legkisebb igénye nélkül – enged rövid betekintést.

## A számvevőszéki szabályozás története

Mind Magyarország, mind Lengyelország esetében elmondható, hogy az Állami Számvevőszék kialakulása és fejlődése szorosan kötődik a két ország történelmi eseményeihez. Jelen tanulmány első részében ezeknek a fordulópontoknak a segítségével tárjuk fel az intézmények működési változásait, azok sajátosságait.

Magyarországon a Habsburg-korban többnyire osztrák mintára alakult át az államszámvitel és az erre épülő államháztartást ellenőrző rendszer, ezzel szemben a legelső lengyel intézmény francia és porosz mintákat követve kezdte meg működését. 1815-ben Napóleon bukásával együtt a Varsói Hercegség is átalakult, így területén létrejött a Lengyel Királyság, amely orosz fennhatóság alá került. Ez az átalakulás magával hozta a Számvevő Főhivatal orosz mintára történő átalakítását is. A neoabszolutizmus éveiben a magyar és osztrák pénzügyi ellenőrzés intézményi rendszere összefonódott. Magyarországhoz hasonlóan az akkori Lengyelországban sem beszélhetünk független számvevőszervről, mert ennek a szervezetnek a feladatait orosz intézmények látták el. Az osztrák–magyar kiegyezést követően 1871-ben kezdte meg valódi működését az Állami Számvevőszék. Sajnálatos módon a kormány, valamint a közpénzekkel gazdálko-

dó szervezetek ellenőrzésének jogköre korlátozott volt, ezáltal az Állami Számvevőszék hatásköre is korlátozott maradt.[55] [56]

Miután Lengyelország elnyerte függetlenségét, 1919. február 7-én az államfő megalapította a Legfelsőbb Állami Számvevőszéket, amely független intézménnyé vált. Jelentős változást hozott működésében, hogy 1920-ban az állami feladatokat ellátó központi szerv területi szintű szerveit is kialakították, hatékonyabbá téve ezáltal a működését.

A II. világháború után, 1949-ben bekövetkező politikai fordulat eredményeképpen egy rendelet által megszüntették a Legfőbb Állami Számvevőszéket, és a közpénzek ellenőrzése teljes mértékben a kormány kezébe került. A magyar Legfőbb Állami Számvevőszékhez hasonlóan a lengyel Legfelsőbb Állami Számvevőszék *(Najwyższa Izba Kontroli)* is elvesztette függetlenségét, és beolvadt a szocialista államszervezetbe. Mindezek fényében elmondható, hogy, a szocializmus idején nem beszélhetünk önálló, független pénzügyi felügyelő szervről sem Magyarországon, sem Lengyelországban. Az 1980-as évek végén jelentkező politikai változások hatására 1989-ben mindkét országban lezajlott a demokratikus politikai átmenet, mely az állami számvevőszékek felállítását és működésük új alapokra helyezését hozta magával.

## Szervezeti és működési sajátosságok Magyarországon és Lengyelországban

A számvevőszéki tevékenységet végző szervezetek létrehozásának alapvető célja Kelet-Közép-Európa egyes országaiban – így Magyarországon és Lengyelországban is – a történelem minden korszakában a közpénzek felhasználásának figyelemmel kísérése és a köztulajdonnal való gazdálkodás ellenőrzése volt – mindez olyan, az államszervezetbe szorosan illeszkedő, mégis attól teljes egészében függetlenített alakzat formájában, amely minden befolyástól mentesülve ítélheti meg az állam gazdálkodásának ésszerűségét, hatékonyságát.[57]

Ez utóbbi feltételt, a függetlenséget Lengyelország és a Legfelsőbb Állami Számvevőszék esetében az 1997-es Alkotmány erősítette meg, expressis verbis kimondva, hogy *„A Legfelsőbb Állami Számvevőszék az állam ellenőrzésének legfőbb szerve”*, valamint *„A*

55 Sebes József: *Az államháztartás belső pénzügyi ellenőrzési rendszer fejlesztésének aktuális kérdései, kitekintve az oktatási ágazat területére is*. PhD-értekezés. Nyugat-Magyarországi Egyetem, 2008. http://www.nyme.hu/fileadmin/dokumentumok/ktk/Kepzes_doktori/2008/2008_SebesJozsef_d.pdf

56 Révész T. Mihály: *Az Állami Számvevőszék felállítása és működésének kezdetei*. Pénzügyi Szemle, 57. évf. 2012/1. 98–111.

57 Pintea, Mirela-Oana: *Supreme Audit Institutions. Comparative study for the Central and Eastern European countries members of the European Union.* The Annals of The „Stefan cel Mare” University Suceava. Fascicle of The Faculty of Economics and Public Administration, Volume 9, 2009/1. 9.

*Legfelsőbb Állami Számvevőszék a Szejmnek van alárendelve"*.[58] Magyarországon az Állami Számvevőszék függetlensége ugyancsak alkotmányos szinten van szabályozva, erről elsőként korábbi alkotmányunk, az 1949. évi XX. törvény rendelkezett. Ezt a formulát később az Alaptörvény is megtartotta: *A közpénzek* című fejezetének 43. cikkében a lengyel szabályozáshoz hasonlóan tisztázza a szerv helyét, szerepét, szervezetét – részletes szabályainak megállapítását pedig sarkalatos törvény körébe utalja.[59]

Amint egy 10 évvel korábbi hazai alkotmánybírósági határozat rámutatott, „*Bár az Állami Számvevőszék az Országgyűlésnek alárendelt szervezet, és meghatározott vizsgálat lefolytatására is utasítható, ám a vizsgálat lefolytatása során csak a törvényeknek van alárendelve, nem utasítható meghatározott döntések meghozatalára vagy megváltoztatására.*"[60] Mindez azt jelenti, hogy az államszervezetben az Állami Számvevőszék önálló alkotmányos szerv, de a törvényhozó hatalomnak van alárendelve, nem pedig a végrehajtó hatalomnak, hiszen nem transzformálja hatóságként a törvényeket, nem feladata a jogszabályok betartatása, és bírságolási joggal sem rendelkezik. A szankcionálás és kötelező erejű döntések meghozatala pedig a rendes bíróságok feladata, tehát az igazságszolgáltatás nem az Állami Számvevőszék hatásköre. Intézkedéseinek túlnyomó része közvetett jellegű, hiszen többnyire jelentéseket tesz és javaslatokat fogalmaz meg az Országgyűlés számára.[61] A magyar állami számvevőszékhez hasonlóan ugyanez elmondható a lengyel közpénzeket ellenőrző szervről is, hiszen függetlensége Alkotmányban rögzített, de a Szejmnek alárendelten működik.

Az állami számvevőszékek fontos szerepe, hogy hozzájárulnak a jogállamiságon alapuló demokratikus társadalmak kialakításához, de mindehhez szükséges, hogy ne a kormányzati ágak gyakoroljanak rájuk nyomást, hanem alkotmányos szinten legyen szabályozva legitimitásuk és függetlenségük.[62] Az 1989-es rendszerváltozási hullám után kialakult új társadalmi–politikai berendezkedés magától értetődően megkövetelte a számvevőszéki ellenőrzés korábbi rendszerének megújítását a részletszabályok szintjén is. A Szejm 1994 decemberében hosszú előkészítési folyamatot követően fogadta el azt a törvényt, amely egymagában – még az új Alkotmány megalkotása előtt – teljes mértékben modernizálta a számvevőszéki tevékenység tartalmát Lengyelországban.[63]

Magyarországon a törvényi szabályozás ezzel szemben összesen három, jól elkülöníthető szinten érinti a Számvevőszék tevékenységét. Az imént említett – a jogszabályi hierarchia legfelső szintjén álló –, Alaptörvény által megállapított szabályokat az e törvény felhatalmazása alapján megalkotott Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. sarkalatos törvény részletezi, amelyet a Számvevőszék elnökének különleges, ket-

58 A Lengyel Köztársaság Alkotmánya, 202. cikkely

59 Magyarország Alaptörvénye, 43. cikk

60 3/2004. (II. 17.) AB határozat, 3.2. pont

61 Paczolay Péter: *Az állami számvevőszék helye a hatalmi ágak rendszerében.* Pénzügyi Szemle, 54. évf. 2009/4. 522.

62 Nikodém, András*: Constitutional Regulation of Supreme Audit Institutions in Central Europe in a Comparative Perspective.* Managerial Law, Vol 46. 2004/6. 34. (32–52.)

63 Tradition of state auditing in Poland. http://www.nik.gov.pl/en/about-us/history/tradition-of-state-auditing-in-poland.html,

tős jogállása okán – a Költségvetési Tanács vonatkozásában – kiegészít a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCIV. törvény. Az új számvevőszéki törvény megtartja a korábbi, hivatali típusú számvevőszéki jelleget, és azon sem változtat, hogy a Számvevőszék továbbra is az Országgyűlésnek van alárendelve, de a korábbi törvény megengedő szabályaival szemben konkrét cselekvést előíró rendelkezéseket tartalmaz. Emellett az ellenőrzések lefolytatásához és a tágabban vett ellenőrzési tevékenységhez szoros határidőket rendel. A számvevőszéki tevékenységet szabályzó egyéb jogszabályi rendelkezések és határozatok közt megtalálható többek közt az államháztartásról szóló törvény, az állami vagyonról szóló törvény és a választási eljárásról szóló törvény is, amely jól példázza a szervezet széles ellenőrzési hatáskörét.

Az Európai Unióban a számvevőszékek felépítését illetően négy típust különböztetünk meg: vannak országok – mint például Belgium és Spanyolország –, ahol a számvevőszékek rendelkeznek igazságszolgáltatási hatáskörrel, más országok állami számvevőszékeinek testületi szervei – köztük Csehország és Luxemburg – nem rendelkeznek ilyen jogkörrel. Magyarországon és Lengyelországban is hivatali struktúrában működik a számvevőszék, mely a kormánytól független, elnök által vezetett szervezet. Ausztria és Szlovénia eltérő modellt képvisel, hiszen náluk háromszintű ellenőrzés folyik.[64]

A két ország legfelsőbb szintű döntéshozatali metódusa eltérő, hiszen Magyarország esetében a legfőbb döntést az elnök hozza, míg a lengyeleknél kollektív döntés születik a fontos kérdésekben.[65]

## A számvevőszék vezetése

Mind Magyarországon, mind Lengyelországban a számvevőszék élén elnök áll, ugyanakkor megbízatási idejük eltérő. A magyar Országgyűlés kétharmados többséggel választja az elnököt tizenkét évre, míg Lengyelországban ez az időtartam mindösszesen hat év.[66] Azáltal, hogy az állami számvevőszék elnökének mandátuma mindkét esetben túlnyúlik egy-egy országgyűlési cikluson, biztosítottá vált az elnökök politikai függetlensége, s így hatékonyabban és megfontoltabban képesek ellátni feladataikat. Mindkét ország törvényi szabályozása mentelmi jogot is biztosít az elnöknek.

Az alelnökök esetében is megfigyelhető a két ország intézményei közötti eltérés, hiszen Lengyelországban a hatályos törvényi szabályozások szerint az elnök munkájának segítésére a Szejm vezetője a számvevőszék elnökének javaslatára három alelnököt nevez ki. Ezzel szemben Magyarországon egyetlen alelnök van, akinek a kinevezése az Állami Számvevőszék elnökének hatásköre. Az elnökhöz hasonlóan az alelnök megbízatási ideje is tizenkét évre szól Magyarországon. Az Állami Számvevőszék szervezeti és működési szabályzata így rendelkezik az alelnök feladatairól: *„Az alelnök az elnök általános*

64 NATIONAL AUDIT OFFICE (2005) State Audit in the European Union. http://www.nao.org.uk/wpcontent/uploads/2005/12/State_Audit_Book.pdf

65 Uo.

66 A (lengyel) Legfelsőbb Állami Számvevőszékről szóló törvény 16. cikkely

*helyettese, az elnök irányításával látja el feladatait, jogosítványai az elnök jogosítványain alapulnak. Az alelnök az elnök akadályoztatása esetén az elnököt teljes jogkörrel helyettesíti és ellátja mindazokat a feladatokat, amelyeket jogszabály az elnök részére megállapít.”*[67]

## Az ellenőrzések hatásai

A Legfelsőbb Állami Számvevőszék Lengyelországban viszonylagos szabadsággal rendelkezik saját ellenőrzési tervének kialakításában – ezt alkotmányos szabadságai teszik lehetővé. Emellett a Szejm, a köztársasági elnök és a miniszterelnök is kérhet célzott ellenőrzést, ám ez ritkán szokott előfordulni.[68] A Számvevőszék ellenőrzései tervezésekor különböző prioritásokat határoz meg, amelyek ugyancsak alakítják a szervezet működését. Magyarországon az Állami Számvevőszék ellenőrzéseinek körülbelül felét teszik ki a jogszabályok által előírt ellenőrzések, míg másik felét a hivatal saját hatáskörben megállapított ellenőrzései képezik. Felügyeleti tevékenységét a Legfelsőbb Állami Számvevőszék mind a központi kormányzat, mind a helyi hatalomgyakorlás egységei esetében gyakorolja, ennek keretében minden olyan szerv köteles alávetni magát az ellenőrzésnek, amely számára források érkeztek a központi vagy helyi kormányzat költségvetéséből, ideértve a gazdasági társasági formában és egyéb alakzatokban működő, állami tulajdonrésszel vagy szerződéses kapcsolattal rendelkező, valamint köztulajdont használó szervezeteket. Általánosságban elmondható, hogy a Legfelsőbb Állami Számvevőszék ellenőrzései során érvényesíteni igyekszik a törvényesség, a takarékosság, a hatékonyság és a szervezeti integritás követelményeit. Ha szükségesnek tartja, akár az Alkotmánybíróságtól kérheti a törvények és egyéb jogdokumentumok alkotmányosságának vizsgálatát.[69]

Tevékenységének leghangsúlyosabb területe azonban az állami költségvetés évenkénti felülvizsgálatának elvégzése. Ezenfelül a Legfelsőbb Állami Számvevőszék rendelkezik egy sokkal szélesebb körű felhatalmazással, amelynek keretében a vizsgálatai során felmerült, rendszerszintű problémák megoldására ad javaslatot a Szejmnek; szerepe itt azonban tisztán tanácsadói, javaslatai semmilyen kötelező erővel nem bírnak – sem a vizsgáltak, sem a törvényhozás irányában.

Hangsúlyos a számvevőszékek tanácsadói szerepe a törvényhozásban is: a Szejm saját szakértői stábjának alacsony létszámára tekintettel Lengyelországban a szervezet összesen 106 parlamenti bizottsági ülésen képviseltette magát, és osztotta meg vizsgálati álláspontját a képviselőkkel. Írásban benyújtott jelentéseik – szám szerint 183 – nyomán összesen 136 jogalkotási javaslat született.[70] Egyéb javaslataik arra ösztönözték a kormányzatot, hogy számos, a közigazgatást alapjaiban érintő jogszabályt fogalmazzanak

67 Az Állami Számvevőszék elnökének 1/2013. (XII. 31.) utasítása az Állami Számvevőszék Szervezeti és Működési Szabályzatáról

68 Rose-Ackerman, Susan: *From Elections to Democracy – Building Accountable Government in Hungary and Poland.* Cambridge University Press, Cambridge, 2005. 90.

69 A (lengyel) Legfelsőbb Állami Számvevőszékről szóló törvény 11. cikkely

70 *Supreme Chamber of Control (2002): Annual Report 2001.* Poland, Warsaw.

újra.[71] Lengyelországhoz hasonlóan a szakértő személyzet alacsony létszáma a magyar parlament egyik gyengesége: a bizottságok néhol 2-3 tanácsadóval működnek, így a tudományos álláspontok sok esetben kiszorulnak a tanácskozásokról. Ezekre a testületekre minden országban inkább az alapfeladatukként rendelt politikai döntéshozatal a jellemző.

A magyar Állami Számvevőszék ugyancsak éves szinten ellenőrzi a központi költségvetést, melynek során törvényességi, célszerűségi és hatékonysági elveket fogalmaz meg a vizsgálat alanyai számára. Általában 40–50 utólagos ellenőrzést végez, amelyek – lengyel partnerszervezetéhez hasonlóan – kiterjednek minden köztulajdont használó vagy közpénzt igénybe vevő szervezetre, beleértve a helyi önkormányzatok gazdálkodását is. Magyarországon a kontroll-tevékenység kiegészül a politikai pártok, non-profit társaságok és más egyéb szervezetek ellenőrzésével, amelyek ugyancsak rendelkeznek állami tulajdonnal vagy vagyonnal, például az egyházak. 2001-ben törvényi felhatalmazás[72] alapján az ellenőrzés hatálya kibővült az európai uniós forrásból történő kifizetésekre is, továbbá a jogszabály lehetővé tette a jegybank ellenőrzését is. E körben tett megállapításait és a vizsgálat eredményét – hasonlóan a költségvetéshez – ugyancsak jelentés formájában tárja a nyilvánosság elé.

## A számvevőszéki működés tapasztalatai és értékelése

A számvevőszékek működési tapasztalatairól információt egyrészt a nemzeti parlamentek – számvevőszéki beszámolók ismeretében megfogalmazott és közzétett – véleménye alapján kaphatunk, ezenkívül létezik a szervezetek nemzetközi szintű monitorozása is. Az Európai Unió 2000 és 2001 között végzett szakértői vizsgálata Lengyelország vonatkozásában például megállapította, hogy a Legfelsőbb Állami Számvevőszék működése annak ellenére megbízhatónak és professzionálisnak tekinthető, hogy működési kapacitásának határait még nem érte el. Azok egy a nemzetközi sztenderdekhez történő magasabb fokú alkalmazkodással még inkább növelhetők lennének.[73] Magyarország vonatkozásában az Európai Unió[74] leszögezte, hogy bár az Állami Számvevőszék erős szervezet, folyamatosan képzett, hozzáértő személyzettel, legfőbb gyengesége mégis az, hogy e magas minőségű szellemi kapacitások birtokában végzett vizsgálatok és azok eredményei mégsem hasznosulnak megfelelő mértékben. Elsősorban hiányzik a vizsgálatok nyomon követése, a megállapított gyengeségek, hibák gyakran nem járnak semmilyen következménnyel, amelyet pedig az állam megfelelő hatáskörrel rendelkező

71 *Supreme Chamber of Control (2001): NIK: Supreme Chamber of Control.* Poland, Warsaw.

72 A szabályozást az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény vezette be, amelyet az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény is megtartott.

73 Commission of the European Communities (2001): *Regular Report on Poland's Progress Toward Accession*. SEC (2001) 1752, Brussels, 13.11.2001. 99. http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2001/pl_en.pdf

74 Uo. 92–93. http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2001/hu_en.pdf

szerveinek jogában állna megtenni. Továbbá, a közigazgatáson belül folytatott belső ellenőrzési tevékenység gyenge hatásfokkal működik, amelynek legfőbb oka – az Állami Számvevőszék saját stábjával szemben – a személyzet alulképzettsége (ezt a kritikát már az Állami Számvevőszék is megfogalmazta korábban).

Amint látható, a demokratikus működés egyik bástyájának tekintett, a közpénzek felhasználását legmagasabb szinten ellenőrző számvevőszékek jelentősége Lengyelországban és Magyarországon sem terjed tovább a puszta tanácsadói szerepkörnél. A szervezetek egyik ország hatályos jogi környezetében sem tehetnének e szerepüknél többet, hiszen jelenleg a vizsgálataik eredményeként tett megállapításaik és a vizsgáltak magatartása között nincs megteremtve az a közvetlen kapcsolat, amely a valódi hatóságként történő működés alapját képezhetné. A számvevőszékek léte ennek ellenére mindenképpen szükséges, de nem elégséges feltétele a közpénzek és az állami vagyon felelősségteljes, hatékony és nem utolsósorban törvényszerű felhasználásának, azonban e küldetésüket egyelőre legfőképpen a politikai diskurzusok számára szolgáltatott tényadatok szolgáltatása útján töltik be. Legfőbb „fegyverük" tehát a feltárt jogsértések nyilvánosságra hozatala és eljuttatása a társadalom minél szélesebb rétegeihez, ezen keresztül pedig a közvélemény alakítása.

## A magyar és a lengyel állami számvevőszékek együttműködése

Azon országok számvevőszékei, amelyek tagjai az Egyesült Nemzetek Szervezetének vagy az ENSZ valamely szakosított szervezetének, egyúttal tagjai egy a számvevőszékeket tömörítő szakmai szervezetnek, a Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezetének (INTOSAI) is, így a több mint száznyolcvan tagországot számláló szervezet sorai között megtaláljuk Magyarországot és Lengyelországot is.[75] Az ilyesfajta nemzetközi kapcsolatok segítik az országok állami számvevőszékeit függetlenségük fenntartásában, erősebb ellenőrzési mechanizmusok kialakításában.[76]

A multilaterális kapcsolatok kialakításán kívül hazánk kétoldalú megállapodást is kötött a lengyel Legfőbb Állami Számvevőszékkel 2002-ben. Az együttműködés leginkább az önkormányzatok ellenőrzésének tekintetében érvényesül, de az információtechnológiai ellenőrzés esetében is nagy hatást gyakorol egymásra a két ország.[77]

A fent említett nemzetközi együttműködéseket alapul véve elmondhatjuk, hogy a magyar Állami Számvevőszék, valamint a lengyel Legfőbb Állami Számvevőszék igen magas szintű kapcsolatot ápol, és a két szervezet vezetői baráti viszonyban állnak egymással, ezáltal elősegítve országaink számvevőszéki ellenőrzéseinek magasabb szintű megvalósulását.

75 Az Állami Számvevőszék honlapja, többoldalú nemzetközi kapcsolatok: INTOSAI. http://www.asz.hu/szakmai-kapcsolatok/tobboldalu-nemzetkozi/intosai

76 Rose-Ackerman, S.: *From Elections to Democracy…* i. m. 88.

77 Kétoldalú megállapodások, http://www.asz.hu/szakmai-kapcsolatok/ketoldalu-nemzetkozi/ketoldalu-megallapodasok

Brecsok Anna – Kiss Viktória

# 4. A közigazgatás helyi szintjei Magyarországon és Lengyelországban

Egy ország közigazgatási struktúráját nem csupán a jogszabályokban lefektetett követelmények alakítják, a történelmi hagyományoknak is hangsúlyos szerepük van. Lengyelországban az 1989 óta fennálló közigazgatási rendszert a szocialista-kommunista rendszer koncepciójának csődje, a decentralizáció folyamata hozta létre, amelynek keretében az 1990. március 8-i alkotmánymódosítással bevezették a helyi önkormányzatok rendszerét, valamint 1998-től bevezetésre került az 1975-ben megszüntetett járási szint, így ismét háromszintűvé szervezték a közigazgatást.[78]

A területi egységek alkotmányos szabályozásában eltérés, hogy a lengyel Alkotmány, szemben a magyarral, nem tartalmaz rendelkezést az ország területi beosztására vonatkozóan. Egyedüliként, a helyi önkormányzás alapegységeként a *gmina*-t (települési önkormányzat) nevesíti. Ezzel szemben Magyarország Alaptörvénye *F)* cikke meghatározza, hogy *„Magyarország területe megyékre, városokra és községekre tagozódik"*. A LAU 1 szinten található járást mint területi-közigazgatási újonnan visszaállított egységet nem rögzíti.

A közigazgatási rendszerek kialakításában mérföldkövet jelentetett az Európai Unióhoz való csatlakozás (2004), amelynek következtében a tagállamoknak a NUTS rendszerhez kellett igazítaniuk közigazgatási területi egységeiket.

| | NUTS 1 | NUTS 2 | NUTS 3 | LAU 1 | LAU 2 |
|---|---|---|---|---|---|
| Lengyelország | **6** Regiony (régió) | **16** Województwa (vajdaság) | **66** Podregiony (szubrégió) | **379** Powiaty i miasta na prawach powiatu (járás) | **2478** Gminy (község) |
| Magyarország | **3** Statisztikai nagyrégió | **7** Tervezési-statisztikai régió | **20** Megyék+ Budapest | **175+23** Járás+ Kerület | **3152** Település |

*3. táblázat: Az államok területi tagozódása a NUTS rendszer alapján*[79]

78 Józsa Zoltán*: A lengyel közigazgatási reform.* In: Pálné Kovács Ilona (szerk.*)*: Regionális reformok Európában. Timp Kft., Budapest, 2005. 200–209.

79 Forrás: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-07-020/EN/KS-RA-07-020-EN.PDF

A területi egységek tekintetében a két ország között a közigazgatási tartalomban van jelentős eltérés. Lengyelországban a NUTS 3 szinten található 66 úgynevezett szubrégió közigazgatási funkciót nem tölt be, míg hazánkban a megyéknek, illetve a fővárosnak a rendeltetése közigazgatási aspektust is jelent.

Ugyancsak közigazgatási tartalmat érint, hogy Magyarországon a járások nem rendelkeznek önkormányzati struktúrával, csupán államigazgatási egységek – szemben a lengyel járásokkal *(powiat)*, amelyek önkormányzati típusúak a demokratikusan választott helyi és városi önkormányzatok létéből kifolyólag, amelyekért az állam decentralizált felelősséggel és finanszírozási kötelezettséggel tartozik.[80]

## A jelenlegi önkormányzati rendszer kialakulása

Több közép-kelet európai országhoz, köztük hazánkhoz hasonlóan Lengyelországban is a rendszerváltást követően, az 1990-es években alakult ki a demokratikus jogállami kritériumoknak megfelelő önkormányzati szisztéma. A szovjet típusú tanácsrendszert felváltó önkormányzatok kiépítésének első jelentős lépéseként 1990 márciusában törvényt fogadtak el a települési önkormányzatokról, majd két hónappal később sor került a helyi választásokra is.

A jelenlegi önkormányzati rendszer kiépülését hosszas politikai vita előzte meg, végül 1998-ban a parlament döntött a vajdaságok számának radikális csökkentéséről és a történelmi múlttal rendelkező járási szint visszaállításáról.[81] A közigazgatási reformnak köszönhetően az önkormányzás joga ettől kezdve az új területi szintek választópolgárainak közösségét is megilleti, háromszintű önkormányzati rendszert hozva létre ezáltal. Nincs vertikális alárendeltség az egyes szintek között, a magyar rendszerhez hasonlóan így a mellérendelt viszony a meghatározó. Azonban míg a lengyel modell kapcsán valamennyi területi egység esetén beszélhetünk választott önkormányzati szervekről, Magyarországon a 2013. január 1-től felálló járási rendszert csak államigazgatási feladatokkal ruházták fel.

A jelenlegi lengyel önkormányzati alrendszer a fentiek alapján igazodik tehát a korábban már említett területi szintmodell hármas tagozódásához (vajdaság – járás – település). Alkotmányjogi szabályozásának érdekessége viszont, hogy a három önkormányzati szint közül a szabályozás tárgya egyedül a települési szint (gmina).[82] A lengyel Alkotmány nem tartalmaz konkrét rendelkezéseket sem a járási, sem pedig a vajdasági önkormányzatok vonatkozásában. A magyar jogrendszer ettől eltérően oldotta meg a helyi önkormányzatok szabályozásának kérdését: Alaptörvényünk 31–35. cikke általánosan beszél, valamennyi helyi önkormányzatra vonatkozóan a konkrét területi egysé-

80 Drajkó Péter: *Lengyelország közigazgatásáról.* Comitatus, 14. évf. 2004/1-2. 87–94.

81 Evans, Anne – Manning, Nick: *Administrative Decentralization: A Review of Staffing Practices in Eight* Countries. Prepared for the World Bank Unpublished Manuscript. 2004. http://www.gsdrc.org/docs/open/PO9.pdf

82 A Lengyel Köztársaság Alkotmánya, 164. cikkely 1. bekezdés

gek (település, valamint a megye) önkormányzatisággal történő felruházására törvényi szinten került sor.[83]

## A közigazgatás LAU 1 szintje, a járások

A járás települések halmaza, amely több településre kiterjedő államigazgatás egységként értelmezhető. Mindkét ország esetében megállapítható, hogy a járás közigazgatásilag túlmutat a lokális szinten, illetve a járások átlagos lakosságszáma a 150 ezer főt nem haladja meg. A lengyel powiatok számát tekintve közel kétszerese a Magyarországon LAU 1 szintet alkotó területi-közigazgatási egységeknek, amelynek legfőbb indoka a több mint három Magyarországnyi területben és a népességszámban keresendő. Lengyelország 379 járásából 65 járási jogú város és 314 területi, vidéki, járás. A 314 vidéki járáshoz tartozik 2413 község, gyakorlatilag a 66 járási jogú városon kívül valamennyi.

A powiat területének megállapításánál, illetve határaik megváltoztatásánál a legfontosabb szempont, hogy a járás lehetőleg kompakt, több szempontból egynemű területet foglaljon magában. Önálló járás megalakulásának fontos kritériumai, hogy lakosságának meg kell haladnia az 50 ezer főt, minimálisan 5 községet (gminát) kell magába foglalnia, illetve biztosítania kell a megfelelő adminisztrációs infrastruktúrát.[84]

A járás két típusa a területi (vidéki) és a városi (járási jogú város) járás. A járási jogú város nem azonosítható a járásszékhelyével, ugyanis a vajdaságokhoz hasonlóan a járásoknak nincs kiépített központjuk. A másik típus a területi járás egy nagyobb városból, amelynek nem feltétele a 100 ezer lakos, illetve a közvetlen környezetében lévő urbanizált településegyüttesekből áll.[85]

A magyar és lengyel közigazgatási szerkezet közötti legjelentősebb eltérés, hogy Lengyelországban nem csupán LAU 2 szinten lévő települések (gminák), hanem a NUTS 2 szinten található vajdaságok, valamint a LAU 1 szinten megjelenő is powiatok rendelkeznek önkormányzati szervezetrendszerrel, létrehozva ezzel egy háromszintű önkormányzati struktúrát.

A powiat szervei a 4 évre *választott tanácsi testület* (a továbbiakban: tanács), amely a járás törvényhozó és ellenőrző funkcióját látja el, illetve a járási hivatal, amely a végrehajtó funkciót tölti be. A tanács létszáma járásonként eltérhet, ugyanis a tagok száma a lakosság számától függ. A *járási hivatal* élén a *sztaroszta*, a helyettese, valamint 3–5 főből – szintén a lakosságszámtól függően – álló vezetőtestület áll.[86]

A sztaroszta pozíciója politikai vezetőként gyenge. A tanács visszahívhatja pozíciójából, még mielőtt a hivatali ideje lejárna. A visszahíváshoz az összes powiat tanácsnokai

83 Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 2. § (1) bekezdés

84 Schmidt Andrea*: Törésvonalak és területfejlesztés Lengyelországban. Adottságok, szereplők, intézmények, perspektívák.* Doktori értekezés. Pécs, 2010. 129.

85 Kiss Mónika Dorota: *Területszervezés és helyi önkormányzás Lengyelországban.* Glossa Iuridica, 1. évf. 2009/1. 101–106.

86 Schmidt A.: *Törésvonalak és ter*ületfejlesztés Lengyelországban, i. m. 129.

szavazatának 3/5-e szükséges. A powiat tanácsát minden negyedik évben a községi és regionális tanácsi választásokkal egy napon választják. A választási rendszer arányos, minden egyes választókerületben 3–10 tanácsost választanak. Csak azok a pártok/csoportok, amelyek elnyerik a szavazatok több mint 5%-át (az egész powiatban), kaphatnak mandátumot a tanács soraiban. A járási jogú városok esetében a községi választások előírásait alkalmazzák, azonban a választási rendszer mutat némi eltérést. A powiat tanácstagjainak a 2/3-a helyi kormányzat hivatalnoki karából, helyi cégek vezetőiből, kis- és középvállalkozások tulajdonosaiból áll.[87]

Hazánkban a járási hivatal nem rendelkezik választott testülettel, hanem egy, a hivatalvezető közvetlen irányítása alatt álló törzshivatalból és szakigazgatási szervekből áll.[88] A hivatalvezető politikai elemnek minősül, ugyanis a kormánymegbízott javaslatára a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter nevezi ki. A munkáltatói jogokat felette a NUTS 3 szinten található kormányhivatalt vezető kormánymegbízott gyakorolja, amely így szoros függőségi viszonyt mutat.[89]

Az államigazgatási feladatok helyi és járási szinten koncentrálódnak az önkormányzati szervezetrendszeren belül. A NUTS 2 szinten, a vajdaságoknál válik ketté az önkormányzati és az államigazgatási intézményrendszer. A háromszintű önkormányzati rendszerben a feladatok éles elválasztása szinte lehetetlen. Bizonyos feladatfajták ellátása során átmenetek jelennek meg, amelyből zavar adódhat. Az elválasztást nehezíti, hogy azonos típusú feladatokon belül a speciális irányvonalú tevékenységeket eltérő szintekre telepítik, például az oktatásban. Az alapellátás teljesítése minden esetben a település kötelessége. A járási önkormányzatok szakosított feladatokat látnak el,[90] a vajdaságok önkormányzatai pedig szervezési jellegű feladatkörrel rendelkeznek.[91] A háromszintű önkormányzati rendszer hatékony működése azonban akadályokba ütközik, ugyanis a települések és a vajdaságok számos feladatot vonnak el a járásoktól, így fokozva az érdekellentéteket.

## A közigazgatás LAU 2 szintje, a gmina

A település (gmina) a helyi önkormányzás alapegységét képezi, a területi szintek közül a legkisebb kategória 1974 óta. Ezen belül további három csoportot különböztethetünk meg a gminát alkotó település(ek) jellege alapján. Ez a különbségtétel azonban nem

87 Swianiewicz, Pawel: *Poland*. In: Heinelt, Hubert – Bertrana, Xavier (eds.): The second tier of local government in Europe. Provinces, counties, départments and Landkreise in comparison. MPG Books Group, Abingdon, 2011. 191–195.

88 A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény 20/A. § (3) bekezdés

89 Uo. 20/D. § (1) bekezdés

90 A járási önkormányzat feladatainak egy központi eleme a több mint négy települést átfedő, valamint az azt meghaladó közszolgáltatások megszervezése és irányítása.

91 Schmidt I.: *Törésvonalak és ter*ületfejlesztés Lengyelországban, i. m. 194–195.

jelenti azt, hogy a gminák önkormányzáshoz való joguk alapján is differenciáltak, a települési önkormányzatokat ugyanazon jogok illetik meg, az őket alkotó település(ek) jellegétől függetlenül. Hasonlóan hazánkban is a településeken belüli városi és községi kategória az önkormányzáshoz való jog tekintetében nem releváns, csak a kötelezően ellátandó feladat- és hatáskörök esetében lehet meghatározó.

| *Gmina* | *Lengyel megnevezés* | *Jellemzői* | *Számuk* |
|---|---|---|---|
| **Tisztán városias** | *gmina miejska* | egy város alkotja | 307 |
| **Városi és falusi** | *gmina miejsko-wiejska* | egy város és a környező falvak alkotják | 588 |
| **Csak falusi** | *gmina wiejska* | kizárólag falvak, kivételes esetben egy falu alkotja | 1584 |

*4. táblázat*
*Települési önkormányzati típusok Lengyelországban*[92]

Érdekesség, hogy 160 rurális gmina esetében az a helyzet állt elő, hogy a székhely település a gmina közigazgatási területén kívül található. Ebben az esetben az adott város igazgatása alá tartozik a rurális gmina és saját területe is, amely különálló urbánus gminát alkot.

| | *Népességszám* | *Települések száma* | *Helyi önkormányzatok száma* | *Egy települési önkormányzatra eső népességszám* |
|---|---|---|---|---|
| **Magyarország** | *9 944 000* | *3152* | *3152* | *~3155* |
| **Lengyelország** | *38 173 000* | *~ 59 281* | *2478* | *~15 405* |

*5. táblázat*
*Egy helyi önkormányzatra eső átlagos lélekszám Magyarországon és Lengyelországon*[93]

Ahogy a fenti táblázat is mutatja, a hazai gyakorlattal ellentétben Lengyelországban nem érvényesül az „egy település egy önkormányzat" elve. A lengyel településhálózat a magyarhoz hasonlóan szétaprózódott, többségében falusias jellegű. Annak érdekében, hogy az alapfokú közszolgáltatások biztosításához optimális keretet alakítsanak ki, a méretgazdaságosság és hatékonyság elvét követve több tízezer település nem rendel-

92 Forrás: saját szerkesztés
93 Forrás: saját szerkesztés a www.ksh.hu és www.stat.gov.pl alapján

kezik önálló önkormányzattal. A gmina mint területi szint kialakítása előtt is már a településnél nagyobb léptékben gondolkodtak, 1974-et megelőzően kb. 4300 gromada volt a közigazgatás akkori alapegysége, azonban ezen kategória gazdasági ereje nem volt megfelelő a népesség szükségleteinek kielégítéséhez.[94] A gmina bizonyult a mindennapi élet folytonosságát biztosító közszolgáltatások ideális keretének: kellően nagy kategória a feladatok eredményes ellátásához, ugyanakkor elég kicsi, hogy az állampolgárok számára kellő közelségben maradhasson.

Magyarországon a lengyel gyakorlattal ellentétben valamennyi település rendelkezik önálló önkormányzattal. Ami nem szükségszerűen jelent problémát, hiszen a közép- és dél-európai országok többsége is ezt a gyakorlatot követi. Többek között térségünkből Csehország, valamint Szlovákia is az „egy település egy önkormányzat" elve alapján alakította ki helyi önkormányzati rendszerét. Azonban míg a mediterrán modell esetében ez differenciált hatáskör telepítéssel és erős társulási rendszerrel párosul, Magyarországon a kisméretű önkormányzati struktúra ellenére a széles feladat- és hatáskör, illetve a gyér társulási kedv a jellemző.

A Lengyel Köztársaság Alkotmánya alapján a gminák felelnek minden helyi közügyért, amelyet törvény nem rendelt más szintű önkormányzati egységhez. A kifejezetten a lengyel települési önkormányzatok hatáskörébe utalt feladatok köre alapvetően megegyezik a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. év CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 13. § (1) bekezdésében foglalt felsorolással. Azzal a kivétellel, hogy az általános iskolák működtetése, valamint a gyámügy a magyar települési önkormányzatokkal ellentétben a gminák feladatkörébe tartozik. A lengyel rendszerben a feladatok ellátását biztosító anyagi fedezet négy forrásból származik: az összköltségvetés harmadát alkotó saját bevételekből (elsősorban ingatlanadó), megosztott adókból, általános, valamint egyedi támogatásokból áll.[95]

*„A helyi önkormányzatok csoportjának jellemzője az autonómia: a végrehajtó hatalom fejétől és az egymástól való szervezeti függetlenség."*[96] Ennek köszönhetően a közigazgatás egyéb, törvényben meghatározott szervei kizárólag törvényességi felügyeletet gyakorolhatnak, melynek célja az önkormányzati alrendszer jogszerű működésének biztosítása. Célszerűségi és egyéb szempontok a magyar rendszerhez hasonlóan csak az önkormányzatok saját feladat- és hatáskörébe nem tartozó, az állam által delegált feladatok esetében vizsgálhatók. A lengyel szabályozás szerint közvetlen módon a miniszterelnök gyakorolja a törvényességi felügyeleti jogkört az önkormányzatok felett. Közvetetten pedig fő szabályként a regionális szinten működő vajdasági államigazgatási hivatalok vezetői: a vajdák, pénzügyi–gazdasági rendeletek esetében a regionális számvevőszékek végzik a felügyeletet. A vajda erős jogosítványokkal rendelkezik, ugyanis jogsértő ön-

94 Potrykowski, Marek: *A lengyel közigazgatási reform és következményei*. Tér és Társadalom, 1. évf. 1987/3. 91–98.

95 Evans, A. – Manning, N.: *Administrative Decentralization…* i. m. 61.

96 Torma András: *Adalékok közigazgatásunk szervezeti rendszeréhez 1985–2005*. In: Jakab András – Takács Péter (szerk.): A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990–2005 I. kötet. Gondolat – ELTE ÁJK, Budapest, 2007. 317.

kormányzati rendelet esetében megsemmisítheti azt, továbbá az adott tárgyra vonatkozóan döntést hozhat. Az önkormányzatok a vajdák törvényességi felügyeleti jogkörükben meghozott döntéseivel szemben a közigazgatási bíróságoknál élhetnek jogorvoslati lehetőségükkel.[97]

A magyar helyi önkormányzatok esetében a törvényességi felügyelet kérdése jogilag sokáig rendezetlen volt. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényben (a továbbiakban: Ötv.) az Országgyűlés nem szabályozta ugyanis a közigazgatási hivatalok jogállását, s így a Kormány törvényi felhatalmazás hiányában alkotta meg a közigazgatási hivatalokról szóló kormányrendeleteket.[98] Az Alkotmánybíróság ezen okokból kifolyólag semmisítette meg a szóban forgó kormányrendeleteket.[99] Bár az Alkotmány 35. § (1) bekezdés *d)* pontja továbbra is tartalmazta a feladatot, a helyi önkormányzatok felett gyakorolt törvényességi ellenőrzés 2009. január 1. és 2010. augusztus 31. között szünetelt, ugyanis egyetlen szerv sem gyakorolhatta ezt a tevékenységet. Az Ötv. módosítása, valamint a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok felállítása pótolta ezt a joghézagot.

2012. január 1-től pedig a fővárosi, megyei kormányhivatalok látják el a törvényességi felügyeletet, melynek jogszabályi hátterét az Alaptörvény,[100] valamint az új önkormányzati törvény, a Mötv. képezi. A kormányhivatalok a vajdákhoz hasonlóan igen erős jogosítványokkal rendelkeznek.[101]

Összegzésképpen elmondható, hogy bár a közigazgatás helyi szintjeinek szabályozása a két ország esetében sok mindenben hasonlóságot mutat, két közigazgatás-szervezési kérdésben markánsan elkülönül. Egyrészt Lengyelországban a LAU1 szintre is kiépült önkormányzati rendszerrel találkozhatunk. A hazai járások önkormányzati joggal való felruházását, azaz a már meglévő rendszerbe egy újabb szint beépítését semmi nem indokolja. Ez a különbség betudható a két ország népességszáma és területe közötti számottevő különbségnek. A másik jelentős eltérés, hogy míg Magyarországon az „egy település egy önkormányzat" elve érvényesül, több tízezer lengyel település nem rendelkezik önkormányzattal. A hazai jogalkotó felismerve az önkormányzatok diszfunkcionális működéséből eredő problémákat, bevezette a közös önkormányzati hivatal, a kötelező társulás, valamint a feladatfinanszírozás jogintézményét. A következő évek gyakorlata fogja igazolni vagy cáfolni, hogy mindez elegendőnek bizonyul, vagy szükséges-e újragondolni az „egy település ez önkormányzat" elvét.

97 Kiss M. D.: *Területszervezés és helyi önkormányzás Lengyelországban,* i. m. 105.

98 A közigazgatási hivatalokról szóló 297/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet, valamint a közigazgatási hivatalokról szóló 177/2008. (VII. 1.) Korm. rendelet

99 90/2007. (XI. 14.) AB határozat, illetve a 131/2008. (XI. 3.) AB határozat

100 Magyarország Alaptörvénye 34. cikk (4) bekezdés

101 Hasonlóan erős jogosítvány például a következő: ha az önkormányzat jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta, és ennek a Kúria által megadott határidőn belül sem tett eleget, abban az esetben a kormányhivatal vezetője a Kúria határozata alapján megalkothatja a jogszabályt, és a következő önkormányzati választásokig módosítására vagy hatályon kívül helyezésére kizárólag ő jogosult.

Milena Garwol – Łukasz Zbyszyński

# 5. Bilateral Investment Treaties versus Polish Constitution – the equality problem

## Introduction

Poland is a state where many things have changed since 1989. It went through a huge political and economic transformation. The new model of Polish economy (social market economy[102]) required some instruments opening the market for foreign investments. The Bilateral Investment Treaties (BITs) could both open the market and also protect the rights of the investor. But are there only positive aspects of concluding such treaties? It is important to analyze their conformity to the Constitution. Due to the character of this article we will focus on the issue of equality between Polish and foreign investors, only indicating other possible problems of constitutional nature. In this section we will present a bit of history of the BITs and their position in the Polish legal system.

BITs are not the newest type of international treaties.[103] The first one was concluded between Germany and Pakistan in 1959. Poland started to conclude BITs at the turn of 1980s and 1990s. In the Polish legal system there are currently 62 BITs – even more than in the USA (40 treaties). These treaties are concluded between the states, but they give rights to the private investors – 'third party' of the legal relationship. The most important one is pursuing their claims directly against the host state.

The evolution of BITs may be divided into three 'essential' periods. It all started before the II World War. To facilitate the international cooperation in the energy industry, e.g. oil or gas, the legal regime of these sources needed to be regulated. The *concessions typically covered large areas of land, transferred title of the oil reserves to the investor and* ***did not*** *contain an obligation of the investor to explore or produce oil.* But the host country could gain a *bonus for the concession such as royalties for barrels actually produced.*[104] The next step was taken between 1960s and 1970s – states enforced their control in resources management. The 'profit-sharing' agreements gave profits the host state and the investor. The private investors were financially rewarded but they also bore the risk of the exploration. In the 1990s the concept of 'build, operate and own' was introduced. All the risk and benefits were placed on the investor. Such project

102 Article 20 of Polish Constitution: *A social market economy, based on the freedom of economic activity, private ownership, and solidarity, dialogue and cooperation between social partners, shall be the basis of the economic system of the Republic of Poland.*

103 http://www.mediacje.lex.pl/czytaj/-/artykul/umowy-bit-to-pelne-bezpieczenstwo-inwestycyjne

104 Dolzer, Rudolf – Schreuer, Christoph: *Principles of International Investment Law.* Oxford University Press, 2012. 79–80.

could be (but not obligatorily) transferred to a host state and called 'build, operate and transfer'.[105]

In the understanding of Polish Constitution a BIT is a ratified international agreement. Such agreements are recognized as universally binding sources of law according to art. 87, among others: *„the Constitution, statutes, ratified international agreements, and regulations".* International agreements can be ratified in two mayor ways. The first – special one – is called „big ratification". This procedure is regulated in art. 89 of the Constitution. In five cases[106] Polish Constitution requires prior consent granted in a statute. This is the case when an international agreement entails *considerable financial responsibilities imposed on the State.* This may suggest that BITs should be ratified in accordance with this procedure. Of course the ratification of the BIT does not automatically entail the financial responsibilities. It can be in force without any problems if both parties observe the conditions of an agreement. On the other hand, the state is often obliged to pay the damages, e.g. while breaching the contract. The claims of the companies may be significantly higher than in typical commercial disputes. For instance the claimant (company Eureko) in the conflict with Polish state demanded 35 billion PLN (it is nearly 9 billion EUR). This case shows that the public finances could be in danger. However, in practice BITs are ratified in the ordinary procedure regulated in the second paragraph of art. 89.[107] In our view, the ratification of BITs in the ordinary procedure conforms to the Constitution. But obtaining the prior consent may be a better instrument to prevent taking disadvantageous decisions in a financial sector. The cooperation of judiciary and executive powers is desirable.

## The equality problem

### Equality principle – foreword

Having discussed the place of BITs in the legal system, we would like now to move to the second point of this article. One of the most common opinions regarding the protection of foreign investors is that they are unjustly favored in comparison to the citizens of the host state. As a result, a question may arise whether BITs infringe the principle of equality. While there are several other problems connected with the protection under BITs, such as the confidentiality of the proceedings, public access to the awards, tension between the sovereign powers of the states and the claims of the

105 I. m. 79–80.

106 These are: *1) peace, alliances, political or military treaties;2) freedoms, rights or obligations of citizens, as specified in the Constitution; 3) the Republic of Poland's membership in an international organization;4) considerable financial responsibilities imposed on the State; 5) matters regulated by statute or those in respect of which the Constitution requires the form of a statute.*

107 Article 89(2): *The President of the Council of Ministers (the Prime Minister) shall inform the Sejm of any intention to submit, for ratification by the President of the Republic, any international agreements whose ratification does not require consent granted by statute.*

investors, we believe that this one is the most fundamental as it touches upon the basic principle of BITs – favoring a selected group of investors.

The notion that everyone is equal has long been a fundamental principle of modern states. Nonetheless, it obviously does not imply that every single person in every single situation should be treated in exactly the same way. Quite to the contrary, if there are certain distinguishing features, the law should also recognize these differences. Under the Constitution of Poland the criterion of such legal distinguishing must meet three requirements: (1) it must be relevant, directly connected with the aim of the regulation; (2) the interest protected by the differentiation must be proportional to the interest sacrificed; (3) the criterion must be somehow connected with other constitutional values and principles.[108]

## Protection of the investments and unavoidable problems

As already discussed, the protection of investments and investors under BITs was crafted to ensure a higher level of safety than national regulations of the host states. This aim was achieved in two ways. In the first place, BITs usually contain an arbitration agreement binding the host state. Consequently, if an investor wishes to pursue claims under BIT, it may do so before a neutral arbitration tribunal instead a state court. Secondly, BITs generally expand the grounds for damages or compensation. Although they usually do not contain very specific provisions concerning the responsibility of the state, their vagueness gives the arbitral tribunals a broad scope of discretion in deciding whether a host state actually violated BIT. The most common provisions are fair and equitable treatment/full protection and security clauses, expropriation clauses and umbrella clauses.

Fair and equitable treatment obligation is quite often interpreted broadly, as encompassing even lawful acts of state's sovereignty. Art. 2(1) of the BIT between Poland and Germany may serve as a good example of such clause: *[…] Each Contracting Party shall in any case accord investments fair and equitable treatment.* The possible violations of that standard include infringement of good faith obligation,[109] change of the legal environment of an investment,[110] lack of transparency in the acts of a states[111] or noncompliance with the contract between a state entity and an investor.[112]

By contrast, the regulation of state's responsibility in the Polish Civil Code is much more restrictive. Pursuant to art. 417 of the Polish Civil Code, state is in principle responsible only for its unlawful acts. If the damage was incurred by a normative

108 Judgment of the Constitutional Tribunal of Poland of December 16th, 1997, docket no. K 8/97.

109 Saluka v. Czech Republic, Partial Award, March 17th, 2006. http://www.pca-cpa.org/showpage.asp?pag_id=1149

110 Occidental v. Ecuador, Award, July 1st, 2004. http://www.italaw.com/cases/documents/762

111 Metalclad v. Mexico, Award, August 30th, 2000. http://www.italaw.com/cases/documents/677

112 Mondev v. United States, Award, October 11th, 2002. http://www.italaw.com/cases/documents/716

act, however, pursuant to art. 417[1] of the Polish Civil Code, before one may pursue claims against the state, such act must be pronounced as contrary to the Constitution, ratified international treaties or statutes, depending on the position of such an act in the hierarchy. This usually means that the Constitutional Tribunal must decide on the matter, which is only possible after the ordinary court or administrative proceedings have been finished (unless one of the exclusively enumerated state organs or a court hearing the case decides to submit a motion to the Constitutional Tribunal).

The expropriation clauses usually set obligatory requirements for legal expropriation of an investment. It may therefore seem that they are generally simply restatements of the constitutional standards of protection of property from the acts of the state. Yet, taking a closer look at an expropriation clause of the BIT between Poland and Australia may unveil certain significant differences:

*Art. 7(1) Neither Contracting Party shall nationalise, expropriate or subject to measures having effect equivalent to nationalisation or expropriation (hereinafter referred to as "expropriation") the investments of nationals of the other Contracting Party, unless the following conditions are complied with:*

(a) the expropriation is for a public purpose related to the internal needs of that Contracting Party and under due process of law;

*(b) the expropriation is non-discriminatory; and*

*(c) the expropriation is accompanied by the payment of prompt, adequate and effective compensation.*

The crucial part of this provision is equaling the effects of expropriation and other measures having equivalent results. As a consequence, the application of similar provisions led to the creation of 'indirect expropriation' or 'creeping expropriation'. The former does not require the transfer of title to the property to establish that the expropriation actually took place. It is enough if an investor was significantly deprived of its investment, even if it still holds the title to the property that e.g. lost value. The latter is a type of expropriation by several (seemingly) unconnected actions of a state. Expropriation may be both creeping and indirect at the same time.

As a result, while BITs still call it expropriation, they in fact protect the investors from any acts of the state that would significantly diminish the value or usefulness of their property. The national regulations do not (at least explicitly) grant such broad protection. Nonetheless, the Constitutional Tribunal has tried in several judgments to broaden the scope of protection of property. In judgment K 33/02 it recognized as expropriation a regulation that so significantly deprived the owner of the possibility to enjoy its right that it was in fact left with the title only – *nudum ius.*[113] However, whether it is practically possible to base the claims against the state on the breach of the Constitution remains to be checked in practice. At the same time challenging

113 Judgment of the Constitutional Tribunal of Poland of December 19th, 2002, docket no. K 33/02. http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/omowienia/K_33_02_GB.pdf

expropriation conducted on the basis of a statute contrary to the Constitution before the Constitutional Tribunal would once again require lengthy proceedings.

The last characteristic provision typically appearing in BITs is the umbrella clause. It is understood as a provision that *guarantees the observance of obligations assumed by the host state vis-à-vis the investor*.[114] A good example is provided in the BIT between Poland and the Netherlands:

*Art. 3(5) Each Contracting Party shall observe any obligations it may have entered into with regard to investments of investors of the other Contracting Party.*

This exact clause was the basis of an arbitral tribunal's ruling in *Eureko v. Poland*.[115] In that case the tribunal decided that violation of a contractual obligation of a state can equal the violation of BIT, even though no other provisions of BIT were infringed. As a result, a violation of a contractual obligation gave rise to a claim under BIT.

Under the Polish Civil Code the contractual obligations of the state and the state entities are generally treated in the same manner as the obligation of non-state entities. As a result, the non-performance of certain contractual obligation by a state entity should not in principle raise any special claims for the other party. There is also no extraordinary type of proceedings for such claims.

This, as a matter of fact, brings back the problem of arbitration agreements included in BITs, as another example of privileged treatment of investors protected by BITs. Most BITs contain a provision similar to one from the Poland – Denmark BIT:

*(2) Disputes between an investor of one Contracting Party and the other Contracting Party concerning the obligation of the latter under Article 5 and 6 of this agreement in relation to an investment of the former which have not been amicably settled during three months from written notification of a claim may, at the request of either party to the dispute, be submitted for settlement either to:*

*(a) the International Centre for Settlement of Investment Disputes (hereinafter called "The Centre") for conciliation or arbitration under the Convention on the Settlement of investment Disputes between States and Nationals of the States opened for signature at Washington D.C. On 18 March 1965, in the event both Contracting Parties shall have become a party to this Convention, or*

*(b) an international arbitrator or ad hoc arbitral tribunal to be established by an agreement between the parties to the dispute.*

Hence, a state invites the investors to submit their claims to arbitration rather than state courts. Naturally, this is not the case when a state deals with the persons not protected by BITs. Although submitting claims to arbitration is generally possible, a specific, usually negotiated, agreement is required. That means that a state has to explicitly agree on arbitration. Otherwise, claims may be pursued only in state courts.

All aforementioned examples show that the foreign investors are in some cases treated by a state in a more favorable manner than its own citizens. The basis for

114 Dolzer, R. – Schreuer, C.: *Principles of International Investment Law,* 166.

115 Eureko v. Poland, Partial Award, August 19th, 2005. http://drupaldev.italaw.com/cases/documents/413

differentiation is whether an entity is a foreign investor. Consequently, it must be established whether such criterion fulfills the requirements presented above regarding the equality principle. To begin with it seems that such basis of differentiation is relevant in case of the promotion of foreign investments. The aim of the regulation is to attract the investments from abroad, to create workplaces, improve the standard of goods and services offered in the host state and increase the tax income. As a result the distinguishing feature (making a foreign investment) coincides with the aim of the regulation (attracting foreign investment).

## Matter of (allowed) differentiation?

From a broader perspective, however, a question may arise whether attracting foreign investments is more important that protecting the national ones – is the interest sacrificed proportional to the interest protected. It may seem that the national investments do not require much attraction – the investors are likely to invest in the place of origin. This might have been true three decades ago, when the contacts between Polish entrepreneurs and the rest of the world were significantly limited for political reasons and when the state controlled most branches of economy. Now, however, the situation is different. As the recent case of LPP (a major producer of clothing in Poland which transferred its trademarks to subsidiaries registered in Cyprus) shows, Polish companies are currently interested in investing abroad whenever it is more profitable than staying in Poland, either for tax reasons or any other. At the same time, while it is still important to attract foreign investments, it may not be as crucial as in the early 90s, when the Polish transforming economy needed investments from abroad to survive. Consequently, as the economic situation changes, the balance between the interests may change as well.

On the other hand, however, the mechanisms used in BITs affect Polish investors only indirectly. They do not grant foreign investors any rights against the local ones – instead they pertain to the relations with the state. In addition, in most cases they do not create any special rights, reserved only to the foreigners. BITs merely facilitate the exercise of rights against the state, ensure neutrality of the body deciding on the claims or expand the grounds for liability in principle already existing in the Polish civil law. Consequently, the infringement of equality and the interest sacrificed may not be so drastic to deem the BITs unconstitutional.

The final issue is whether the criterion of differentiation is based in other constitutional principles. It may be hard to find a provision of the Polish Constitution that explicitly embraces the importance of foreign investments, however several provisions indicate that the Constitution was drafted in the spirit of friendly attitude to the international community. First, in its preamble it recognizes the *need for cooperation with all countries for the good of the Human Family*. In art. 9 it stipulates that Poland respects international law. In art. 87 it places international agreements among the sources of law in Poland. Perhaps from all these provisions one could infer a norm justifying the favorable approach to foreign investors as embodied in BITs.

# Summary

The investment treaties play a huge role in Polish economy. They contribute to the creation of workplaces, the improvement of goods and services available at Polish market through the growing competition, increase of the tax income of the state. Yet, while they bring investments, they sometimes also bring claims against the state. As the claims are settled not by courts, but some foreign arbitration tribunals, as it is the state that eventually pays in case of defeat, as the claims are sometimes so large that they endanger the financial stability of Poland, this particular method of promoting foreign investments raises certain concerns in the public opinion. In this paper we attempted to discuss the most basic one, intuitively recognized even by layperson, not acquainted with the intricacies of investment law: is it right that foreign investors are more protected than national ones? In the first place, while it is true that BITs offer foreign investments a powerful shield against the actions of state, it seems that in most cases (yet not always) similar results may be achieved on the basis of domestic law. The answer to the question posed above is therefore not clear and possibly may change together with the balance between the interest of Poland in the protection of its own investors and the attraction of the foreign ones.

Takács Sára

# HAZÁNK ÉS EURÓPA A SZUVERENITÁS TÜKRÉBEN

Mentor:
dr. Szerletics Antal

# Bevezetés

*Hazánk és Európa a szuverenitás tükrében* című dolgozatom címe magában hordozza a tárgyalni kívánt kérdéseket: a szuverenitást, a szuverenitás megjelenését az Európai Unióban, Magyarország szuverenitását és Magyarországnak az Európai Unióhoz fűződő viszonyát. Aki a szuverenitás-fogalommal kezd el foglalkozni, hamar szembesül azzal a problémával, hogy mivel a fogalom absztrakt és konstruált, így jelentésének megragadása különösen nehéz. Nincsen közös szimbóluma vagy megjelenési formája a fogalomnak, ami köré az értelmezés szerveződhetne, ezért megértéséhez a leírás, a definíció nyelvi eszközét kell segítségül hívni.[1] Ebből az okból kifolyólag dolgozatom első felében a szuverenitás-fogalom leírásaival foglalkoznék. A legfontosabb szakirodalmi források alapján megvizsgálom, hogy egyes szerzők miként definiálták a kérdést, milyen jelentést tulajdonítottak a fogalomnak. A szuverenitás fogalmának történeti alakulása nagyban befolyásolta a jelentés alakulását. A nemzetközi jog és a szuverenitás kapcsolata fejezetben a nemzetközi jog fejlődési ívében nézném meg a szuverenitás megjelenését, az államkapcsolatok rendszerét, illetve a globalizáció jelenségének a szuverenitás-fogalomra gyakorolt hatását. Az Európai Unió kapcsán az integráció főbb lépései és a szerződések tükrében világítanék rá néhány releváns kérdésre, többek között foglalkoznék a tagállami szint és a központi szint viszonyával, az euró problémájával, illetve külön hangsúlyt fektetnék az európai identitás létére. A dolgozat utolsó harmada pedig nem másról, mint Magyarország helyzetéről szólna. Az uniós csatlakozás által felvetődő kérdésekre koncentrálnék mind alkotmányjogi, államtani és mind társadalmi vonatkozásban, mind az Európai Unióval kapcsolatos közhangulat, illetve a nemzeti érdekek megjelenése esetében. A tárgyalni kívánt témák széles köre lehetőséget nyújt arra, hogy minél változatosabban járjam körül a megválaszolni kívánt kérdéseket.

A kutatómunka elsősorban descriptív, komparatív, történeti és analogikus módszerekkel történt, a megismert és feldolgozott magyar, illetve idegen nyelvű szakirodalomban található álláspontokat vetettem össze, a legtöbb kérdésben törekedve arra, hogy saját álláspontot alakítsak ki. Kiindulópontként tanulmányoztam a témakörben megjelent legfontosabb szakirodalmat és a vonatkozó állami-jogi dokumentumokat, az uniós jogot, egyezményeket, ideértve a nemzetközi egyezményeket is. A nemzetközi szakirodalom feltárása, számbavétele és feldolgozása magyar, illetve angol nyelven történt. A kutatás elsősorban könyvtári keretek között folyt, alkalmi konferencia-részvétellel. Az egyes fogalmak definiálása és megértése mellett az államok tényleges gyakorlati elemzésére is hangsúlyt fektettem.

1 Blutman László: *Milyen feltételekkel beszélhetünk értelmesen a szuverenitásról? Egy metaelmélet kiindulópontjai.* Blutman László az MTA TK Jogtudományi Intézete és a K108790 számú OTKA-projekt Államtudományi Kutatócsoportja által szervezett, „Az állam szuverenitása: eszmény és/vagy valóság" című tudományos konferencián 2014. március 21-én tartott előadása alapján. A konferencián elhangzott előadás megjelent az MTA Law Working Papers, 2014/17. számában.

A szuverenitás-fogalmat használhatjuk a közbeszédben, politikai beszédben vagy olyan nyelvi keretben, amikor a tudományos környezetben a leíró funkciója dominál. Nemcsak a jog, jogtudomány foglalkozik vele, hanem a fogalom a mindennapi életben is gyakran előkerül. A téma relevanciája kapcsán tehát nem kérdéses, hogy szükség van a szuverenitás-fogalom tisztázására és arra, hogy áttekintsük, milyen kontextusban kerül elő, illetve milyen jelentésbeli változásokon ment keresztül. A szuverenitással foglalkozó gondolkodóknak egyre nagyobb a felelőssége azzal kapcsolatban, hogy meghatározzák és pontosan leírják, hogy a szuverenitás melyik jelentését használják.

A szuverenitás szó használatának Blutman László szerint négy különböző formája lehet, melyeket érdemes elkülöníteni. (1) Amikor állításokat teszünk a szuverenitásról: „A szuverenitás oszthatatlan." (2) Utalhatunk a szuverenitás bizonyos tulajdonságaira. (3) A szuverenitás bizonyos kapcsolatait elemezhetjük. (4) A szuverenitást mint valamilyen más entitás tulajdonságaként használjuk: szuverén állam.[2]

Jean Bodin szerint *„a szuverenitás egy állam állandó és abszolút hatalma"*. A szuverenitás-definíciók egy elemben általában megegyeznek: az állam az a politikai intézmény, amelyben a szuverenitás testet ölt.[3] Az elmúlt évszázadok során az államok szerepei, kapcsolatai számos ponton megváltoztak, átalakultak. Elgondolkodtató, hogy a szuverenitás ezen klasszikus kori definíciója vajon mennyire állja meg helyét modern, globalizált világunkban. Vajon használhatjuk-e ma is ezt a megfogalmazást, vagy ha a szuverenitás fogalomról beszélünk, már más jelentést is értünk alatta? A modern korban a globálissá vált világgazdaság intézményei, mint például a Világbank vagy a WTO korlátozhatják az államok önállóságát, nem beszélve az európai integráció által kialakult kizárólagos hatáskörökről vagy arról, hogy az Európai Unió szervei jogilag akár szankcionálni is tudják a tagállamokat.[4] Ha a globalizáció és európai integráció tükrében próbáljuk meg meghatározni az állam önállóságának határait, függetlenségének mértékét, akkor a szuverenitásnak vajon ugyanazt a jelentéstartamát használjuk fel, mint amit a bodin-i definíció írt le? A szuverenitás abszolút és/vagy korlátozott volta folyamatosan változott, de ahogy Carl Schmitt megállapította, Bodin mindent tudott.

2 Blutman L.: *Milyen feltételekkel beszélhetünk értelmesen a szuverenitásról?* i. m.

3 Philpott, Dan: *Sovereignty. Stanford Encyclopedia of Philosophy*. forrás: http://plato.stanford.edu/entries/sovereignty/ letöltés: 2014. 02. 25.

4 Szilágyi Péter: *Szuverenitás, globalizáció, európaizálódás.* Jog – Állam – Politika, 1. évf. 2009/1. 62.

# 1. A szuverenitás fogalma, elméletei és az állami autonómia gyakorlata

## 1.1. A szuverenitás-fogalom alakváltozatainak áttekintése

### Bevezető gondolatok: „Érvényes-e még Jean Bodin elmélete?"

Aki arra vállalkozik, hogy a szuverenitás fogalmát definiálja, illetve összefoglalja a szuverenitás fogalmának különböző dimenzióit, nem vágja könnyű fába a fejszéjét. Mivel a szuverenitás az államelmélet egyik legvitatottabb kérdése, így minél több szerző vagy gondolkodó próbálja leírni a szuverenitás jelenségét, annál inkább bővül a szuverenitás jelentésköre. A politikatudomány, a jogtudomány, a szociológia is foglalkozik vele, ám az egyes tudományterületeken belül sincs egyetértés a fogalom használatával kapcsolatban, hiszen az a gyakorlat és az elmélet határán fekszik.[5] A szuverenitás tárgya lehet mind a jogtudománynak, mind a társadalomtudománynak, de a szuverenitás fogalmi egysége alapján csak egy szuverenitás lehet, melyet a különböző tudományok más-más nézőpont szerint vethetnek górcső alá. Másrészről azért nehéz a szuverenitás lényegének megragadása, mivel nem lehetünk biztosak abban, hogy a felhasznált szakirodalom, a nagyító alá vett gondolkodó pontosan melyik jelentést is érti alatta, mire vonatkoztatja a következtetéseket.

A 20. század elején Georg Jellinek Általános Államtan című munkájában azt írta, hogy a szakirodalomban lévő zavarok és tisztázatlanságok gyökerei a szuverenitás értelmezésével kapcsolatban a 19. századig nyúlnak vissza, ám ugyanezek a problémák Jellinek környezetében is fennálltak. Jellinek felidézte Hermann Rehm gondolatait, melyek szerint a szakirodalomban és a szóhasználatban is összekeverik a szuverenitás többféle jelentését. Ez az álláspont a mai napig igaz, sokan a szuverenitás „alkonyáról", esetleg „haláláról" írnak,[6] különböző gondolkodók mégsem tudnak megegyezni a fogalom pontos jelentéséről és értelméről. Csak egy kiragadott álláspont alapján a szuverenitás lehet maga az államhatalom, az államhatalom sajátossága, illetve értelmezhető akár úgy is, mint a legfőbb állami szerv jogállása.[7] A szuverenitás történeti változatait három dimenzióból is megközelíthetjük: beszélhetünk a szuverenitás hordozóiról, az abszolút szuverenitásról, illetve a szuverenitás külső és belső vonatkozásáról.[8]

5 Jakab András – Rigó Anett: *Függetlenség, főhatalom, állam. A szuverenitás elméletei.* In: Államelmélet I. Szent István Társulat, Budapest, 2009. 144–145.

6 Többek között lásd: MacCormick, Neil: *Sovereignty and after.* In: Hent Kalmo – Quentin Skinner (eds.): Sovereignty in Fragments: The Past, Present and Future of a Contested Concept. Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

7 Szilágyi P.: *Szuverenitás, globalizáció, európaizálódás,* i. m. 61.

8 Philpott, D.: *Sovereignty. Stanford Encyclopedia of Philosophy,* i. m.

Dolgozatom első részében különböző szuverenitásfogalmakat és elméleteket tekintek át, megkísérelve megkeresni a feltett kérdések lehetséges válaszát. Amikor a szuverenitás-elméleteket vizsgáljuk, akkor három fő kérdéssel találkozhatunk. Az egyik, hogy kié a főhatalom, az elmélet szerint kinek kellene vele rendelkeznie, tehát ki vagy mi a szuverenitás alanya. A következő kérdés, hogy mi jellemzi a szuverén hatalmat, a harmadik pedig arra vonatkozik, hogy milyen jogok és kötelezettségek illetik meg a szuverenitás alanyát, tehát mi a szuverenitás tartalma.[9] Ahhoz, hogy Jean Bodin definíciójának érvényességét megállapítsuk *(„a szuverenitás egy állam állandó és abszolút hatalma")*, és a szuverenitás-fogalom jelentésváltozásait megfigyelhessük, nem lehet eltekinteni a történeti alakulástól. Először a szuverenitás-fogalom eredetéről írnék, majd annak történeti alakulásáról.

## A szuverenitás szó eredete

A szuverenitás szó etimológiai háttere nagy változatosságot mutat. Tótfalusi István *Idegen szavaink etimológiai szótára* alapján a szuverenitás szó teljes állami függetlenséget, felségjogot jelent. A francia *souverain* nyomán a késő latin *superanus* (fő, felső, uralkodó) folytatója a *superus* (felső) alapszóból. Más értelmezések alapján is az ófrancia *soverain* szóból ered, amely Jellinek szerint a *soverain*, azaz felsőbb szóból Jean Bodinnál vált legfelsőbbé. A kifejezés a legtöbb nyelvben meghonosodott (német Souverän, angol sovereign, magyar szuverén).[10]

Ha szóhasználatból indulunk ki, akkor a szuverenitást legtöbbször az állam jelzőjeként használják, az államokat szuverén államként nevezik meg. Ez egyesek szerint azt fejezheti ki, hogy csak a szuverén állam az állam, míg érthetik alatta a nemzetközi rendszerben lévő függetlenséget is, ám akkor a szuverenitás jelentésköre leszűkül. A szuverenitás emellett kifejezheti az állami szerv főhatalmát, a parancsolás jogát. Nem beszélve a szuverén nép, szuverén nemzet, nemzetszuverenitás, népszuverenitás, parlamenti szuverenitás fogalmak jelentőségéről. De találkozhatunk a szuverén egyéni döntések szóhasználattal is,[11] sőt a személyes szuverenitás elképzelésével is.

## A szuverenitás-fogalom kialakulása

A szó gyakorlati használatban a 16. századi Franciaországban jelent meg először, azonban ezt hosszabb történeti folyamat előzte meg. Georg Jellinek elmélete alapján a szuverenitás fogalom megjelenéséhez hozzájárult a történelmi környezet, amikor a francia

9 Takács Péter*: Államelmélet. Fejezetek és előadások az állam általános elmélete köréből*. Szent István Társulat, Budapest, 2012. 251.

10 Takács P.: Államelmélet, i. m. 249.

11 Hunyady György: *A személyes szuverenitás és kiszolgáltatottság élménye* c. tanulmányában a szuverén személyiségét úgy definiálja, mint az önállóság és az akaratnyilvánítás megtestesítőjét. Az állami szuverenitás kiteljesedése pedig a demokrácia, amely egyben igényli és tűri polgárai személyes szuverenitását. Lásd: Magyar Tudomány, 174. évf. 2013/4. 438.

királyoknak szupremáciájuk és főhatalmuk elismerése érdekében három hatalmi tényezőn kellett felülkerekedniük. A három hatalmi tényező az egyház, a Német-római Birodalom, illetve a feudális uraik voltak. A francia király a történelem során olyan uralkodóvá vált, akinek hatalma másból nem vezethető le, tehát legfőbb.[12] A fejlődés feltételeit a kapitalizmus teremtette meg, és a vallásháborúk bizonyították be, hogy csak az uralkodó képes arra, hogy biztosítsa a belső békét.[13]

A szuverenitás pedig az abszolutizmus egyik kulcskérdésévé vált. Jellinek szerint annak megértéséhez, hogy a szuverenitás-fogalom hogyan és miként jelent meg, egy összefüggésrendszert vizsgálhatunk meg. Eszerint a szuverenitás alapvetően politikai elképzelés volt, mely később koncentrálódott jogi fogalommá. A szuverenitás másrészről polemikus fogalom, amely offenzívvá vált a fejlődés során, illetve akkor vált lényegessé és viszonyítási ponttá, amikor a gondolkodók úgy vélték, hogy az állam fogalmának lényeges elemét alkotja.[14] A szuverenitás politikai elképzelésként nemcsak a valóságos politikai viszonyokat kívánta kifejezni, hanem erősíteni is akarta a folyamatokat, melynek következtében megjelent a korlátozható és korlátozhatatlan hatalom iránti jogi igény. Az elképzelés az írott jogban azonban nem ugyanazt érte el, így az állam szuverenitását jogi kategóriává tették.[15]

## A szuverenitás-fogalom a modern korban

Helmut Quaritsch fogalmazta meg a modern állam szuverenitásban való megjelenését. A modern állam szuverenitásának jellemzői tehát: (1) a világi uralmi szervezet jogi önállósága a rajta kívül meghozott döntésekkel szemben is; (2) a világi uralmi központok joga és lehetősége, hogy új jogot alkossanak vagy régit megsemmisíthessenek; (3) saját, a világi szervezeti csúcsoktól független parancs- és kényszeralkalmazási képességekkel rendelkező uralmi egységek hiánya; (4) az uralmi szervezet mindent megelőző engedelmessége az állami jogszabályoknak és egyedi aktusoknak. [16]

Stephen D. Krasner szerint ahhoz, hogy a szuverenitás-fogalom jelentését a modern korban megértsük, el kell különíteni a dimenzióit. A szuverenitásnak *(conventional sovereignty)* három vetülete van, mégpedig (1) a nemzetközi jogi szuverenitás, (2) a vesztfáliai szuverenitás és (3) a belső szuverenitás. (1) A nemzetközi jogi szuverenitás legfontosabb szabálya a jogilag független területi entitások elismerése, melyek rendelkeznek azzal a joggal, hogy szabadon döntsenek arról, milyen egyezményeket írnak alá, vagy milyen szerződéseket kötnek. Találkozhatunk olyan entitásokkal, amelyek jogilag nem függetlenek, de elismeri őket a nemzetközi jogi közösség (Belorusszia és Ukrajna a hidegháború alatt), míg olyanokkal is, melyek jogilag függetlenek, ám mégsem ismerik el őket (Kínai Népköztársaság 1949–1970). (2) A vesztfáliai szuverenitás jelentősége,

12 Takács P.: Államelmélet, i. m. 249–251.
13 Szilágyi P.: *Szuverenitás, globalizáció, európaizálódás,* i. m. 63.
14 Takács P.: Államelmélet, i. m. 249–251.
15 Szilágyi P.: *Szuverenitás, globalizáció, európaizálódás,* i. m. 64.
16 I. m. 63.

hogy az államoknak tartózkodniuk kell attól, hogy beleavatkozzanak más államok belügyeibe, mivel minden állam saját önrendelkezési jogához tartozik, hogy meghatározza belső működésének szabályait. Ide tartoznak az állam belső és külső elismerésének szabályai, az államok területi sérthetetlensége. A gyakorlatban a vesztfáliai szuverenitást gyakran megsértik, elég csak a közelmúltban történt Krím-félszigeti orosz intervencióra gondolni, amelynél aktuálisabb kérdést nehezen találunk, és kimenetele még nem dőlt el. (3) A belső szuverenitás annak leírása, hogy a hatalmi struktúrák az államhatáron belül milyen hatáskörrel bírnak, milyen tevékenységek felett van autoritásuk. A belső szuverenitáshoz köthető a főhatalom, a legfőbb hatalom jelenléte, aki az adott közösség belső viszonyairól dönt. Egy ideális szuverén államban ez a három szuverenitás egymás mellett létezik, és kölcsönösen támogatják egymást.[17] Krasner egy negyedik dimenziót is említ, a kölcsönösen függő, vagyis interdependencia-szuverenitást, ahol a globalizáció hatásai érződnek. Ebben az esetben az állam által ellenőrizhető tevékenységek leszűkülnek, mivel olyan transznacionális problémák merülnek fel, amelyek nem csak egy nemzet hatáskörébe tartoznak, például környezetszennyezés, migráció, AIDS-fertőzés.[18]

A szuverenitásfogalom következő zavara abból származik, hogy keverednek benne a modern állam és az abszolút monarchia ismertetőjelei. Mivel maga a fogalom történeti fejlődésen ment keresztül, más-más tartalma lehet olyan kontextusban, amikor az abszolutizmusról beszélünk, és akkor, ha az Európai Unió újabb szupranacionális lépéséről. Összemosódik az államszuverenitás, azaz az államhatalom tulajdonsága, illetve a szervszuverenitás, tehát a legfőbb állami szerv jellemzője. A kontinens jogfejlődését az alkotmányos monarchiákban kiteljesedő folyamatos harc jellemezte, az uralkodók és a parlament közötti konfliktus. Gerber fejtette ki, hogy a szuverenitás nem magát az államhatalmat jelenti, hanem csak a teljes államhatalom egyik tulajdonságát jelöli, amelyet Kriele gondolt tovább abba az irányba, hogy az alkotmányos állam számára az alkotmányozó hatalom az egyetlen szuverén, tehát az alkotmányos államon belül nincs szuverén. Egy másik megoldás szerint, amelyet Hermann Heller dolgozott ki, nem választható el a szervszuverenitás és az államszuverenitás, mivel az a fő kérdés, hogy az állam szervei hogyan és milyen hatáskörökkel képesek az állam szuverenitását gyakorolni.

A történeti fejlődést áttekintő fejezetben részletesebben vázolom az egyes szerzők szuverenitáshoz kötődő gondolatait időrendben, de a szuverenitás fogalom alakváltozatai kapcsán is ki kell térni a fogalom körüli viták és elméletek által kialakított körülményekre.

A szuverenitás történeti fejlődése végigkövethető mind a politikai gondolkodásban, mind a gyakorlati intézményekben. A fogalom első virágkora a szuverén államok meg-

17 Krasner, Stephen D.: *Sharing sovereignty. New Institutions for Collapsed and Failed States.* International Security, Vol. 29. Fall 2004/2. 87–88.

18 Krasner, Stephen D.: *Sovereignty. Organized Hipocracy*. Princeton University Press, Princeton, 1999. 148–150. Idézi: Bayer József: *A szuverenitás politikaelmélete.* Magyar Tudomány, 174. évf. 2013/4. 374–375.

alakulásakor, a vesztfáliai békerendszer kialakulásakor volt. Mindeközben a szuverenitás a politikai gondolkodásban is meghatározó lett, leginkább Jean Bodin művei nyomán. A szuverenitás-elméletek második aranykora pedig a második világháború utánra tehető, amikor az európai integrációval egyidejűleg megerősödtek a jogállamok, és kialakult az emberi jogok védelmének rendszere. A 20. századi politikai gondolkozók közül legtöbben a szuverenitás kritikáját fogalmazták meg, mint Bertrand de Jouvenel vagy Jacques Maritain.[19]

A szuverenitás klasszikus elméleteit követően az első világháború után is viták kereszttüzébe került a szuverenitás problémája, majd a 20. század végén a globalizáció és az európai integráció új értelmet adott a kérdéskör számára. Míg a világháborúk idejéig a szuverenitás fogalmának értelmezése keltette fel a szerzők érdeklődését, addig a globalizálódó és integrálódó Európában már nem a szuverenitásdogma áll a gondolkodás központjában, hanem az államok cselekvési képessége, önállóságuk mértéke.

## A fogalom fragmentálódása és átértelmeződése

A szuverenitásnak van egy ideális tartalma: milyennek kellene lennie a modern államnak, miként funkcionálna leghatékonyabban a szuverén állam, és hogyan teljesedhetne ki a szuverenitás jelensége. Azonban a leírt, eszményi szempontok nem tudnak teljes körűen megvalósulni, így a két „jelenség" – az ideális elméleti és a gyakorlati – között találhatjuk meg a szuverenitás megjelenését.

A szuverenitás fogalma fragmentálódott a 20. századra, mindenki mást ért alatta, így a jelentőségéből is sokat vesztett. Egy dologban biztosan találhatunk közös pontot a különböző szuverenitás-felfogásokban: az elméletek mindegyike azt keresi, hogy mi is a határ, ahol az önállóság még fennáll. Az önállóság bizonyos fokára gondolunk, amikor a nemzetközi rendszerben egy skálát próbálunk „rajzolni", az egyes szereplők függetlenségének jellemzőit keresve.

A nemzetközi rendszer szereplői nem önállóak, a szuverenitás fogalmával meghatározhatjuk, hogy milyen értelemben, milyen mértékben függetlenek egymástól. A modern nemzetállamok kialakulása óta egy skálán mozog az önállóság mértéke. Az államok nem tehetnek meg bármit, hiába önállóak vagy szuverének: nem gyilkolhatják meg állampolgáraikat, nem követhetnek el indokolatlanul erőszakot, de a környezetet sem szennyezhetik saját kényük-kedvük szerint. Az államok nagy része egy vagy több nemzetközi szervezet tagja, amelyek a nemzetállamok mellett a nemzetközi rendszer önálló szereplőivé váltak. A tagok lemondanak szuverenitásuk bizonyos fokáról, hiszen a nemzetközi szervezeten kívül maradók nehezen vagy egyáltalán nem tudnak boldogulni, míg azok, akik belépnek, függővé válnak egy rajtuk kívül álló vagy felettük álló intézménytől. Ha függővé váltak – gazdaságilag, katonailag vagy akár kereskedelmileg – egy nemzetközi szervezettől, akkor feltehetjük a kérést, hogy az adott államok már nem is szuverének. Ha a közelmúltból kiragadunk egy magyar példát, a „különutas

19 Philpott, D.: *Sovereignty. Stanford Encyclopedia of Philosophy,* i. m.

politikaként" is aposztrofált „harcot" Brüsszellel vagy a Nemzetközi Valutaalappal, szembetűnő, hogy Magyarország a többi tagállamhoz hasonlóan igenis függővé vált mind gazdaságilag, mind pénzügyileg több nemzetközi szervezettől, azonban a döntési szabadság, a szuverenitás bizonyos foka bizonyos mértékben megmaradt.

## 1.2. 2. A szuverenitás fogalmának történeti kialakulása

Az előző fejezetben felvázoltak alapján csupán egy dologban lehetünk biztosak: a szuverenitás-fogalom nem egységes, azonban ha ennek meg szeretnénk érteni az okait, eredetét és következményeit, akkor nem vonatkoztathatunk el a szuverenitás történeti alakulásától. Georg Jellinek is megfogalmazta, hogy *„egyetlen államjogi fogalom esetében sem szükséges annyira történeti fejlődésének vizsgálata, mint a szuverenitás esetében. Az itt következő fejtegetések bemutatják, hogy elsősorban azoknak a történeti–politikai viszonyoknak a megismeréséről van szó, amelyekből a szuverenitás fogalma kifejlődött."*[20]

### Elméleti előzmények az ókorban és a középkorban

A szuverenitás a modern államhoz kötődik, mégis az elméleti előzmények tekintetében ókori és középkori gyökereket is találhatunk. Arisztotelész (Kr. e. 384–322) szerint az autarkeia fogalma különbözteti meg az államot minden más emberi közösségtől. Az autarkeia, vagyis az „önmagában való elengedőség" alapján az államnak természete szerint nincs szüksége másik közösségre, amely kiegészíti, teljessé teszi, de nem is zárja ki, hogy függőségi viszonyba kerüljön egy vagy több közösséggel. Az Arisztotelész által képviselt álláspont alapján kizárólag az ideális állam képes arra, hogy tényleges külső függetlenséget alakítson ki. A független ideális állam Arisztotelész olvasatában nem azt jelentette, hogy az állam a legmagasabb hatalom, hanem azt, hogy képes minden szükségletét kielégíteni.[21] A görög poliszok önmagában elégséges, teljes és életképes politikai közösséget alkottak, tehát autarkeia-val rendelkeztek. Városállamként katonai, gazdasági és politikai értelemben is zárt közösséget alakítottak ki, tehát független entitásként viselkedtek egymással szemben.[22] Az autarkeia antik fogalom nem áll kapcsolatban a szuverenitással, mégis jelzi, hogy a gondolkodókat már az ókorban is foglalkoztatták az állam hatalmának korlátai.[23]

Páduai Marsilius (1280–1328) a *Defensor pacis* című művében a néphatalom által gyakorolt „népszuverenitásról" ír, erre alapozza érveit a pápa világi hatalma ellen.[24] Munkássága a középkori „politikai univerzum bomlását" jósolta, mivel először érvelt amellett az elképzelés mellett, hogy az autonóm politikai közösséget el kell választani

20 Szilágyi P.: *Szuverenitás, globalizáció, európaizálódás,* i. m. 63.
21 Jakab A. – Rigó A.: *Függetlenség, főhatalom, állam,* i. m.145.
22 Államelmélet. A mérsékelt állam eszméje és elemei I. Elmélettörténet. Szerk.: Bódig Mátyás – Győrfi Tamás. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2002. 23.
23 Jakab A. – Rigó A.: *Függetlenség, főhatalom, állam,* i. m. 145.
24 Uo.

az egyházi hatalomtól. Marsilius a hatalom teljességét a nép kezébe helyezte. A későbbi szerződéselméletek népszuverenitás elméleteinek egyik első gyökerét fedezhetjük fel Marsilius munkájában.[25] Marsilius sem kifejezetten a mai értelemben vett szuverenitást fogalmazta meg, hanem a néphatalmat.

Johann Althusius (1557–1638) elméletében szintén úgy vélte, hogy az államhatalom birtokosa nem lehet egy személy, de még főrangúak csoportja sem, az egész népnek kell rendelkeznie az államhatalommal. A népnek ezen joga átruházhatatlan, oszthatatlan és elévülhetetlen. Althusius korában alakult ki a szuverenitás klasszikus fogalma. A szerződés és megegyezés fogalmaiból kiindulva elmélete szerint a föderális, megegyezéses formában kiépíthető szuverenitás esetén mindkét félnek maradhatnak elidegeníthetetlen jogai.[26]

## A klasszikus szuverenitáselméletek

Jean Bodint (1530–1597) gyakran emlegetik a szuverenitás „atyjaként". 1576-ban kiadott műve – *Hat könyv a köztársaságról* – magyarul *Az államról* címmel jelent meg. A szuverenitásról című fejezet indító mondata talán a legtöbbet idézett gondolat a szuverenitással kapcsolatban: *„A szuverenitás egy állam állandó és abszolút hatalma…, azaz a parancsolás legfőbb hatalmának nevezik."*[27] Bodin szerint a főhatalom gyakorlója a király, és a szuverenitás tanának kidolgozásával be akarta bizonyítani, hogy mivel a francia király szuverén, így egyenrangú mind a pápával, mind a német-római császárral. A hat könyv tételmondata meghatározza Bodin elméletének az alapját, amit a művében értelmez: *„Az állam több családnak és az ő közös ügyeiknek a jogszerű kormányzata szuverén hatalommal."* A szuverenitás olyan hatalom, amit semmi sem korlátozhat sem időben, sem hatáskörében. A szuverén uralkodó nem tartozik beszámolási kötelezettséggel, mivel csak Istennek tartozik elszámolással. Ha egy adott ország népe átadja valakinek, a szuverénnek az abszolút hatalmat, az „adományozást" követően a legfőbb hatalom gyakorlását nem lehet feltételekhez kötni. A hatalom nem lehet a polgárok vagy más uralkodó feltételeihez kötve, csak az isteni és természeti törvényekhez. Ebből következik, hogy a szuverenitás birtokosa nem lehet alárendelve más parancsának, viszont ő alkothat és megsemmisíthet törvényeket. A szuverén uralkodó nem kötheti meg a kezét, így az uralkodó nem lehet alávetve saját törvényeinek. Az uralkodó hiába nincs alávetve elődei vagy saját törvényeinek, de kötik a jogos és méltányos szerződések, amelyek betartása az alattvalók érdekeit szolgálja. Hiszen *„a törvény ereje attól ered, akié a szuverenitás"*. Bodin arra is kitér, hogy a szuverén uralkodó törvényei nem módosíthatják a természetjog és Isten törvényeit. Ez biztosítja azt is, hogy hiába szuverén egy uralkodó, mások javait nem veheti el vagy nem korlátozhatja ésszerű vagy igazságos indok nélkül. [28]

25 Államelmélet, i. m. 111–112.
26 Jakab A. – Rigó A.: *Függetlenség, főhatalom, állam,* 145.
27 Bodin, Jean: *Az államról.* Gondolat Kiadó, Budapest, 1987. 73–74.
28 Bodin, Jean: *Az államról,* i. m. 74–116.

Bodin elvetette a szuverén uralkodóval szembeni lázadást, mivel a király Isten képmása, és az Isten elleni engedetlenség nem megengedett.

Jean Bodin összegyűjtötte a szuverén uralkodó ismertetőjeleit abból a célból, hogy az olvasó számára egyértelműen felismerhető legyen, ki is bír szuverenitással. A szuverenitás első ismertetőjele, hogy a szuverén uralkodó törvényt alkothat mind abszolút, mind konkrét hatállyal, és a törvények megalkotásához nincsen szüksége más szerv vagy személy egyetértésére. Ebből az ismertetőjegyből ered, hogy aki bírja a *törvényhozás és törvények eltörlésének jogát*, az a szuverenitás többi ismertetőjegyét is magában hordozza. A második kritérium *a háborúindítás és békekötés joga*, a harmadik *a legfőbb hivatalnokok kinevezési joga*. Nem az a cél, hogy a szuverén uralkodó nevezze ki az összes tisztviselőt, hanem elsősorban csak a legfőbb hivatalnokok nyerjék el mandátumukat a szuveréntől, és nem is a hivatalnokok megválasztásán van a hangsúly, hanem a tisztség megbízásában és megerősítésében. A negyedik ismertetőjegy *a legfőbb bíráskodás joga*, mivel egyetlen uralkodó sem rendelkezhet a legfőbb hatalommal, ha fellebbezni lehet ellene. Az ötödik ismertetőjegy *a megkegyelmezés joga*. A legfőbb tisztségviselőknek sem szabad hatalmuknál fogva fő- vagy jószágvesztésről, száműzetésről vagy halálról dönteni, csupán a szuverén uralkodónak.[29]

Hugo Grotius (1538–1645) a harminc éves háború idején írta meg *A háború és béke jogáról* című művét, amelyet XIII. Lajosnak ajánlott. A nemzetközi jog első összefoglaló és rendszerező művében Grotius a királyi szuverenitás jogi megalapozását és a szuverenitás elveinek összefoglalását írta meg. Gondolatai átmenetet jelentettek az államszuverenitás irányában, a szuverenitás jogi szemléletű kidolgozásában, illetve megfogalmazta a legfőbb hatalom lényegét. A legfőbb hatalomnak – amelybe minden király beletartozik – meg kell tartani mind az isteni jog, mind a természetjog, illetve a nemzetközi jog előírásait. A legfőbb hatalom Grotius megfogalmazása alapján: *„Azt a hatalmat nevezik legfőbbnek, amelynek cselekedetei nincsenek más jogának úgy alárendelve, hogy más emberi akarat döntése azokat hatálytalaníthassa."*[30]

Noha Thomas Hobbes (1588–1679) neve elsősorban nem a szuverenitás témaköréhez köthető, *Leviatán, avagy az egyházi és a világi állam anyaga, formája és hatalma* című munkájában kitért a szuverén elfogadásának ésszerűségére is. A szuverenitás korlátlan voltát nem egy isteni, teológiai vagy természeti elvvel magyarázta, hanem magával a szerződéssel indokolta.[31] Elméletének célja az volt, hogy a polgári béke kialakításának elméleti megalapozást találjon. Szerződéselméletében egy negatív természeti állapot a kiindulópont, ahol a közhatalom hiányában két jellemzővel kell számolni, a hadiállapottal és az egyenlőséggel. A hobbes-i természeti állapotban az emberek csak egy dologban tudnak egyetérteni, mégpedig abban, hogy mi a legfőbb rossz. A legfőbb rossz pedig az erőszakos halálban testesülhet meg, mivel egy morális nélküli állapotban egyetlen természetes jog van, ez pedig az önvédelem joga. A hadiállapot addig áll fenn, amíg az emberek ragaszkodnak ahhoz, hogy bármit megtehessenek. Ebből a negatív

29 I. m. 115–122.
30 Jakab A. – Rigó A.: *Függetlenség, főhatalom, állam,* i. m. 147–148.
31 I. m. 148.

természeti állapotból egy alávetési szerződéssel léphetnek ki az egyének. A kölcsönös joglemondással a természeti állapotból a polgári állapotba léphetnek át az emberek. Azonban nem minden jogukról mondanak le – az önvédelem joga megmarad –, illetve a jogaikról nem egymás javára mondanak le, hanem a közhatalom javára, mely által létrejön a politikai test. Az alávetési szerződés joglemondással jár az uralkodó javára, akit – mint szuverént – nem kötik a polgári törvények, tehát a természeti állapotban marad. A szuverén abszolút hatalma abban nyilvánul meg, hogy az alattvalók a béke és a stabilitás jegyében lemondanak a természeti állapotban meglévő szabadságukról. A létrejövő polgári társadalom így biztosítja a rendet és a békét. [32]

Jean-Jacques Rousseau (1712–1778) *A társadalmi szerződésről, avagy a politikai jog elvei* című művében fejti ki a népszuverenitás elméletét. Rousseau szerint az idilli, primitív természeti állapotból a történelem folyamán a magántulajdon megjelenésével egyenlőtlen állapot alakult ki a társadalomban, amelyet a társadalmi szerződés létrehozása oldhat fel. A negatív történelmi fejlődés során fokozatosan egyenlőtlenségek alakultak ki, amelyek hatására az erősebbek leigázták a gyengébbeket, elnyomó társadalmat hozva létre, amelyben önkényuralom van. Hobbeshoz hasonlóan amorális állapotot ír le. Rousseau szerint nem lehetséges a természeti állapotba való visszatérés. A társadalomban történelmi változás ment végbe, amikor az egyének érdekei ellentétbe kerültek egymással. A polgárok létrehozhatnak új társulást, amely minél jobban megközelíti a természeti állapot tökéletességét. Olyan politikai berendezkedést kell találni, amely egyszerre megőrzi az ember szabadságát, és fenntartja az ember eredendő egységét. A feltételeket egy társadalmi szerződés tudja kialakítani, amely esetében minden résztvevő lemond az összes jogáról, illetve önmagáról a közösség javára.[33] A társadalmi szerződés egyesülési szerződés, az egész alakulat és valamennyi tagja között létrejött megállapodás törvényes, hasznos, szilárd és igazságos. Rousseau szerint a népet mint kollektív lényt nem képviselheti más, csak maga. A főhatalom a részét alkotó egyénekből áll, ezért érdeke nem lehet ellentétes az egyénekével. A népszuverenitás három fő jellemzője, hogy csak közvetlenül gyakorolható, oszthatatlan és teljes. Rousseau szerint az egyének érdekképviseletét nem lehet átruházni, csakis közvetlenül gyakorolható. A főhatalom oszthatatlan, mivel az általános akarat, a *volonté générale* az egész népet képviseli, illetve a hatalommegosztás elvét is elveti, az állam funkciói nem különíthetők el ilyen élesen. A volonté générale az állam valamennyi tagjának a közérdeket kifejező és szabadságot megvalósító akarata. Az általános akarat biztosítja, hogy az egyén ne saját vagy saját csoportjának rövid távú céljai, érdekei szerint döntsön, hanem a közösség egészének érdekét tartsa szem előtt, így csak a főhatalom döntheti el, hogy a közösség számára mi fontos. A főhatalom csak a törvények útján cselekedhet. A törvények az általános akarat kinyilvánításai, az egyén a társadalmi szerződés révén ismét szabaddá válik polgári értelemben: megszerzi a szabadságot arra, hogy törvényt adjon saját

32 Államelmélet, i. m. 141–145.
33 I. m. 148–151.

magának. Attól, hogy az egyén szabaddá válik, még nem tehet meg bármit, hanem engedelmeskedhet a saját maga alkotta törvényeknek. [34]

Benjamin Constant (1767–1830) liberális gondolkodó Rousseau népszuverenitás-elméletének első bírálója volt. *A régiek és modernek szabadságáról* című munkájában, illetve *A népszuverenitásról* szóló cikkében kritikával illette Rousseau szabadságeszményét, és a korlátlan hatalom veszélyeire hívta fel a figyelmet. A „negatív szabadság" kidolgozása volt elméletének egyik meghatározó pontja, amely az egyén államtól való szabadságára helyezte a hangsúlyt, szembeállítva a klasszikus közvetlen demokráciával.[35] Constant nevéhez fűződik a polgári engedetlenség megjelenésének első formája. A formailag jogos törvényes felhatalmazás alapján hozott törvényekről, amelyek azonban erkölcs elveivel ellentétesek, Constant azt mondta, hogy „nem törvények", ezért nem kell, sőt egyenesen bűn a nekik való engedelmesség. Azaz a hatalomkorlátozás elvének elfogadása előfeltétele annak, hogy a magát korlátlannak tekintő hatalom viszszaéléseit elutasíthassuk.[36] *„A népszuverenitás nem korlátlan, terjedelmét azok az elvek szabják meg, amelyeket az igazságosság és az egyén jogai jelölnek ki. Egy egész nép akarata sem teheti igazságossá azt, ami igazságtalan."*[37]

John Austin (1790–1859) a 19. század legjelentősebb angol jogtudósának tekinthető. Egész jogelméletének központjában a fogalmak elemzése állt. Analitikus jogelmélettel és jogi pozitivizmussal foglalkozott, Austin szerint a jog általános jellemzői csak a pozitív jogra tekintettel fejthetők ki. Emellett megalkotta az első imperatív jogelméletet, amely a jogalkotói akaratra vezeti vissza a jogot. A jog parancs-elméletére alapozva fejtette ki a szuverenitás sajátos jogászi elméletét.[38] Austin szerint a jog a szuveréntől ered, a szuverenitás és a független politikai társadalom gyökerei pedig a társadalomban keresendőek.[39]

John Austin szuverenitás-elméletének két alapfogalma a fölérendelt és az alattvaló. A fölérendeltség az a hatalom, amellyel a fölérendelt a másikat kényszeríteni képes valamire, a parancs fogalmának része. A fölérendeltség fogalmával a tényszerű hatalomra utal, így a fölérendelt szuverénnek is mondható. A fölérendelt a társadalom nagy része felől engedelmességben részesül.[40] A szuverenitás tehát a fölérendeltségnek az a faja, amelyet a következő két jegy jellemez: az engedelmesség szokása valamely adott társadalom zöme részéről valamely meghatározott és közös fölérendelt iránt, és az engedelmes szokásának hiánya ez utóbbi részéről más meghatározott emberi fölérendelt

34 Jakab A. – Rigó A.: *Függetlenség, főhatalom, állam,* i. m. 148.
35 I. m. 149.
36 Ludassy Mária az MTA TK Jogtudományi Intézete és a K108790. számú OTKA-projekt Államtudományi Kutatócsoportja által szervezett, „Az állam szuverenitása: eszmény és/vagy valóság" című tudományos konferencián 2014. március 21-én tartott plenáris előadása alapján.
37 Constant, Benjamin: *A régiek és a modernek szabadsága*. Atlantisz Kiadó, Budapest, 1997. 83. Idézi: Ludassy Mária i. m.
38 Takács Péter: *John Austin és a klasszikus analitikus iskola jogelmélete*. Bibliotheca Iuridica, Budapest, 2010. 35–36.
39 Horváth Barna: *Angol jogelmélet.* Pallas Stúdió – Attraktor Kft., Budapest, 2001. 274–275.
40 Takács P.: *John Austin…* i. m. 47–48.

iránt.[41] Austin szerint a szuverén olyan személy, aki a népből engedelmességet vált ki, ám természetileg nem tartozik engedelmességgel más egyénnek vagy intézménynek.[42] A társadalomnak szüksége van közös kormányzó, vezető főre, akihez a közösség egyetértésében alkalmazkodhat.

Austin szuverenitással kapcsolatos talán legfontosabb megállapítása az volt, hogy a szuverenitás birtokosának tevékenységét nem lehet jogilag korlátozni. A pozitív jog által korlátozott szuverént fogalmi ellentmondásként érzékelte, ám az etikai, politikai vagy gazdasági korlátoknak nem látta akadályát. Ebből azonban az következik, hogy az uralkodó hatalom jogilag akár zsarnoki is lehet. A „jogilag zsarnoki" uralkodó által hozott törvény alkotmányellenességével kapcsolatban Austin szerint minden független politikai társadalomban találhatók olyan elvek és eszmék, amelyeket a szokás követ, és ha ezeket a szuverén megszegi, csupán erkölcsi szankciókkal szembesülhet. A zsarnokilag hozott törvény tehát lehet alkotmányellenes, azonban nem válik jogellenessé.[43]

Georg Jellinek (1851–1911), a heidelbergi egyetem professzora sokak szerint az általános államtan megalapítója volt (fő műve az *Allgemeine Staatslehre*). Az államelmélet általa képviselt irányzata Jellinek munkásságán keresztül vált széles körben elterjedté. Jellinek az államtan történeti fejlődését végignézve a korábbi politikatudományi államtani megközelítésből két fontos következményt vont le. Az egyik, hogy maga is Arisztotelésznek tulajdonítja a rendszeres, tudományos államtan megalkotását. A másik eredmény pedig az, hogy a középkori politikai gondolkodás legfontosabb produktuma az államtan és a juriszprudencia összekapcsolása.[44] Jellinek az Általános Államtan című művében Az államhatalom sajátossága című fejezetben foglalkozik a szuverenitás kérdéseivel. Összefoglalta a szuverenitásfogalom történetét, kialakulását. *A szuverenitás lényege* című részben a legfontosabb következtetéseket írja le, amelyeket a szuverenitásfogalom történetéből von le, a szuverenitás formális jellegét fejti ki mint független és legfőbb hatalom. Összeveti a szuverenitás és az államhatalom viszonyát, a két fogalom jelentését és azokat a körülményeket, amelyek miatt összekeverik a két fogalmat.

Hans Kelsen (1881–1973) osztrák születésű jogászt a 20. század legnagyobb jogtudósai között tartják számon. A szuverenitás fogalmának változása című munkájában azt a megállapítást tette, hogy *„a szuverenitás szó azt kívánja kifejezésre juttatni, hogy az így jelzett alany az itt létező értékek között a legfelsőbb fokon áll"*. Kelsen művében bírálta a szuverenitás hagyományos felfogását, mivel azt egy jogi és szociológiai érvekből álló keveréknek tekintette, és használatához egy logikai hiba kötődik, mégpedig, hogy a tényekből (sein) a jogra következtetnek (sollen). Egy másik elmélete alapján a szuverenitást a nemzetközi jog közvetlenségeként értelmezte, tehát csak az a jogrend lehet szuverén, amely közvetlenül a nemzetközi jogból származik. A szuverenitás

41 Horváth B.: *Angol jogelmélet,* i. m. 288–289.

42 Bix, Brian: *John Austin. Stanford Encyclopedia of Philosophy.* http://plato.stanford.edu/entries/austin-john/ (letöltés ideje: 2014. 02. 24.)

43 Takács P.: *John Austin…* i. m. 48–49.

44 Szilágyi Péter: *Előszó.* In: Georg Jellinek: Általános Államtan. ELTE ÁJK TEMPUS „Összehasonlító Jogi Kultúrák" projektumának kiadványai, Budapest, 1994. 7–11.

abszolút jelentését csak alaki jellegűnek tekintette, a jelentése azonban egy fogalmi relativizálódás során átalakult és jogi, anyagi tartalmat kapott. *„Ha az állami jogközösség felett elismerünk egy magasabb, átfogóbb jogközösséget, akkor az államot az alatta álló jogközösségektől autonóm tartományoktól, társaságoktól vagy egyesülésektől stb. többé nem lehet abszoluté, vagyis úgy megkülönböztetni, hogy az a „legfőbb" és legátfogóbb jogközösség. Az állam tehát mint jogi tekintély relativizálódott. Egészen természetes, hogy az azelőtt minden eszközzel istenített államnak ez a relativizációja a szociális ideológia gyökeres átalakulását vonja maga után. Épp ezért érthető, hogy e fejlődés még egy olyan terminológia mögé igyekszik elrejtőzni, amely az állam szuverenitásának látszatát tovább fenntartani iparkodik."*[45]

Carl Schmitt (1888–1985) német jogtudós a nemzetközi jog és az alkotmányjog kiemelt művelője volt. Munkássága nagy hatással volt a 20. századi politikai gondolkodásra, a politikai problémákat is kifejezetten jogi megközelítésből vizsgálta. A totalitárius rendszerek katasztrófái befolyásolták gondolatait, ezért sokak szerint nézetei túl radikálisak voltak. A *Politológiai teológia* és *A politika fogalma* című művei alapján a jog az állam és az államot képviselő szuverén egzisztenciális döntésén alapul.[46]

Schmitt kiemelkedően foglalkozott a szuverenitás kérdésével, *Politológiai teológia* című munkája első mondata a szuverenitás-fogalmak egyik meghatározó állítása: *„Szuverén az, aki a kivételes állapotról dönt."* Állítása a döntési illetékesség, hatáskör megállapítására irányul, arra, hogy még kivételes állapot esetén is kinek van normatív jogosultsága a jogrend felfüggesztésére. Véleménye szerint mint minden rend, a jogrend is mindenekelőtt a döntésen alapul, ezért kivételes állapot esetén, amikor az állam felfüggeszti a jogrendet, a norma és a döntés egyaránt a jog keretein belül marad. Ezért az állam szuverenitását is döntésmonopóliumként kell felfogni, és nem kényszer- vagy erőszak-monopóliumként.[47]

## A klasszikus elméletek összegzése: abszolút és relatív elméletek

A szuverenitás problémájával foglalkozó klasszikus szerzők két aspektusból közelítették meg a szuverenitás fogalmát. A gondolkodók egy része a szuverenitást fogalmilag abszolútnak tartotta, tehát az államot bizonyos irányban mindenhatónak vélték, azonban az állam hatalma szerintük sem terjedt ki a világon mindenre. Kiemelkedik a témában írt munkák közül Szabó József 1936-ban megjelent, *A szuverénitás* című monumentális műve, amelyhez fogható részletességgel azóta sem dolgozták fel a problémát Magyarországon. Bizonyos korlátokat az abszolút elméletek is elismernek, és az elméletek abban térnek el egymástól, hogy más-más irányt határoztak meg az állam

45 Kelsen, Hans: *A szuverenitás fogalmának változása.* In: Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből. Szerk.: Takács Péter. Szent István Társulat, Budapest, 2003. 601–610.

46 Cs. Kiss Lajos: *Carl Schmitt jelentősége.* In: Carl Schmitt jogtudománya. Szerk.: Cs. Kiss Lajos. Gondolat Kiadó, Budapest. 2004. 9–11.

47 Visegrády Antal – Csizmadia Tamás: *Politikai teológia.* In: Carl Schmitt jogtudománya, i. m. 291–293.

mindenhatóságának. Az állam mindenhatósága pozitív értelemben hatalmat, negatív értelemben szabadságot jelent. Az abszolút elméletek csak jogilag tartják az államot legfőbbnek és korlátlannak, azonban így a nemzetközi joggal kerülnek ellentétbe.[48] Jean Bodin, Hugo Grotius és Thomas Hobbes elmélete szerint a szuverén hatalmat egyéb hatalmaktól annak legfőbb volta különíti el. A legfőbb hatalomról írt elméletek mind olyan körülmények között születtek, amikor a legnagyobb igény a béke elérése volt. Jean Bodin a franciaországi vallásháború idején fogalmazta meg gondolatait, Hugo Grotius a harmincéves háború és az egyházi frakcióviszályok indíttatására írta le a nemzetközi jog morális alapelveit, míg Thomas Hobbes az angol polgárháború idején alkotta meg a Leviatánt.

A relatív szuverenitáselméletek ezzel szemben azt emelik ki, hogy a szuverenitás-fogalom csupán a kezdetekkor volt abszolút, azonban a fogalmat körülvevő körülmények megváltoztak, átalakultak az évek során, melynek következtében újra kell gondolni, át kell értelmezni azt. A relatív elméletekkel foglalkozók másik csoportja szerint a szuverenitás-fogalom alapvetően is relatív volt, mivel a legfőbb, szuverén hatalomnak mindig voltak és lesznek fizikai, logikai, etikai és szociológiai határai.

Léteznek más abszolút elméletek is, amelyek nem fogadják el, hogy a szuverenitásnak lehetnek olyan irányai, amelyek relatívak, így a minden irányban abszolút szuverenitást tartják csak elfogadhatónak. Azonban a gyakorlatban ilyen szuverenitás nem létezik, ezáltal az állami szuverenitás tagadóivá váltak. Támadásuk főként a természetes alanyként felfogott állam ellen irányul, és ezért legtöbbször nem az államot tartják a legfőbb hatalomnak, hanem más jelenségeket, ami lehet tény vagy normarend. A *jogszuverenitás* képviselői sorolhatók ide, többek között Hans Kelsen, Hugo Krabbe vagy Carl Schmitt. Krabbe szerint azért nem létezik államszuverenitás, csak jogszuverenitás, mivel az állam nemcsak alá van rendelve a jognak, hanem minden hatalmát annak köszönheti.[49] Kelsen szerint a szuverenitás egy normarend legfőbbségét jelenti, amely egyfajta logikai kezdet, és érvényességét nem kell más normarendből levezetni. A *világszuverenitás* elmélete a legfőbb hatalmat a tények világában próbálja megtalálni. A világszuverenitás gondolkodói a nemzetközi jogközösség olyan erős társadalmi erejét hirdetik, amely az államok felett áll. A legfőbb entitás megtestesülhet az emberiségben mint egységben vagy államok feletti tényleges erővel bíró nemzetközi szervezetekben, mint például az ENSZ. Az *egyedszuverenitás* követői szerint a legfőbb hatalom ereje a társadalomból ered, és sem a nemzetközi jog, sem az állam nem lehet a szuverenitás megtestesítője. A pragmatista pluralista állásfoglalások ellentéte, mivel az államot túl nagynak találják ahhoz, hogy szuverén lehessen.[50]

Találkozhatunk olyan elméletekkel, amelyek nemcsak a szuverenitás abszolút hatalmát tagadják, hanem magát a szuverenitás fogalmát is értelmezhetetlennek és alkalmazhatatlannak ítélik meg. Például Friedrich August von Hayek szerint a szuve-

48 Szabó József: *A szuverénitás.* Magyar Királyi Ferenc József Tudományegyetem, Jog- és Államtudományi Intézet, Szeged, 1936. 74.
49 Szabó J.: *A szuverénitás,* i. m. 324.
50 I. m. 330., 334.

renitás kifejezetten kártékony, mivel a korlátozott szuverenitás nem is szuverenitás, mégis egyik alapfeltétele, hogy az hatalom alárendelődjön a közös akaratnak, mivel megegyezés nélkül nincs hatalom.[51]

### Ne felejtsük el Jean Bodint!

Miután elemeztük a szuverenitás-fogalmat többféle megközelítésből, és végigtekintettünk a történeti fejlődésén, nem feltétlenül tudtunk rendet tenni a fogalmi zűrzavarban és eligazodni az elméletek tengerében. A szuverenitás valóban más értelemmel bír ma, mint évszázadokkal ezelőtt, de jelentősége szerintem nem csökkent, sőt az utóbbi évtizedek tendenciái azt mutatják, hogy nem dőlt el a harc a szuverenitás használata mellett és az ellene érvelők között.

Azt megjegyezhetjük, hogy az államhatalom jellemzésére a belső szuverenitás fogalmát már kevésbé használják, a szuverenitás azonban a nemzetközi rend „indikátorának" számít.

A bodini definíció – *„a szuverenitás egy állam állandó és abszolút hatalma"* – használata véleményem szerint se nem ódivatú, se nem hatálytalan, de szükség van arra, hogy átértelmezzük jelentését. Azonban annak alátámasztásához, hogy milyen új értelmet nyert a szuverenitás fogalom, és milyen területeken nem tekinthetünk el a használatától, meg kell vizsgálnunk az Európát és hazánkat is legsűrűbben érintő „jelenséget", az Európai Uniót, illetve a globalizáció hatását a nemzetközi rendszer és a szuverenitás-fogalom alakulására.

Jean Bodin könyveit nem kell sem elégetnünk, sem elfelejtenünk, definíciója most is érvényben van és hasznos. De vajon az „állam" fogalmát behelyettesíthetjük nemzetközi szervezetek, Európai Unió vagy globális világgazdaság fogalmakkal?

## 1.3. 3. A nemzetközi jog és a szuverenitás kapcsolata

Malcolm N. Shaw szerint: *„A nemzetközi jog kiindulópontja az állam fogalma. Az állam pedig a szuverenitás eszméjén alapszik, ami belső viszonyokban a kormányzati szervek főhatalmát jelenti, a külső viszonyokban pedig az állam mint jogi személy legfelsőbb hatalmát."*[52] Ha a nemzetközi jog kiindulópontja az állam, akkor feltételezhető, hogy a szuverenitás is megjelenik a nemzetközi jog vonatkozásában. A nemzetközi jog legfontosabb szereplői az államok, és ebből kifolyólag a modern államfogalom és a nemzetközi jog párhuzamos megjelenése számos problémát vetett fel az államok önállóságának, szuverenitásának tekintetében, nem beszélve a beavatkozás jogáról, az államok elismerésének kérdéséről.

### A nemzetközi jog fejlődési íve: középpontban a szuverenitás-fogalom

51 Takács Péter: Államtan. Az állam általános sajátosságai. Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest, 2011. 307.

52 Shaw, Malcolm N.: *Nemzetközi jog.* CompLEX Kiadó, Budapest, 2008. 377.

A nemzetközi jog alanyai közé az államok, nemzetközi szervezetek, természetes és jogi személyek, illetve népek tartoznak. Egyes álláspontok szerint a 16. századra tehető a nemzetközi jog kialakulása, amely az 1648. évi vesztfáliai béke során vált igazán meghatározóvá. Ekkor alakultak ki a modern államok, a területileg szervezett szuverén politikai közösségek, illetve elfogadottá vált az államok egyenlőségének elve mint a szuverenitás következménye. A szuverenitás-probléma megjelenése tehát az önálló államok, államközi jog kapcsán került előtérbe.[53]

A nemzetközi jog klasszikus korszakának a 15–16. század fordulójától a 20. századig terjedő időszak tekinthető, amely kialakította a nemzetközi jog alapjait, és kiteljesedtek a nemzetközi jog alanyai közötti kapcsolatok. A *spanyol korszakban* (a 15. század végétől 1648-ig) a tradicionális nemzetközi jog kialakulásának meghatározó eredménye volt, hogy a szuverenitás fogalma a jogi és politológiai gyakorlatban elfogadottá vált. Jean Bodin, Machiavelli vagy Thomas Hobbes határozták meg a korszak gondolkodását. A *francia korszak* (1648–1815) új koncepciókkal, alapvető jogelvekkel gazdagította a nemzetközi jogot, ekkor jelent meg az európai jogközösség kifejezés, és a hatalmi egyensúly vált az európai hatalmak központi kérdésévé. Az abszolút monarchiák számára nem volt kérdéses a szuverenitás abszolút felfogása. A szuverenitás feltételezte volna a beavatkozás tilalmát, azonban jogelvvé csak a francia forradalom után vált. A francia forradalom emellett átértelmezte a szuverenitás jelentését a nemzet szuverenitásának hirdetésével. Ezzel új intézményt vezettek be a nemzetközi jogba, ami új politikai elvet is jelentett, a nacionalizmust. A *brit korszakot* (1815–1914) megelőző időszakot általános háborúk jellemezték, amelynek következtében 1815-ben viszonylag stabil, háború-ellenes nemzetközi rendszer jött létre. Az 1814–1815. évi bécsi kongresszus jelentős hatást gyakorolt a nemzetközi jog fejlődésére, és a Szent Szövetség létrehozásával a beavatkozás elve érvényesült. Az Egyesült Államok és a Latin-Amerikai országok megjelenésével a nemzetközi jog szereplői kibővültek, elterjedtek a nemzetközi konferenciák, és egyre több nemzetközi szervezetet alapítottak.

A 20. század nemzetközi joga 1918. és 1991. közé tehető. A két világháború közötti időszak nemzetközi jogi szempontból legjelentősebb eseményének a Párizs környéki békeszerződések tekinthetők. A hidegháború időszakában pedig a nemzetközi jogi tekintetben az jelentette a legfőbb problémát, hogy a bipoláris világ szereplői máshogyan értelmeztek bizonyos fogalmakat, jogintézményeket (népek önrendelkezési joga, támadás–önvédelem).[54] A nemzetközi jog tárgya ebben az időszakban bővült, míg a klasszikus korban leginkább békeszerződések, szövetségi rendszereket, hadviselés különböző szabályait, elismerés, területszerzés módjait jelentette, addig az 1945. évi ENSZ Alapokmánya új területeket vezetett be, mint nemzetközi légijog, környezetvédelmi jog, emberi jogok nemzetközi rendszere. A hagyományos területre vonatkozó szabályok kodifikálták (diplomáciai, konzuli kapcsolatok joga). A totális háborúk borzalmai pedig

53 Bruhács János: *Nemzetközi jog I*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2011. 15, 41.
54 Bruhács J.: *Nemzetközi jog I*. i. m. 47–67.

azt eredményezték, hogy az erőszak tilalma általánossá vált, és a humanitárius jogrend továbbfejlődött.[55]

## A szuverenitás-gondolat megjelenése a nemzetközi jogban

A nemzetközi jog történeti fejlődése alapján megállapítható, hogy az államok szuverenitása és jogegyenlőségük az európai jogközösség alapját képezik, a nemzetközi jog strukturális elveinek tekinthetők. Az államok szuverenitása kiindulópontként szolgál a nemzetközi jogalkotás és a nemzetközi jog alkalmazása számára. Nemzetközi jogi vonatkozásban a nemzetközi jog alanyai közül csak az államok rendelkeznek szuverenitással, de véleményem szerint, ha az Európai Unió nemzetközi szervezetnek tekinthető, akkor ez a kijelentés nem teljesen állja meg a helyét, hiszen az Unió is bír a szuverenitás bizonyos fokával (lásd: Európai Unió és szuverenitás c. fejezet).

A nemzetközi jog szuverenitással kapcsolatos megjelenései közül az egyik legjelentősebb a szuverén egyenlőség elve. Az ENSZ Alapokmányában[56] és más nemzetközi szerződésekben, a nemzetközi bírói gyakorlatban jelenik meg ez az elv. A szuverenitás fogalmának nemzetközi jogi megjelenése a Palmas-szigetek ügyben hozott választott bírói ítélet alapján definiálható. *„A szuverenitás az államok közötti kapcsolatokban függetlenséget jelent. […] A területi szuverenitás magában foglalja az állami tevékenységek gyakorlásának kizárólagos jogát."* A szuverenitás tehát államterülethez kötődik, államok közötti viszonyt feltételez, és lényege az állam függetlensége. A függetlenség és a szuverenitás azonban nem teljesen feleltethető meg egymásnak, mivel a szuverenitás juttatja kifejezésre a függetlenség nemzetközi jogi védelmét.

A szuverenitás fogalma Jean Bodin óta sokat változott, illetve sok jelentéssel is bír – ahogy ezt korábban kifejtettem –, és a nemzetközi jog vonatkozásában elsősorban a *ius ad bellum* jogában, a korlátlan háborúindítás tekintetében jelentkezett. Azonban a szuverén egyenlőség elvéből nem következik, hogy az államok totális cselekvési szabadsággal bírnak, az államoknak mérlegelniük kell a nemzetközi jogrendben betöltött pozíciójukat, erejüket azelőtt, hogy jelentős lépéseket tesznek. Nem beszélve arról, hogy az államoknak az általuk vállalt nemzetközi jogi korlátok között kell maradniuk, döntéseiket meghozniuk. Az állam cselekvési szabadságához hozzátartozik, hogy minden államnak elidegeníthetetlen joga politikai, társadalmi, gazdasági és kulturális rendszerének szabad megválasztása és fejlesztése, ahogy ezt az 1975. évi Helsinki Záróokmány is tartalmazza.[57]

55 I. m. 19–20.
56 *„A Szervezet valamennyi tag szuverén egyenlőségén alapszik."*
57 Bruhács János: *Nemzetközi Jog II.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2011. 18–25.

## Az államkapcsolatok rendszere

Az államok szuverenitásának vizsgálatakor ki kell térnünk az államkapcsolatok rendszerére. Bár a tárgyalt államkapcsolati típusok nem mindegyike nemzetközi jogi kategória, például egy föderáció, mégis fontos jelentőséggel bírnak a nemzetközi jogi rendszerek tekintetében. A különböző államok egymástól nem függetlenül léteznek, illetve működnek, hanem különböző módokon kapcsolódnak össze, függnek egymástól, amely lehet akár politikai, akár gazdasági vagy jogi kapcsolat is. Ha az államkapcsolatok hagyományos tipológiájából indulunk ki, akkor Georg Jellinek rendszerét vizsgálhatjuk meg. Jellinek megkülönbözteti az államkapcsolatok tágabb és szűkebb fogalmát. A tágabb értelem olyan kapcsolatokat jelent, amikor az államok közötti viszony nincsen pontosan meghatározva. Ezek a kapcsolatok lehetnek szövetségek, közösen kialakított közigazgatási rendszerek vagy nemzetközi szerződések, amelyekben két vagy több állam kölcsönös ígéreteteket tesz egymásnak. Szűkebb értelemben az államok tartós politikai természetű vagy jogi egyesülését feltételezi. A szűkebb értelemben vett államkapcsolatokon belül megkülönböztethetjük a nemzetközi jogon és az államjogon alapuló államkapcsolatokat. A nemzetközi jogi kapcsolat szerződésen vagy megállapodáson alapulhat, a részt vevő államok akaratából származik legitimitásuk, legfontosabb példái az államszövetségek. Az államjogi kapcsolat azonban hatalmi viszonyokra épül, amely önálló főhatalommal rendelkezik, a szövetségi államok sorolhatók ebbe a csoportba.[58]

Az alábbi szempontokat figyelembe véve Jellinek öt különböző államkapcsolati típust különböztet meg: a protektorátust, az államszövetséget, a szövetségi államot, a reáluniót és a függő államot. Témám szempontjából az államszövetségi kapcsolatot, illetve a szövetségi államot találom fontosnak, ezért a másik három típus részleteire nem térnék ki.

Az államszövetség független államok kapcsolata, amely megállapodáson alapul. A szövetkezett államok belső békéjének, illetve területi integritásának megőrzése a legfontosabb közös cél. Az államszövetség nem rendelkezett önálló hatalommal, csak egyesült hatalommal. A hatalom parancsai csak az államok vonatkozásában érvényesíthetők, a polgárok szintjén nem. Az egyesült hatalom döntéseit a tagállamoknak saját szervein keresztül kellett harmonizálniuk és végrehajtaniuk. A közvetlen döntés csak akkor érvényesülhetett, ha a központi hatalom rendelkezett saját szervekkel, ahol a többségi döntési elv érvényesült. Az államszövetségi rendszerben tehát a szuverenitás a tagállamoknál marad, nem a központi főhatalom rendelkezik vele.

A szövetségi állam ezzel szemben több államból áll, a szuverenitás mégis a szövetségi állam egészét illeti. A szövetség rendelkezhet az államnép felett, saját államterülete felett, illetve saját államhatalma felett. Államhatalma nem a tagállamokéból ered, és közvetlenül alkalmazhatja a polgárokkal szemben és a polgárokért is. A szövetségi álla-

58 Herzog, Roman: Államkapcsolatok. In: Államtan, i. m. 847–849.

mokban jelenik meg a hatáskör-megosztás fogalma is, amikor a központ, a szövetségi szint és a tagállamok között meg kell osztani a hatásköröket.[59]

Riker elemzése alapján: *„Egy alkotmány föderális, ha (1) a kormányzati rendszer két szintje egyaránt ugyanazon terület és nép kormányzására vonatkozik; (2) a kormányzat mindegyik szintje rendelkezik legalább egy olyan cselekvési területtel, amelyben autonóm; (3) és garanciák léteznek (még ha az csupán az alkotmány egy kijelentése is) a különböző szintű kormányzatok saját cselekvési területükön meglévő autonómiájára."*[60] A föderalizmust az különbözteti meg a decentralizációtól, hogy a hatáskörök megosztását nem lehet önkényesen megváltoztatni.

A föderációk létrejöttében a védelem és az expanzió jelentheti a legfőbb indítékot, míg az Európai Unió megalakulásában a biztonságpolitikai, geopolitikai–stratégiai, illetve a piacvédelmi–protekcionista célok is szerepet játszottak. Természetesen – mint azt későbbi fejezetekben láthatjuk – az Európai Uniót csak kváziföderációnak lehetne nevezni, nem egyértelmű, hogy mi az államszerkezete. A tipikus föderációkhoz képest más a szakpolitikák[61] megoszlása, többek között a honvédelem és a társadalombiztosítás terén a hatáskörök nem uniós, hanem tagállami szinten maradnak más föderációkkal ellentétben. Az öt klasszikus miniszteriális funkcióból néggyel a tagállamok rendelkeznek: külügy, hadügy, belügy, igazságügy. Csupán a pénzügy képez kivételt.[62]

Roman Herzog kibővítette a Jellinek által vizsgált szempontokat. Az államkapcsolatok feladatköre az első kritérium, amelyet elemez. Az államkapcsolatok feladatai alapján két nagy csoportot találhatunk, az első, amely egy szűkebb, meghatározott területre fókuszálnak (például valutauniók vagy az Interpol), míg a másik csoport tagjai egy átfogó, minden fontos közfunkcióra kiterjedő feladatkörrel rendelkeznek. Az átfogó hatáskörű államkapcsolatokat megkülönböztethetjük aszerint, hogy érzelmi vagy racionális indokok miatt alakultak-e meg. Az érzelmi alapon létrejövő államkapcsolatok közé sorolhatók a nemzeti egységmozgalmak, a népi, etnikai és ideológiai kapcsolatok. A racionális alapokon nyugvó szövetségek közé sorolható például az Európai Gazdasági Közösség. A következő szempont az államkapcsolatok területi és személyi hatásköre. Meg kell különböztetni azokat az államkapcsolatokat, melyek a nemzeti érzület megnyilvánulásai (például: Amerikai Egyesült Államok, Németország), illetve azokat, ahol különböző nemzetiségű államok kötnek szövetséget. Az *akaratképzés az államkapcsolatokon belül* kritérium alapján Herzog azt érti, hogy milyen módon történik az akaratképzés. A népek különböző mértékben vesznek részt az akaratképzésben, legfőképpen a képviselők választását értve alatta. Az integrációra való hajlam annál erősebb lesz, minél inkább úgy érzik az állampolgárok, hogy részt vehetnek a szövetségi szint döntéseinek

59 Herzog, R.: Államkapcsolatok, i. m. 850–851.

60 Riker, H. William: *Federalism*. Little Brown and Company, 1964. 11. Idézi: Körösényi András: *Demokráciadeficit, föderalizmus, szuverenitás.* Politikatudományi Szemle, 13. évf. 2004/3. 149. Forrás: http://www.poltudszemle.hu/szamok/2004_3szam/2004_3_korosenyi.pdf

61 A policy, szakpolitikák közül a négy legjelentősebb (védelem, külpolitika, belbiztonság, állampolgárság és bevándorlás) az állami szuverenitás megjelenései.

62 Körösényi A.: *Demokráciadeficit, föderalizmus, szuverenitás,* i. m. 150–153.

kialakításában is, tehát a szövetségi képviselőket választják, és nem delegálják. Ezenkívül fontos tényező, hogy az államkapcsolat rendelkezik-e állandó elkülönült szervvel (például: Európai Unió, Egyesült Nemzetek Szervezete), vagy csak ad hoc tanácsok alakulnak (Brit Nemzetközösség). A szervekhez kapcsolatosan nem szabad elfelejteni az akaratképzés módját sem, tehát hogy a döntések egyhangúságot vagy többségi egyetértést követelnek-e, illetve a tagállamok egymáshoz való viszonyát, hogy a szövetség azonos jogokat biztosít-e számukra, vagy valamilyen módszerrel előnyökben részesíti főleg az erősebb tagokat. A negyedik szempont a közvetlen főhatalom problémája, amely arra irányul, hogy a polgároknak van-e saját főhatalmuk, illetve a legfőbb szervek a szupremácia mekkora fokával bírnak.[63]

## Globalizáció, szuverenitás, gazdasági önállóság

A globalizáció szó, fogalom az 1960-as években vált elterjedtté, a The Economist és a Spectator lapok szóhasználatán keresztül. Manapság a globalizáció kifejezést mindenki használja, jelentése valamennyire köztudott, ám elmagyarázni már nem annyira kézenfekvő. A Magyar Értelmező Kéziszótár alapján: *„Az egész világra kiterjedő folyamat, amely a gazdaság, a politika, a kultúra egységesülésének irányába hat."* Egy interneten található szótár szerint pedig: *„A globalizáció összetett társadalmi és gazdasági folyamat, melynek többek között gazdasági, politikai és kulturális vonatkozásai vannak, és amely egymás után éri el a világ országait. A globalizáció kölcsönös függőségi viszonyokat teremt, illetve olyan szabályokat érvényesít, melyek az egyes államok kormányai számára nem feltétlenül elfogadhatóak."*[64] Számos – főleg idegen nyelvű – kiadvány, elemzés, tanulmány foglalkozik a globalizáció kérdésével. A globalizáció jelentését megfogalmazhatjuk úgy is, hogy egy olyan jelenség, amely egyszerre a világ összesűrűsödését, intenzívebbé válását, gyorsítását eredményezi, és egyben a globális függetlenség és tudatosság kialakítása.[65] A globalizáció szinte az életünk minden területét befolyásolja, így szinte magától értetődő, hogy a szuverenitás-felfogásokra is hatással volt, alakította jelentését. A leggyakrabban azzal kapcsolatban foglalkoznak közéleti vitákban a szuverenitással, hogy szűkült az államok mozgástere, és már egyre nehezebbé vált a hatalmi autonómia gyakorlása, amit a globalizációra vezetnek vissza.[66]

Manapság sűrűn hallhatjuk, hogy a globalizáció miatt átalakult a világrend, a vesztfáliai rendszer felbomlott. A vesztfáliai világrend a szuverenitás, a területiség, a be nem avatkozás elveire épült. A kialakult európai egyensúly nem feltétlenül eredményezett békét, de a struktúra a második világháború után is megmaradt, a globális egyensúly, az emberi jogokkal kapcsolatos be nem avatkozás elvében kibontakozva. A hidegháború végével azonban ez a struktúra már nem maradt meg, és az állami szuverenitás problémája újra porondra került. A szuverenitás történeti fejlődése egy nem teljesen

63 Herzog, R.: Államkapcsolatok, i. m. 853–861.
64 Forrás: http://tarstudszotar.adatbank.transindex.ro/?szo=27 (letöltés ideje: 2014. 03. 25.)
65 Waters, Malcolm: *Globalisation*. Routledge/Taylor & Francis, London – New York, 2001. 3–4.
66 Bayer J.: *A szuverenitás politikaelmélete,* i. m. 374.

helyes értelmezést helyezett előtérbe, ezért a szuverenitás önállóságra vonatkozó kérdése dominált. A publicisztikai megközelítésekben a szuverenitás „eldologiasodott", az államhatalom egyik tulajdonsága az állam tulajdonává vált, amely adásvételek, cserék tárgyává vált.

Néhány gondolat erejéig érdemes felvázolni a hatalmi egyensúlyi rendszerek alakulását is, amely párhuzamosan haladt a nemzetközi jog alakulásával. Az első hatalmi rendszert, amelyet az 1648–1789 között tartó klasszikus nemzetközi rendszerként is neveztek, a harmincéves háborút lezáró vesztfáliai béke teremtette meg. Ekkora tehető a territoriális alapon szervezett, szuverenitással rendelkező nemzetállamok megalakulása. A nemzetközi rendszert még viszonylag kevés szereplő alkotta: Spanyolország és Franciaország, Anglia, Poroszország és Oroszország. A hosszú 19. század legnagyobb újítása az 1789 és 1914 közötti időszakban az volt, hogy a dinasztikus elvet a nemzeti elv váltotta fel, amelyet a Szent Szövetség igyekezett megakadályozni. Anglia a hatalmi erőegyensúly megőrzésére törekedett, és a világ ipari műhelyévé vált. A korszakot meghatározták a nemzeti forradalmak, a francia forradalom, majd az 1848–1849. évi nemzeti törekvések. Megalakult az egységes Németország és Olaszország. Az Egyesült Államok egyre erősödött, és új irányt adott a nemzetközi kapcsolatok fejlődésének, hogy Németország is gyarmatbirodalommá vált. 1914-re Európa két szövetségi rendszerre bomlott. A rövid 20. század 1914–1990 között a két világháború és a hidegháború határozta meg, a hatalmi rendszereket pedig 1919. évi versailles-i béke és az 1945. évi jaltai konferencia determinálta. A bipoláris világrend a század végére a Szovjetunió összeomlásával lezárult, és sokak, mint például Francis Fukuyama az Egyesült Államok szupremáciájával jellemzik a hidegháború utáni világot.[67]

A vesztfáliai szuverenitás (lásd: 10–11. oldal) bukásához a globalizáció azért járult hozzá, mivel a hatalom és terület viszonyát feloldotta, deterritorializálódás történt. Az online, elektronikusan összekapcsolt világban egyre több olyan hatalmi pont jön létre, amely területen kívüliséggel bír (például offshore pénzügyi központok). Ezen kívül a monetáris politika és a bankok is csökkentik az államok területi felségjogait. Bayer József a globalizáció és a szuverenitás viszonyáról szóló álláspontokat három csoportba osztja. Egyesek szerint a szuverenitás hanyatlóban van, mások véleménye alapján megváltozott funkcióval és tartalommal, de fennmarad a fogalom. A harmadik csoport szerint a globalizáció erősíti és nélkülözhetetlenné teszi a szuverenitást, mivel a szuverén hatalmak köre bővült, és az általuk megteremtett jogbiztonság és politikai stabilitás nélkül elképzelhetetlen a nemzetközi folyamatok véghezvitele.[68]

A globalizáció viszonyai között sokakban felmerült a gondolat, hogy mekkora jelentősége van az államoknak és a szuverenitásnak. A nemzetállam és annak joga már egyre kevésbé alkalmas az új körülmények kielégítésére, a nemzeti kormányok egyre nehezebben tartanak lépést a felgyorsult folyamatokkal. A határok szinte eltűntek, vagy könnyen átjárhatóvá váltak, és a nemzetközi rendszerben a szub-, multi-, transz- és

67 Egedy Gergely: *Bevezetés a nemzetközi kapcsolatok elméletébe*. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2007. 9–26.

68 Bayer J.: *A szuverenitás politikaelmélete,* i. m. 380–381.

szupranacionális szereplők dominálnak.[69] Egyre több olyan probléma merül fel, a legtöbb a globalizáció eredményeképpen, amelyet a nemzetállamok nem tudnak egyedül megoldani. Ide sorolhatók a környezetvédelmi, éghajlatváltozási kérdések, a migráció vagy a szervezett bűnözés. Nem beszélve az online-tér hatalmáról, hiszen nehéz megállapítani, hogy az internet-szabályozással kapcsolatban meddig terjed egy állam fennhatósága, ha az online tartalmak nem ismerik az „államhatárokat". Beavatkozhat-e egy állam a másik állam fennhatóságába, megsértheti-e a szuverenitását annak érdekében, hogy megakadályozza az illegális, káros online tartalmak terjedését?

A 21. században a piacok, a pénzügyi és gazdasági kapcsolatok globalizálódtak, a világméretű egységesülés során a mikroszférát követően a makroszférát is átalakította a folyamat. A második világháborút követően elterjedt az a szemlélet, hogy a tartós béke elérése érdekében a gazdasági folyamatok szabályozására is szükség van, melynek érdekében gazdasági szervezeteket kell létrehozni. Ennek következtében alakult meg a Nemzetközi Valutaalap, a GATT vagy a Világbank.[70] Azonban a gazdasági formák és a jogintézmények egységesítése és konvergenciája nem történt meg. Egy globális világrendben a nemzetállamok egyre kevésbé tudják befolyásolni a folyamatokat, Hobbes szerint a szuverén addig igényelheti az engedelmességet, amíg megvan hozzá a hatalma.[71] Azonban a globalizáció nem új keletű jelenség, a dereguláció és liberalizáció az 1970-es években teljesedett ki, de mégsem lehet azt állítani, hogy a nemzetállamok mindig is önálló gazdasági egységet képeztek. Például az európai egységesülés előzményének a gyarmatosítás időszaka is tekinthető, amikor szinte az egész világ európai birodalmak fennhatóság alá került, amely új globális struktúrát hívott életre. A forradalmak kora pedig a liberális átalakulást eredményezte, ami megalkotta a maga pénzrendszerét, a nemzetközi aranystandardot.[72]

A globalizáció jelensége tehát a 20. század második felének szülötte, azonban hasonló jelenségeket korábban is megfigyelhetünk. A szuverenitással kapcsolatban megállapítható, hogy jelentésének alakulására a globalizáció is hatással volt. Noha nem a globalizáció közvetlen eredménye, de hasonló elemekkel bíró „jelenség" az Európai Unió, amellyel munkám fő részében foglalkozni szeretnék.

69 Kondorosi Ferenc: *A világ végveszélyben? A nemzetközi jog új kérdései*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008. 14–16.

70 Andor László: *A globalizáció és a kelet-közép-európai átalakulás.* In: Csáki György. (szerk.): Globalizáció: átalakulás, vállalkozási környezet. Általános Vállalkozási Főiskola, Budapest, 2000. 51.

71 Szilágyi P.: *Szuverenitás, globalizáció, európaizálódás,* i. m. 66.

72 Andor L.: *A globalizáció és a kelet-közép-európai átalakulás,* i. m. 52.

# 2. Európai Unió és szuverenitás

## 2.1. A szuverenitás-probléma megjelenése az európai színtéren

### Európa, Európai Unió: hol is vagyunk, és merre tartunk?

A szuverenitás fogalmának vizsgálatakor különböző elméleti, etimológiai, történeti kérdéseket tekintettünk át. Kutatásunk célja, hogy bebizonyítsuk, milyen fogalmi változásokon ment keresztül a szuverenitás, van-e jelentősége globalizálódó és integrálódó világunkban, érvényes-e Jean Bodin definíciója. Ahhoz, hogy célunkat elérjük, az egyik legfontosabb lépés, hogy megnézzük az Európai Unió helyzetét.

Az elméletektől elrugaszkodva szükség van arra, hogy gyakorlati kérdésekkel is foglalkozzunk, legfőképpen az Európai Unióval összefüggésben. Ma már talán mindenki számára nyilvánvaló, hogy hazánk 2004 óta az Európai Unió része. Európában élünk, és az Európai Unióhoz tartozunk. Felhozhatunk ellenérveket, hogy nem egész Európa tartozik az Európai Unióhoz, de témánk tekintetében mégis az Európai Uniónak van relevanciája.

A legfőbb kérdések, amelyekkel szembetalálkozhatunk, arra irányulnak, hogy merre halad tovább az integráció: föderatív szövetségi állam alakulhat-e ki, ahol a szupranacionális szervek dominálnak, közös szakpolitikákon keresztül akár közvetlenül választott uniós vezetők irányítanak, vagy megmarad a kormányközi vonal, és az államszövetségi elképzelés valósul meg.

A szuverenitás kérdése az integrációs tematika bővülésével vált kulcskérdéssé. A közösségi szintre lépő szakpolitikák felhívták a tagállamok politikusainak figyelmét arra, hogy föderatív irányba is haladhat az Unió. Az Európai Unió döntéshozó szervei évente hozzávetőlegesen ötszáz szakpolitikai jellegű döntést hoznak, az *acquis communautaire* több mint ötezer rendeletet és irányelvet tartalmaz.[73]

Nem beszélve arról a törekvésről, hogy kialakuljon egy európai politikai színtér, ahol a politikusok megjelenése az európai belpolitikában hangsúlyozná a közös államiságot, közös identitást. A közös külügyminiszterről vagy az európai polgárok által választott elnökről alkotott elképzelések is mind ezt az irányt képviselnék.[74]

### Az integráció elméleti szemszögből

Az Európai Szén- és Acélközösség létrehozása óta az európai integráció számos változáson ment keresztül. Noha a fejezet bevezetőjében arról írtam, hogy gyakorlati szempontból érdemes ezt a kérdést megvizsgálni, és el kell ragaszkodni az elméletektől, most

73 Navracsics Tibor: *A nemzeti szuverenitás és az európai integráció kapcsolatáról.* In: „Jöjj el szabadság!" Bihari Mihály egyetemi tanár 60. születésnapjára készült ünneplő kötet. Szerk.: Szabó Máté. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2003. 633.

74 I. m. 632.

mégis összefoglalnám röviden a legfontosabbakat. A fejlődést megfigyelhetjük az integrációhoz kapcsolódó elméleteken keresztül is, melyek jól példázzák, hogy az adott időszakban a politika melyik irányba is kívánt haladni: erősíteni a szupranacionalizmust, és létrehozni egy föderatívabb szerkezetet, vagy növelni a kormányközi elemeket, és az Uniót az európai kormány- és államfők hatalmi játékterévé tenni.

Az ötvenes évekre a *funkcionalizmus* volt jellemző, az Európai Szén- és Acélközösség keretein belül közös intézményeket hoztak létre, amelyek elvettek kompetenciákat a tagállamoktól, a nemzeti kormányoktól. A létrehozott szervezetnek feladata, funkciója volt, mégpedig a német és francia ipar összehangolása a béke megteremtése érdekében.

A Római Szerződés mélyítette az integrációt, a mezőgazdaság, a közös piac keretében új területeket vontak közös irányítás alá. A hatvanas években a *neofunkcionalizmus* irányzata teljesedett ki. Ekkor jelent meg a *spillover* hatás, amikor egyre több szektort vontak be az integrációba, és a szektorok újabb területekre is hatással voltak. Amikor a funkcionális intézmények elkezdtek működni, egyre több szupranacionális elem jelent meg. A hatvanas éveket gyakran aposztrofálták „legjobb éveknek", amikor a társadalom több szintjére leágaztak az integráció előnyei, nőtt az életszínvonal, a fejlődésnek azonban az olajválság véget vetett.

Az olajválság negatív hatásai következtében a *neorealista* irányzatok éledtek fel. Két ellentétes elmélet működött egymás mellett. A kormányközi – intergovernance – irány képviselői amellett érveltek, hogy a kormányoké legyen a főszerep. Míg a föderalista berendezkedést támogatók olyan szerkezetet képzeltek el, amilyen az Amerikai Egyesült Államok.

A negyedik irányzat, a *multi-level, network integration, hálózati jellegű integráció* Maastricht után éledt fel, és több szintű, különböző hatáskörű és mélységű integrációt képzelt el, amelyben hálózatszerűen épülnek fel a tagállamok közötti viszonyok és hatáskörmegosztások.

## 2.2. Uniós mérföldkövek a szuverenitás-fogalom változásaiban

### 1992. február 7. – Fordul-e a kocka? – A Maastrichti Szerződés mérlege államtani szempontból

Az európai integráció az 1950-es években kezdődött, amikor a Párizsi Szerződés keretében hat ország megalapította az Európai Szén- és Acélközösséget. A közösség közös felügyeletet látott el a tagállamok szén- és acéltermelése felett egy állandó bürokrácián és a döntéshozó Miniszterek Tanácsán keresztül. 1957-ben a Római Szerződés újabb intézményeket hozott létre, az Európai Parlamentet és közös bíróságot. A Maastrichti Szerződés célja volt, hogy újradefiniálja a Közösség célkitűzéseit, és átalakítsa az intézményi struktúrát.[75]

75 Philpott, D.: *Sovereignty. Stanford Encyclopedia of Philosophy,* i. m.

A kilencvenes évek kezdetén nemcsak az Európai Közösségek, de egész Európa állami berendezkedésében gyökeres változások történtek. A Szovjetunió összeomlott, a kelet- és közép-európai államokban a rendszerváltozás új kihívások elé állította az immár demokratikus elveket valló kormányokat. Az Európai Közösségeknek megoldást kellett találniuk a kialakult helyzetre. Alternatívaként szerepelhetett a föderációvá való fejlődés, illetve a politikai integráció nélküli, gazdasági integráció keretein belül maradó belső piac erősítése.

1991. december 10-én Maastrichtban határoztak az Európai Tanács állam- és kormányfői egy Európai Uniót létrehozó szerződés megalkotásáról. Az 1992. február 7-én aláírt dokumentum egyszerre új alapszerződésnek számított, illetve módosította a korábbi szerződéseket.[76] A Maastrichti Szerződés céljául tűzte ki, hogy elindítsa a politikai integráció felé az Európai Uniót, és ennek érdekében minél több szakpolitikát kívánt egyesíteni, illetve áttekinthetőbb szervezetrendszert akart létrehozni.[77]

A Maastrichti Szerződés hárompilléres modellje korszakalkotó elképzelésnek minősült. Az első pillér a három alapszerződést jeleníti meg (Európai Gazdasági Közösség, Európai Szén- és Acélközösség, EURATOM). A második pillér a kül- és biztonságpolitikai együttműködést szimbolizálja, míg a harmadik a belügy és igazságügy területén való együttműködést jelképezi. Amíg az első pillér egyszerre nemzetek feletti és kormányközi, addig a második és harmadik pillér kormányközi területnek tekinthető.[78]

Az 1992. február 7-én aláírt Maastrichti Szerződés új korszakot nyitott meg az Európai Gazdasági Közösség történetében, amit nem is fejezhettek volna ki jobban, mint az Európai Unió elnevezés bevezetésével. A Szerződés preambulumában olvasható, hogy a szerződés célja, *„hogy az Európai Közösségek megalapításával felvállalt európai integrációs folyamatban egy új szakaszba lépjenek”*. Az integráció folyamatjellege tehát adott, viszont a Szerződés nem tisztázza az államszervezeti formát, illetve más államjogi kérdéseket is felvet.

Az Európai Uniót számos kihívás éri, a kihívásokra adott válaszok azonban az Uniót alkotó nemzetállamok döntéseitől függnek. A Maastrichti Szerződés óta az Európai Unió tagállamai számára egyre sürgetőbb feladatot jelent, hogy döntsenek. Két út áll előttük: megtartják államiságukat, így egy államszövetség megalakítását kívánják elérni, vagy feladják nemzetközi jogi szuverenitásukat, és az Unió továbbléphet a politikai integráció lépcsőjén, szövetségi államot hozva létre. Az Európai Uniót szuverén államok alkotják. Ha azt a kérdést elemezzük, hogy kialakulhat-e egy szövetségi állam, elsősorban államtani szempontból kell megvizsgálni, hogy mi is az a szuverenitás, milyen elemekből épül fel, és milyen lépéseket kell az államoknak megtenniük ahhoz, hogy szuverenitásukat feladják. Az EK nem hagyományos nemzetközi szervezet, hiszen annak hatáskörein már túllépett. Az EK-t a tagállamok közötti nemzetközi jogi szerződés hozta létre, melynek során a tagállamok saját integráló alkotmányos aktusukkal

76 Arató Krisztina – Koller Boglárka: *Európa utazása, Integrációtörténet*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2009. 183–185.
77 Navracsics T.: *A nemzeti szuverenitás és az európai integráció kapcsolatáról,* i. m. 630.
78 Blanke, Hermann-Joseph: *A Maastrichti Uniós Szerződés.* In: Államtan, i. m. 875.

felségjogokkal ruházták fel a közösséget.[79] A kizárólagos hatáskörök vonatkozásában a tagállamok szuverenitása megszűnik, hiszen az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 3. cikke értelmében *„e területeken kizárólag az Unió alkothat és fogadhat el kötelező erejű jogi aktust"*. A tagállamok szerepe tehát csupán az ilyen aktusok végrehajtására korlátozódik, kivéve, ha az Unió felhatalmazza őket bizonyos aktusok elfogadására.

A Jean Bodin által összegyűjtött ismertetőjegyeken kívül (mint például törvényhozás, kegyelmezési jog, adókivetés, lásd: 17. oldal)[80] Karl Doehring szerint a szuverenitás *„a szuverenitás alatt álló polgárok jólétéért viselt felelősséget, pontosabban teljes felelősséget jelent"*.[81] Míg Max von Seydel követői a kizárólagos tagállami szuverenitást vallják, addig a Jean Bodin és Alexis de Tocqueville tanaival azonosulók elismerik a tagállamok állami főhatalma melletti önálló, nem származtatott hatalmat, ami a Közösségeket illeti. A szuverenitás kérdését az Európai Unión belül eldönthetetlennek kell ítélni, helyette inkább a nemzeti államhatalom és a közösségi államhatalom megkülönböztetésére kell koncentrálni.

Az Európai Unió nem klasszikus nemzetközi szervezet, hiszen a rá átruházott hatáskörök esetén nemcsak korlátozza a tagállamok szuverenitását, hanem meg is szünteti azt. Doehring véleménye szerint téves az az elképzelés, hogy az Unió szuverenitását a tagállamok gyakorolják, mivel az intézményekben a tagállamok képviselői őket reprezentálják. A többségi döntés esetén a tagállamokat leszavazhatják, egyhangú döntéskor pedig csak a vétó lehetősége áll fent, nem pedig az aktív szuverenitás. Ezzel szemben Blanke azt az álláspontot képviseli, amely szerint az egyes hatalmi jogosítványok átruházhatók az Európai Unióra, maga az államhatalom azonban nem.

Ha az államok bizonyos kérdésekben feladták szuverenitásukat, akkor ki tarozik felelősséggel az állampolgároknak? A polgár hűséggel tartozik az államnak, míg az állam védelemmel felel. Az osztott szuverenitás miatt a felségjogok egyszerre védhetik az állampolgárt, és hagyhatják védtelenül.[82]

A hatáskör-átruházás után a következő fontos kérdés, amely a Maastrichti Szerződés kapcsán merül fel, az uniós állampolgárság. A Maastrichti Szerződés preambuluma alapján az Európai Uniót létrehozó szerződés megalkotásának célja, *„hogy országaik állampolgárai számára közös uniós polgárságot hoznak létre"*. Ennek oka és eszköze *„a tagállamok állampolgárai jogainak és érdekeinek fokozottabb védelme egy uniós polgárság bevezetése útján"*. A Maastrichti Szerződés azonban nem hozott létre *civitas perfectát*, így nem eredményezett gyökeres változást. Az uniós állampolgárság gyakorlatban nem kötődik államok felett álló intézményhez, az egyes tagállamok állampolgárai nem vesznek részt más államok politikai rendszereinek alakításában. Azonban elmozdulás is történt az államnép kialakítása felé. A tagállamok autonómiájába való beavatkozásnak tekinthető, hogy a helyi önkormányzati választások intézményében megjelent az uniós

79 I. m. 870.
80 Takács P.: Államtan, i. m. 306.
81 Doehring, Karl: Állam és alkotmány az egységesülő Európában. In: Államtan, i. m. 894.
82 I. m. 896–900.

polgárok aktív és passzív választójoga. Az európai uniós állampolgárok lakóhely szerint közvetlenül választhatják az európai parlamenti képviselőket, illetve teljes joggal részt vehetnek a helyi képviselők választásában aktívan és passzívan is, függetlenül a tagállami, elsődleges állampolgárságuktól. Az uniós polgárság harmadik országokkal szemben is megjelenik. A harmadik országok területén tartózkodó uniós polgárral kapcsolatban az Unió fokozott diplomáciai és konzuli védelme áll fenn.[83] Doehring szerint az Unió diplomáciai és konzuli védelme esetében felmerül a védelem és a hűség kérdése. A védelmet bármely tagállam gyakorolhatja, de az állampolgár kölcsönös hűségét nem várhatják el az összes tagállammal szemben. Érdekes esetet elemez az aktív és passzív helyhatósági választásokkal kapcsolatosan is. A *Nationality-Rule* értelmében az állampolgárt csak a hazája védheti. Például német település polgármestere lehet spanyol állampolgár, aki német igazgatási hatalmat gyakorol, de nemzetközi jogi idegenjog alkalmazandó rá, és egy harmadik államban az őt ért jogsértésért is Spanyolország nyújtana védelmet még abban az esetben is, ha az illető német polgármesteri minőségében járt el.[84]

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés alapján minden tagállami állampolgár egyben uniós polgár is, aki élhet az állampolgárságból fakadó jogokkal. Megjelenik a szabad mozgás és tartózkodás szabadsága, a petíciós jog, a diplomáciai, konzuli védelemre való jog, illetve az aktív és passzív választójog a lakóhely szerinti tagállam európai parlamenti és helyhatósági választásain.

Nem kerülheti el figyelmünket az a probléma, hogy vannak bizonyos kérdések, amelyek esetében a tagállamnak már nincs hatásköre, így az állampolgárt nem teheti felelőssé, viszont az európai kormányt sem, mivel annak elmozdításához pedig nincsen se jogköre, se lehetősége. Az Unió jogalkotóit a szerződések kötik, míg a tagállamokat alkotmányaik. Vagy ez utóbbi már nem érvényes? Doehring kijelenti: a nemzeti alkotmányok már nem minden jog forrásai. Ezen kijelentés kapcsán azonban felmerülhet a kérdés, hogy csak a közösségi jog vált ki olyan hatást, hogy jogilag akár a tagállamok alkotmánya felett áll. A jogforrási hierarchia alapján az alkotmányok nem kerülhetnek ellentétbe a nemzetközi joggal sem. Tehát Doehring kijelentése nem teljesen helytálló, hiszen a nemzeti alkotmányok már hosszú idő óta nem alkotják a jogi piramis csúcsát. A Közösségek számára biztosított hatáskörök ellenére sem ismeri el az Európai Unióról szóló szerződés a tagállamok alkotmányaitól független szupranacionális intézményt. Sokan Maastricht nagy hibájának tartják, hogy nem indított el egy határozott törekvést egy átfogó alkotmány irányába. Összegzésképpen tehát, ha a *civitas perfecta* nem is jött létre, minőségi lépésnek tekinthető a Maastrichti Szerződés az uniós állampolgársághoz vezető úton.

A Maastrichti Szerződés kapcsán tárgyalandó következő kérdés az államhatalom, amely a hatalom, azon belül pedig a politikai hatalom fogalmával függ össze. Az állami feladatok teljesítéséhez szükséges képesség, célhoz kötött és korlátozható általános felhatalmazottság.[85] A szuverenitás nem azonos az államhatalommal, de annak legfonto-

83 Blanke, H-J.: *A Maastrichti Uniós Szerződés,* i. m. 873–874.
84 Doehring, K.: Állam és alkotmány az egységesülő Európában, i. m. 901–905.
85 Takács P.: Államtan, i. m. 309.

sabb tulajdonsága.[86] Blanke szerint a jogi értelemben vett szuverenitás nem ruházható át az Unióra, mert az egyben eredményezné a tagállamok önfeladását is. Csupán egyes felségjogok ruházhatók át, a hatáskörök megosztását az uniós szerződések alakítják ki és szabályozzák.[87] Doehring a felségjogok átadása kapcsán teszi fel azt a kérdést, hogy korlátlanul, mindenre kiterjedően felelősséget viselhet-e egy tagállam az állampolgáraiért, ha bizonyos felségjogainak gyakorlását átadta az Uniónak. Mivel a tagállamok mindenre kiterjedő hatásköreikről lemondtak, így a felelősségük sem lehet teljes. Ezt a jelenséget nevezi Doehring megcsonkított szuverenitásnak.[88]

Maastricht mérlegét megvonva a tagállamok szuverenitása mennyiségileg és minőségileg is csökkent, míg az Unió hatáskörei szélesedtek. Az Európai Közösség Maastricht után sem lett szövetségi állam, hiszen nincs mindenre kiterjedő hatásköre, nincs harmadik országok felé egységes diplomáciája, nincs állampolgársága vagy „feje". De ezzel együtt államszövetségnek sem minősül, Maastricht ezt meghaladta.[89] A nemzetállamiság „leépülésével" az unió jelleg erősödése figyelhető meg. Amellett, hogy a tagállamok hatásköreibe való beavatkozás erősödött, a hatáskörök megállapítására vonatkozó hatáskör a tagállamoknál maradt. Blanke szerint a Maastrichti Szerződés az államhatalom és a közösségi hatalom összefonódását szorgalmazza, mégsem tekinthető akkora lépésnek, amely az európai államisághoz vagy egy szövetségi államhoz vezetne.

Összegezve tehát az mondható el, hogy a Maastrichti Szerződés gyökeres, az európai uniós polgárok számára is érzékelhető változásokat nem eredményezett, illetve államtani kérdések tekintetében nem okozott fordulatot. Huszonegy év távlatából elmondható, hogy a szerződés hatékony együttműködés során jött létre, és noha nem minden tekintetben fogalmazott meg a gyakorlatban is hasznosítható, konkrét intézkedéseket, megfelelő alap lehetett volna a később megbukott alkotmányszerződés előzményének.

Jacques Delors 1992-ben így fogalmazott: *„Európa nem csodaszer. Buta dolog lenne 1992 karácsonyára készülődve, kitenni a kifényesített csizmáinkat az ablakba, arra várva, hogy 1993-ra megtaláljuk benne az ajándékot: a szépen becsomagolt és csodálatosan egységesített Európát, prosperáló gazdasággal, csökkenő munkanélküliséggel és vitathatatlan autoritással a világban."*[90]

## Az Alkotmányszerződés által felvetett államtani kérdések

A nemzetek történetében általában akkor születtek új alkotmányok, ha olyan gyökeres fordulat következett be, amely szükségessé tette a politikai közösség működésének szabályait rögzítő alapdokumentumok átalakítását.

86 Blanke, H-J.: *A Maastrichti Uniós Szerződés,* i. m. 875.
87 I. m. 874.
88 Doehring, K.: Állam és alkotmány az egységesülő Európában, i. m. 899.
89 I. m. 908–909.
90 Arató K. – Koller B.: *Európa utazása…* i. m. 183.; eredeti szöveg: Delors, Jacques: *Our Europe. The Community and National Development.* Verso, London – New York, 1992. 152.

Az integráció fejlődését két dimenzión keresztül közelíthetjük meg. Az egyik a mélyítés, a másik pedig a bővítés. A két síkot nem tudjuk elválasztani egymástól, fogaskerékként illeszkednek egymáshoz. A bővítés egyik legjelentősebb lépése a keleti kibővítés volt, amikor nagyrészt az egykori poszt-szovjet terület fiatal demokráciáival bővült az unió. A szerződések és intézmények ekkori módosításai is mind a bővítés eredményének tekinthetők, többek között a Nizzai Szerződés, az Agenda 2000 kompromisszuma és az euró fizikai megjelenése is ide sorolható.

Az Agenda 2000 dokumentumban az Európai Unió jövőképét próbálták megfogalmazni. A stratégiai célok, elvek és nyilatkozatok alapján világossá vált, hogy az Unió a világ legjelentősebb gazdasági potenciáljává kíván válni, és a világpiacon is szignifikánsabb helyet akar kivívni magának. Azzal az elgondolással, hogy a világ gazdasági színterén egységes, erős szereplőként kíván hatalmi pozíciót betölteni, azt a tendenciát erősíti, hogy a föderatív berendezkedéshez közelít. A Gazdasági és Monetáris Unió azonban felemás kialakítást mutat. Hiszen hogyan lehetne egységes világpiaci szereplő az Unió, ha a külügyek, pénzügyek és hadügyek a szuverén államok hatáskörében maradnak? A közös monetáris politika ellenére a külügyek és hadügyek kormányközi jelleget mutatnak, így hagyományos föderatív berendezkedésről nem beszélhetünk.[91]

Az európai integráció folyamata a keleti bővítésekkor érkezett el arra a szintre, hogy a szervezeti szükségszerűségi és stabilizációs igény kielégítésére átfogó dokumentumnak kellett (volna) születnie. Mindemellett nem szabad figyelmen kívül hagyni a bővítés előtti „elit" érdekeit sem. A megnövekedett tagállamok száma átformálta a döntési mechanizmusokat. Az alkotmányszerződés lehetőséget biztosított volna az „elit" számára, hogy visszaállítsák hatalmi pozíciójukat.

Az alkotmány megszületése olyan folyamat eredménye lett volna, amely az 1960-as években kezdődött. Az integráció lépcsőfokai mind hozzájárultak ahhoz, hogy szorosabb együttműködés jöjjön létre, melynek kifejezése egy közös „alkotmány". A Konvent összehívása az alkotmányozó nemzetgyűlés modellje szerint működött. Az Amszterdami és a Nizzai Szerződések tapasztalataiból kiindulva a kormányközi konferenciák nem voltak elég hatékonyak. A kötetlenebb és nyitottabb keretben működő Konventet az Európai Tanács hozta létre, és 2002. február 28-án tartotta alakuló ülését. Az Alkotmányszerződés szövegét a tájékozódási, az értékelő-elemző és a záró fázisokon keresztül alkották meg a tagállamok és a csatlakozni kívánó államok képviselői. A 2003–2004-es kormányközi konferencián zajlott az alkotmányszerződés tagállami vitája.

Az Alkotmányszerződés elnevezés is kifejezi, hogy a Konvent egy uniós szerződés megalkotására vállalkozott. Az alkotmány szó azonban azt sejteti, hogy az Európai Unió fejlődési útja a föderatív berendezkedés felé tartott. Az alkotmányszerződés hatályon kívül helyezte volna az alapító és módosító szerződéseket, és egyetlen dokumentumként foglalta volna mindegyiket magába.[92]

91 Gordos Árpád – Ódor Bálint: *Az Európai Alkotmányos Szerződés születése*. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2004. 11–13.

92 Arató K. – Koller B.: *Európa utazása…* i. m. 242–245.

Az Alkotmányszerződés sokak szerint a föderatív berendezkedés felé vezető úton indította volna el az Európai Uniót. Az I. cím I-1. cikkében[93] leírtak alapján a tagállamoknak hatásköröket kell a központi szintre átruházniuk. Az Alkotmányszerződés tehát kifejezte a tagállamok szuverenitásának csorbítását. Emellett az I.-6. cikk[94] szerint, ha a tagállami jog és az uniós jog között összeütközés állna fel, akkor az uniós jogot kell elsőként értelmezni. Az Alkotmányszerződés tehát deklarálta volna a közösségi jog szupremáciáját.

Az Alkotmányszerződés létrehozta az Európai unió jogi személyiségét. Az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződés I.-7. cikke értelmében *„Az Unió jogi személy”.* Jogi személyként nemzetközi szerződések esetében önállóan vállalhatott volna jogokat, illetve kötelezettségeket.

A modern alkotmányok nagy részében megjelenik az államiságot kifejező szimbólumoknak a belső jogforrási hierarchia legmagasabb szintjén történő törvénybe foglalása. Az alkotmányozók egyfajta névjegyként kialakítják azokat a jellegzetességeket, amelyeket az államról akarnak kifelé kifejezni, többek között a zászló, himnusz, címer vagy akár egy jelmondat. Az Európai Unió egységét, az államszövetség koncepcióját erősítette az uniós jelképek alkotmányos szintre emelése.[95]

## Az Alkotmányszerződés tervezetének legfontosabb vívmányai

A következőkben röviden áttekintem, hogy az Alkotmányszerződés milyen újításokat vezetett volna még be a szerződés tervezeti formájában. A Konvent előtti állapot még jobban kifejezte az alkotók eredeti törekvéseit, hiszen a Konvent ülései során számos politikai kompromisszum született, melyek módosították, tompították, illetve átalakították az egyes reformokat vagy nyilatkozatokat.

Az Alkotmányszerződés kiemelkedő célja volt, hogy egyesítse az Európai Unió és a Közösség elsődleges jogforrásait, az egységes szerződést pedig precedens-értékűen alkotmányos jelleggel töltse meg. Az Európai Unió alkotmányos jellegének kialakításához hozzájárult volna az, hogy az emberi jogok biztosának kötelező erőt biztosítanak. Az Európai Unió értékelvűségét fejezte volna ki az Alkotmányszerződés első felében található alapvető normák meghatározása, illetve az Alapvető Jogok Chartájának be-

93 „Európa polgárainak és államainak közös jövőjük építésére irányuló akaratától vezérelve, ezzel az Alkotmánnyal létrejön az Európai Unió, amelyre közös célkitűzéseik elérése érdekében a tagállamok hatásköröket ruháznak. Az Unió összehangolja az e célkitűzések megvalósítására irányuló tagállami politikákat, és a ráruházott hatásköröket közösségi módon gyakorolja.”

94 „Az Alkotmány, valamint az Unió intézményei által a rájuk ruházott hatáskörök gyakorlása körében alkotott jog a tagállamok jogával szemben elsőbbséget élvez.”

95 Az I-8. cikk sorolja fel az unió jelképeit: „Az Unió zászlaja kék alapon tizenkét arany csillag alkotta körből áll. Az Unió himnusza Ludwig van Beethoven IX. szimfóniája Örömódájának részlete. Az Unió jelmondata: »Egyesülve a sokféleségben«. Az Unió pénzneme az euro. Május 9-e Európa-napként kerül megünneplésre az Unió egészében.”
Forrás: Az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződés http://www.nefmi.gov.hu/letolt/EU_jogszabalyok/eu_alkotmany_szerzodes.pdf

emelése is a főszövegbe. Az alapvető jogok és normák kötelező erejűvé emelése, illetve fontosságának hangsúlyozása valószínűleg hozzájárult volna a közös európai identitás kialakításához. Az Alkotmányszerződés törvényi erőre emelkedése esetén megváltoztatta volna az érdekviszonyok néhány területét is. Hatásai köré sorolhatók a tagállamok egymáshoz viszonyított egyenlősége, a tagállamok és az Unió közötti hatáskörmegosztás, illetve az uniós intézmények közötti viszony is. Az Európai Unióban élő emberek vonatkozásában is változásokat hozott volna, hiszen a nép fogalma helyére az uniós polgár kifejezés került. Ez olyan fogalmi változást eredményezhetne, melynek nemzetközi jogi hatásai nem hagyhatók figyelmen kívül. Noha az Alkotmányszerződés nem terjesztette volna ki az Európai Unió hatáskörét a tagállamok kárára, a kül-, biztonság- és védelempolitika, illetve a bel- és igazságügyi területeken megerősítené az uniós hatáskörök és politikák jogi szabályozásának végrehajtását. A hatáskörök tartalma tehát nem módosulna, de támogató, kiegészítő jellegű hatáskörök tekintetében újításokat vezetne be, amelyek megalapoznák a későbbi fejlesztéseket és fejlődéseket. Nem szabad elfelejtkezni a döntéshozatalban alkalmazott változtatásokról sem, melyek közül a legjelentősebb, hogy az Alkotmányszerződés megszüntette volna a kisebb tagállamokat előnyben részesítő pozitív aszimmetriát. Ha közelebbről szemléljük az európai integrációt, nyilvánvalóvá válik, hogy az önálló, szuverén államok közötti abszolút egyenlőség szinte kizárt. A hatalommegosztás tortájából a gazdaságilag, katonailag nagyobb potenciálú országok nagyobb szeletet tudtak kihasítani már az integráció kezdetekor is. Az Alkotmányszerződés megszüntette volna a súlyozott szavazatok rendszerét, amit a népességi tényezőn alapuló szavazásra cserélnének. Ez abból az elvből következik, hogy az Alkotmányszerződés nem a tagállamok, hanem a polgárok egyenlőségére helyezi a hangsúlyt. Az Alkotmányszerződés beemelte volna szövegébe az Alapvető Jogok Chartáját, így kötelező erejűvé válva. A nemzeti kisebbség fogalma a hátrányos megkülönböztetés kontextusában jelent meg a szövegben először az uniós elsődleges jog tekintetében. Az Európai Unió intézményei tekintetében számuk bővült volna, hiszen új intézményként szerepelt az Európai Tanács választott elnöke és az uniós külügyminiszter. Ezek mellett az Európai Tanácsot a szerződés-tervezet alapintézménnyé emelné.[96]

Témánk szempontjából talán a legjelentősebb kérdés, hogy az Unió jellegét hogyan is kívánja meghatározni az Alkotmányszerződés: a föderáció vagy a konföderáció lesz vajon a követendő szerkezet és elv. Erre egyértelmű utalást természetesen nem találunk, ezért érdemes megvizsgálni a szuverén államok attribútumait. Elsőként az önálló jogalkotói hatáskört, illetve a hatáskör-megosztást. Az Európai Unió jogi legitimációja kizárólag a tagállamoktól származik, önálló jogalkotó hatáskörrel nem bír. A közösségi hatásköri beosztások tekintetében sem beszélhetünk arról, hogy változást hozott volna a tervezet, csak a korábban említett hatékonyabb végrehajtási koordináció sorolható az újítások közé; ilyennek tekinthető például az a törekvés, hogy a súlyosabb bűncselekmények elleni fellépést megerősítsék, vagy hogy jobban működő kommunikáció és koordináció alakuljon ki az eurózóna tagjai között. A következő vizsgálati szempont az

96 Gordos Á. – Ódor B.: *Az Európai Alkotmányos Szerződés születése,* i. m. 49–54.

intézmények és azok működésének változása lehet. Az Európai Tanács elnöke és a közös külügyminiszter mindenképpen a föderatív berendezkedés irányába mutatna, nem beszélve egy új ügynökség bevezetéséről, a fegyverzeti ügynökségről. A három alapintézmény egymáshoz való viszonya is módosulna, elsősorban az Európai Parlament erősödése figyelhető meg, tehát az európai polgárok tagállamuktól független érdekérvényesítésének kiemelése. Az Európai Unió Tanácsának azonban inkább a gyengülése jelenik meg. A döntéshozatalban és a döntés-előkészítésben is változásokat eszközölnének. Noha az Európai Bizottság kvázi hatalmát nem gyengíti vagy töri meg, de kiemelendő az egy milliónál több polgár népi kezdeményezési joga. Az együttdöntési eljárás (Európai Tanács, Európai Parlament) és a kétfaktorú minősített többségi, illetve a minősített többségi szavazás szintén föderatív jellegű változásnak értékelhető. Ezzel szemben konföderatív jellemző, hogy a nemzeti parlamentek jogkörei kis mértékben erősödtek, főleg a szubszidiaritás alkalmazásának ellenőrzése tekintetében. Jelentősebb konföderatív megjelenés, hogy az Európai Tanács alapintézménnyé fejlődött, ahol nem a szupranacionalizmus, hanem a kormányköziség a domináns.[97]

## Az Alkotmány bukása és következményei

Az Alkotmányszerződés szövegéről végül hosszas viták után sikerült megállapodni, és 2004. október 29-én Rómában aláírták a tagállamok képviselői a szerződést. Azonban a ratifikáció megakadályozta a hosszú munka eredményének érvényre jutását. Németországban, Franciaországban, Nagy-Britanniában és Hollandiában is tüntettek az Alkotmány ellen. Nem csak a „hatalmi elit" fogadta kétkedve az Alkotmányszerződést, az újonnan csatlakozó tagállamokban sem fogadták kitörő lelkesedéssel. A ratifikáció során a tagállamok vagy a parlamentek útján, vagy népszavazással fogadhatták el az új szerződést. Az Alkotmányszerződésre mért legnagyobb csapás a 2005. május 29-ei francia népszavazás volt, ahol 69%-os választási részvétellel a polgárok 55%-a elutasította az Alkotmányt. A népszavazás nemcsak az Alkotmány sorsát pecsételte meg; a francia miniszterelnök két napra rá lemondott. A francia nem a holland népszavazásra is hatással volt, ahol a választópolgárok 63%-a szintén nemmel szavazott. A két alapító tag elutasítása olyan váratlanul érte az egész Uniót, hogy a tagállamok állam- és kormányfői gondolkodási időt kértek, hogy rendezzék a legitimizációs válság által keltett konfliktusokat. [98]

## A Lisszaboni Szerződés, a kompromisszum?

2007 januárjától Németország látta el a soros elnökséggel járó feladatokat. Az „Európa – Együtt sikerül" jelmondattal a német elnökség többek között azt is céljául tűzte ki, hogy lépéseket tesz az integráció elősegítése érdekében. A konkrét célkitűzések

97 Gordos Á. – Ódor B.: *Az Európai Alkotmányos Szerződés születése,* i. m. 56–58.
98 Arató K. – Koller B.: *Európa utazása…* i.m. 248–250.

között szerepelt, hogy Németország rögzíteni kívánta az egységes európai alkotmány vagy egy új szerződés elfogadásához szükséges teendőket. A németek azt az álláspontot képviselték, hogy noha az Alkotmányszerződés ratifikációs folyamata elakadt, a tagállamok többsége támogatta annak hatályba lépése, így az Alkotmányszerződés főbb elemeit megtartva, a tagállamok együttműködése révén ki lehet alakítani olyan szerződést, amt immáron minden tagállam támogatna és ratifikálna. A német elnökség alatt számos előrelépés történt, azonban a végleges szövegről 2009. október 19-én a portugál elnökség alatt sikerült dönteni. A Lisszaboni Szerződést 2009. december 13-án írták alá.

A Szerződést szokás „reformszerződésnek" is nevezni. A szerződés aláírásával lezárult az Alkotmányszerződés vagy más néven a Római Szerződés története, illetve lezárult az a több évig tartó tárgyalássorozat, amely az Alkotmányszerződés francia és holland ratifikációjának elakadása nyomán kezdődött. Hivatalos elnevezése *Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról*. Az Európai Közösségről szóló szerződés elnevezése módosult az Európai Unió Működéséről szóló szerződésre.

A Lisszaboni Szerződés több pontban is visszalépett az Alkotmányszerződéshez képest a föderatív államberendezkedés kialakításában. A szerződéssel visszatértek a korábban alkalmazott módszerhez, tehát a Lisszaboni Szerződés nem váltotta volna fel az integrációtörténet korábbi szerződéseit – mint ahogyan az Alkotmányszerződés tette volna –, hanem azóta is egy újabb módosító szerződés funkcióját tölti be.[99] Így az uniós polgárok számára a szerződések nem váltak átláthatóbbá, nem egyszerűsödött le a közösségi jog.

A következőkben érdemes áttekinteni, hogy a Lisszaboni Szerződés szövegében végül milyen változásokat, módosításokat fogadtak el az Alkotmányszerződés tervéhez képest. A korábban – az Alkotmányszerződéssel foglalkozó részben – felsorolt elemek közül több kimaradt a jogerőre emelkedett Lisszaboni Szerződésből. Nem szerepel az alkotmány szó, illetve az alkotmány-jellegre történő utalások sem. A szimbólumokat (zászló, jelmondat, himnusz) nem foglalták bele a Lisszaboni Szerződés szövegébe, azonban használatban maradtak. Az Alapjogi Charta sem lett integráns része a Szerződésnek, de a jogalkotók megtalálták a módját annak, hogy mindenkire nézve kötelező érvényű legyen. A Lisszaboni Szerződés azonban annak a lehetőségét is kizárja, hogy esetleg az Alapjogi Chartán keresztül bővítsék az Európai Unió hatáskörét, és csorbítsák a tagállamok szuverenitását. Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió Működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változatának 6. cikke érte-

99 Mind az Alkotmányszerződés, mind a Lisszaboni Szerződés szövegében megmaradt a hivatkozás az Unió kulturális, vallási és humanista örökségére, illetve a kisebbségek jogainak kiemelt védelme is. Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változatának preambuluma szerint: *„Ösztönzést merítve Európa kulturális, vallási és humanista örökségéből, amelyből az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen jogai, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, valamint a jogállamiság egyetemes értékei kibontakoztak."*
Arató K. – Koller B.: *Európa utazása…* i. m. 250–252.

mében: *„Az Unió elismeri az Európai Unió Alapjogi Chartájának 2000. december 7-i, Strasbourgban 2007. december 12-én kiigazított szövegében foglalt jogokat, szabadságokat és elveket; e Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések. A Charta rendelkezései semmilyen módon nem terjesztik ki az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit."*

Az uniós jogrend szupremáciáját a Lisszaboni Szerződés direkt nem írja le, csupán a bírói gyakorlathoz kapcsolódóan emeli ki. Az említés nem is a főszövegben, hanem egy nyilatkozatban található. A Nyilatkozat az uniós jog elsőbbsége alapján: *„az Európai Unió Bírósága állandó ítélkezési gyakorlatának megfelelően a Szerződések és a Szerződések alapján az Unió által elfogadott jogi aktusok az említett ítélkezési gyakorlat által megállapított feltételek szerint a tagállamok jogával szemben elsőbbséget élveznek".*

A Lisszaboni Szerződés sok tekintetben nem tért el az Alkotmányszerződés szövegétől. Azonban a jövőkép, a haladási irány megváltozott. A módosítások, illetve bizonyos kardinális kérdések kihagyásával, például szimbólumok, Alapjogi Charta, a külügyminiszteri elnevezés már nem szolgálja azt a célt, hogy az Európai Unió berendezkedése egy föderáció felé haladjon. A nemzetállamok nem engedték, hogy saját identitásuk szerepe csökkenjen egy egységes kép kialakításának érdekében. A nemzeti parlamentek funkciója erősödött az Alkotmányszerződéshez képest.

## Az euró kérdése

Az európai integráció jelentős lépcsőfokának tekinthető a közös monetáris unió kialakítása és a közös valuta, az euró bevezetése. A gazdaságpolitikák koordinációja szorosan kapcsolódik a közös monetáris politikához. A szövetségi rendszerekhez képest az uniós közös gazdaságpolitikai struktúra számos sajátosságot mutat. A szuverenitás feladása egy monetáris unió kedvéért azonban nem a 20. századi európai integráció vívmánya. 1867-ben Anglia, Franciaország és az Egyesült Államok még azt is tervbe vették, hogy közös világpénzt alakítanak ki és vezetnek be, azonban az ötlet nem tűnt megvalósíthatónak. Monetáris uniók azonban léteztek, 1750-ben az Egyesült Államok mai területén négy új-angliai kolónia alakított ki monetáris uniót, amelynek célja egymás pénzeinek elismerése volt. Közel egy évszázaddal később létrejött a Latin Monetáris Unió (tagjai: Belgium, Olaszország, Franciaország, Svájc, Görögország, Bulgária), mely egy erős valutát alakított ki, illetve magát a frankövezetet. A közös pénz megvalósult, azonban nem volt közös, központi monetáris politika. A nemzetállami fejlődések is életre hívtak monetáris uniókat, többek között ide sorolható az Osztrák–Magyar Monarchia uniója, vagy a Bismarck által megálmodott és végrehajtott Zollverein, a német vámunió és a porosz dominanciájú monetáris unió. Bismarck egységesítette a pénznemeket, és Reichsmarktot vezette be kizárólagos fizetőeszközként. Kialakítottak egy központi bankot, a Reichsbankot, mely kizárólagos pénznyomtatási jogkörrel bírt. Bismarck monetáris uniója rendkívül stabilnak bizonyult, túlélte a világháborúkat és a gazdasági

világválságot is. A monetáris unió sikere abban rejlett, hogy egy egységessé váló állam állt mögötte, melynek közös céljai voltak.[100]

1969-ben Pierre Werner vezetésével bizottság jött létre, melynek célja egy európai gazdasági és monetáris unió részleteinek kidolgozása volt. Általánosságban egy monetáris unió kialakításának nem feltétele a közös pénz, csak a valuták árfolyamának rögzítése, illetve a teljes konvertibilitás. Az európai árfolyam-együttműködés, a „valutakígyó" az 1973-as Bretton Woods-i árfolyamrendszer összeomlásával megbukott, így 1979-ben létrehozták az Európai Monetáris Rendszert.[101] 1989-ben jelent meg a monetáris unióra vonatkozó Delors-terv,[102] mely célul tűzte ki a tőkepiacok teljes liberalizációját és az egységes valuta megteremtését. A terv szerint három szakaszban valósult volna meg a monetáris unió, melynek első része volt az árfolyam-stabilizációs mechanizmus, a maastrichti konvergenciakritériumok kialakítása, illetve az alacsony infláció elérése. A második szakasz keretében létrehozták az Európai Monetáris Intézetet, illetve célul tűzték ki a konvergenciakritériumok teljesítését. A harmadik szakasz során az euró tényleges pénzzé vált, 2002. január 1-jéig számlapénzként működött, majd július 1-jétől az euró vált egyetlen törvényes fizetőeszközzé.[103]

Az euró nemcsak kiemelkedő szimbólummá, hanem a politikai integráció folyamatának felélesztőjévé is vált, hiszen olyan szintre jutatta az integrációt, ahonnan visszalépni szinte lehetetlen, viszont nyitva az út a fiskális és a politikai unió felé. Az egységes monetáris politika kialakításával felértékelődött a nemzeti fiskális politikák szerepe. Mozgástere természetesen korlátozott, a Stabilitási Paktum[104] gátat szab a tagállamoknak. A tagországok elveszítették gazdaságpolitikájuk egyik fontos eszközét, és monetáris politikájukat, kamatpolitikájukat rábízták egy központi szervre. Az elmúlt időszak tapasztalatai azt mutatják, hogy az önkéntes koordináció nem volt eredményes, a tagállamok nem tartották magukat a kötelező előírásokhoz. A Bizottság és a Tanács kiemelt szerepet játszik abban, hogy a tagállamok betartsák a megadott kritériumokat és ne alakuljon ki költségvetési hiány. A Tanács korai figyelmeztetést küldhet a tagállamok számára, míg a Bizottság a figyelmeztetésen kívül megindíthatja a túlzottdeficit-eljárást. A közösségi alapszerződés hatalmazza fel a Bizottságot, hogy ha az adott tagállam a Tanács ajánlására és felszólítására sem hajtja végre a korrekciót,[105] akkor deficiteljárást kezdeményezzen, illetve bírságot szabjon ki.

100 Marján Attila: *Európai gazdasági és politikai föderalizmus*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2013. 78.

101 I. m. 79.

102 A tervben rögzített feltételek: 1. a nemzeti valuták teljes és visszavonhatatlan konvertibilitása; 2. a tőkeátutalások teljes liberalizálása, illetve a bank és pénzpiacok teljes integrációja; 3. az árfolyam-lebegési sávok szűkítése, a valutaparitások visszavonhatatlan rögzítése.

103 *Európai közjog és politika*. Szerk. Kende Tamás – Szűcs Tamás – Jeney Petra. CompLex Kiadó, Budapest, 2007. 130–135.

104 Az 1997-ben elfogadott Stabilitási és Növekedési Paktum célja a költségvetési fegyelem biztosítása volt, illetve bevezették az új Európai Árfolyam-mechanizmust, amely az eurót megelőző lépésnek tekinthető.

105 A GDP 3%-ánál nagyobb államháztartási hiány esetében.

Az euró bevezetésével az egymás közötti kereskedelem „belkereskedelemmé" vált. A monetáris politika szempontjából kiemelkedő szerepe volt az Európai Központi Banknak. Az Európai Monetáris Rendszerben a legerősebb valutájú ország, Németország monetáris lépéseit kellett a tagoknak követniük, majd egy központi bank, az Európai Központi Bank kialakításával a többi tagállam erre a közös bankra helyezte át hatáskköreit, függetlenedve Németországtól és a Bundesbanktól. A közös monetáris politikának azonban már a kezdetekkor sok nehézséggel kellett szembenéznie. Az „egy méretre szabott" vagy „one-size-fits-all" monetáris politika egységes kamatlába nem minden résztvevő számára volt kedvező, ezért egyenlőtlen növekedés indult meg.[106] Egy monetáris unió akkor lehet igazán sikeres, ha egy politikai unió létrejötte előzi meg, vagy a tagok egy konkrét közös cél érdekében képesek lemondani hatáskörükről. Az euróövezeten belüli különbözőségek, akár az egy főre eső GDP, az infláció, a növekedési ráta tekintetében, azonban egyre növekednek. Az Unió költségvetése nem képes jelentős jövedelemtranszferekre, illetve hiányzik a közös identitástudat, amely elősegítené, hogy a fejlettebb tagországok „jobb szívvel" juttassanak magasabb összegeket kevésbé fejlett „társaiknak". Valós gazdaságpolitikai koordináció nem létezik. Habár az euróövezet és a monetáris unió jól működött, a gazdasági világválság „rohama" alatt összerogyott.[107]

A maastrichti konvergenciakritériumokat egyre „lazábban" kezdték kezelni, és nemcsak az eurót újonnan bevezető tagállamoknak (például Görögország) engedték meg, hogy ne teljesítsék kimerítően a feltételeket, hanem a korábban mintának számító, erős gazdaságú országok sem tartották magukat hozzájuk. A 2008 után begyűrűző gazdasági világválságot követően a problémák egyre jobban kiéleződtek. Görögországról kiderült, hogy statisztikai adatokat hamisított meg, pazarló jóléti kiadásokkal terhelte az államháztartást, és a költségvetési deficitet figyelembe sem véve finanszírozta kiadásait, az ország pedig korrupcióval és össznépi játéknak számító adóelkerüléssel volt megfertőzve. A görög kormány egy idáig rekordnak számító összeget kapott egynegyed részt az IMF-től, háromnegyed részt az eurózóna tagállamaitól, ám még nem dőlt el a kérdés, hogy stabilizálódik-e a gazdaságuk.

A görög válságnál kisebb mértékű, de mindenképpen váratlan volt az Írországban kialakult gazdasági válság. A 2010-es ír állam csődközeli helyzetéhez valamilyen szinten az Unió is hozzájárult, hiszen a „kelta tigris", az ír gazdaság éltanulónak számított. Az ír gazdaság azután dőlt be, hogy az Unió bejelentette, hogy az eurózóna tagállamainak megmentése érdekében nemcsak a kormányoknak, hanem a hitelezőknek is részt kell vállalniuk a terhekből, tehát nem számíthatnak a kötvények teljes visszafizetésére. Ennek következtében az építőipart hitelező bankok (Anglo Irish Bank, az Allied Irish Banks és a Bank of Ireland) kerültek nehéz helyzetbe. Először az Anglo Irish Bank vesztette értéke 98%-át, adósságát az ír kormány próbálta átvállalni, ám az sem tudta kezelni.[108]

106 Kende T. – Szűcs T. – Jeney P.: *Európai közjog és politika,* i. m. 135–139.
107 Marján A.: *Európai gazdasági és politikai föderalizmus,* i. m. 80–81.
108 Nagy Gábor: *Felfordulás az euróövezetben. A holnap markában.* HVG, 2010/47. 9.

A gazdasági válság uniós hatásából csak két példát ragadtam ki, de a görög és az ír eset is bizonyítja, hogy a közös valutaövezet problémái csupán olyan intézkedésekkel oldhatók meg, amelyeket központilag hajtanak végre. A tagállamok egyedül nem képesek megoldást találni, és ha bajba kerülnek, nem érvelhetnek azzal, hogy a beavatkozás gyengíti szuverenitásukat, és túl erős hatáskör került az Unióhoz, mikor egy-egy tagállam bedőlt gazdasága az egész euróövezetet veszélybe sodorhatja. Az 1999-es bevezetéskor visszafordíthatatlan projektnek indult az euró, a válság tetőpontján azonban nem csak az angolszász szakértők fejében fordult meg, hogy bizonyos tagállamokat ki kellene léptetni a zónából a fennmaradás érdekében. A 2010-es találgatások arra jutottak, hogy például Görögország kiválását még túlélné az Unió, viszont az eurózóna teljes felszámolása az amerikai válsághoz képest sokkalta súlyosabb következményekkel járna. Szinte beláthatatlan problémákkal kellene szembenézniük a tagállamoknak és Brüsszelnek, ilyen lenne például a nemzeti valuták újbóli bevezetésével kapcsolatos jogi és logisztikai kérdések, a tőkemenekítés és a pénzügyi rendszer működési zavarai, a fogyasztói és az üzleti bizalom megrendülése, a kormányok hitelességének megerősítését célzó kényszerű intézkedések.[109]

## 2.3. Tagállami szint vs integrációs törekvések

A hagyományos szuverenitás-felfogások szempontjából szinte megoldhatatlan kihívást jelentett az európai integráció. Az Unió jelentős mértékben és nem titkoltan beavatkozik a tagállamok belső jogába. Az uniós jog a tagállamok felett áll, a jogforrási hierarchiában megelőzi a nemzetállam belső jogát. A közösségi jog szupremáciája még a nemzetek alkotmányára is kiterjed. Az egyes tagállamok más-más formában és eltérő mértékben reagálnak az Európai Unió intézkedéseire és döntéseire. Minél nagyobb politikai és gazdasági erővel bír egy tagállam, annál nagyobb mozgástérrel bír Brüsszellel szemben. A tagállamok válaszait az integrációs törekvésekre a nemzeti alkotmányokon keresztül vázolom fel, illetve olyan szuverenitás-megosztási modelleket veszek nagyító alá, melyek elméleti például szolgálhatnának a tagállamok számára. Magyarország helyzetével a Hazánk helyzete az Európai Unióban című fejezetben foglalkozom.

### Az Európai Unió joga és a nemzeti alkotmányjog

A nemzeti alkotmányok uniós joghoz való viszonyának vizsgálata egyes elképzelések alapján idejétmúlt és felesleges, hiszen egy globalizált és integrálódó világban a nemzetek már nem játszanak nagy szerepet, és az alkotmányok túlnyomó többsége a 19. század, illetve a két világháború közötti alkotmányozási hullám szülötte. A nemzeti alkotmányok nagy része a nemzetállamok rendszeréhez igazodik, és a nemzetállami eszméket közvetíti, így nem voltak felkészülve a bonyolult európai folyamatok kezelésére. Más vélemények szerint az európai hierarchia alsó szintjén álló tagállamoknak mindig

109 Vida László: *Euró – Vészforgatókönyvek. Bomlásveszély.* HVG, 2010/34. 58.

is nagy jelentőségük lesz, és szuverenitásuk meghatározó marad. A nemzeti alkotmányok meghatározó szerepben maradtak, hiszen a tagállamok minden csatlakozási szerződés ratifikációjához megvizsgálták, hogy ellentétes-e a nemzeti alkotmánnyal, és ha igen, a ratifikáció előtt módosították az alkotmányt.[110]

A tagállamokat három csoportba lehet sorolni aszerint, hogy milyen viszonyban áll egymással nemzeti alkotmányuk és az európai uniós jog. (1) Ahol az uniós jog feltétlen elsőbbséget élvez, ide tartozik Hollandia és Ausztria. (2) Ahol az uniós jog elsőbbsége korlátozott, például Olaszország, Németország, Dánia, Belgium, Spanyolország vagy Magyarország. A tagállamok alkotmánybíróságai fenntartják a jogot, hogy felülvizsgálják az uniós jogszabályokat saját alkotmányuk tekintetében. (3) Ahol a nemzeti alkotmányjogé az elsőbbség: Görögország, Franciaország és Lengyelország.[111]

## Az Európai Unió Bírósága és a nemzeti alkotmánybíróságok

Az Európai Bíróság álláspontja alapján az uniós jog nem a nemzetközi jog egyik alrendszere, hanem az Európai Unió új jogrendet alkotott. Az uniós jog szupremáciáját az alapító szerződések kimondottan nem rögzítik, azonban a bírói esetjog egyértelműen állást foglal mellette. A belső jog és a tagállami jog összeütközése esetén kell eldönteni, hogy melyik rendszer élvez elsőbbséget. A közösségi jog szupremáciája két forrásból is magyarázható, egyrészről a közösségi jog autonómiája alapján, másrészről a tagállamok alkotmányos felhatalmazása alapján.

Egyes módszerek alapján azonban a közösségi jog és a belső jog viszonyát nem hierarchikusan kell felfogni, hanem pluralista-interaktív módon. Tehát a két elkülönült rendszer különböző, de egymásra ható struktúra, melyek érvényességi kritériumokon belüli hierarchikus érvényességi viszonyai nem eredményeznek univerzális felsőbbséget a közösségi jog részéről. Eltérő érvényességi alappal rendelkeznek, és részben függetlenek egymástól, azonban át is fedik egymást, és ezáltal kölcsönhatásban vannak.

A pluralisztikus értelmezés azonban okozhat nehézségeket. Ha például a jogalany nem tudja eldönteni, hogy melyik jogrendszer vonatkozik rá, vagy abban az esetben, ha az Európai Bíróság a jogalanyra kötelezettséget ró, amit a nemzeti bíróság az alkotmányból kiindulva nem ismer el. Ezen problémák megoldására legtöbbször politikai választ kell keresni. Az uniós jog tehát a belső jog felett áll, de nem minden területen, tehát egyszerre érvényesül a hierarchia és a funkcionalitás elve.[112]

Az alkotmánybíróságok szerepe azokban a tagállamokban a legjelentősebb, ahol az uniós jog korlátozottsága érvényesül, ezen belül is a német szövetségi alkotmánybíróság tevékenysége kiemelkedő. A szövetségi alkotmánybíróság több formáját kidolgozta az Európai Unió intézményei, szervei által kiadott jogi normák alkotmányossági fe-

110 *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban.* Szerk.: Trócsányi László – Badó Attila. Budapest, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest, 2005. 11–12.

111 Halmai Gábor: *Alkotmányjog – emberi jogok – globalizáció.* L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2013. 58.

112 Jakab A. – Rigó A.: *Függetlenség, főhatalom, állam,* i. m. 160–162.

lülvizsgálatának. Az egyik az alapjogi felülvizsgálattal a bíróság azt vizsgálta, hogy a német közigazgatási szervek által alkalmazandó európai uniós jog kompatibilis-e az Alaptörvényben leírt alapjogi garanciákkal (Solange I. döntés 1974.). Az *ultra vires* kontroll arra irányul, hogy megállapítsa, a közösségi jogi aktusok az Unió számára biztosított hatáskörökben jöttek-e létre, és így alkalmazhatók-e a tagállamban (Maastricht döntés 1993.). Megemlítendő még a 2009-ben hozott Lisszabon-döntés is, amely arra a kérdésre irányult, hogy a Lisszaboni Szerződés összeegyeztethető-e az Alaptörvény alkotmányos identitásával.[113]

## Szupranacionalizmus vs kormányköziség

Az Európai Unió egyszerre hordoz magában szupranacionális és kormányközi jellemzőket. Egy szupranacionális szervezet az egyes tagállamoktól függetlenül eljáró intézményekkel rendelkezik, a döntési folyamatokban többségi elv alapján határoznak. A szervezetbe belépő tagállamok nem csorbíthatják öncélúan az intézmények által eldöntött kérdéseket, hatásköröket, nem korlátozhatják a jogi döntéseket. Az egyének jogaikat érvényesíthetik akár nemzeti, akár nemzetközi bíróságok előtt. A kormányközi szervezetek esetében ezzel szemben a tagállamok saját érdekeiket helyezik előtérbe. Ezen szervezetek célja legtöbbször a részt vevő tagállamok közötti kooperáció elősegítése a kölcsönös haszon, hasznosság reményében. A döntéseket a legtöbb esetben egyhangúan hozzák. A kormányközi szervezetekben nem működik kényszerítő mechanizmus, így az is előfordulhat, hogy egy-egy tagállam kivonja magát az adott döntési vagy végrehajtási folyamatból. Mivel az Európai Unió egyszerre bír szupranacionális és kormányközi tulajdonságokkal, a tagállamok és maga az Unió is nagyon kényes és nehéz kérdésekkel néz szembe a szuverenitás tekintetében.

Amikor egy tagjelölt állam az Európai Unió részévé válik, a nemzetállam politikusaiban legtöbbször nem tudatosul teljesen, hogy immár változások álltak be a tagállami kormányzás szinte minden területén, nem beszélve a szuverenitás értelmezéséről. A német, a francia, az angol, az osztrák vagy akár a magyar alkotmányjogászok felfogása kisebb-nagyobb mértékben megegyezik abban, hogy a tagállamok maradtak „a szerződések urai", hiszen attól függetlenül, hogy az Európai Unió részévé váltak, a tagállami szuverenitás is fennmaradt, vagy ahogyan a német alkotmányjogászok nevezik, az államiság is fennmaradt. A szuverenitás kérdése nem semleges fogalom, hanem teljes mértékben átpolitizált, politikailag meglehetősen kényes kérdés. Az európai népek, kormányok, tagállamok egyike sem akarja feladni önállóságát, szuverenitását egy másik nép, entitás javára, mivel a szuverenitás az identitáshoz kapcsolódik. „Európa népe" nem érzi, hogy egységes entitást képezne, nincs közös kulturális identitás.[114] Ha megkérdezzük az utca emberét Magyarországon, Nyugat-Európában vagy Görögországban, hogy mi a nemzetisége, sehol sem kapnánk azt válaszul, hogy európai. Ter-

113 Halmai G.: *Alkotmányjog – emberi jogok – globalizáció,* i. m. 58–61.
114 Jakab A. – Rigó A.: *Függetlenség, főhatalom, állam,* i. m. 157–158.

mészetesen más kérdéseket vet fel, ha ugyanezt a kérdést például Kínában tesszük fel európaiaknak, ahol talán kifejeznék elhatárolódásukat egy másik kultúrától. Noha a közös európai kulturális identitás még számos érdekes kérdést vet fel, amelyekre egy későbbi fejezetben kitérek, most visszatérve a tagállamok és az uniós szint konfliktusára, az uniós tagállamok és polgárok még nem értek el arra a szintre, hogy eltekintsenek attól a tézistől, miszerint az az állam szuverén, amelyben mi élünk. Az európai integráció azonban nem fogadhatja ezt el, kompromisszumokat igényel. Megoldásként olyan érvelési stratégiák és elméletek kidolgozása szükséges, amelyek egyszerre garantálják, hogy a nemzeti szuverenitás ne veszélyeztesse az európai integrációt, illetve, hogy a tagállamok ne veszteségként és támadásként éljék meg szuverenitásuk elvesztését. A következőkben azokat a megoldási javaslatokat vázolnám fel, melyek ötvözni próbálják ezeket a szempontokat.

## Megoldások a szuverenitás „megosztásának" kérdésére

Az első megoldás lehet az *osztott szuverenitás elmélete (shared or divided sovereignty)* James Madison nevéhez kötődik. Madison az Egyesült Államok megalakulásakor az új entitást *sui generis* jelenségként fogta fel, ahogyan ma az Európai Unióra tekinthetünk. A szuverenitást „meg kell osztani" azon versengő felek között, akik igényt tartanak rá. A jelen esetben a *shared sovereignty* Brüsszel és a tagállamok szuverenitására terjedne ki. Azonban egyes elemzők szerint, mint például David Livingstone az ilyen fajta megosztás baljós nacionalizmuson alapuló konfliktust is eredményezhet. Az Unió esetében eddig megoldatlan kérdés a kilépés kérdése, hiszen egyesek szerint az átruházott hatáskört nem lehet „visszakérni". Más vélemények szerint azonban a kilépés a nemzetközi közjog általános szabályai alapján lehetséges, viszont a tagállamok alkotmányos retorikája alapján még mindig sok ország nem tudja elfogadni, hogy a szuverenitás megosztható lenne bárkivel is.

A második elmélet, a *szuverenitás új hordozója* alapján a szuverenitást új szereplőre ruházzák át, az európai nemzetre. De kikből is áll igazából az európai nemzet, pontosan kik alkotják? Nem eldöntött, hogy az európai nemzet az európai népet jelenti-e vagy a tagállamok lakosságát.[115]

A német megoldási javaslat egy elméleti szuverenitást hordozó intézmény kialakítása lenne. A szuverenitást egy alkotmánymódosító hatalomra ruháznák át, amelyet az államok kormányainak háromnegyedét egyesítő testület képviselne, tehát a szuverenitást a tagállamok testületileg együttesen birtokolnák. Az első elmélettel ellentétben az Európai Unió önmagában nem válna szuverénné, hanem a tagállamok megtartanák azt, csak együttesen gyakorolnák. A tagállamok szempontjából ez az elképzelés megvalósítható lenne, azonban valószínűleg ellentétben állna az uniós jog önmeghatározásával, amely úgy határozza meg magát, mint amely szupremáciával és autonómiával bír. Inkább azt a kérdést oldaná meg, hogy a tagállamok hogyan dolgozzák fel, hogy egymáshoz képest

115 I. m. 159.

mennyire adják fel a szuverenitásukat, és nem azt, hogy az uniós szint és a tagállamok szuverenitása miként viszonyul egymáshoz.

Neil MacCormick *poszt-szuverenitás elmélete* azt az elgondolást fogalmazta meg, hogy elértünk a poszt-szuverenitás korába, ahol nincs már szükség a szuverenitásra. Javaslata alapján nem kell tudomást venni arról, hogy a szuverenitás eltűnni látszik, el kell fogadni. Ha konfliktus áll fenn akár a nemzetközi jog és az uniós jog között, akár a tagállamok és az Unió szintje között, akkor azt úgy kell eldönteni, hogy egyik fél sem hivatkozik a szuverenitás fogalmára. Ez azonban valószínűleg nem fog megtörténni, hiszen a korábban is kifejtettek alapján a szuverenitás annyira átpolitizált fogalom, hogy egy európai véleményformáló sem fogja kiengedni a kezéből. A fejezet végén erre részletesen kitérek.

Felfogható a szuverenitás-konfliktus olyan aspektusból is, hogy el kell rugaszkodni a korábbi szuverenitás fogalmaktól, és más értelemben kell megközelíteni, *a fogalom újradefiniálására* kell törekedni. Eszerint a szuverenitás lehet a kilépés joga. Ez azt jelentené, hogy a tagállamok szuverének, de amíg az Európai Unió tagjai, addig el kell fogadniuk annak szabályait, és kvázi el kell felejteniük saját tagállami szuverenitásukat. Azonban ha elhagynák az integrációt, és nem fogadnák el továbbra az Unió szabályait, akkor ütőkártyaként saját megmaradt szuverenitásukra hivatkozhatnának.

Egyes elméletek alapján – mint például Neil Walker a *Late Sovereignty in the European Union* című munkájában – a szuverenitás fogalmát egyszerűen nem lehet az európai gondolkodásból kiiktatni. Mindenki használja, része a tagállami alkotmányok szövegének. A kortárs jogászok azonban megpróbálkozhatnak azzal a feladattal, hogy új jelentéssel töltsék meg. Neil Walker álláspontja szerint ez lehet a „kizárólagos, legfőbb hatalom igénye". Tehát a szuverenitás csak igényt jelentene, a legfőbb jogalkotás joga (sollen) igénnyé alakulna (sein). Egy szuverén testület nem feltétlenül bírná ezt a kizárólagos, legfőbb hatalmat, hanem csak úgy vélné, hogy van ilyen hatalma.[116]

## A szuverenitás utáni Európa

Neil MacCormick a *Sovereignty and after* című munkájában az Európai Unió által felvetett szuverenitási kérdéseket járja körül. Az utóbbi években számos vita zajlott arról, hogy a tagállamok elveszítették-e szuverenitásukat *(„Európában a szuverén állam hanyatlásának és kimúlásának vagyunk tanúi")*, vagy csak átalakult a szuverenitás gyakorlásának természete, illetve kialakít-e maga az Unió olyan szuverenitást, amely meghaladja a tagállamokat és az európai polgárokat. Abban a kérdésben talán egyetértés van, hogy az Unió sem nem „szuverén szuper-állam", sem nem szuverén föderáció, és az elkövetkező évtizedekben nem is fog eldőlni, hogy mellyé válik. Ahhoz azonban, hogy egy kormányzat hatékonyan működjön, azonban mindig szükség van olyan hatalmi központra, amely a szuverenitás valamilyen fokával bír. Egyrészről kialakulhat olyan komplex politikai entitás, amely eredendően többközpontú, és nincsen egy központi szerv, amely minden és mindenki felett hatalmat gyakorolhat. Mivel az

116 I. m. 160–162.

emberi kapcsolatokban az lehetséges, amiről az emberek elhiszik, hogy lehetséges, ezért a poszt-szuverenitás eszméje nem hiábavaló. A kérdés az, hogy elképzelhető-e olyan Európa, ahol már nem értelmezhető a szuverenitás, vagy akkora elutasításba ütközne, hogy magát az európai demokráciát is megbuktatná.[117]

A szuverenitás nemcsak többjelentésű fogalom, de értelmezése meglehetősen zavaros is. Elmélete kifejtéséhez és magyarázatához MacCormick lényegesnek tartja, hogy összegyűjtse a használatban lévő fogalmakat, és elkülönítse a „klaszter-fogalmakat" *(cluster concepts)* és a „vitatható elméleteket" *(contested concepts)*. Az előbbihez azok a fogalmak tartoznak, amelyek alkalmasak arra, hogy megértsék őket más fogalmakkal kontextusban, de más területek releváns fogalmai. Az utóbbiakat pedig a szembenálló elméletek használják, különböző gyakorlati és értékelő jelentéssel.[118]

MacCormick a politikai és jogi szuverenitás, a szuverén állam és szuverén nép fogalmainak mai jelentését próbálja megtalálni a szuverenitáson túli nemzetállamok kapcsán. A közösségi jog hatékony működése és az Európai Bíróság véleménye kapcsán elfogadottá vált, hogy a közösségi jog önálló jogrendnek számít. Azonban a tagállami szervek feladata a közösségi jog által biztosított jogok végrehajtása és a jogi kötelezettségek kikényszerítése. Az Európai Bíróság előtt jogorvoslattal élhet bárki, akinek panasza a közösségi jog tagállamok részéről történő megsértésére vezethető vissza. Az Európai Unió abszolút vagy központi szuverenitása ezek alapján hiányzik, de egyetlen tagállam sem rendelkezik korlátlan szuverenitással a belügyekre vonatkozóan. A közösségi jog a tagállamokra is hatással van, így ők sem rendelkeznek a szuverenitás teljességével. Az Unió nem állam, és nem is rendelkezik szuverenitással arra vonatkozóan, hogy döntéshozó szervei saját hatáskörükre vonatkozóan abszolút hatáskörrel bírjanak. A szuverenitás azonban egy vonatkozásban még lényeges szerepet játszik, ez pedig a nemzetközi jog azon szabályából ered, miszerint sem állam, sem más unión kívüli entitás nem rendelkezhet nagyobb hatalommal a tagállamok felett, mint korábban. Így született a világ többi része szempontjából egy külső szuverenitás, amely politikai értelemben képes megerősíteni a tagállamok kollektív, néhány esetben akár egyéni cselekvési függetlenségét.[119]

A szuverenitás egyik értelmére sem tudjuk egyértelműen azt mondani, hogy „hat vagy élő" az Európai Unió vagy a világ vonatkozásában.[120] Mindenesetre a szuverenitásra tekinthetünk úgy, mint a politikai társadalom összetartó erejére, amely elősegíti, hogy az emberek képesek legyenek lemondani jogaikról és átadni azokat egy legfőbb hatalomnak.

117 MacCormick, Neil: *Sovereignty and after,* i. m. 151–152.
118 I. m. 152.
119 MacCormick, Neil: *A szuverenitásról és a posztszuverenitásról.* In: Fundamentum, 7. évf. 2003/2. 10–11.
120 MacCormick, N.: *Sovereignty and after,* i. m. 155.

## 2.4. Az európai identitás

A szuverenitás kérdéskörének elemezése során az európai identitás, az identitás-problémák vizsgálata talán első látásra nem illeszkedik vagy kapcsolódik szorosan a témához. Azonban a szuverenitás és az identitás kérdése valamilyen szinten mégis összefügg. A politikai retorika folyamatosan – akár a Szovjetunió összeomlása, akár a gazdasági válság okán – hangsúlyozza az európai egységet, melyet az egyesítő európai értékeken keresztül lehet elérni. Az európai integráció mélyítése és bővítése az elmúlt fél évszázadban különböző szinteken tartott. A gazdasági, monetáris unió megvalósult, azonban a politikai és fiskális unió elérése még várat magára; és a jelek szerint a törekvések ennek elérésére alább hagytak, vagy legalább is háttérbe szorultak. Felmerül a gondolat, hogy egy közös identitástudat, egy európai identitás vagy kulturális identitás kialakítása hozzájárulna-e ahhoz, hogy az integráció még jobban elmélyüljön, és meginduljon egy visszafordíthatatlan folyamat a politikai unió és a föderatív államberendezkedés felé. Ha az Európai Unió népei rendelkeznének közös identitástudattal – nem németnek, franciának, görögnek vagy magyarnak aposztrofálnák magukat –, valószínűleg sikeresebb lenne az unió mind gazdasági, belpolitikai és külpolitikai vonatkozásban is. A tagállamok a hatáskörök megosztását, elvonását nem szuverenitásuk csorbításaként élnék meg, hiszen egy „európai nemzethez" tartozva eltűnnének a tagállamok önös érdekei, mivel közös célokkal és motivációval rendelkezne minden európai uniós polgár. A közös európai identitás előnyei ebből a szempontból nem kérdésesek,[121] azonban ennek elérése sokkal nagyobb problémákat vet fel. A következőkben megkísérlem felvázolni, hogy miből is áll az európai identitás, mi az identitás fogalma, milyen értékek adják az európai identitást, mi a kultúra szerepe, illetve van-e reális alapja annak a koncepciónak, hogy egyszer közös nemzetként, népként fogunk élni az Európai Unión belül. Másrészről foglalkoznék azzal a kiindulóponttal is, mely szerint számos vélemény azt hangsúlyozza, hogy az európai identitás csak egy mesterségesen generált retorikai eszköz, melynek célja, hogy indokként és védőpajzsként szolgáljon a brüsszeli politikusoknak és bürokratáknak.

### Az identitás fogalma

Identitás: latin eredetű szó, jelentése: azonosság. Az identitás- és azonosságtudat fogalmakat az 1950-es évektől kezdték el használni, mégpedig Erikson[122] munkái nyomán.[123] A modern korban kialakuló sokszínűség és többfajta szerep keltette életre azt a törekvést, hogy megértsük, kik is vagyunk, miből áll személyiségünk. Több tudomány-

121 Más problémákat vet fel a nemzeti kultúrák, identitások, nyelvek sokszínűségének háttérbe szorulása.

122 Erik Homburger Erikson (1902–1994) fejlődéspszichológus, pszichoanalitikus

123 Gereben Ferenc: *Identitás, kultúra, kisebbség: felmérés a közép-európai magyar népesség körében*. Osiris Kiadó, Budapest, 1999. 56.

ág többféleképpen definiálja az identitást, és más-más nézőpontból közelíti meg, ezért egzakt definíció nem adható a fogalomra. Az identitás vizsgálata az én-pszichológia kérdéseihez köthető, és az én-hangsúlyú identitáselméletek gyakran használják szinonimaként az én-t és az identitást, a szociális vagy társadalmi identitás pedig csak az én sajátos vetülete. A szituatív identitáselméletek a mindennapi lét helyzeteiből vezetik le az identitásképzést, míg a strukturális identitáselméletek egybekapcsolják a társadalmi szerkezet működésével. A három modell egyszerre létezik és működik, és ahhoz, hogy megértsük identitásunkat, szükség van az identitás pszichológiai természetének, magának az én-nek, illetve a társadalmi meghatározóknak a vizsgálatára is. Lowe szerint az én igazából egy műtermék, melynek célja, hogy magyarázattal szolgáljon szubjektív tapasztalásunk tényeinek rejtélyeire. Az identitáskérdések összefüggnek különböző szociológiai fogalmakkal, mint a társadalmi rétegződés, rétegtudat, státusz-, szerep- és csoportviszonyok.[124] Pataki Ferenc összefoglalóan a következőképpen ír az identitásról: *„az identitás a személyiségnek nevezett konstrukció és a társadalmi struktúra közé elhelyezhető közvetítő kategória, amely az egyén-társadalom viszonyt reflexív módon és szimbolikus formában épít fel”*.[125]

Nem vitatott gondolat, hogy az identitástudat összetett jelenség, vertikálisan és horizontálisan is rétegzett fogalom. Szemléltethetjük hagyma hasonlattal[126] vagy egy lépcsőzetesen emelkedő társadalmi erőtérrel, akár koncentrikus körökként táguló ábrával.[127] A szintek nem különülnek el egymástól, sőt a megfelelő harmónia eléréséhez harmonikusan együtt is kell működniük. A térbeli identitás vertikális vonulata, hogy az egyén elhelyezi magát a társadalmi közösségek különböző szintjein. Horizontális síkon a közösségekhez való viszony egymás melletti színtereit pozícionálja mint csoport, kulturális és vallási identitás. Az időbeli dimenzió pedig az egyéni, családi, lokális, nemzeti identitással kapcsolatos múlt–jelen–jövő síkról alkotott képét formálja.[128]

Anthony D. Smith a *multiple identites* fogalmat a következő szintekre osztotta: (1) A nem, mely a legalapvetőbb kategória, hiszen minden ember identitása abból indul ki, hogy nőnek vagy férfinak született. A nemi identitás akár nagyobb kohéziós erővel bírhat, mint a földrajzi vagy etnikai összetartozás. (2) A következő kategória a terület, a hely. A lokális, regionális identitások kialakulása megelőzi a modern kort. A különböző regionális identitásból kiinduló törekvések azonban számos problémát vetettek fel a történelem folyamán, és magának a régióknak a definiálása és elhatárolása is nehézségekbe ütközik. (3) A harmadik kategória a szociális osztályból ered. Nagymértékben meghatározza identitásunkat, hogy milyen társadalmi osztályba születünk, és ezáltal milyen szociális kapcsolatokra teszünk szert. Nem beszélve a gazdasági besorolásról, az anyagi körülményekről, melyekbe az ember beleszületik. A 21. századra az osztályok

124 Pataki Ferenc*: Az én és a társadalmi azonosságtudat*. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1982. 185–189.
125 I. m. 300.
126 A Csepeli György által R. D. Laing nyomán elemzett Peer Gynt-hasonlat.
127 Gereben F.: *Identitás, kultúra, kisebbség…* i. m. 58.
128 I. m. 58.

közötti „átjárás" talán könnyebbé vált, de a szocializáció során elsajátított szokások, ingerek nagyban befolyásolják a személyiséget, az identitást. (4) A vallás szerepe szintén a szocializáció kapcsán hat az emberre. Megfigyelhető, hogy a vallás lebontja az etnikai, osztálybeli határokat, a különböző vallási közösségek, egyházak mindenki számára nyitottak nemre, korra, társadalmi háttérre való tekintet nélkül. (5) Az etnikai identitás szintén nagyon erősen hat az egyénre, a kisebbségi csoportok körében pedig nagy kohéziós ereje van.[129]

Az identitás tehát több szempontból, sem definícióját, sem rétegeit tekintve nem könnyen értelmezhető fogalom. Az identitás-felfogások végkicsengése azonban általában arra irányul, hogy egyfajta önmeghatározást, önértelmezést kapjunk: Ki vagyok én? Mivel általában nem önmagunkban, hanem egy társadalmon belül határozzuk meg magunkat, identitások sokaságával rendelkezünk, amelyeket szituációtól függően „cserélhetünk". Tehát azon kérdések után, hogy „ki és mi vagyok?" „én én vagyok-e?", kialakul az a felfogás, hogy „hova tartozom", ezáltal az „én"-ből „mi" lesz, és kialakul a mi-azonosság.

A személyes identitást[130] leszámítva identitásunk kulcsa ezért mindig egy kollektívában keresendő. A mai modern emberre így egyszerre hat a személyes identitás, a család, a közösség, a nemzet, a régió és Európa identitása. De mennyire van hatással ránk az a tény, hogy európaiak vagyunk, megfigyelhető-e az azonosságtudatunkban, hogy Európához tartozunk, és létezik-e vagy kialakulhat-e olyan közös európai azonosságtudat, amely „átlépi a nemzetek határait", és kialakít egy közös európai kollektívát? A kérdések megválaszolásához meg kell vizsgálnunk az európai identitás alkotóelemeit, a kulturális identitást és annak szerepét az integrációban.

## Európai identitás, kulturális identitás

Az előző fejezetben az identitás fogalma került a középpontban, azonban magának a kultúrának a fogalma is hasonló problémákkal küzd, túl sok és diverz definíció él egymás mellett. A Filozófiai Lexikon szerint *„a kultúra szó eredetileg az emberi képességeknek a puszta természeti állapoton túli ápolását és fejlesztését jelentette. A kultúrán azonban később már azt is értettek, amivel az ember a természethez hozzájárult."*[131] Földiák András definíciója alapján *„a kultúra az emberi lét különleges, nem ösztönök útján öröklődő eszközrendszere, mindaz, amivel az ember több, mint csak biológiai lény. Más szóval minden, ami csak az emberi tevékenység révén létezik, az általunk teremtett szavak, tárgyak, épüle-*

129 Smith, Anthony D.: *National Identity*. University of Nevada Press, Reno, Las Vegas, 2005. 3–8.

130 A személyes identitás a filozófia egyik gyakori kutatási területe. Legfőbb kutatásai arra irányulnak, hogy körüljárják a következő kérdéseket: Ki vagyok én? Mi teszi az én-t én-né, milyen alkotóelemekből és hatások által alakul ki a személyiségünk? Mi vagyok én, milyen metafizikai elemekből áll az egyén? Miből lettünk, és mivé leszünk? Milyen identitásokkal bírunk? Azonosak vagyunk-e korábbi önmagunkkal, vajon én vagyok az én? Otthon vagyok-e önmagamban? Forrás: Olson, Eric T.: *Personal Identity. Stanford Encyclopedia of Philosophy.* http://plato.stanford.edu/entries/identity-personal/ (letöltés ideje: 2013. 03. 25.)

131 Brugger, Walter: *Filozófiai lexikon*. Szent István Társulat, Budapest, 2005. 257–258.

*tek, viselkedési formák, társadalmi törvények és az egész, kultúra révén létrejövő bonyolult társadalmi rendszer. Minden, ami emberi termék."*[132]

A meghatározások alapján tehát kaphatunk egy szűkebb és egy tágabb értelmet. A szűkebb értelmezésbe beletartoznak azok a „termékek", amelyeket a művészetek, irodalom, filozófia csatornáján keresztül kapunk meg. A tágabb értelemben azonban a kultúra értékek, szokások, ideák, politikai és társadalmi intézmények komplexitása, amelyek meghatározzák emberi és társas viszonyainkat, kapcsolatainkat. A kulturális alrendszer speciális funkciója emellett az, hogy széles körű társadalmi „hálót", a kulturális identitást alakítson ki, amely biztosítja a kohéziót a társadalmi csoportokon belül és a csoportok között. A kultúrából tehát levezethető a kulturális identitás. A kulturális identitás pedig nem áll messze az európai identitástól, alcsoportjának tekinthető.[133]

Az általánosan elterjedt álláspont szerint az európai kultúra gyökerei a görög filozófia, a római jog, a kereszténység, a reneszánsz humanizmus és a felvilágosodás történelmi örökségében keresendőek, és olyan közös értékekben jelennek meg, mint például a demokrácia, igazságosság vagy szabadság. Ezek a közös értékek és eszmék valóban az európai kultúra alapkövei, de ha visszautalunk a korábban leírtakra, a kultúra szűkebben vett „termékei" közül vajon mit tekinthetünk európainak? Minden európai büszke a kontinens magas-kultúrájára, és más országoknak (például Kína, Egyesült Államok) méltán büszkén hirdetik annak értékét és időtállóságát, hiszen Európa a „világ múzeuma". Identitásunk kialakításához hozzájárult, hogy megismertük Bachot és Beethovent, olvastuk Dosztojevszkijt, Thomas Mannt és Stendhalt, megcsodáltuk Van Gogh és Rembrandt műveit, vagy ellátogathatunk a Sacré Cœur és a Colosseum épületeibe. De mégsem európai kultúráról beszélünk, hiszen Thomas Mann és Bach német, Van Gogh holland, Stendhal pedig francia volt. Véleményem szerint nem lehet megfelelő, egzakt választ adni arra a kérdésre, hogy létezik-e közös kultúra (irodalom, zene, film, filozófia), vagy vajon a nemzetállamok rátelepedtek-e a kultúrára, és nem is fogják azt „elengedni"?

Érdekes megközelítés emellett, hogy az európai kulturális identitás egységesítő erejét sokan próbálják felhasználni, mikor maga az európai kultúra is tele van ellentmondással, és a történelmi fejlődést is folyamatos harc jellemezte. Elég csak a Nyugat-Római és a Kelet-Római Birodalom által kialakult kulturális különbözőségekre gondolnunk, vagy a reformációt követő katolikus és protestáns küzdelmeket, illetve a szekuláris és a vallásos nézetek folyamatos harcát figyelembe venni.[134]

Az európai identitás egyik fő alkotóeleme tehát a kulturális identitás, de annál szélesebb körű fogalom. A közös nyelv, a közös vallási hagyományok, etikai értékek, közös történelem, gazdasági termelés a kultúra mellett mind meghatározó tényezők. Európa több mint 50 különböző nyelvből, 30–40 etnikai csoportból áll össze; olyan diverzi-

132 Földiák András*: A kultúra kis krónikája*. MMI – Mikszáth Kiadó, Horpács, 1994. 9.

133 Dunne, Denise – Tonra, Ben: *A European Cultural Identity – Myth, Reality or Aspiration?* Institute of European Affairs, 1997. 1–4. Forrás: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1739565

134 I. m. 7.

tás, melynek tagja mind egy-egy nemzet szellemében nőttek fel. Európát felfoghatjuk, mint egy nagy mozaikot, melyet különböző darabkák alkotnak, de valamilyen kötőerő, harmónia által mégis egységgé válik.

A következő elgondolkoztató kérdés, hogy van-e vagy kell- e különbséget tenni az európai és az európai uniós identitás között. Véleményem szerint az alapértékek és elemek tekintetében nincs különbség, mind az európai, mind az európai uniós identitás sarokpontjai a keresztény, görög és római gyökerek, a humanizmus, a reneszánsz vagy a szépirodalom és az opera. De beleszámít-e az az élmény az európai uniós identitás kialakításába, amikor a budapesti Állami Operaházban vagy Párizsban megnézzük Csajkovszkij Diótörő című balettjét, vagy az orosz realizmus remekeit olvassuk. Hiszen Oroszország nem az Európai Unió része, kultúrája mégis közelebb áll egy európaihoz, mint a horvát klasszikus zene – nem lebecsülve annak értékét. Emellett Törökország esetleges uniós csatlakozása esetén az európai uniós kultúra gazdagodni fog a török kultúrával, vagy különbözősége miatt nem fog befogadó közeget találni magának? A szakirodalmi tapasztalatok alapján az európai identitás fogalmat használom dolgozatomban, amely alatt elsősorban az európai uniós identitás értem.

Az európai identitás alkotóelemei tehát léteznek, de ez még nem bizonyítja, hogy van közös európai identitás. A kritikus hozzáállás alapján európai identitás nincs, az európai identitás csupán egy szükség. A sein – sollen érvrendszert figyelembe véve az európai identitás csak eszköz lenne az integráció mélyítésére. Az eukraták retorikai eszköze, mellyel igazolni kívánják a gazdasági és monetáris uniót, egy mítosz, melyet próbálnak ráerőltetni a nemzetállamokban felnőtt generációkra. Az alapító tagországoknak nem az volt a motivációja, hogy létrehozzanak egy egységes „kulturális teret", hanem a tartós béke elérése érdekében gazdaságilag összehangolják politikájukat. Az európai identitás, a kultúra tehát egy rózsaszín felhő, amellyel el akarják fedni az igazságot, vagyis a gazdasági és financiális ügyek elsőbbségét. A kritikus álláspontra is találhatunk ellenérveket. A gazdasági válság, Görögország csődje után nem annyira jövedelmező az Unió tagjának lenni, és az erős gazdaságok negatív befizetővé váltak. Anélkül, hogy gazdaságpolitikai elemzésbe bocsátkoznánk, a fejlettebb államok mégis kitartanak az Unió mellett, és naivan gondolhatjuk azt, hogy a kölcsönös gazdasági függésen túl egyfajta szolidaritással is viseltetnek a többi tagországgal szemben. Mindenesetre, a hatékony és eredményes unió eléréséhez kevés a közös piac és a gazdasági együttműködés. Jean Monnet fogalmazta meg pályafutása késői szakaszában: *„Ha újra kellene kezdenem az európai integráció megvalósítását, valószínű a kultúrával kezdeném."*[135]

## Szuverenitás, integráció, identitás kapcsolata

Ha az európai identitás kialakítására gondolunk, akkor a legtöbb emberben kétfajta félelem ébred, az egyik a nemzeti identitások fenyegetése, a másik pedig a szuverenitás kérdései. Ahogy a dolgozat előző fejezeteiben a szuverenitás több oldalát áttekintettem,

135 I. m. 2.

kiviláglott, hogy a szuverenitás-fogalomnak nincsen egyértelmű jelentése és értelmezési tartománya. A nemzeti identitás kérdését szintén nem lehet egyértelműen meghatározni, az európai identitáshoz és az Európai Unióhoz kapcsolódóan megfigyelhető, hogy az európai uniós polgárok az Uniót csak a saját nemzetükön keresztül tudják szemlélni. Az európai érzésnek, szellemnek *('l'espirit europeen')* mindenesetre vannak történelmi előzményei, amit az integráció támogatói hangsúlyoznak is. A közös piac kialakításakor azonban ezek az eszmék kevésbé domináltak, és kérdéses, hogy egy „szívtelen", piaci alapokon működő monetáris unió valaha is politikai közösséggé válhat anélkül, hogy az európai identitás felerősödne, ami azonban azzal járhat, hogy valamilyen mértékben aláásná a létező nemzeti identitásokat és a tagállamok szuverenitását.[136]

A növekvő integrációval egyrészről a nemzetek egyre jobban háttérbe szorulnak. A közös európai uniós intézmények, a közös döntéshozatal és a hatáskörök elvonása előtérbe helyezik az Uniót és azáltal az európai identitást. A közös szimbólumok használata, a jelmondat, a zászló, a himnusz és az Európa-nap mind azt a törekvést támogatják, hogy az uniós polgárok közelebb érezzék magukat egy nemzetek feletti, szupranacionális identitáshoz. A schengeni térség és együttműködés szintén olyan érzetet kelt, hogy nincsenek nemzeti határok, a térség tagjai egy nagy övezetbe tartoznak, ahol mindenki egyenlő. A megállapodást aláíró országok eltörölték a belső határokat, és csak külső határuk van, amelyen belül garantálva van a személyek szabad áramlása. Másrészről az európai uniós intézményekben megfigyelhető demokrácia deficit nem minden esetben járul hozzá ahhoz, hogy az állampolgárok európai uniós identitása erősödjön, hiszen a hatalmi távolságot nagyon nagynak érzik az emberek. Az Unió oldaláról megfigyelhetők törekvések ennek csökkentésére, például a javaslat egy közvetlenül választott EU vezető személyére vagy a megbukott alkotmány szerepével kapcsolatban, azonban ezeket az intézkedéseket sokan csupán látszattörekvéseknek titulálják.

## Nemzet, európai egység, szuverenitás

Az állam és a nemzet fogalom elkülönítése mindenképpen fontos ahhoz, hogy megértsük a 20. századi folyamatokat. A két fogalom sokáig nem különült el egymástól, mivel az államok ki tudtak alakulni nemzetek nélkül, és ez fordítva is igaz volt. A nemzetek kialakulására több elmélet van, a *perennialista szemlélet* szerint a nemzetek mindig is léteztek, míg a *modernista elméletek* a nemzeteket a modern korhoz kötik, tehát a modernizációhoz, az iparosodáshoz és az urbanizációhoz. A felsorolt folyamatok hoztak létre olyan szokásokat, szimbólumokat és rítusokat, amelyek megalapozták a közösségtudat kialakítását. A 19. században fonódott össze legszorosabban az állam és a nemzet fogalma, a nemzet átvette a vallás legitimáló funkcióját. Ekkor alakult ki a szuverenitás új felfogása, mely szerint az állam legitimitását csak az biztosítja, ha a nemzet akaratára épül a közhatalom, az uralkodói szuverenitás pedig eszerint háttérbe szorul. Az állam és a nemzet egyesülését megtestesítő nemzetállam azt próbálta szimbolizálni, hogy a

136 I. m. 14.

nemzetnek igénye van arra, hogy saját magát kormányozza egy olyan állam keretein belül, amelyet maga teremtett. Ez a kapcsolat azonban nem mindig harmonikus, előfordulhat, hogy egy állam határain belül több nemzet is megtalálható, míg egy nemzet több különböző államban is élhet.[137]

A nemzetek születése és önrendelkezése a modern nemzetközi rendszer alapjává vált, a nemzeti eszmének azonban van egy negatívabb oldala is, amely a nacionalizmus eszméjében jelent meg, és számos konfliktus forrása volt. Noha az utóbbi időben kevésbé volt meghatározó, az ezredforduló környékén a harmadik világ több országában egyre jobban felerősödött, amit sokan a globalizációra adott válaszként értelmeznek.[138]

A nacionalizmus egyszerre sajátos ideológia és politikai mozgalom, illetve a kulturális környezetre is hatással van. Anthony D. Smith szerint a nacionalizmus fogalom több kontextusban használható, melyek: (1) azon folyamatként, mely létrehozza és fenntartja a nemzeteket, (2) a tudatként, hogy egy nemzethez tartozunk, (3) a nyelv és szimbólumok szerepe alapján, (4) ideológiaként, amely tartalmazza a nemzetek kulturális doktrínáját és a nemzeti akaratot, (5) szociális és politikai mozgalomként, amelynek célja, hogy a nemzet elérje célját, és megvalósítsa a nemzet akaratát.[139]

A globalizáció hatásaként sokan a nemzetállamok alkonyát állapították meg, amikor is a nemzetállamok szuverenitása annyira korlátozottá vált, hogy nincs is értelme önálló szuverenitásukról beszélni. A hagyományos állami eszközök nem eredményesek abban, hogy befolyásolják az eszmék és információk terjedésének új módjait, a globalizáció pedig a szuverenitás kulturális és pszichológiai alapjaira is hatással volt, mivel a nemzetközi mozgalmak kezdik átvenni a nemzetek szerepet, és a nemzetállamok felé irányuló lojalitás helyett nemzetközi eszmék irányítják a gondolkodást. Ha a globalizáció nemzetközi lojalitást eredményezhet, akkor ezen gondolatmenet alapján az európai integrációnak is erősítenie kellene az európai identitást. Ez a következtetés azonban nem látszik teljes mértékben igazolhatónak, amelynek lehetséges okait a következők fejtik ki.

## Nemzeti identitás és európai identitás

A régi identitások, amelyek egyensúlyban tartották a társadalmakat, világszerte hanyatlóban vannak, és új identitások élednek fel. Ez az átmeneti időszak identitásválságot okoz, hiszen töredezetté válik a modern egyén mint egységes szubjektum. A modern világban a kulturális identitások legfontosabb forrása a nemzet, amelybe beleszületünk. Szinte elképzelhetetlen, hogy ha magunkról beszélünk, ne definiáljuk magunkat egy nemzethez tartozónak, például magyarnak, írnek vagy franciának.[140] Ernest Gellner

137 Elég Magyarország Trianon előtti (egy államon belül több nemzet) és Trianon utáni állapotára gondolni (egy nemzet több államon belül).

138 Egedy G.: *Bevezetés a nemzetközi kapcsolatok elméletébe,* i. m. 63–65.

139 Smith, A. D.: *National Identity,* i. m. 71–73.

140 Hall, Stuart: *A kulturális identitásról.* In: Multikularizmus. Szerk. Feischmidt Margit. Osiris Kiadó, Budapest, 1997. 68.

szerint is elválaszthatatlan a modern énkép kialakításakor a nemzeti azonosulás kifejezése, a modern időkben megalapozatlannak tűnik egy nemzet nélküli ember elképzelése. *„Az embernek szüksége van nemzetiségre, mint ahogy orrának és két fülének is lennie kell; ezeknek az attribútumoknak a hiánya ugyan nem elképzelhetetlen, sőt időről időre elő is fordul, de kizárólag valamilyen katasztrófa eredményeképpen: maga a hiány is egyfajta katasztrófa. […] Az a tény, hogy nemzet(iség)ének mindenkinek kell lennie, ugyan nem eleve adott attribútuma az emberi mivoltnak, de szert tett erre a látszatra."*[141]

Az identitástudat szerves részét képezi az is, hogy egy nemzet, nemzetiség saját magáról milyen képet alakít ki és őriz. Anthony D. Smith a nemzeti identitások két fajtáját különbözteti meg. Az első csoport a *nyugati, polgári* nemzetmodellek. Azok a nemzeti identitások, amelyek ebbe a csoportba tartoznak, területi, térbeli koncepciókon alapulnak, illetve a „patria" eszméjében gyökereznek, amely egységes politikai akarat által létrehozott közösségi törvényeket és eszméket jelent. A második csoport a *nem-nyugati*, etnikai koncepció, amely a közös nyelv, szokások tartanak össze, a néprajzkutatóknak, filológusoknak és a származástörténetnek van jelentősége.[142] Az identitás kérdéskörét másik irányból is meg lehet közelíteni, ez pedig a nacionalizmus. Európában a nacionalizmus gyökerei etnikai kapcsolatokon, közös történelmen, nyelven és közös eredettörténeten, legendavilágon alapulnak. A francia forradalom utáni világ konfliktusainak egy részét pedig az határozta meg, hogy a nemzet és az állam határai nem estek egybe. A szuverenitás kérdése felvetett számos problémát, amely ebben a jelentésében az államiságon alapul, tehát, hogy ki rendelkezik az önmeghatározás képességével.[143] A nemzet és állam közötti kapcsolatok szintén külön figyelmet igényelnek, amelyre az előző alcím alatt utaltam.

A nemzeti kultúrák nemcsak kulturális jelenségekből, produktumokból, hanem szimbólumokból is állnak, a nemzeti kultúrák a nemzet fogalmát jelentésekkel töltik fel. A jelentéseket erősítik a nemzetekről mesélt történetek, történelmi emlékek. Hangsúlyos a nemzeti narratíva, melyet a nemzeti történelem, irodalom, publicisztika tart életben; az eredet, a kontinuitás és az időtlenség; a hagyomány feltalálása; az alapítás mítosza és a tiszta, eredeti nép eszméje. [144]

Elterjedt nézőpont szerint az Európához való érzelmi kötődés, a nyelv és a hagyományok fontosabb szerepet játszanak az identitás kialakításában, mint a származás vagy a földrajz. Ernest Gellner a híres *Nations and Nationalism* című munkájában fogalmazta meg a következőket: *„Modern man is not loyal to a monarch or a land or faith, whatever he may say, but to culture."*[145] Gellner álláspontjából kiindulva a kulturális értékek azok, amelyek meghatározzák az emberek identitástudatának ezen rétegeit (nemzeti, regionális, európai identitás). Egy adott kultúrkör alkotóelemei, eszméi sokkal jobban hat-

141 Gellner, Ernest: *A nemzetek és a nacionalizmus*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2009. 17.
142 Smith, A. D.: *National Identity,* i. m. 9–12.
143 Dunne, D. – Tonra, B.: *A European Cultural Identity,* i. m. 3–4.
144 Hall, S.: *A kulturális identitásról,* i. m. 69–71.
145 Gellner, Ernest: *Nation and Nationalism.* Basil Blackwell, Oxford, 1983., idézi: Dunne, D. – Tonra, B.: *A European Cultural Identity,* i. m. 1.

nak az azonosságtudatunkra, mint az, hogy ki uralkodik, kormányoz, alkot törvényt. Az európai identitás kialakításakor tehát nagyobb hangsúlyt kellene fektetni a kulturális elemekre, közös alapeszmékre, mint a politikai intézmények demokratizálására.

Az európai identitás kérdésénél nem kevésbé bonyolult kérdés a magyar identitás, mely számos ellentmondással, történelmi téveszmével és pátosszal bír. Hiszen mi magyarok is nehezen tudjuk meghatározni, hogy mik is vagyunk, kik vagyunk, hányan vagyunk. A legnagyobb probléma talán abban keresendő, hogy a legtöbb nemzethez hasonlóan nem a jelenből indulunk ki, hanem mindig a múlt, a történelem alapján azonosítjuk be magunkat, a kalandozó magyarok, a honfoglalók, az Árpád-ház, Deák és Kossuth alapján definiáljuk magunkat. Ahhoz, hogy modern európaiként tudjunk az uniós porondon fellépni, ezt az identitást fel kellene újítani és a jelenből kiindulni, nem a múlt mítoszaiba merülni. Nem beszélve Trianon tragédiájáról, amely jó esetben egy történelmi tudáson megalapozott hazaszeretet, rosszabb esetben az autókra ragasztott Nagy-Magyarország matrica és hangzatos jelszavak skandálásában nyilvánul meg. A magyar nemzet közel harmada Trianon óta kisebbségben él, és az Európai Unióhoz való csatlakozás kapcsán csak kevesekben tudatosult, hogy egy részükhöz (2007 óta Románia is EU-tag) az integráció révén újra közelebb kerültünk, közös európai népként pedig az államhatárok is eltűntek.

Ma tehát egymás mellett élhet(ne) a nemzeti identitás, vagyis, hogy magyarok vagyunk, illetve egy tágabb identitás, hogy európaiak vagyunk. A korábbiakban tárgyalt kérdésekre visszatekintve láthatjuk, hogy sem az európai identitás, sem a magyar tudat összetétele, mibenléte nem definiálható könnyen. Ha a kettő viszonyát akarjuk megnézni, akkor két változat lehetséges. Az első alapján a nemzeti és az európai identitás komplementer jellegű, a nemzeti identitás felett egy szupranacionális identitás jött létre, az európai identitás. A nemzeti identitás sajátosságai nem törpülnek el, a szupranacionális identitás teret enged kiteljesedésének, de a nemzeti identitás fogalmába is belefér, hogy az emberek egy nemzet feletti, nagyobb közösséggel azonosítsák magukat. A második változat azonban konfliktusos, versengő viszony, ahol a nemzeti identitás csökkentheti az európai identitás kibontakozását.

Ha a magyar nemzeti identitás és az európai identitás viszonyára közelítünk, nem tudjuk egyértelmű kategóriába sorolni. Egyes szélsőségesebb csoportok szerint (például Jobbik) ha valaki az Európai Unióval szimpatizál, elismeri, hogy hazánk lemondott bizonyos fokú szuverenitásáról, és ha akár azonosulni is próbál európai eszmékkel, akkor azt a következtetést vonják le, hogy a nemzeti érzelmek számára nem maradt hely, az Európai Unió kizárja a nemzeti érzelmeket. Ezzel szemben megfigyelhető egy erős európai tudat (nem európai uniós) a magyar nemzetben, amely a történelmi elkeseredettségből és öntudatból fakad. A magyaroknak mindig is fontos volt hangsúlyozni, hogy mi nem a Balkánhoz vagy Oroszországoz, a „sötét és barbár Kelethez" tartozunk, hanem igenis a civilizáltabb Nyugathoz. Ezt az érzést jól kifejezi Fekete Gyula, író, publicista gondolata, melyet arra a kérdésre fejtett ki, hogy: Milyen a magyar?

„A Nyugat szemében Kelet vagyunk, a Kelet szemében többé-kevésbé Nyugat. Voltaképp egyik sem vagyunk igazán. Vagy ha úgy tetszik: egyszerre mind a kettő – de az sem igazán. Ez a történelmi skrizofénia nem annyira betegségünk, mint inkább

tulajdonságunk, adottságunk: a Dunától nyugatra valóban a Nyugattal, a Tiszáról keletre valóban a Kelettel szorosabb a történelmi, a néprajzi – sőt a földrajzi, az éghajlati – rokonság."[146]

## Leszünk-e valaha „Európa népe"?

A modern korra, a globalizáció kiteljesedésére az idő és a tér összesűrűsödött, a globális folyamatok felgyorsultak, és a világ kisebbnek látszik. A helyek hiába változatlanok és rögzítettek, hiába kötnek a gyökereink minket egy meghatározott földrajzi koordinátához, ha a teret egy pillanat alatt át lehet szelni akár telefonon, e-mail-en vagy skype-on keresztül. A globalizáció aláaknázhatja a nemzeti identitásokat, és egyesek szerint a globalizáció csúcspontján az összes kulturális identitás összeomlik, a kulturális pluralizmus fog előtérbe helyeződni, az állandóság helyett pedig a pillanatnyiság. A nemzetek közötti kulturális áramlatok és a globális posztmodern pedig kialakíthatja a „megosztott identitások" lehetőségét.[147]

A fejezet során talán világosabbá vált, hogy mit jelent az identitás, miből áll a kulturális identitás és az európai identitás, illetve, hogy milyen kapcsolatban áll az európai identitás kérdése a szuverenitással és az integrációval, illetve a nemzeti identitások hogyan viszonyulhatnak az európai identitáshoz. Az európai identitás elemei léteznek, és lenne relevanciája annak, hogy az Európai Unió polgáraiban megerősödjön az identitástudat. Az identitástudat elősegítené az integráció mélyítését és az államszerkezet föderatívabbá válását. Véleményem szerint ez mégsem fog belátható időn belül bekövetkezni, az Amerikai Egyesült Államokhoz hasonlóan az európai uniós polgárok nem fogják magukat úgy aposztrofálni, hogy „Mi, Európa népe". Ennek okai abban találhatók, hogy a tagállami kormányok ragaszkodnak nemzeti identitásuk fenntartásához. Európa államai és országai történelmi és kulturális fejlődésükből kiindulva túlontúl különböznek, és egyelőre nincsen olyan vezérelv, amely a mozaikdarabkákból egy tökéletes, harmonikus kompozíciót alkotna, az „Egység a sokféleségben" jelmondatból hiányzik az „egység". A jelen körülmények, a gazdasági és euró válság, Görögország krízise pedig inkább a széthúzás felé viszi a tagállamokat, mint az egységesülés felé. A közös európai identitás, az egységesség hangoztatása a brüsszeli retorikában inkább egy eszköz, mint valóban végrehajtani kívánt cél. A tagállamok állampolgárai, különös tekintettel hazánkra, jogosan érzik azt, hogy választás előtt állnak: ha azonosulnak az európai identitással, akkor nem lehetnek igazi magyarok, és hazaszeretetük nem teljesedhet ki eléggé.

146 Fekete Gyula: *Történelmi skrizoféniáink.* In: Milyen a magyar? Szerk. Halász György. Magyar Világ, Budapest, 1989. 75.

147 Hall, S.: *A kulturális identitásról,* i. m. 76–78.

# 3. Hazánk helyzete az Európai Unión belül

Dolgozatomban arra vállalkoztam, hogy megpróbálom felvázolni a szuverenitás fogalom változásának irányait, mégpedig az Európai Unió és Magyarország viszonyain keresztül. Miután áttekintettem a szuverenitás-fogalom történeti alakulását és kiindulási pontjait, az Európai Unió alapján felvetődő szuverenitás-kérdésekkel foglalkoztam. Magyarország 2004 óta az Európai Unió tagja, így ezek a gondolatok minket is érintenek. A tanulmány e fejezetében Magyarország helyzetét kívánom alaposabban körüljárni, mégpedig egy rövidebb történeti kiindulópontból, a csatlakozási folyamaton keresztül. Majd problémacentrikusan az euró és a forint között kialakult kérdéskörrel foglalkoznék, visszautalva az Európai Unió és szuverenitás című fejezetben foglaltakra. Külön figyelmet fordítanék a Magyarországon aktuálisan egyre erőteljesebb euroszkepticizmusra, illetve a magyar bíróságok helyzetére. Végül pedig visszacsatolva a korábbi nagy fejezetben tárgyalt kérdésre, a tagállami és uniós érdekek megjelenésére koncentrálnék.

## Történeti bevezetés: előre vagy vissza?

Magyarország évtizedeken keresztül csak kívülről figyelhette az Európai Közösségek integrációs törekvéseit, hiszen a kommunista rezsim alatt még a gondolata sem merülhetett fel egy esetleges csatlakozásnak. A nyolcvanas években kezdtek megjelenni magyar törekvések intenzívebb nyugati kapcsolatok felvételére, és Magyarországnak volt Európapolitikája is. Az 1982-es IMF-csatlakozás is azt sugallta, hogy hazánk a keleti kapcsolatok leépítését szorgalmazza. A rendszerváltozás után hazánk kikerült a szovjet fennhatóság alól, és szuverenitását visszanyerve önálló értékválasztáson alapuló külpolitikát folytathatott. A demokratikus átalakuláson keresztülmenő poszt-szovjet országok közül Magyarország először nyújtotta be csatlakozási kérelmét, és kezdetben a csatlakozási tárgyalások élvonalában haladt. 1990. november 6-án Magyarország először lépett be az Európa Tanácsba is, amit Lengyelország követett. A világ hét vezető ipari hatalmának vezetői (G7) 1989-es párizsi csúcstalálkozójukon megbízták az EK Bizottságát, hogy kezdje meg a reformokban leginkább élen járó Magyarország és Lengyelország pénzügyi–gazdasági–technikai támogatásának megszervezését. Lengyelország és Magyarország gazdasági segélyezésére hívták életre a PHARE-programot, illetve az EK már 1990. január 1-jén megszüntette a magyar árukkal szembeni különleges vámokat.

Az Unió végül amellett döntött, hogy széles körű bővítést fog véghezvinni, és hozzájárultak 10 új tagállam csatlakozásához. A monumentális bővítés ezért lassította a folyamatokat, így az 1990-es évek végére nem sikerült a csatlakozási tárgyalásokat befejezni, hanem 2004-re tolódott a végleges dátum. Noha az Európai Bizottság 1992-től alkalmasnak találta Magyarországot a teljes jogú integrációs tagságra, és kialakult egy társult viszony, 1995-ben nem léphettünk be az Unióba, és a blokkszerű megközelítés, a „Big Bang" koncepció alapján meg kellett várnunk az elmaradottabb közép- és kelet-

európai országokat. Azonban a várakozási idő alatt Magyarország helyzete romlott, és egyre távolabb kerültünk az uniós fejlettségi szinttől.[148] Talán az integráció betetőzésének tekinthető, és ezért mindenképpen megemlítendő, hogy Magyarország beilleszkedése az EU intézményi és döntéshozatali rendszerébe a 2011. első félévi soros elnökséggel zárult le.

Az Európai Unióhoz való csatlakozás nem egyik pillanatról a másikra zajlott, hanem egy több szakaszból álló folyamat előzte meg. Magyarországnak fontos feladata volt, hogy a rendszerváltozást megelőző időszak negatív hatásait megszüntesse, és az általános demokratizálás és a piacgazdaság kialakításán keresztül megteremtse az uniós tagság feltételeit. Az *anticipatory* szakasz még csak egy kezdeti állapotot eredményezett, ahol még nem az volt a cél, hogy az EU konkrét szabályait pontosan betartsák. A második szakasz, az *accession* és *adaptive* időszakában kezdődtek meg a csatlakozási tárgyalások 1998 tavasza után, és a csatlakozásig, 2004. május elsejéig tartottak. A harmadik szakasz, a *post-accession* célja pedig a csatlakozást követően az volt, hogy megtörténjen az Unión belüli felzárkózás és a hatékony tagság.[149]

Az Európai Unió igen magas mércét állított a csatlakozni kívánó tagállamok számára, az integrációs szervezetbe való teljes jogú részvételért cserébe nem kivételezett az elmaradottabb tagállamokkal. 1993 júniusában a koppenhágai csúcstalálkozón a tagállamok első alkalommal nyilvánították ki, hogy a közép- és kelet-európai új demokráciák az Európai Unió tagjai lehetnek, ha teljesítik a (politikai, gazdasági és jogharmonizációs) *„koppenhágai kritériumokat"*. A kritériumok alapján a csatlakozni kívánó tagállamnak (1) stabilan működő demokratikus intézményrendszerrel kell bírnia, amely garantálja a jogállamiság és az emberi jogok tiszteletben tartását. (2) Működő piacgazdasággal kell rendelkeznie, amely képes megbirkózni az Unióban meglévő piaci erők versenyével. (3) A tagállamnak képesnek kell lennie arra, hogy eleget tegyen a tagságból származó kötelezettségeknek, amelyek az *acquis communautaire* átvételét és alkalmazását tartalmazzák elsősorban, illetve a monetáris és gazdasági unió céljainak elérését.[150]

Ugyanazokba a forrásallokációs mechanizmusokba kerültek bele a csatlakozó országok, amelyek az évek során alakultak ki, nem változott sem a strukturális, sem a kohéziós alapok kritériumrendszere vagy a mezőgazdasági támogatások elosztása. Az Unió teljesen egységesen kezelte a csatlakozó országokat, az *acquis communautaire* átvételét is homogén, szimmetrikus folyamatként fogva fel. Ez az eljárás azonban nem volt sikeres, és hozzájárult a többsebességes unió kialakulásához, a nagy fejlődésbeli különbségekhez és a gazdasági válság nagyobb káraihoz.

A tárgyalások 1998 tavaszán kezdődtek meg, és majdnem négy és fél éven át tartottak, az úgynevezett *„screening"*, az uniós joganyag ismertetése és a kétoldalú „jog-

148 Mohi Csaba: *Magyarország útja a teljes jogú EU tagságig.* In: Gazdaság és Jog, 20. évf. 2012/2. 20–21.

149 Ágh Attila: *Magyarország az Európai Unióban. Az aktív Európa-politika kezdetei.* Századvég Kiadó, Budapest, 2006. 85.

150 Horváth Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról.* HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2011. 578.

anyag-összevetés" után a tárgyalásokat harmincegy[151] fejezetre osztották. Ebből hármat Magyarország még az első évben ideiglenesen lezárt.

2003. április 12-én Magyarországon népszavazást tartottak az EU-tagságról, amelyen a résztvevők 83,76%-a igent mondott az Európai Unióhoz való csatlakozásra. Az Országgyűlés ratifikálta a népszavazás eredményét, majd a 2003. április 16-i athéni csúcsértekezleten a tíz csatlakozó ország vezetője aláírta a csatlakozási szerződést.

Magyarország 2007-ben csatlakozott a schengeni térséghez, amely biztosította a részt vevő tagok között a személyek szabad áramlását.[152] A schengeni térségben az aláírók megszüntették a belső határokat, és csak a külső határoknak maradt funkcionális szerepe. A schengeni zóna keleti határai Magyarországnál húzódnak, így kiemelt jelentőségű Magyarország szerepvállalása mind a migrációs, mind az illegális csempészet, határokon átnyúló szervezett bűnözés tekintetében. Románia uniós taggá válása ezen a helyzeten nem változtatott, mivel a schengeni együttműködésnek Románia egyelőre nem teljes jogú tagja. A szerbiai és az ukrán határ szigorúbb ellenőrzése is e kötelezettségből adódik.

Ha áttekintjük a magyar állampolgárok szerepét az Unió intézményein belül, akkor a következő szereplőkkel találkozhatunk. Az Európai Bizottságban a magyar biztos, Andor László a foglalkoztatásért, szociális ügyekért és társadalmi összetartozásért felelős. Az Európai Parlamentbe összesen 22 tagot delegálhattak a magyar választópolgárok, míg az Európai Unió Tanácsában hazánk 12 szavazati joggal rendelkezik. Az Európai Bíróság magyar bírája Juhász Endre, az Elsőfokú Bíróság munkájában Czúcz Ottó vesz részt, az Európai Számvevőszék magyar tagja Fazekas Szabolcs. A Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Bizottságának munkájában is 12-12 magyar vesz részt.[153]

## Az uniós csatlakozás által felvetődő szuverenitási kérdések

Az Európai Uniós tagság hazánk csatlakozásakor még szinte visszafordíthatatlan lépésnek tűnt. A Lisszaboni Szerződés óta az Unióból való törvényes kilépés jogi és politikai lehetőségei megteremtődtek, mégis számos olyan összefonódás és kapcsolat alakult

151 1. fejezet: Az áruk szabad áramlása, 2. fejezet: Személyek szabad, 3. fejezet: A szolgáltatásnyújtás szabadsága, 4. fejezet: A tőke szabad áramlása, 5. fejezet: Vállalati jog, 6. fejezet: Versenypolitika, 7. fejezet: Mezőgazdaság, 8. fejezet: Halászat, 9. fejezet: Közlekedéspolitika, 10. fejezet: Adózás, 11. fejezet: Gazdasági és Monetáris Unió, 12. fejezet: Statisztika, 13. fejezet: Szociálpolitika, foglalkoztatás, 14. fejezet: Energia, 15. fejezet: Iparpolitika, 16. fejezet: Kis- és középvállalkozások, 17. fejezet: Tudomány és kutatás, 18. fejezet: Oktatás és képzés, 19. fejezet: Távközlés és információs technológia, 20. fejezet: Kultúra és audiovizuális politika, 21. fejezet: Regionális politika, 22. fejezet: Környezetvédelem, 23. fejezet: Fogyasztóvédelem, 24. fejezet: Bel- és igazságügyi együttműködés (határellenőrzés), 25. fejezet: Vámunió, 26. fejezet: Külgazdasági kapcsolatok, 27. fejezet: Közös kül- és biztonságpolitika, 28. fejezet: Pénzügyi ellenőrzés, 29. fejezet: Pénzügyi és költségvetési rendelkezések, 30. fejezet: Intézmények, 31. fejezet: Egyéb kérdések

152 Magyarország európai uniós történetének forrása: http://eu.kormany.hu/a-magyar-eu-tagsag-tortenete (letöltés ideje: 2014. 03. 14.)

153 Forrás: http://ec.europa.eu/magyarorszag/background/hungary_in_eu/index_hu.htm (letöltés ideje: 2014. 03. 14.)

ki, amely ezt az elképzelést csupán hipotetikus gondolatkísérletként engedi meg. A teljesség igénye nélkül ennek tekinthető az, hogy az Európai Unió jogát átültették a magyar jogba, a kereskedelmi folyamatok összekapcsolódtak, az uniós támogatások megkerülhetetlen részévé váltak a nemzeti fejlesztési projekteknek, nem beszélve a közös döntéshozatali mechanizmusokba való beépülésről. Ha belegondolunk ezeknek a kérdéseknek a súlyába, talán felmerül a gondolat, hogy Magyarország szuverenitásának nagy részét átadta az Európai Uniónak. Amíg 2004-ig a tizenöt nyugati tagállam működőképes piacgazdasággal, kipróbáltan működő demokráciával alakította ki az Uniót vagy csatlakozott hozzá, addig a keleti bővítéssel csatlakozó államok – köztük Magyarország is – még csak a demokráciájuk alapjait rakták le, és sokuk érzékeny, a 20. században kialakult államhatárokkal rendelkezett. Hazánk történelme nem arról tanúskodik, hogy erős szuverenitással bíró ország lenne (elég a Mohács utáni időkre gondolni), és egyesek szerint a kvázi nyugodtabb és virágzóbb időszak, a dualizmus is[154] szuverenitásunk feladásával járt. 1920 után szinte senki sem örült annak a kis fénysugárnak, hogy Magyarország hosszú idő után független és szuverén állam lett, hiszen mindenre Trianon árnya vetült. Nem beszélve arról, hogy a megcsonkult ország nem is igazán tudott elboldogulni a kényszerűen elnyert szuverenitással, hiszen annak gyakorlásáról vajmi kevés tapasztalata volt.[155] A kommunista érdekszférából szabadulva a rendszerváltozás után Magyarországnak szintén tudatára kellett ébrednie, hogy szuverenitásának újra teljes jogú gyakorlója. Az igény arra, hogy az Unióhoz tartozzunk, azonban már szinte azonnal felmerült, a nyugathoz való felzárkózás elképzelése erősebbnek bizonyult, mint a teljes körű önállóság „kiélvezése".

A magyar jogszabályok körülbelül 75%-a valamilyen uniós jogforráshoz kötődik. Az Európai Unió többfajta és többszintű jogforrásra épül. Az elsődleges jogforrások az alapító szerződéseket, azok módosításait és a csatlakozási szerződéseket jelentik. A másodlagos jogforrások az Unió intézményei által alkotott jogszabályok, az Unió jogi aktusai, melyek a szerződésekben lefektetett alapelveket elősegítő jogi eszközök. A rendelet *(regulation)* általános hatású jogi aktus, amely mindenkire nézve kötelező, és a tagállamoknak nem kell implementálniuk a belső jogba, hanem közvetlenül alkalmazandók. Az irányelv *(directive)* az elérendő célok tekintetében kötelezi a tagállamokat, de a cél megvalósításához szükséges formák, eljárások és eszközök megválasztását a tagállamok döntésére bízza. Az átültetési idő figyelembevételével a tagállamok kötelesek az uniós rendelkezéseket a nemzeti jogba implementálni és nemzeti jogszabályt kibocsátani. A határozat *(decision)* teljes egészében kötelező jogi aktus, azonban csak azok számára, akik címzettként meg vannak jelölve a határozatban. Ezenkívül nem kötelező jogi aktusként találkozhatunk ajánlásokkal *(recommendation)* és véleményekkel *(opinion)* is. Az egyéb jogforrási kategóriába sorolhatók azok a nemzetközi szerződések, amelyeket az Unió mint önálló nemzetközi jogalany köt. Az Európai Bíróság ítélkezési és értelme-

154 Különböző álláspontokat találhatunk arra vonatkozóan, hogy Magyarország az Osztrák–Magyar Monarchián belül szuverénnek számított-e.

155 Balázs Péter: *Magyarország és Európa.* Napvilág Kiadó, Budapest, 2011. 72–100.

zési gyakorlata szintén fontos szerepet tölt be az uniós jogforrások között.[156] Ha tehát abban a hitben élünk, hogy az életünket meghatározó jogszabályok, jogi szabályok a budapesti Országgyűlésben születnek, akkor csalatkoznunk kell, hiszen alig találunk olyan politikát, amelyről nem Brüsszelben döntenek. Ilyen lehet például a nemzeti sajátosságokat magukban hordozó oktatási rendszerek vagy a kulturális intézkedések.

## Az uniós csatlakozás alkotmányjogi kérdései

A jelen tanulmány kereteit túlfeszítené, ha Magyarország európai uniós csatlakozásának minden aspektusát megpróbálnám összefoglalni, ezért a téma szempontjából a legrelevánsabb gondolatokat vázolom fel. Az uniós csatlakozás alkotmányozási kényszert idézett elő, amely egyrészről az Alkotmány szövegének módosítását, másrészről azt a hatást jelenti, hogy az Alkotmány egyes szövegrészeit másképpen kellett értelmezni uniós taggá válásunk után. Az 1989-es magyar Alkotmány uniós csatlakozást előkészítő, 2002. decemberi módosítása a német szuverenitásvédő álláspont jegyeit mutatta fel. A módosított szöveg korlátozta a jogkörök átruházását, és a nemzeti szuverenitás ekkori hangsúlyozása – amihez az ellenzék ragaszkodott – abban nyilvánul meg, hogy a hatásköröket csak a szerződésben foglalt jogok gyakorlásához és a kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékben ruházhatják át. Ez a megszorítás ma is akadályát képezi az uniós jog hatályosulásának Magyarországon.[157]

Az Alkotmány 7. § (1) bekezdése[158] vetette fel azokat a kérdéseket, hogy átruházhatók voltake a jogalkotói hatáskörök és általánosságban maga a szuverenitás. Azáltal, hogy Magyarország az Unió tagjává vált, teljesült a demokratikus legitimáció követelménye, illetve az ügydöntő népszavazás is legitimálta a csatlakozási szerződés aláírását.

A korábbi Alkotmány 2/A. §-ában foglalt csatlakozási klauzula határozta meg Magyarország Európai Unióban való tagállami részvételét és a közösségi jognak a magyar jogforrási hierarchiában elfoglalt szerepét.[159] A 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény

156 Horváth Z.: *Kézikönyv az Európai Unióról,* i. m. 198–213.

157 Halmai G.: *Alkotmányjog – emberi jogok – globalizáció,* i. m. 62.

158 1949. évi XX. törvény 7. § (1) A Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.

159 1949. évi XX. törvény 2/A. §[3] (1) A Magyar Köztársaság az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az Európai Uniót, illetőleg az Európai Közösségeket (a továbbiakban: Európai Unió) alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – egyes, Alkotmányból eredő hatásköreit a többi tagállammal közösen gyakorolhatja; e hatáskörgyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is.

(2) Az (1) bekezdés szerinti nemzetközi szerződés megerősítéséhez és kihirdetéséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

külön fejezetet szentel az Európai Unió kérdéskörének (E. cikk),[160] de a választójog, a népszavazás vagy a köztársasági elnök feladatai kapcsán is rendelkezik az Unióhoz fűződő viszonyról.[161]

A csatlakozás formális feltételeihez tartozott, hogy az országgyűlési képviselők kétharmados többségének kellett egyetértenie az Unióhoz való csatlakozással. Materiális feltételnek tekinthető a hatáskör átruházása, korlátozása, az Alaptörvényben közös hatalomgyakorlásként leírt folyamat, vagyis a szuverenitás részleges vagy teljes átengedése, az önkorlátozás. Ezt nem feltétlenül úgy kell érteni, hogy a hatáskörök, jogosultságok átadása magának a felségjognak az átadásával történt meg, hanem ezáltal nyert legitimációt az, hogy az állam aktívan részt vehessen egy konstituált nemzetközi szervezetben. Az integrációs klauzula lehetővé tette, hogy a tagállam visszavonja kizárólagos joghatósági igényét azért, hogy helyet adhasson egy másik jogrend, illetve egy másik jogrend által alkotott egyedi aktus hatályosulásának. A szuverenitás tehát nem tűnt el vagy nem szűnt meg, hanem háttérbe szorult egy másik jogrend érvényesülése miatt. Ha felmerül a lehetőség az integrációs szervezetből való kilépésre, akkor a szuverenitási jogok újra „feltámadnak", és az állam újra kivételesen tudja gyakorolni azokat. A nemzeti alkotmány, az Alaptörvény teszi lehetővé, hogy az európai jog érvényesüljön. Mind az Alkotmány, mind az Alaptörvény kifejezte, hogy „egyes hatáskörök" gyakorlása engedhető át, tehát nem a szuverenitás egészének átruházását kell alatta érteni.[162]

A 2011-es magyar alkotmányozás és a sarkalatos törvények kérdése élénk szakmai vitát váltott ki az európai uniós alapjogvédelmi rendszer reformja kapcsán. A sajtószabadságot „korlátozó" médiatörvény hatására született meg a „fordított Solange-javaslat", amely az európai médiaszabadság védelmét akarja garantálni a nemzeti bíróságok részéről. Az EUSZ[163] emberijog-védelmi kötelezettsége értelmében bármely uniós polgár fordulhat a tagállami bíróságokhoz, ha úgy érzi, hogy a tagállam egy alap-

160 Magyarország Alaptörvénye E) cikk (1) Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében.

(2) Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja.

(3) Az Európai Unió joga – a (2) bekezdés keretei között – megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt.

(4) A (2) bekezdés szerinti nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

161 Dezső Márta – Vincze Attila: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2012. 53–58.

162 I. m. 63–67.

163 2. cikk Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.

jog lényeges tartalmát sérti. A tagállami bíróságnak pedig kötelessége az uniós polgárnak jogvédelmet biztosítani.[164]

## A magyar bíróságok viszonya a közösségi joghoz

Minden jogrend esetén a bírói gyakorlatban tükröződik leginkább a jogalkotás és jogalkalmazás hatékonysága, így az Európai Unió jogrendjének alkalmazása is nagyban támaszkodik a bírói gyakorlatra. Magyarország esetében a közösségi jog elsőbbségét a rendes bírósági gyakorlat már korán elismerte és elfogadta. A legtöbb esetben megfelelő módon és az uniós jog helyes ismeretében biztosította az uniós jog hatékony érvényesülését.

Természetesen előfordult, hogy az alsóbb fokú bíróságok döntéseit a Legfelsőbb Bíróságnak kellett korrigálnia, például a regisztrációs adók esetében.[165] A tényállás röviden arra irányult, hogy Magyarország az addig ellenőrzött határforgalomhoz kötődő fogyasztási adóját új adónemmel kísérelte meg kiváltani, a regisztrációs adóval, amelyről *A regisztrációs adóról szóló 2003. évi CX. törvény* rendelkezett. A regisztrációs adót számos kritika érte, és az Európai Bíróság 2006. október 5-én a Vám- és Pénzügyőrség ellen indított, közigazgatási határozat felülvizsgálatára irányuló bírósági eljárásban előterjesztett előzetes döntéshozatali eljárás körében a közösségi joggal ellentétesnek minősítette. A 2004. május 1. és 2005. december 31. között kivetett adókülönbözet visszatérítését az Európai Bíróság ítéletére tekintettel a *2006. évi CXXX. törvény a regisztrációs adó részleges visszatérítéséről* rendezte, mely szerint a keletkezett adófizetési kötelezettség teljesítése esetén a vámhatóság a jogosult kérelmére visszatéríti az adó e törvényben meghatározott feltételek szerint megállapított részét.[166] A Legfelsőbb Bíróság az elsőfokú bíróság ítéletét és a keresettel támadott határozatát az elsőfokú határozatra is kiterjedően hatályon kívül helyezte, és az első fokon eljáró közigazgatási szervet új eljárásra kötelezte.[167]

A leírt esetben tehát a Legfelsőbb Bíróság korrigálta az alsóbb fokú bíróság hibás jogértelmezését, de a gyakorlatban az is előfordult, hogy maga a Legfelsőbb Bíróság is hibásan értelmezte az európai uniós jogot. Ilyen például a Legfelsőbb Bíróság EBH 2008. 1831. szám alatt közzétett elvi határozata. Ennek az ügynek a kiindulópontját a

164 Halmai G.: *Alkotmányjog – emberi jogok – globalizáció,* i. m. 63–65.

165 Dezső M. – Vincze A.: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban,* i. m. 207–208.

166 Az ügyben olyan per keletkezett, amelyben egy BMW tulajdonosa az elsőfokú határozat elleni fellebbezésében az általa megfizetett regisztrációs adó kamatokkal növelt összegének visszafizetését és az elsőfokú határozat hatályon kívül helyezését kérte. Indoklása szerint a regisztrációs adó több európai uniós jogelvbe és jogforrásba ütközik, mint az áruk szabad áramlása vagy az EKSZ 12. cikkében is megfogalmazott elvek. A Fővárosi Bíróság mint elsőfokú bíróság ítéletével a felperes keresetét elutasította, azonban a Legfelsőbb Bíróság ennek az ítéletnek nem adott helyet, és az időbeli hatályra hivatkozva kifejtette, hogy mivel az Európai Bíróság ekkor már ítéletet hozott, így annak tartalmát nem lehetett volna figyelmen kívül hagyni azon az alapon, hogy az az ítélet a közigazgatási határozat meghozatalakor még nem született meg.

167 Vincze Attila: *A Legfelsőbb Bíróság ítélete a regisztrációs adóról. Döntés az Európai Bíróságnak a magyar regisztrációs adóval kapcsolatos ítélete folyamatban lévő ügyekben való alkalmazhatóságáról.* Jogesetek Magyarázatai, 1. évf. 2010/1. 51–53.

Gazdasági Versenyhivatal egyik eljárása képezte, melyben a hatóság azt állapította meg, hogy a Sopro Hungária Kereskedelmi és Szolgáltató Kft. a fogyasztók megtévesztésére alkalmas magatartást tanúsított, amikor háromféle vékony ágyazó habarcs csomagolásán, szórólapján, katalógusában és a Construma építőipari szakkiállításon a „Sopro`s No.1", illetőleg a „No.1" jelzést szerepeltette.

A magyar Alkotmánybíróság nem teljesen ellentmondásmentes gyakorlatot alakított ki az uniós jog alkalmazása kapcsán. Megállapítható, hogy mivel az európai jog alkotmányossági vizsgálatára az Alaptörvény E. cikke vonatkozik, és célul tűzi ki vagy kellene kitűznie, hogy az integráció természetéből fakadó sajátosságokat elismerje. Az európai jog a magyar jog része, tehát a belső joghoz tartozik. Fontos kiemelni, hogy az Alkotmánybíróság nem bocsátkozhat az alapszerződések vizsgálatába, mivel az az Európai Bíróság feladata.[168]

## Lesz-e a forintból euró?

*„Magyarországon az uniós csatlakozás után immár több mint egy évvel mind a politikai erők zöme, mind a tájékozottabb közvélemény döntő többsége osztja azt az álláspontot, amely szerint néhány éven belül – de inkább előbb, mint utóbb – be kell vezetnünk a közös pénzt, az eurót. Az Európai Uniónak e belső körében az állampolgárok az integrációt közvetlenül is tapasztalják, a mindennapokban is megélik."* A 2006-ban íródott szavak ma egyszerre okozhatnak derűt és szomorúságot. A 2004-es csatlakozást követően a monetáris integráció megvalósítása kiemelkedő jelentőségű volt, és hazánk a csatlakozási szerződésben vállalta az euró bevezetését. A koppenhágai kritériumok teljesítésével csatlakozó országok megígérték, hogy működőképes piacgazdaságot alakítanak ki, és gazdaságpolitikájukat az uniós célkitűzések elérésének rendelik alá. Az euró bevezetésének előnyeihez tartozott volna az árak átláthatóságának biztosítása, az átváltási költségek és az árfolyam-ingadozások megszűnése, a pénzügyi piacok hatékonyságának növekedése, a csökkenő reálkamatok okozta növekedési többlet, a tranzakciós költségek megszűnéséből adódó nyereség és az élénkülő külkereskedelem okozta többletnövekedés.[169]

2008-ban, amikor az ország pénzügyi stabilitása veszélybe került, olyan elképzelések is születtek, hogy a szabályok megkerülésével vegyék fel Magyarországot az eurózónába, hogy helyzete rendeződjön. A Magyarországhoz hasonló, kis, nyitott, külkereskedelemtől függő ország számára az önálló monetáris politika alakítása nem egyszerű, főleg, ha nagy államadóssággal küzd. Hazánk nem kért felmentést az euró-övezethez való csatlakozás alól, mint a britek, így a közös pénz bevezetése kötelezettség is számunkra. A konvergenciakritériumok közül egyelőre egyet sem tud a magyar gazdaság betartani, hiába volt jelentős deficit-csökkenés az elmúlt időszakban. Pillanatnyilag, amikor az

168 Dezső M. – Vincze A.: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban,* i. m. 233–236.

169 Nagy József: *Magyarország felkészülése a Monetáris Unióhoz való csatlakozásra.* In: *Magyarország a* kibővülő Európai Unióban. Szerk.: Izikné Hedri Gabriella. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2006. 48–59.

euró értéke meghaladja a 300 Ft-ot, nem is találhatunk fogódzót arra vonatkozóan, hogy mikor lesz reális esélye az euró bevezetésének hazánkban. A devizaárfolyam változásából fakadó kockázatok megszüntetése csábítóan hangzik, azonban a görög válság óta még jobban csökkent az eurót támogatók száma. Jacek Rostowski lengyel pénzügyminiszter 2010-ben Brüsszelben a következő kijelentést tette: *„Az euróövezet egy tatarozásra szoruló házhoz hasonlít, jobb csak akkor beköltözni, ha már kész a felújítás.*"[170] Az elmúlt évek gazdasági híreit visszaolvasva szembetűnő, hogy az arra vonatkozó jóslatok, hogy mikor kerül esetleg bevezetésre az euró, folyamatosan távolodik. Míg 2010-ben 2015 volt a cél, 2011-ben már Matolcsy György a 2020-as dátumot jósolta. Találgatások vannak, azonban hivatalos céldátum nincs. A közös pénz bevezetése nemcsak gazdasági és pénzügyi megoldás lenne, hanem a közös európai azonosságtudat következő lépcsőfoka is, illetve az euró használatával az integráció mélyülhetne hazánkban. A gazdaságpolitikának tehát törekednie kell arra, hogy bekerülhessünk az európai árfolyamrendszerbe, és betartsuk a konvergenciakritériumokat.[171]

## Euroszkepticizmus vagy csak beidegződött magyar ellenségesség?

Az EU csatlakozás előtt a magyar állampolgárok egy részének fejében olyan képzet élt, hogy az uniós tagság stabilizálni fogja a demokratikus átalakulást, megszilárdítja a plurális politikai berendezkedést, és beindítja a piacgazdaság motorját. A csatlakozás után azonban ezek a folyamatok nem feltétlenül zajlottak le, sőt egyesek szerint az uniós tagság lett a korrupció táptalaja, felélesztette a szélsőségeket, és befagyasztotta a demokratikus intézmények ellenőrző és korrekciós mechanizmusait.[172] 2006-ra a négy visegrádi országban[173] olyan kilátástalan szituáció alakult ki, hogy a tíz évvel korábbi helyzethez hasonló stabilizációs és megszorító intézkedések váltak szükségessé. Magyarország 2008-ra kormányválságba került, erősödtek a szélsőséges pártok (például a Jobbik), a gazdasági válság hatásai pedig elkezdtek begyűrűzni és végeláthatatlan károkat okozni az Európai Unióban.

Az eurokszkepticizmus angol eredetű fogalom és jelenség, amelynek kialakulásához az az érzet vezetett, hogy az ország idegenkedett a különbözőnek tartott kontinentális Európa integrációs törekvéseitől. Az euroszkepticizmusnak számos formája van az enyhétől a nagyon kritikus és elutasító hozzáállásig. Az euroszkeptikusok számának növekedéséhez az utóbbi időben öngerjesztő folyamatként az is hozzájárult, hogy egyre több diskurzus szólt róla, és több tanulmány született a kérdésről. Az euroszkepticizmus fogalma elsőként az 1980-as évek közepén jelent meg az Oxford English Dictionaryben, amely az euroszkeptikust olyan személyként definiálta, aki nem támogatja az

170 Csabai Károly: *Hazai euróbevezetési kilátások. Forintos emlékeik.* HVG, 2010/21. 78–80.
171 Marján Attila: *Esszék Európáról.* Savaria University Press, Szombathely, 2009. 139–141.
172 Balázs P.: *Magyarország és Európa,* i. m. 222–224.
173 Csehország, Lengyelország, Szlovákia és Magyarország

Európai Unió növekvő integrációját.[174] 1986-ban kezdte el a The Times használni a kifejezést, bár az akkori jelentése főleg a brit közegben volt értelmezhető.[175]

Az euroszkepticizmus hangsúlyozása a magyar publicisztikában és politikai gyakorlatban véleményem szerint nem igazán terjedt el, az EU-ellenesség mégis megfigyelhető mind a Parlamentben, mind a médiában. A következőkben a magyar közvélemény és a politikai pártok hozzáállását fejtem ki az Unióval kapcsolatban. A 2004-es csatlakozást szinte teljes egyetértés övezte a magyar politikai pártok között, a magyar politikai térkép azóta azonban jelentős változásokon ment keresztül. Ezzel párhuzamosan pedig a magyar közhangulatban is negatív eltolódás történt az Unióval kapcsolatosan, amihez mindenekelőtt a magyar gazdaság súlyos nehézségei és a pénzügyi válság járultak hozzá. A politikai pártoknak nagy szerepük van abban, hogy milyen irányban alakítják a közvéleményt, az Unióból való kilépéssel kampányolnak, vagy támogatják az EU akár föderális unióvá válását is.[176] Egy 2012-es PERC (Party EU-attitude Report Card) kutatás alapján a tanulmány készítői emelkedő tízes skálán[177] helyezték el az országgyűlésben részt vevő politikai pártokat aszerint, hogy különféle nyilatkozataik alapján mi a véleményük az Unióról. Az eredmények alapján a FIDESZ EU-pragmatikus, az MSZP puha EU-pragmatikus, a Jobbik kemény EU-szkeptikus, az LMP EU-konstruktív, a Demokratikus Koalíció pedig puha EU-pragmatikus besorolást kapott.[178] A kutatás természetesen nem tartalmazza még a legaktuálisabb 2014-es választási kampány anyagait. A jelenlegi választási időszakra több párt jelent meg (hogy nyernek-e mandátumot, az a jövő zenéje), de véleményem szerint az utóbbi két évben nem változott jelentősen a politikai pártok hozzáállása. A kormánypárt, a FIDESZ-KDNP a rendszerváltást követően nyugati és euroatlanti szimpatizáns volt, az európai egységfolyamatot pozitívan értelmezték. A liberális eszméktől távolodó párt egyre jobban hangsúlyozta a magyar érdekek védelmét, és a párt nem törekedett a tágabb szemléletű európai perspektívák hazai hirdetésére. Az EU-val szembeni erősebb hangnem 2010-ben kezdődött, elég a „nem leszünk gyarmat" szlogen és a Brüsszel elleni „szabadságharc" momentumokra gondolnunk.[179] A Magyar Szocialista Párt a rendszerváltást követően az Unióhoz való csatlakozást elsősorban gazdasági szempontból közelítette meg. A Horn-kormány külpolitikája kimondottan az integrációra fókuszált a szomszédságpolitika és a nemzetpolitika háttérbe szorítása mellett. A legtöbb tekintetben védekezésre berendezkedett pár-

174 Euro-sceptic as a person who is not enthusiastic about increasing the powers of the European Union.

175 Harmsen, Robert – Spiering, Menno: *Introduction: Euroscepticism and the Evolution of European Political Debate.* In: Euroscepticism: Party Politics, National Identity and European Integration. Eds. Robert Hamsen – Menno Spiering. Rodopi, Amsterdam – New York, 2004. 13–17.

176 *Hol áll a PERC-mutató? avagy az EU-destruktívoktól a föderalistákig: a pártok viszonya az Európai Unióhoz*. Magyarországi Európa Társaság, Budapest, 2012. 7–9.

177 1 – EU-destruktív, 2 – EU-fób, 3 – kemény EU-szkeptikus, 4 – puha EU-szkeptikus, 5 – EU-pesszimista, 6 – EU-pragmatikus, 7 – puha EU-pragmatikus, 8 – EU-konstruktív, 9 – EU-optimista, 10 – föderalista

178 *Hol áll a PERC-mutató?* i. m. 145–149.

179 I. m. 27.

tot nem igazán foglalkoztatták az Unió belső viszonyai, az integráció jövője, elsősorban pénzforrásként aposztrofálták az Uniót. A Gyurcsány-kormány kudarcos költségvetési politikája és az uniós jogszabályokkal ellentétes magatartás nem járult hozzá, hogy hitelesítse az EU iránti elkötelezettséget. A belpolitikai összeomlás, a kormányválság és a gazdasági csőd pedig felerősítette az euroszkepticizmust.[180] A Jobbik 2003-as megjelenésekor pártprogramjukban a következőket hirdették: *„Elfogadhatatlan számunkra az uniós tagság, amely nemzeti függetlenségünk végzetes megcsonkításával jár."* Népszavazási kampányukban az uniós csillagok mellett önkényuralmi jelképeket, mint vörös csillag és horogkereszt szerepeltettek. Bírálták a csatlakozásról kiírt népszavazás lebonyolítását, és szerintük az uniós tagsággal megszűnt hazánk sajátos arculata. 2004-ben a Jobbik nem indult az EP választásokon, de 2009-ben a szavazatok 14,77%-át szerezte meg.[181]

Noha a PERC mutatók alapján egyetlen magyar országgyűlési párt sem került a legalacsonyabb, tehát EU-destruktív kategóriába (ennek feltétele, hogy ne legyen EP képviselője a pártnak), találkozhatunk olyan radikális kiadványokkal is, mint Halász József: EU NEM! SEHOGYSEM! című munkája, amely olyan erős kijelentésekre építi fel érvrendszerét, mint *„Amikor az EU lényegét jó néhányan megismerjük, rájöttünk arra, hogy az EU-csatlakozáshoz képest a mohácsi vész vidám »itt a piros, hol a piros«* játék volt." vagy *„az EU egy olyan értékrendet képvisel, amely ellentétes minden természetes emberi és társadalmi kapcsolattal"*.[182] Ez a kiragadott két idézet a kötet legelején szerepel, a szerző majdnem kétszáz oldalon keresztül fejti ki nézeteit az Európai Unió ellen.

## Nemzeti érdek és az Unió

Érdemes végiggondolni, milyen értékeket ad Magyarország az Európai Uniónak, melyek azok az eszmék, amelyekkel mi, magyarok hozzájárulunk az európaiság kialakításához. Központi európai érték a szolidaritás, amely a magyarokban mint az egykori európai peremterületen élő népben nagyon erősen jelen volt. A szolidaritás feltétele, hogy megismerjük egymás helyzetét, és ez járul hozzá az európai összetartozáshoz. Habár 1956-ban ennek nem volt vagy nem lehetett átütő sikere, 1989-ben valóságos erőként mutatkozott meg.[183]

A keleti bővítés során csatlakozó államok vállalták, hogy azonosulnak az Európai Unió eszméivel, értékeivel, és közreműködnek az európai egység megteremtésében. Azonban a bővítés során nemcsak az új tagországok „kaptak" bizonyos értékeket és eszméket, hanem számos attribútumot is „hoztak magukkal". A lengyelek az anakronisztikus történelmi konfliktusaikat, a magyarok mások számára érthetetlen belviszályaikat és irredenta képzelgéseiket, és szinte minden ország a szomszédai lenézését.[184] A további

180 I. m. 64–65.
181 I. m. 93–95.
182 Halász József: *EU NEM! SEHOGYSEM!* Gyepű Kiadó, Budapest, 2005. 4–5.
183 Erdő Péter: *Mit jelent Európa Magyarországnak és Magyarország Európának?* In: Európai Tükör, 15. évf. 2010/11-12. 89–90.
184 Balázs P.: *Magyarország és Európa,* i. m. 221–222.

bővítések szélesítették és színesítették az uniós értékeket. A balkáni országok nemcsak kultúrájukban, hanem mentalitásukkal is különböznek a nyugat-európai polgároktól, nem beszélve arról, ha Törökország EU-taggá válik.

A nemzeti érdek és az uniós szint ellentétére az elmúlt években a 2010-től kormányzó második Orbán-kormány politikájából lehet példákat venni. Az Európai Bizottság 2004 óta tartó túlzottdeficit-eljárást folytatott Magyarországgal szemben, mivel a költségvetési hiány meghaladta a 3%-ot. Brüsszel javaslatokat tett a költségvetési hiány visszaszorítására, azonban az ország nemzetgazdasági miniszterei ennek valamilyen szinten ellenálltak, mivel a kormányfő kiemelt kérése volt, hogy csak „a kormány gazdaság- és társadalompolitikájával összeegyeztethető lépéseket" dolgozzanak ki. Az uniós javaslatokkal szemben, amely leginkább megszorításokat tartalmazott, a magyar gazdaságpolitika az energiaadóból, a tranzakciós illetékből és bankadóból teremtette elő a kiigazításhoz szükséges összeget.[185] 2013 júniusában megszűnt a hazánk elleni túlzottdeficit-eljárás, amely erősítette a gazdasági függetlenséget, és kikerültünk a negyedévi szigorú ellenőrzések alól. A kormány az úgynevezett „unortodox" gazdaságpolitikájában látta a siker titkát. Ha abból a szempontból közelítjük meg a kérdést, hogy mennyire dönthet önállóan egy tagállam például gazdaságpolitikai kérdésekben, akkor megállapítható, hogy Magyarország „dacolt" az uniós utasításokkal, így szuverenitásának bizonyos fokával rendelkezik. A gazdasági lépések rövid távon sikeresnek mondhatók, de a magyar helyzet európai megítélése nem volt minden esetben pozitív, elég például a Tavares-jelentés ügyére gondolni. Rui Tavares, az Európai Parlament portugál, zöldpárti képviselője két évig vizsgálta a magyar jogállami berendezkedést, majd 30 oldalon összefoglalta tapasztalatait, kifogásait és megoldási javaslatait. A jelentés nehezményezte a gyors tempójú alkotmányozást, az egyéni képviselői indítványok nagy számát, a nemzeti konzultációkat, az alkotmánybírósági döntések hatályon kívül helyezését, a médiatörvényt vagy a negyedik alaptörvény-módosítást.[186] A Tavares-jelentés megosztotta a hazai közvéleményt, és sokan az ellenék kezét látták mögötte, akik ebben az esetben is inkább fordítottak hátat Magyarországnak, minthogy kiálljanak a magyar egység mellett. A jelentésnek azonban – hiába fogadta el az Európai Parlament – „nagyobb volt a füstje, mint a lángja", mivel sem a Bizottság, sem a Tanács nem foglalkozott vele érdemben, viszont a negatív hírek mindenképpen sújtották az országot.

Magyarország a rendszerváltás után döntött, mind a politikai elit, mind az állampolgárok az Európai Unió melletti csatlakozásra tették le voksukat. Ezzel Magyarország bekerült egy olyan „közösségbe", amely ha nem minden esetben, de a közös politikák és álláspontok kialakítására törekszik. A hatáskörök egy részét a tagállamok átadták az Uniónak, lemondva ezzel szuverenitásuk bizonyos fokáról. Azonban a globalizáció korában szinte nem is tudunk olyan államot találni, amely szuverenitása teljes

185 Farkas Zoltán: *Kitérő nélkül.* HVG, 2013/20. 8–9.
186 Juhász Gábor: *A magyar kormány és az unió. A nemzetközi helyzet fokozódik.* HVG, 2013/20. 6–9.

egészével bírna, hiszen a nemzetközi rendszereket kölcsönös függések, kereskedelmi megállapodások, nemzetközi szervezetek, védelmi intézmények befolyásolják.

# 4. Befejezés

A dolgozat befejezésében pedig nem maradt más hátra, mint visszaemlékezünk a tanulmány elején, sok oldallal és gondolattal korábban feltett kérdésekre és Jean Bodin szavaira, hogy *„a szuverenitás egy állam állandó és abszolút hatalma."* A tanulmánynak azt a célt tűztem ki, hogy a szuverenitás-fogalmak különböző jelentéseinek, történeti alakulásainak kapcsán megvizsgálom, miképpen változott a jelentése a modern korra, globalizálódott és integrálódott világunkban. Érdemes-e még a szuverenitás szót használnunk, bír-e jelentéssel és relevanciával?

A dolgozat első részében közelebb juthattunk a szuverenitás-fogalom különféle megközelítéseihez, és egyértelművé vált, hogy a fogalom nemhogy nem jelentés nélküli, hanem túlontúl széles jelentési körrel bír, elméletek sokasága próbálja bebizonyítani, hogy mit jelent a szuverén állam, a szervszuverenitás, az abszolút és a relatív szuverenitás vagy akár a szuverenitás utáni világ. A nemzetközi jog és a szuverenitás kapcsán megállapítható, hogy a szuverenitásnak *„az újkor hajnalán együtt ringott bölcsője a modern államéval, a nemzetközi jogéval s az újkor egyéb jellemző társadalmi mozgalmaiéval"*[187] Nem vitatott, hogy a nemzetközi rendszer legfontosabb szereplői a szuverén államok, azonban ezt a rendszert nemcsak a szuverén államok alkotják, hanem a 20. századra egyre jelentősebbé váltak a nemzetközi szervezetek is. A nemzetközi szervezetek átalakították a nemzetállamok kapcsolatait, és sok szempontból kölcsönös függőséget alakítottak ki gazdasági, katonai vagy politikai tekintetben. A globalizáció számos olyan problémát vetett fel, melyet a nemzetállamok önállóan nem tudnak megoldani, mint például a környezetszennyezés vagy a terrorizmus, ezért szükség van egy központi, koordináló szervre, amely a nemzetközi szervezetekben ölthet formát. Azonban ha egy állam részesévé válik egy ilyen nemzetközi szervezetnek, vagy csatlakozik egy egyezményhez, lemond a döntési szabadságának teljes hatalmáról, és annak egy részéről már nem maga, hanem a szervezet fog rendelkezni. A nemzetközi szervezetek speciális formája egyesek szerint az Európai Unió, amely újra felélesztette a szuverenitás körüli vitákat, hiszen a tagállami szint és a központi szint közötti eltérő érdekek azt hangsúlyozzák, hogy a központ mennyire veheti át a döntési jogokat a tagállamoktól. A hatáskörök megosztása még mindig a tagállamok javára dönti el ezt a kérdést, és a jelen pillanatban nem úgy tűnik, hogy a politikát formáló elit a föderáció elérésére törekedne, de a monetáris unió következő lépcsőfoka és a válságból kivezető talán egyetlen sikeres út a politikai unió lenne. A dolgozat utolsó részében pedig Magyarország kérdését próbáltam körüljárni, leginkább az Európai Unióhoz való csatlakozás kapcsán, hiszen a rendszerváltozás után a politika szerves részét képezi ez a kérdés.

Jean Bodin definíciója tehát véleményem szerint alkalmazható a mai helyzetben is, csupán az állam szó helyére más intézmények, képződmények is behelyettesíthetők. Az abszolút hatalmat illetően pedig a szuverenitásnak létezik az eszmei tartalma, amely azt

187 Szabó J.: *A szuverénitás,* i. m. 3.

jelentené, hogy a szuverén abszolút hatalommal bír. Az abszolút hatalom ma kevésbé vagy talán egyáltalán nem található meg, a fogalom használata mégis szükséges és értelmezhető, ha le akarjuk írni, hogy milyen az ideális állapot.

Ha le szeretném vonni a tanulmány mérlegét és megfogalmazni az elért kutatási célokat, arra a következtetésre kell jutnom, hogy a szuverenitás „rejtélyét" nem sikerült megfejtenem. Azonban nincs ok az elkeseredésre, hiszen attól még, hogy a szuverenitás-probléma megoldatlan maradt, egyértelműen nem hasztalan a vele való foglalkozás. A szuverenitás nemcsak ahhoz nélkülözhetetlen, hogy megértsük a jogi–politikai–filozófiai gondolkodás gyökereit, de ha a mai modern kori társadalmi–államtani kihívásokat akarjuk elemezni vagy megoldani, a szuverenitás akkor is lényeges és megkerülhetetlen alapkőnek számít.

# Irodalomjegyzék

## Könyv, könyvrészlet, monográfia:

Ágh Attila: *Magyarország az Európai Unióban. Az aktív Európa-politika kezdetei*. Századvég Kiadó, Budapest, 2006.

Államelmélet. A mérsékelt állam eszméje és elemei I. Elmélettörténet. Szerk. Bódig Mátyás – Győrfi Tamás. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2002.

Andor László: *A globalizáció és a kelet-közép-európai átalakulás.* In: Globalizáció: átalakulás, vállalkozási környezet. Szerk. Csáki György. Budapest, Általános Vállalkozási Főiskola, 2000.

Arató Krisztina – Koller Boglárka: *Európa utazása, Integrációtörténet.* Gondolat Kiadó, Budapest, 2009.

Balázs Péter: *Magyarország és Európa.* Napvilág Kiadó, Budapest, 2011.

Blanke, Hermann-Joseph: *A Maastrichti Uniós Szerződés.* In: Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből. Szerk. Takács Péter. Szent István Társulat, Budapest, 2003.

Bodin, Jean: *Az államról*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1987.

Brugger, Walter*: Filozófiai Lexikon*. Szent István Társulat, Budapest, 2005.

Bruhács János: *Nemzetközi Jog I.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2011.

Bruhács János: *Nemzetközi Jog II.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2011.

Constant, Benjamin: *A régiek és a modernek szabadsága*. Budapest, Atlantisz Kiadó, 1997.

Cs. Kiss Lajos: *Carl Schmitt jelentősége.* In: Carl Schmitt jogtudománya. Szerk. Cs. Kiss Lajos. Gondolat Kiadó, Budapest, 2004.

Dezső Márta – Vincze Attila: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2012.

Doehring, Karl: Állam és alkotmány az egységesülő Európában. In: Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből. Szerk. Takács Péter. Szent István Társulat, Budapest, 2003.

Egedy Gergely: *Bevezetés a nemzetközi kapcsolatok elméletébe*. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2007.

*Európai közjog és politika.* Szerk. Kende Tamás – Szűcs Tamás – Jeney Petra. CompLex Kiadó, Budapest, 2007.

Fekete Gyula: *Történelmi skrizoféniáink.* In: Milyen a magyar? Szerk. Halász György. Magyar Világ, Budapest, 1989.

Földiák András: *A kultúra kis krónikája*. MMI – Mikszáth Kiadó, Horpács, 1994.

Gellner, Ernest: *A nemzetek és a nacionalizmus*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2009.

Gereben Ferenc: Identitás*, kultúra, kisebbség: felmérés a közép-európai magyar népesség körében.* Osiris Kiadó, Budapest, 1999.

Gordos Árpád – Ódor Bálint: *Az Európai Alkotmányos Szerződés születése*. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2004. 11–13.

Halász József: *EU NEM! SEHOGYSEM!* Gyepű Kiadó, Budapest, 2005.

Hall, Stuart: *A kulturális identitásról.* In: Multikularizmus. Szerk. Feischmidt Margit. Osiris Kiadó, Budapest, 1997.

Halmai Gábor: *Alkotmányjog – emberi jogok – globalizáció*. L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2013.

Harmsen, Robert – Spiering, Menno: *Introduction: Euroscepticism and the Evolution of European Political Debate.* In: Euroscepticism: Party Politics, National Identity and European Integration. Eds. Robert Hamsen – Menno Spiering. Rodopi, Amsterdam – New York, 2004.

Herzog, Roman: Államkapcsolatok. In: Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből. Szerk. Takács Péter. Szent István Társulat, Budapest, 2003.

*Hol áll a PERC-mutató? avagy az EU-destruktívoktól a föderalistákig: a pártok viszonya az Európai Unióhoz.* Magyarországi Európa Társaság, Budapest, 2012.

Horváth Barna: *Angol jogelmélet*. Pallas Stúdió – Attraktor Kft., Budapest, 2001.

Horváth Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2011.

Jakab András – Rigó Anett: *Függetlenség, főhatalom, állam. A szuverenitás elméletei.* In: Államelmélet I. Szent István Társulat, Budapest, 2009.

Kelsen, Hans: *A szuverenitás fogalmának változása.* In: Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből. Szerk. Takács Péter. Szent István Társulat, Budapest, 2003.

Kondorosi Ferenc: *A világ végveszélyben? A nemzetközi jog új kérdései*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008.

MacCormick, Neil: *A Maastricht-ítélet: Szuverenitás – Ma.* In: Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből. Szerk. Takács Péter. Szent István Társulat, Budapest, 2003.

MacCormick, Neil: *Sovereignty and after.* In: Sovereignty in Fragments: The Past, Present and Future of a Contested Concept. Eds. Hent Kalmo – Quentin Skinner. Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

Marján Attila: *Esszék Európáról*. Savaria University Press, Szombathely, 2009.

Marján Attila: *Európai gazdasági és politikai föderalizmus*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2013.

Nagy József: *Magyarország felkészülése a Monetáris Unióhoz való csatlakozásra.* In: Magyarország a kibővülő Európai Unióban. Szerk. Izikné Hedri Gabriella. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2006.

Navracsics Tibor: *A nemzeti szuverenitás és az európai integráció kapcsolatáról.* In: „Jöjj el szabadság!" Bihari Mihály egyetemi tanár 60. születésnapjára készült ünneplő kötet. Szerk. Szabó Máté. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2003.

*Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Szerk. Trócsányi László – Badó Attila. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest, 2005.

Pataki Ferenc: *Az én és a társadalmi azonosságtudat*. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1982.

Shaw, Malcolm N.: *Nemzetközi jog*. CompLEX Kiadó, Budapest, 2008.

Smith, Anthony D.: *National Identity*. University of Nevada Press, Reno, Las Vegas, 2005.

Szabó József: *A szuverénitás.* Magyar Királyi Ferenc József Tudományegyetem, Jog- és Államtudományi Intézet, Szeged, 1936.

Szilágyi Péter: *Előszó.* In: Georg Jellinek: Általános Államtan. ELTE ÁJK TEMPUS „Összehasonlító Jogi Kultúrák" projektumának kiadványai, Budapest, 1994.
Takács Péter: Államelmélet. Fejezetek és előadások az állam általános elmélete köréből. Szent István Társulat, Budapest, 2012.
Takács Péter: Államtan. Az állam általános sajátosságai. Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest, 2011.
Takács Péter: *John Austin és a klasszikus analitikus iskola jogelmélete*. Bibliotheca Iuridica, Budapest, 2010.
Visegrády Antal – Csizmadia Tamás: *Politikai teológia.* In: Carl Schmitt jogtudománya. Szerk. Cs. Kiss Lajos. Gondolat Kiadó, Budapest, 2004.
Waters, Malcolm: *Globalisation*. Routledge/Taylor & Francis, London – New York, 2001.

## 4.1. Folyóiratban megjelent tanulmány, cikk:

Bayer József: *A szuverenitás politikaelmélete.* Magyar Tudomány, 174. évf. 2013/4.
Csabai Károly: *Hazai euróbevezetési kilátások. Forintos emlékeik.* HVG, 2010/21.
Dunne, Denise – Tonra, Ben: *A European Cultural Identity – Myth, Reality or Aspiration?* Institute of European Affairs, 1997.
Forrás: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1739565
Erdő Péter: *Mit jelent Európa Magyarországnak és Magyarország Európának?* Európai Tükör, 15. évf. 2010/11-12.
Farkas Zoltán: *Kitérő nélkül.* HVG, 2013/20.
Hunyady György: *A személyes szuverenitás és kiszolgáltatottság élménye.* Magyar Tudomány, 174. évf. 2013/4.
Juhász Gábor: *A magyar kormány és az unió. A nemzetközi helyzet fokozódik.* HVG, 2013/20.
Körösényi András: *Demokráciadeficit, föderalizmus, szuverenitás.* Politikatudományi Szemle, 13. évf. 2004/3. 149.
Krasner, Stephen D.: *Sharing sovereignty. New Institutions for Collapsed and Failed States.* International Security, Vol. 29, No. 2 (Fall 2004)
MacCormick, Neil: *A szuverenitásról és a posztszuverenitásról.* Fundamentum, 7. évf. 2003/2.
Mohi Csaba: *Magyarország útja a teljes jogú EU tagságig.* Gazdaság és Jog, 20. évf. 2.
Nagy Gábor: *Felfordulás az euróövezetben. A holnap markában.* HVG, 2010/47.
Szilágyi Péter: *Szuverenitás, globalizáció, európaizálódás. Jog – Állam – Politika*, 1. évf. 2009/1.
Vida László: *Euró – Vészforgatókönyvek. Bomlásveszély.* HVG, 2010/34.
Vincze Attila: *A Legfelsőbb Bíróság ítélete a regisztrációs adóról. Döntés az Európai Bíróságnak a magyar regisztrációs adóval kapcsolatos ítélete folyamatban lévő ügyekben való alkalmazhatóságáról.* Jogesetek Magyarázatai, 1. évf. 2010/1.
Konferencián elhangzott előadás:

Blutman László: Milyen feltételekkel beszélhetünk értelmesen a szuverenitásról? Egy metaelmélet kiindulópontjai. Blutman László az MTA TK Jogtudományi Intézete és a K108790 számú OTKA-projekt Államtudományi Kutatócsoportja által szervezett. „Az állam szuverenitása: eszmény és/vagy valóság" című tudományos konferenciára 2014. március 21-én tartott előadása alapján.

Ludassy Mária Az MTA TK Jogtudományi Intézete és a K108790 számú OTKA-projekt Államtudományi Kutatócsoportja által szervezett. „Az állam szuverenitása: eszmény és/vagy valóság" című tudományos konferenciára 2014. március 21-én tartott plenáris előadása alapján.

## 4.2. Internetes forrás:

Bix, Brian: *John Austin. Stanford Encyclopedia of Philosophy.*
http://plato.stanford.edu/entries/austin-john/ (letöltés ideje: 2014. 02. 24.)
Olson, Eric T.: *Personal Identity. Stanford Encyclopedia of Philosophy.*
http://plato.stanford.edu/entries/identity-personal/ (letöltés ideje: 2013. 03. 25.)
http://plato.stanford.edu/entries/identity-personal/ (letöltés ideje: 2013. 03. 25.)
Philpott, Dan: *Sovereignty. Stanford Encyclopedia of Philosophy.*
http://plato.stanford.edu/entries/sovereignty/ (letöltés ideje: 2014. 02. 25.)
http://ec.europa.eu/magyarorszag/background/hungary_in_eu/index_hu.htm
(letöltés ideje: 2014. 03. 14.)
http://eu.kormany.hu/a-magyar-eu-tagsag-tortenete (letöltés ideje: 2014. 03. 14.)
http://tarstudszotar.adatbank.transindex.ro/?szo=27 (letöltés ideje: 2014. 03. 25.)

Barta Erik

# A ZRÍNYI MIKLÓS LAKTANYA ÉS EGYETEMI CAMPUS MINDENNAPJAIBAN KELETKEZETT VESZÉLYES HULLADÉKOK

Környezetvédelem, környezettudatosság

Mentor:
Földi László

# Bevezetés

Kutatási területem kiválasztásának egyik fő oka az volt, hogy nagyon szorosan kapcsolódik tanulmányaimhoz, hiszen had- és biztonságtechnikai mérnöki szakos vegyivédelmi szakos tisztjelöltként több tantárgy tanulása során is foglalkoztunk ezzel a témakörrel. A katonai foglalkozások keretében is kiemelt szerepet kapott környezetünk óvása, így némi rálátást kaptunk erre a területre. Nemcsak azért választottam ezt a témát, mert közel áll érdeklődési körömhöz, hanem mert későbbi katonatiszti munkám során és jövőbeni felsőbb szintű tanulmányaim során szeretném alkalmazni a kutatásom során megszerzett ismereteket.

A modern világ gyors fejlődésének velejárója, hogy egyre több hulladék keletkezik, és megjelentek az egyre nagyobb problémát okozó veszélyes hulladékok, melyeknek károsító hatásuk van a természetre és az egészségre. Másrészt azért is szükségességét éreztem, hogy foglalkozzak a témával és elmélyítsem ismereteimet, mert úgy gondolom, minimálisan talán ezzel is óvom környezetünket és egészségünket. Kutatásom eredményeképpen szeretném bemutatni a hulladék kezelésének folyamatát, és egy olyan megvalósítható korszerűsítési terv kidolgozását tűztem ki célul, ami nemcsak szükséges, de bele is fér az Egyetem fejlesztéseinek keretébe, teljes mértékben megfelel a legfrissebb kormányrendeleteknek, és magában foglalja környezetünk védelmét és közösségünk környezettudatosabbá tételét.

A fent említett célomhoz a tanulmányom elején a szükséges általános jogszabályi hátteret vizsgálom, és kiemelném azokat a fő lényegi pontokat, melyeket az Egyetemen keletkezett hulladék kezeléséhez szükségesnek ítélek. Ehhez a kérdéskörhöz tanulmányoztam a veszélyes hulladék kezelési rendszer lépéseit, melyek a következők: a hulladék gyűjtése és előírásnak megfelelő szelekciója, tárolása a biztonsági rendszabályoknak megfelelően, annak szállítása, dokumentációja, ellenőrzése. A továbbiakban elemzem és bemutatom a speciális katonai szabályzókat, itt is külön kiemelve az általános érvényű, Honvédségre vonatkozókat és az Egyetem szabályzóit.

Munkám kidolgozásához és eredményességéhez fontosnak tartottam, hogy globálisan megismerhessem a különböző hulladékkezelési folyamatokat. Ezért is szerepelt terveim között egy hulladékgazdálkodási cég felkeresése, melynek megismerésével és az ott szerzett tapasztalatokból olyan komplex rálátást szerzek, amivel az előkészítési és kezelési folyamatok hatékonyabbá tételét segítem. Ehhez nyújtott segítséget a Loacker Hulladékhasznosító Kft. környezetmérnöke, Dely Balázs, aki bemutatta nekem cégük működését, és hasznos tanácsokkal látott el.

Munkám során az alábbi kérdések járultak hozzá az eredményességemhez:

- Milyen veszélyes hulladékok keletkeztek az elmúlt évek során az Egyetem területén? Milyen körülmények lettek kiépítve ezeknek a tárolására?
- A Ludovika Zászlóalj és az Egyetem szervezete egymás mellett működik a Laktanya területén, szoros együttműködésben. A hulladékkezelés kérdésében milyen

lépéseket tettek együttesen, és hogyan lehetne még jobban összehangolni munkájukat?

- Az általam meglátogatott hulladékgazdálkodási cég sok évtizedes tapasztalataiból és javaslataiból milyen fejlesztéseket lenne szükséges végrehajtani, milyen megoldásokat lehetne kivitelezni a Laktanya területén?
- Milyen lehetőségek vannak nem várt esemény kezelésére? Milyen balesetek történhetnek (a tárolt veszélyes hulladékok függvényében)?
- A hulladékkezelő cég látogatása és működésének megismerése után milyen hulladékkezelési folyamatokat lehetne átvezetni a Laktanya keretein belülre?
- Mi az Európai Unió koncepciója a hulladékkezelés tekintetében?

# 1. A környezetvédelemre és a hulladék kezelésre vonatkozó szabályok

## 1.1. Általános jogszabályi háttér

Mint bevezetőmben is utaltam rá, tanulmányom csak egy bizonyos részt emel ki a környezetvédelmi és környezetbiztonsági elvekből, eljárásokból és szabályokból. Elsőként Magyarország Alaptörvényéből idézem az ide vonatkozó előírásokat.

„XXI. cikk

(1) Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.

(2) Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.

(3) Elhelyezés céljából tilos Magyarország területére szennyező hulladékot behozni."[1]

Láthatjuk, hogy az Alaptörvény is külön pontban határoz a veszélyes hulladékokról, tiltja a külföldről származó hulladékok lerakását, ezzel megakadályozva azt, hogy hulladéklerakó telepeket hozzanak létre.

A következő szinten a Hulladékgazdálkodási törvényt kellene megvizsgálnunk, de jelenleg ez hatályon kívüli, viszont ennek a törvénynek a hatálya határozza meg a veszélyes hulladékok kezelésével kapcsolatos jogok alapkövének tekinthető 98/2001. (VI. 15.) Kormányrendeletet, amely kifejti a szükséges fogalmakat, és részletezi az eljárásokat. E rendelet hatálya minden ezzel kapcsolatos tevékenységre, illetve ebben a körben tevékenykedő személyre és szervezetre kiterjed.

A rendelet, illetve tanulmányom könnyebb megértéséhez a mellékletben megtalálhatók a szükséges magyarázó fogalmak – hulladékkezelési technológia, elérhető legjobb technika, a különböző típusú gyűjtőhelyek –, melyek a könnyebb érthetőséget segítik elő. (I. számú melléklet)

Elsőként tekintsük át a veszélyes hulladékok besorolásának rendjét. A szabályok betartásának érdekében létrehozták a Hulladékminősítő Bizottságot, melynek tagjai „olyan független szakértők, akiknek sem termelő, sem hulladékkezelő szervezetnél nincs érdekeltségük, és hulladékgazdálkodási részterületen környezetvédelmi szakértői jogosultsággal rendelkeznek".[2] A Bizottság feladatait, munkáját a későbbiekben foglalom össze. A hulladékok minősítésére két lehetőség van, de mindaddig, amíg nem tisztázott a hulladék hovatartozása, e „…határozat jogerőre emelkedéséig a hulladékot

1 Magyarország Alaptörvénye
Forrás: http://www.kormany.hu/download/0/d9/30000/Alapt%C3%B6rv%C3%A9ny.pdf
Letöltve: 2013. 12. 17.

2 98/2001. (VI. 15.) Korm.rendelet a veszélyes hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről
Forrás: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=57456.229636
Letöltve: 2013. 12. 10.

veszélyes hulladéknak kell tekinteni."[3] Az egyik lehetőség, hogy a hulladék termelője állapítja meg a hulladék besorolását, a másik esetben – ha nem tudja megállapítani – a birtokos segítséget tud kérni a Környezet- és Természetvédelmi Főfelügyelőségtől. A minősítést egy akkreditált laboratórium végzi, mely hiteles minősítéssel tudja alátámasztani az anyag hovatartozását.

A veszélyes hulladék kezelésének szabályait négy fő pont határozza meg:

**„5. §** (1) Minden tevékenységet, amelynek végzése során veszélyes hulladék keletkezik, úgy kell megtervezni és végezni, hogy a veszélyes hulladék

a) mennyisége, illetve veszélyessége a lehető legkisebb legyen,
b) hasznosítását minél nagyobb mértékben segítse elő,
c) keletkezésének, kezelésének ellenőrzése és mennyiségének meghatározása biztosítva legyen,
d) kezelése a munka-egészségügyi és munkabiztonsági szabályok maradéktalan betartásával történjen."[4]

Ezen pontok betartásával kell végezniük munkájukat a veszélyes hulladékkal dolgozó személyeknek. Ezenkívül a feladataikat úgy kell végezniük, hogy azzal semmiképp ne károsítsák a környezetet, majd munkájuk befejezésével a szabályzatnak megfelelően, biztonságosan tárolják az anyagokat, és fontos, hogy mindig a leghatékonyabb megoldást válasszák alapul.

A veszélyes hulladékkal tevékenykedő személy kötelezettségei (ezek alól a háztartások kivételek):

- anyagmérleg készítése,
- üzemnapló vezetése,
- nyilvántartás és adatszolgáltatás.

Az ezekkel kapcsolatos feladatokat az általános hulladékgazdálkodási tervben kell összefoglalni.

### 1.1.1. A veszélyes hulladékok tárolása

A telephelyen a termelő köteles kialakítani egy gyűjtőhelyet, amelyben a veszélyes hulladék legfeljebb 1 évig lehet, olyan üzemi gyűjtőhelyen, amely kizárja a környezetszennyezés kockázatát. 1 év után az összegyűjtött hulladékot csak olyan kezelőnek lehet átadni, „aki az adott veszélyes hulladék kezelésére jogosult".[5]

3,4 98/2001. (VI. 15.) Korm.rendelet a veszélyes hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről
Forrás: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=57456.229636
Letöltve: 2013. 12. 10.

5 98/2001. (VI. 15.) Korm.rendelet a veszélyes hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről
Forrás: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=57456.229636
Letöltve: 2013. 12. 10.

Van lehetőség a kis mennyiségű, különböző típusú hulladékok elszállítására is: ha nem haladja meg a 2000 kg-ot, akkor a begyűjtő járattal elszállítható. Ez esetben „A begyűjtő felelőssége az átvett veszélyes hulladékok birtokosaként a kezelőnek történő átadásáig tart. A begyűjtő járattal szállított, a szerződésben foglaltaknak megfelelő veszélyes hulladékot a kezelőnek minden esetben át kell vennie."[6] A hulladékot csakis az adott hulladék típusának megfelelő jogosultsággal rendelkező kezelő veheti át.

A tárolás pontos körülményeit, feltételeit a rendelet 3. számú melléklete fejti ki, mely szerint minden gyűjtőhelyen alkalmazni kell a szabályzatot. Minden hulladékot olyan gyűjtőedényben kell tárolni, ami ellenáll a hulladék kémiai hatásainak. A hulladékok tárolására a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség adhat engedélyt, ezért a gyűjtőhely működési szabályzatát el kell küldeni, hogy ezt elfogadtassák.

A szabályzat alapján a következő szempontok szerint kell megvizsgálnom az Egyetem veszélyes hulladék tárolásának rendszerét:

- az odavezető út és a tárolás helyszíne megfelelő burkolattal van-e ellátva, amely szükség esetén mentesíthető-e („A veszélyes hulladékok gyűjtésénél és tárolásánál alkalmazandó műszaki védelem szerkezeti elemei" című rész pontosan meghatározza ennek feltételeit);
- a gyűjtőhely fizikai védelmének kialakítása;
- a gyűjtőedényzet az anyag biztonságos tárolásának megfelelően van-e kiválasztva;
- a szakhatóság által meghatározott módon és mennyiségben vannak-e tárolva az anyagok;
- baleset, üzemzavar, szivárgás estére elhárítási terv szükséges, ennek meglétének és tartalmának vizsgálata;[7]

A tároló telepekre vonatkozó jogszabályokat is a fentebb említett rendelet 3. számú melléklete tartalmazza, melyek nem sokban térnek el a gyűjtőhelyekétől. Ezeken a telepeken 3 évig lehet tárolni a hulladékot, és ezután itt tervezik meg újrahasznosításukat vagy ártalmatlanításukat. Ebben az esetben már nem elég csak fizikai védelmet kialakítani, szükséges a megfelelő biztonsági képesítéssel rendelkező személyek alkalmazása, hogy megvédjük az illetéktelen behatolástól az adott objektumot. Hozzá kell tennem, hogy az Egyetem területén ilyen tároló nincs kialakítva.

6 98/2001. (VI. 15.) Korm.rendelet a veszélyes hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről
Forrás: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=57456.229636
Letöltve: 2013. 12. 10.

7 98/2001. (VI. 15.) Korm.rendelet a veszélyes hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről
Forrás: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=57456.229636
Letöltve: 2013. 12. 10.

### 1.1.2. A szállítás

Ez a hulladékkezelési rendszer következő folyamata, melynek szintén számos szabálya van. Ebben az esetben is a legfőbb, hogy ügyelni kell a biztonságra, hogy az anyag ne kerüljön a környezetbe, és ne szennyezze azt. Amennyiben ilyen történik, jelenteni kell az illetékes hatóságnak, de a szennyezés okozója köteles végrehajtani a szennyezett terület mentesítését. A veszélyes anyag szállítására külön szabályzók is vonatkoznak (például KRESZ), amely meghatározza a szállító személy tevékenységét a szállítás alatt. A szállító csak az átvétel után felelős a szállítmányért, a termelő viszont köteles a szállításhoz szükséges minden feltételt előkészíteni. A dokumentáció itt is nélkülözhetetlen, a szállításhoz két kísérőjegy szükséges. Az „SZ" kísérőjegyet a veszélyes hulladék termelője tölti ki, a „K" kísérőjegyet pedig a begyűjtők, minden begyűjtés alkalmával. A kísérőjegyeken a következő adatokat kell kitölteni: a termelő és telephelye, a kezelő és telephelye, valamint a szállító neve, KÜJ száma,[I] azonosító jele, címe. Ezeken kívül a hulladékra vonatkozólag meg kell adni a hulladék azonosító számát az EWC[II] kódtáblázat alapján, a hulladék megnevezését, összetételét, majd a szállításra és átvételre vonatkozó adatokat. Az „SZ" kísérőjegyet 4, a „K" kísérőjegyet 2 példányban kell kinyomtatni, ezeket a mellékletek is tartalmazzák. (II. számú melléklet)

### 1.1.3. Újrahasznosítás

Az újrahasznosítás az egyik legfontosabb folyamat, mert ezzel igazán védhetjük Földünk környezetét és egészségünket. Ezáltal a hulladékká vált anyagból újra nyersanyagot vagy terméket készítünk, hogy ezzel is csökkentsük a természetes anyagok kitermelését, felhasználását.

A törvény értelmében: „18. § (1) A veszélyes hulladék hasznosítása olyan kezelési tevékenység, melynek révén a kezelésnek alávetett veszélyes hulladékot alapanyaggá, illetve alapanyagból előállított termékkel egyenértékű termékké alakítják át. Hasznosításnak minősül a veszélyes hulladék környezetvédelmi szempontból biztonságosan végzett égetése során keletkezett hő felhasználása is."[8]

Fontos, hogy mindig elsőbb rendű legyen a hulladék felhasználás az energetikai felhasználással szemben, de minden esetben csakis a levegőtisztaság-védelmi szabályokat betartva lehet alkalmazni. Ezért is hasznosítási engedély szükséges hozzá, melynek feltétele, hogy az újonnan keletkezett és megmaradó hulladék kezelése, illetve ezek mennyisége nem haladhatja meg az újrahasznosított termék mennyiségét. Továbbá szükséges a hasznosítási technológia összehasonlítása a veszélyes hulladékok összetételével.

I KÜJ: Környezetvédelmi Ügyfél Jel

II EWC: (European Waste Catalogue) Európai Hulladék Katalógus

8 98/2001. (VI. 15.) Korm.rendelet a veszélyes hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről
Forrás: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=57456.229636
Letöltve: 2013. 12. 10.

A külföldről való hulladék behozatalt a törvény nem támogatja, annak veszélyessége miatt, ezért komoly feltételekhez köti. Pedig környezetünk érdekeit globálisan kellene figyelembe venni.

A hulladékot akkor szükséges ártalmatlanítani, ha már nem tudjuk tovább újrahasznosítani,. Ennek két lehetősége van: az egyik a „veszélyes hulladék lerakó telepen végzett végleges lerakás”,[9] a másik a kémiai úton történő eljárásokkal (égetés, fizikai-kémiai eljárások, biológiai eljárások) történő ártalmatlanítás.

## 1.2. Egyéb környezetvédelmi jogszabályok

Az 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól meghatározza az állami és önkormányzati feladatrendszer környezeti összetevőinek védelmét, a környezetvédelmi igazgatási, gazdasági rendszer architektúráját, a társadalom felelősségét környezetünk védelmében. A törvény jogalapot ad a Kormány és a környezetvédelmi igazgatásban résztvevők számára a szabályok megalkotására.

Az 1/2002. (I. 11.) Korm.rendeletet a veszélyes áruk közúti szállításának ellenőrzésére vonatkozó egységes eljárásról azért tartottam fontosnak, mert a szállítás ellenőrzésére vonatkozik.

Az 1/2002. (I. 11.) EüM rendelet az egészségügyi intézményekben keletkező hulladék kezeléséről meghatározza a hatálya alá eső egészségügyi szolgáltatást nyújtó intézményekben tárolt hulladékok körét, azok kezelésére, gyűjtésére, nyilvántartására vonatkozó szabályokat, előírja a hulladékgazdálkodásért felelős személy feladatait, valamint szabályozza a hulladékkezelési utasítás kiadásának formáját. A hulladékok kezelésének folyamata az előírt szabályok keretei között valósul meg, majd – szerződéses keretek között – külső szolgáltatónak kerül átadásra.

A 24/1997. (XI. 6.) HM rendelet a Magyar Honvédség környezetvédelmi megbízottainak alkalmazási és képesítési feltételeiről határozza meg a környezetvédelmi feladatokkal megbízott tiszti beosztás ellátásához szükséges szabályokat.

## 1.3. Katonai szabályzók

A katonai szabályzók közül elsőként a Magyar Honvédség Szolgálati Szabályzatát vizsgálom, amely a 153.1 pontjától a 157. pontjáig részletezi a környezetvédelmi előírásokat, és útmutatást ad a katona számára a környezetvédelmi tevékenységekre vonatkozóan, hogy bizonyos esetekben hogyan járjon el, valamint hangsúlyozza a környezetvédelem fontosságát. A Honvédség számára is fontos, hogy képviselje a környezet védelmét,

9 98/2001. (VI. 15.) Korm.rendelet a veszélyes hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről
Forrás: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=57456.229636
Letöltve: 2013. 12. 10.

ezért ezt egyben minden katona kötelességének is tartják. A feladatokat, kiképzéseket és a technikák működtetését úgy kell megtervezni és irányítani, hogy azzal minimálisan károsítsák a környezetet. Ez vonatkozik a védelmi feladatokra is. Ezeknek a betartatása és ismertetése az állománnyal, illetve oktatása a laktanyaparancsnok feladatkörébe tartozik. Fontos, hogy a szervezetnél minden feltételt biztosítsanak egy esetleges katasztrófa elkerüléséhez, ezenkívül megfelelően dokumentálják a keletkezett hulladékot. A gyakorlatok alatt mindenki figyeljen a környezetre, és a helyszínt is úgy kell megválasztani, hogy ne lehessen kárt okozni a természetben, majd a gyakorlat befejeztével se maradjon semmilyen jellegű hulladék. Ha veszélyes hulladék kerül a természetbe, akkor kötelesek ártalmatlanítani azt. A katonai szervezet ellenőrzése a következő szabály alapján történik: „157. A katonai szervezeteknél a környezetvédelem szervezettségét, gyakorlati végrehajtását évente két alkalommal, márciusban és októberben kell ellenőrizni és értékelni. A környezetvédelem katonai szervezet által történő fő ellenőrzését minden év októberében kell teljes terjedelemben végrehajtani. Az ellenőrzésről jegyzőkönyvet kell készíteni, amelynek egy példányát a feltárt hiányosságok felszámolására tett intézkedések tervével együtt a szolgálati elöljáró részére meg kell küldeni."[10]

## 1.4. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem belső szabályzói

A 2012. évi CLXXXV. törvény értelmező rendelkezése szerint: „*ingatlanhasználó:* az ingatlan birtokosa, tulajdonosa, vagyonkezelője, valamint a társasház és a lakásszövetkezet, aki (amely) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást e törvény szerinti szerződéses jogviszony keretében kötelező jelleggel igénybe veszi és akinek (amelynek) a közszolgáltató rendszeres időközönként rendelkezésére áll." Ezért először is utána jártam, hogy a törvény értelmében ki a pontos felelős, és kinek a környezetvédelmi szabályzatát kell alapul venni az objektum területén. Megvizsgáltam a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Alapító Okiratát, amelyből kiderül, hogy az objektum területe a Magyar Állam vagyonát képzi, de az Egyetem használatára van bocsátva együttműködési megállapodás keretében.

Az Egyetem környezetvédelmének alapköve egy belső szabályzat, a Környezet- és Természetvédelmi Szabályzat, amely az állomány minden tagjára vonatkozik. A Szabályzat szerint a következő tevékenységekből fakadnak hulladékok:

- irodai tevékenységek (tonerek, patronok, papírok használata);
- nyomdai tevékenységekhez felhasznált anyagok használata;
- betegellátás, fogászati ellátás (egészségügyi veszélyes hulladékok);

10 Magyar Honvédség Szolgálati Szabályzata Ált./23
A Magyar Honvédség Kiadványa 2007.
Forrás: http://www.hadkiegeszites.hu/pub/docs/szabalyozok/szolgalati.pdf
Letöltve:2013. 12. 10.

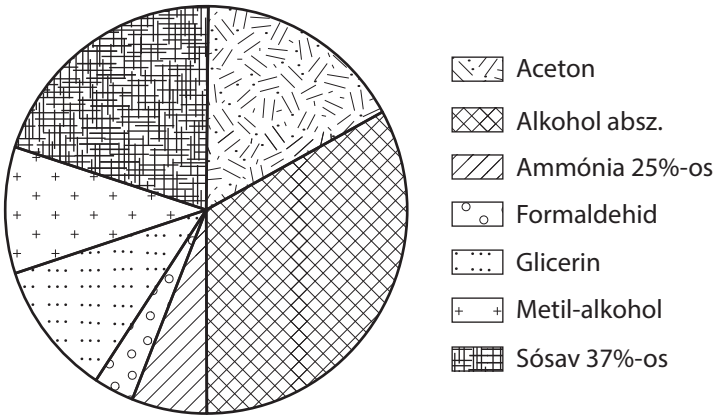
- gép- és harcjármű, harci technika beüzemelése, tárolása (kenő-, karbantartó anyagok);
- gyakorlati oktatási tevékenység (vegyi laborálás, gépi megmunkálás anyagai);
- nagyüzemi étkeztetés (biológiai hulladékok, zsírfogó).

A Környezetvédelmi Ügyrend pontokban fejti ki a környezetvédelmi feladatokat és hatásköröket. A Szenátus áll a legfelső szinten, módosításokat és ellenőrzést végez, melynek a végrehajtásával a Rektort bízza meg. A főtitkár a Bizottság segítségével végez ellenőrzéseket, és „Figyelemmel kíséri az oktatási tevékenységek (gyakorlatok) környezetvédelmi feltételeinek betartását”.[11] A gazdasági főigazgató tartja a kapcsolatot a környezetvédelmi hatósággal, dokumentációt hoz létre a veszélyes hulladékok típusáról, mennyiségéről, és feladatkörébe tartozik a szelektív hulladékgyűjtés megszervezése is. A dékán hatáskörébe tartozik az állomány felkészítése a környezeti katasztrófahelyzetek elhárítására, és környezeti káresemény bekövetkezése esetén jelent a Gazdasági Főigazgatóságnak. A környezetvédelmi referens segíti az Egyetem minden ezzel kapcsolatos tevékenységét, elkészíti a hatósági jelentéseket, meghatározza az oktatási irányelveket, megtartja a szükséges oktatásokat. A munkavállaló esetében: „csak olyan tevékenységet folytathat, amelyhez a szükséges szakmai és környezetvédelmi ismeretekkel rendelkezik, amelyről oktatásban részesült”, ezenkívül feladata az azonnali jelentési kötelezettség.

A szabályzat értelmében a külső munkavállalókra is vonatkoznak a szabályok, amíg a munkát az Egyetem területén végzik, és ezt bele kell foglalni a munkaszerződésükbe.

11 Környezet- és Tűzvédelmi Szabályzat

# 2. Veszélyes anyagok és hulladékok kezelése és belső szabályzói

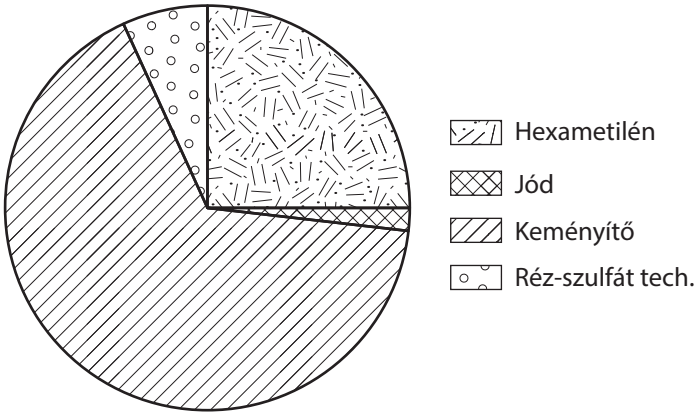



*1. diagram*

Veszélyes anyagokkal többek között a Vegyvédelmi szakcsoport is dolgozik tanórák keretében a 42. számú épület vegyi laboratóriumában. Ezeken a tanórákon specializációmból kifolyólag részt veszek, és az előírások betartásával végrehajtom a meghatározott kísérleteket. A III. számú mellékletben láthatók a jelenleg tárolt veszélyes anyagok és mennyiségük. A következő diagramokon (lásd 1-2. diagram) láthatjuk a 2012-es évben az oktatás során felhasznált anyagokat, melyekből hulladék keletkezett. A veszélyes anyagokat maximális biztonsággal kell kezelni, hogy ezzel a környezetet és az emberi egészséget ne veszélyeztessük. Csakis az ezzel a feladatkörrel megbízott személy kezeli az anyagokat. Mindig olyan anyagokat szabad felhasználni, amelyek az adott feladathoz a legkevésbé veszélyesek. A veszélyes anyaggal végrehajtott munkának az előkészítésénél minden körülményt úgy kell kialakítani, hogy a tevékenység során az azt végzők és más személyek egészségét ne veszélyeztesse, a környezetkárosodását, illetve szennyezését ne idézze elő, illetve annak kockázatát ne növelje. A fel nem használt és nem hasznosítható veszélyes anyagok biztonságos kezeléséről a tevékenységet végző gondoskodik, és az erre vonatkozó dokumentációt, az ellenőrzést végző hatóság részére – felhívására – rendelkezésre bocsátja. Minden feladat megkezdése előtt kockázatelemzést kell végezni, melynek lépései a következők:

1. „a veszély azonosítása;
2. az expozíció – hatás (koncentráció/dózis-hatás) összefüggés elemzése;

3. az expozíció becslése;
4. a kockázat minőségi, illetve mennyiségi jellemzése."[1211]




*2. diagram*

A feladatot végző személynek úgy kell végeznie a munkáját, hogy ezzel a környezetet a lehető legkisebb mértékben érintse, és ne legyen lehetőség a környezet veszélyeztetésére, a környezet szennyezésére. Munkáját úgy tervezze meg, hogy ezzel a lehető legkevesebb hulladék keletkezzen, biztosítsa a lehetőséget a hulladék hasznosítására, vagy tervezze meg annak környezetkímélő ártalmatlanítását. A keletkezett hulladékot nem helyezheti el kommunális hulladék tárolására elhelyezett gyűjtőedényekbe, konténerekbe, mert veszélyes lehet az emberi egészségre, illetve a környezetben is károkat okozhat, amennyiben nem megfelelően van tárolva. E hulladékok esetében is fontos a szelektivitás, csak olyan anyagokat lehet közös gyűjtőedénybe helyezni, amelyek nem lépnek reakcióba egymással.

Veszélyes hulladék felelősök feladatai:

- Nyilvántartja a begyűjtött veszélyes hulladékokat típus és mennyiség szerint.
- Biztosítja a kijelölt gyűjtőhelyek zárhatóságát, a begyűjtött anyagok szabályos tárolását.
- Figyelemmel kíséri a szelektív hulladékok gyűjtését, tárolását, elszállítását.
- Jelentést készít az összegyűjtött anyagokról az éves adatszolgáltatásokhoz.

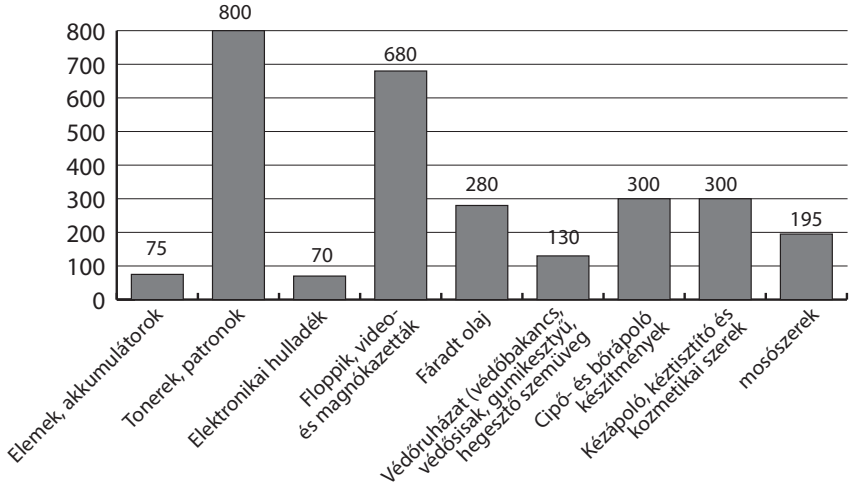
Veszélyes hulladékok csoportosítása a szabályzat szerint:

- vegyi anyagokból keletkezett hulladékok;

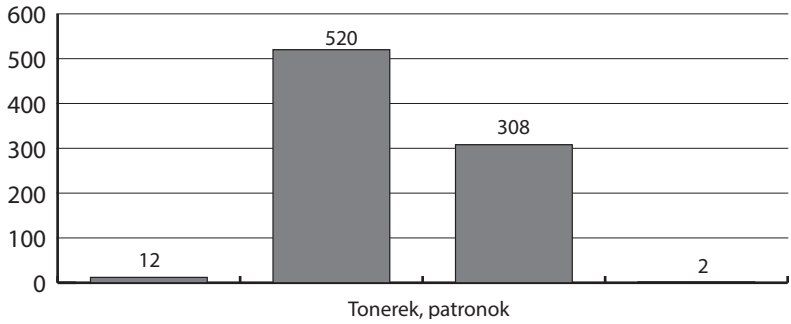
12 Környezet- és Tűzvédelmi Szabályzat

- egészségügyi hulladékok;
- biológiai hulladékok;
- tonerek, festékkazetták;
- elemek, akkumulátorok;
- számítástechnikai alkatrészek.

Az előző csoportosítás alapján és az IKR jelentések segítségével készítettem az alábbi diagramokat (lásd 3-4. diagram), melyből látható az utóbbi 2 évben keletkezett veszélyes hulladék mennyisége.




*3. diagram*




*4. diagram: A 2012-ben elszállított veszélyes hulladék (kg)*

A fenti diagramok alapján megállapítható, hogy a nyomtatásból keletkezik a legtöbb hulladék, sajnos az elhasznált papír mennyiségéről nem sikerült információt szereznem. Bizonyos hulladéktípusoknak a technológia fejlődése miatt csökken a ke-

letkező mennyisége (például: floppyk, video- és magnókazetták), más típusoknak a technikai eszközök hiánya miatt (például: fáradtolaj), másrészt ez annak is köszönhető, hogy 2011-től a Támogató Dandár biztosítja a szükséges járműveket, ezáltal ők végzik saját járműveiken az olaj cserét.

## 2.1. Egészségügyi hulladékok

Az egyik fő veszélyes hulladék forrás a Laktanya területén az egészségügyi ellátásból fakad, ezért felkerestem a háziorvosi ellátást végző doktornőt, és néhány kérdésben megpróbáltam felmérni a keletkező hulladék mennyiségét, tárolásának körülményeit és szállítását.

A doktornő szerint tűkből, fecskendőkből, katéterekből, nyelvlapokból, lejárt gyógyszerekből és készítményekből keletkezik hulladék. A tárolásuk a SEPTOX Kft.-től vásárolt, minősített gyűjtőeszközökben történik. Ezek kimondottan fertőzésveszélyes hulladékok gyűjtéséhez rendszeresített műanyag edények. Szállításukat is a cég végzi heti rendszerességgel, ügyelve a maximális biztonságra. Sajnos, a rendelő nem rendelkezik adatokkal a keletkezett hulladék mennyiségéről.

A cég rendelkezik a veszélyes hulladékok közúti szállításához szükséges ADR előírásoknak megfelelő járművekkel, amelyek fel vannak szerelve minősített (OTH, ADR) egyszer-, illetve többször használatos gyűjtőeszközökkel. A hulladékokat háziorvosoktól, magánorvosoktól, kórházaktól, szakrendelőktől, laboratóriumoktól és patikáktól gyűjti össze, majd nagy mennyiségben szállítja partner hulladékégető cégnek, aki égetéssel vagy hulladékfertőtlenítő berendezés segítségével ártalmatlanítja a hulladékokat.

## 2.2. Ügyviteli hulladékok

A keletkezett hulladékokat nagy biztonsággal kell kezelni. A tapasztalatok szerint az irodák nem gondoskodnak megfelelően a bizalmas adatokat tartalmazó iratok és más adathordozók teljes körű és végleges megsemmisítéséről. Azok többnyire a kukába, majd a kommunális hulladék közé kerülve bárki számára könnyen hozzáférhetővé válnak. Ezzel teljes mértékben megsértik az adatvédelmi előírásokat. Kiemelten veszélyes a honvédségi titkosított anyagok esetében ezeknek a napvilágra kerülése. Ezért is áll szerződésben az Egyetem a REISSWOLF Budapest Kft.-vel, amely több évtizedes tapasztalatokkal és nemzetközi háttérrel rendelkezik.

*1. ábra*

A cég az ügyfelei számára a bizalmas iratok és más adathordozók rendszeres begyűjtésére biztosít esztétikus, kulccsal zárható fém biztonsági konténereket, amelyekbe könnyen bedobhatók a hulladékok. Van lehetőség a még kényelmesebb és hatékonyabb használat érdekében a cégtől vásárolt, a munkaasztalon elhelyezhető A4-es méretű iratgyűjtő tálca használatára, így a dolgozóknak elég a nap végén üríteni a közös begyűjtő konténerekbe a keletkezett papír hulladékukat. A leggyakrabban használt RW240 típusú konténerbe (lásd 1. ábra) 240 liter, azaz kb. 80–90 kg irat fér. Amit fontosnak tartok: a cég nemcsak a biztonságra ügyel, hanem szelektáltan gyűjti a papírt, és a megsemmisítés után újrahasznosításra küldi. Ezenfelül a többi céggel szemben külön szállítási, megsemmisítési, rakodási díjat nem számítanak fel.

## 2.3. Környezeti Kárelhárítási Terv

Akármennyire is működik jól egy rendszer, és követi mindenki a szabályokat, hiba akkor is bekövetkezhet, ami lehet emberi mulasztás vagy környezet által generált is. Emiatt is tartottam fontosnak, hogy megvizsgáljam, milyen módon reagálna az Egyetem rendszere egy esetleges környezeti kár esetén.

„Az Egyetem környezetszennyezésnek tekinti a veszélyes anyagoknak a technológiából való kijutását, vagy az azzal közvetlenül fenyegető eseményeket."[13] Környezetszennyezés esetén az Egyetem által kijelölt személynek segítenie kell munkájukban a kiérkező katasztrófavédelmi egységeket. Át kell adnia számukra a szükséges dokumentációt (Biztonsági Adatlap, Környezeti Kárelhárítási Terv), melyek a védekezéshez szükséges eszközökkel együtt vannak elhelyezve: a létesítmény üzemeltetőjénél, őrző-védő szolgálatnál, környezetvédelmi referensnél. A Tervben leírtakat az Egyetemnek évente egyszer gyakoroltatnia kell a dolgozóival, és dokumentálnia a feladat végrehajtásának sikeres-

13 Környezeti Kárelhárítási Terv

ségét. Ezért mindenkinek a kötelessége, hogy megismerje a K.K.T.-et, és elsajátítsa a gyakorlatokon bemutatott ismereteket.

Ha megtörténik a nem várt esemény, egyből jelenteni kell a Laktanya Ügyeleti szolgálata felé. A jelentésben meg kell határozni az esemény helyét, hogy milyen műszaki hiba következett be, milyen veszélyes anyag jutott a környezetbe, mekkora a környezetszennyezésben érintettek létszáma. A továbbiakban a laktanya-ügyeletes értesíti az illetékes szerveket. A kiürítés kezdeményezését a környezetszennyezést okozó technológia munkahelyi vezetője és a kárelhárítást nyújtó szolgálat helyszínen lévő tagja indítványozhatja, amennyiben a szennyezés emberi sérülésre ad lehetőséget. A Laktanya kiürítését a laktanya-ügyeletes irányítja a Tűzriadó Terv alapján egészen addig, amíg a tűzvédelmi tiszt vagy a megbízott tűzrendészeti személy meg nem érkezik. A Környezetvédelmi Felügyelőség helyszínre érkezésekor minden, számukra szükséges információt át kell adni nekik. A kárhelyszínig biztosítani kell számukra a szabad odajutást. Biztonság szempontjából az Egyetemnek a felelőssége a veszélyes hulladék tárolásának az őrzése, környezeti kár esetén a helyszínének a biztosítása. Ezenkívül felelősségi körébe tartozik az esetleges környezetszennyezés esetén az ok kivizsgálása is.

# 3. LOACKER Hulladékhasznosító Kft.

A cég meglátogatása során lehetőségem nyílt rálátni a cég munkafolyamataira a különböző típusú hulladékok tárolására, feldolgozására és szállítására vonatkozóan. Ezeknek a megértésében sokat segített a már megismert jogszabályi háttér, mely másrészt biztosította az alapot, hogy szakmai szemmel is megvizsgáljam a céget. Ahhoz, hogy a céget és a hulladékkezelési folyamatokat megfelelően be tudjam mutatni, szükségesnek éreztem, hogy témámtól eltérően betekintést nyújtsak a veszélyesnek nem minősülő hulladékok feldolgozásának rendszerébe is. Ezért a következőkben ezeket a folyamatokat ismertetném.

*2. ábra: Céglogó*
*Forrás: http://www.loacker.hu, Letöltve: 2013. 12. 14.*

A Loacker Hulladékhasznosító Kft. egy osztrák központtal és sok évtizedes európai uniós tapasztalatokkal rendelkező cégcsoport leányvállalata, 1993 óta működnek Magyarországon, három telephellyel. A Budapest Csepelen üzemelő településen jártam, ahol egyben a központjuk is található, és ezen a telephelyen foglalkoznak műanyag-, papír-, ipari és veszélyes hulladék gyűjtésével és feldolgozásával. A másik budapesti telephelyükön acél-, színesfém és üveghulladékkal foglalkoznak. Láthatjuk, hogy ez a cég szinte minden fajta hulladéktípussal foglalkozik, komplett gyűjtőcsarnokot üzemeltetnek. Rengeteg partnerrel (kis termelőkkel) rendelkeznek, akiktől felvásárolják a hulladékokat, majd ezeket előkezelik és feldolgozzák, és továbbszállítják végártalmatlanításra. A teljes újrahasznosítást technológia hiányában ugyan nem ők végzik, de előkészítésével részt vesznek első fázisaiban.

*3. ábra*

*4. ábra*

Az ipari termelőktől vásárolt PET palackokat (lásd 3. ábra) és a kisebb mennyiségben háztartási hulladékból keletkezetteket (lásd 4. ábra) ledarálják és összepréselik. Az anyagában hasznosítható műanyagokat szelektíven gyűjtik, utána megy granulálásra, szintén alapanyagként. Ezenfelül RDF[14] hasznosítás (másodlagos tüzelőanyag hasznosítás) formájában hasznosítják, amit cementművekben égetve együtt épül be a termékbe a hulladék. Ezzel együtt gázok vállnak ki, és így nem kell az erőműnek gázzal fűteni, hanem a beállított tüzelőanyaggal tud fűteni. A vas és színesfém hulladékot szétválogatják, bálázzák, és a minőség-ellenőrzés után küldik tovább véghasznosítóhoz (vasmű).

Nagyon sok olyan hulladék van, amelynek nincs megszervezve az újrahasznosítása, például papírhulladékkal is egyedül a dunaújvárosi papírgyár (Dunapack Kft.) foglalkozik, de csak a kartonhulladékot dolgozza fel, ezért az újságpapírt, egyebeket mind külföldre kell szállítani. A vasművek közül a Dunaferr Zrt., az Ózdi Acélművek Kft. és egy-két kisebb öntöde tud nagy tömegben vashulladékot felvenni. Rézöntödénk nincs, alumínium öntödéből több van (ALU-BLOCK Kft. – Apc, Alcoa-Köfém Kft. – Székesfehérvár, EUROCAST Kft. – Mocsa), a speciálisabb hulladékok (volfrám, nikkel) feldolgozására szintén nincs üzem. Jelenleg az üveg feldolgozásra sincs, mivel az a két vállalat, ami működött, az elmúlt évben csődölt be (Salgótarján, Orosháza). Az üveget színenként külön válogatva gyűjtik, és nagy mennyiségben küldik tovább, ahol beolvasztják, és minőségellenőrzés után dolgozzák fel újra. Inert hulladékkal nem foglalkoznak, mivel eléggé speciális szabályzók vonatkoznak rájuk.

14 RDF (Refuse Derived Fuel): magas kalóriaértékű alternatív fűtőanyag, olyan hulladékokból készíthető, amelyek anyagukban nem hasznosíthatók, de magas energiatartalmúak.

*5. ábra*

A cég 1996-tól kezdett foglalkozni veszélyes hulladék gyűjtésével, ekkor nyitották meg a jogszabályoknak megfelelő gyűjtőcsarnokukat. A veszélyes hulladék kezelése során, elküldik az adott termelőhöz a kamionjukat, és az ADR előírásoknak megfelelően készítik elő a hulladékot. Előnyük, hogy egyszerre szinte az összes keletkezett hulladékot szelektíven el tudják szállítani, így havonta elég csak egyszer összegyűjteni, és az egy kg-ra jutó szállítási költség is kevesebb. A veszélyes hulladék kezelésére nincsen engedélyük, ezért csakis a tárolásra (lásd 5. ábra) előírt szabályok érvényesek rájuk, az EWC kód alapján külön tárolóba helyezik őket.

Fáradtolaj esetében az anyagában történő hasznosításra két olajhasznosítóval vannak leszerződve. Fémcsövek kapcsán egy hasznosítóval dolgoznak, ezeket is kis mennyiségben gyűjtik össze, majd tonnányi mennyiségekben küldik tovább.

*6. ábra*

Az elektronikai hulladékokat (lásd 6. ábra), elemeket, akkumulátorokat gyűjtik és előkezelik (szétbontják darabjaira, a műanyag borítást eltávolítják, a vasakat és különböző fémeket szétválogatják), ezek után szelektíven tudják továbbküldeni külföldi feldolgozó egységhez.

Nagyon sok hulladékot küldenek égetésre is. Elsősorban azt preferálják, amikor nemcsak elégetik a veszélyes hulladékot, hanem valamilyen újrahasznosítás történik gázok energiájának visszanyerése formájában. Az egyre fejlettebb hulladékkezelési technológiákkal a lerakásra történő hulladék mennyisége már csökkenő tendenciát mu-

tat. Ezenkívül az olaj lebontására vannak a biodegradációs technológiák, amelyeket enzimkultúrával és baktériumkultúrával azok olajtartalmú hulladékok esetében lehet alkalmazni, amelyekből a baktériumok le tudják bontani a szénhidrogén-származékokat. Így komposzt készül, s takaróföldnek, feltöltésnek is lehet használni, nem kell új bányákat nyitni a hulladékok lerakásához.

Részben az előző eljárásokat is felhasználva végeznek még környezeti kármentesítési feladatokat, olyan talajokat tisztítanak, melyek nehézfémmel és szénhidrogénnel szennyezettek. Ehhez teljes mértékben rendelkeznek a szükséges technológiával, technikával és jól képzett szakemberekkel.

# 4. Az Európia unió környezetvédelmi politikája

Világunk környezetvédelmében az EU vezető szerepet vállal. Környezetvédelmi Cselekvési Programjában is kiemelt pontként foglalkozik a hulladékgazdálkodás, környezet- és egészségvédelem kérdéseivel, ennek megoldásaival. Ezért komoly összegekkel támogatja a régiók környezetvédelmi beruházásait. Új irányelvei szerint a hulladékgazdálkodás fejlesztésével jelentős megtakarítást szerezhetnének a tagországok, ami 400 000 új munkahelyet teremtene. Ezért a tagállamoknak meg kell tenniük a szükséges lépéseket, hogy a háztartási hulladékokból és más forrásból származó papír-, vas- és üveghulladékok 50%-át újrahasznosítsák, illetve újra feldolgozzák, és a nem veszélyes építkezési és bontási hulladékok 70%-ának újbóli hasznosítása is megvalósuljon.

# 5. Fejlesztési lehetőségek, ötletek

Tanulmányom elsősorban a veszélyes hulladék kezelésére irányul, de kutatásom során rájöttem, hogy ezt nem lehet önállóan fejleszteni, sőt nem is szabad. Sokkal inkább globálisan kell megújítani a hulladékkezelést és a környezet védelmét, amihez meg kell tenni a szükséges lépéseket. A következőkben több lépcsőben szeretném ezeket bemutatni.

A legfontosabbnak a Nemzeti Közszolgálati Egyetem azon célját ítélem, hogy olyan embereket neveljen, akik később a magyar államot szolgálják felelős beosztásokban, akár egy-egy állami szerv vezetőjeként (rendőrség, katonaság, minisztériumok). Úgy gondolom, ezekből a személyekből lesznek olyanok, akik példát tudnak mutatni a társadalom felé, és olyan döntési lehetőségek kerülnek majd a kezükbe, amivel változtathatnak a jövő társadalmán, melynek egyik fontos pontja környezetünk megóvása. Ezért is szükség lenne egy olyan átfogó környezetvédelmi képzésre, ami végigkíséri a hallgatók tanulmányait (például: minden félévben kis óra számban), és kiegészülne némi gyakorlati képzéssel is. Ezeknek az óráknak a keretében be kellene mutatni a hallgatóknak a pozitív külföldi tendenciákat, számos esettanulmányt (például: Ausztria, Hollandia, Ciprus, Japán). Ausztriában már 30 éves múltja van az iskolai képzés rendszerében, nemcsak tananyag, hanem vizsgaköteles, és elmondhatják, hogy napjaik felnőttjei teljes mértékben környezettudatosan élnek. Nyilván ezt a jól kiépített jogi rendszer is segíti. Ezért is látom szükségesnek ezeket a kisebb oktatási „reformokat", fejlesztéseket az Egyetemünkön, hogy a későbbiekben akár országos szinten is terjedjen, és minél környezettudatosabbá tudjuk nevelni a jövő nemzedékét.

A hallgatósággal kapcsolatban egy másik lehetőség is felmerült bennem, amivel segíteni lehetne az Egyetem gazdaságosabb működését és egyben a környezettudatosságra nevelést. Sokszor látom, hogy diáktársaim nem kapcsolják le a lámpákat, ha távoznak a szobájukból, és több vizet is használnak, mint ami szükséges. Ezenkívül ruhamosásnál sem rakják tele a mosógépet, és még sok olyan dolog van, amire jobban kellene figyelnünk környezetünk megóvása érdekében; nemcsak rengeteg energiát lehetne spórolni, hanem pénzt is. Ez a probléma abból a rossz hozzáállásból fakad, hogy úgysem én fizetem, nem az enyém. Úgy gondolom, hogy egyrészt az Egyetemnek nagy gondot jelenthet ennek finanszírozása, másrészt ennél is nagyobb problémának tartom, hogy ezzel a környezetünket is károsítják, mivel így több energiát használunk, tehát nem gondolnak a jövőre. Ezt a problémát semmiképp nem negatív motivációs eszközökkel kell orvosolni. Abban látom a megoldást, hogy a jutalom lehetőségével kellene őket ösztönözni. Úgy lehetne ezt kivitelezni, hogy felajánlanám a hallgatóságnak, hogy azt az összeget, amennyivel csökken a közüzemi ellátás díja az előző évhez képest, olyan eszközökre fordítja az Egyetem, amivel a komfortfokozatot emelik (konditerem fejlesztése, billiárdterem kiépítése stb.), vagy technikai fejlesztésekre (új haditechnikai eszközök, számítógépek…). Ezzel a lépéssel egyidejűleg nemcsak pénzt spórolnánk, hanem hozzá lehetne szoktatni a hallgatókat a környezettudatosabb életvitelhez.

Dely Balázs szavait idézve: „a környezetvédelem lényege az lenne, hogy a hulladékot a lehető legszelektívebben és leggazdaságosabban gyűjtsük". Ezért a már említett külföldi mintákat felhasználva kellene fejleszteni az Egyetem hulladékkezelését. A mutatók szerint ezekben az országokban eredményesen oldják meg a gazdaságosságot és a szelekciót, ugyanis 24–26 kategória szerint szelektálják a szemetet, ami azt eredményezi, hogy például Japánban a hulladékuk 2,5%-a kerül lerakókba, míg nálunk 69%-a. Rengeteg idővel járna mindenki számára, hogy elvigye a szemetet szelektálva a gyűjtőhelyekre, de ha sikerül beépíteni a napi rutinba, egy idő után hozzászoknak az emberek.

Kategóriák: papír, műanyag, kávékapszula, hungarocell, fehér üveg, színes üveg, fémcsomagolás és hulladék, használt ruha, használt sütőolaj, zsír, margarin, használt elem, akkumulátor, elektromos hulladék, dobozos ital csomagolás, fahulladék, állati tetem, gumiabroncs, mezőgazdasági fólia, komposztálható szerves hulladék, veszélyes hulladék, egyéb háztartási hulladék.

Ezeknek a kategóriáknak a nagy részéből keletkezik hulladék, mivel az Egyetem területén lévő kollégiumokban több mint 400 főnyi tisztjelölt éli mindennapjait, és termel jelentős mértékű szemetet, ezenkívül a napi szükségletek ellátását biztosító intézmények (étkezde, karbantartó műhely, egészségügyi ellátás) is. Ezért látom szükségesnek egy ilyen sok elemből álló hulladékgyűjtő rendszer és az ehhez szükséges logisztikai rendszer kiépítését.

A hulladékokkal kapcsolatos feladatokat az Egyetem, a Ludovika Zászlóalj, a Budapest Helyőrség Dandár és a Kipex Kft. közösen végzi. Ezt problémának ítélem, mivel nincs egy kézben az egész hulladékkezelés folyamata a Laktanya területén. Meglátásom szerint ez így túl átláthatatlan, ezért szükség lenne egy olyan beosztású katonára, aki irányítani tudja ennek rendszerét, összehangolná ezeknek a szerveknek a hulladékkezelési mechanizmusát. Természetesen rendelkezzen a szükséges képesítéssel, ezért véleményem szerint egy környezetvédelmi tisztnek kellene ellátni a feladatot. Azért is tartom fontosnak a központi irányítást, mert ha a feladatot végző személynek pontos rálátása lenne a globális rendszerre, könnyebben véghez tudná vinni a fejlesztéseket.

A Magyar Honvédség napjaiban már működik a nem használt technikai eszközök inkurrencia kereskedelme a HM CURRUS Zrt. által. Amennyiben megvalósulna az előzőekben említett központi gyűjtőrendszer kiépítése és a hulladékkezelés centrális irányítása, akkor újabb lehetőségek nyílnának a Laktanya életében. A hulladékokat is lehet értékesíteni, ha megfelelően van szelektálva, és innentől nem mint hulladékot kell számon tartanunk, hanem mint erőforrást. Ehhez ki kellene alakítani egy központi gyűjtőhelyet, ami modern tároló eszközökkel van felszerelve. Továbbá olyan helyen legyen elhelyezve, ami jól megközelíthető, és bármilyen járművel könnyen el tudják szállítani a keletkezett hulladékot. Nem utolsósorban szem előtt tartva a tároló fizikai előírásaira vonatkozó szabályokat, mely szerint az időjárási tényezőktől védett legyen, és megfelelő biztonsági rendszerrel legyen ellátva. Innentől a környezetvédelmi tiszt feladata lenne megszervezni a szállítás rendszerét, és lehetősége nyílna olyan cégekkel szerződést kötni, akiknek értékesíteni lehetne egyes hulladéktípusokat, vagy ingyen szállítaná el ezeket. Így a fejlesztésekre ráfordított összeg idővel megtérülne. Például

2012-ben 520 kg kiürült tonert és tintapatront szállítottak el – több céget is találtam, akik ingyen elszállítanák.

Jelentéktelen mennyiségnek tűnik a 2012-ben keletkezett salétromsav és salétromossav mennyisége – derül ki az IKR. VII. 1.e.9 veszélyes hulladék jelentésből –, ezért is látom költséghatékonyabb és jobb megoldásnak, ha oltott mésszel (kalciumhidroxid) egyszerűen semlegesítjük, és a csatornába juttatjuk.

A hulladékok mennyiségét azzal is tudnánk csökkenteni, ha olyan eszközökre ruháznánk be, amelyek sokkal nagyobb élettartammal bírnak, ezáltal ritkábban kellene cserélni őket (például izzók, akkumulátorok). Ezért tartom szükségesnek az izzók energiatakarékos izzókra való cseréjét, elsősorban ajánlanám a jelenlegi legmodernebb, LED technológiás izzókat. Eldobható elemek helyett tölthető elemeket kellene vásárolni, mivel évente több tíz kg hulladék elem keletkezik, másrészt négyszeres a teljesítményük is. Elektronikus eszközeinkhez pedig kapcsolóval ellátott elosztót kell használni, és a napi munka befejezésével áramtalanítani kell, mert ez is rengeteg energiát emészt fel. Elektronikai eszközök (TV-k, projektorok, hűtők, klímaberendezés) beszerzése során célszerűbb lenne A+, A++ energiaosztály besorolású eszközöket vásárolni, mivel manapság 20–30%-kal képesek kevesebb energiát fogyasztani, és sokkal nagyobb az élettartamuk is.

# Összefoglalás

A pályázat egyik célja az volt, hogy tanulmányom eredményességével fejlődjön az Egyetem. Úgy vélem, ötleteim megvalósításával nemcsak a hulladékkezelési stratégia és a gazdaságosabb működtetés valósulna meg. Sokkal nagyobb volumenű dolognak tartom, ha az Egyetemünk polgárait sikerül az európai uniós normáknak megfelelő környezet-centrikus életmodell irányába terelni, ami magában foglalja az EU környezetvédelmi koncepcióit is.

A hulladék-visszanyerés elősegíti a nyersanyagok energiatakarékos felhasználását, valamint a környezet védelmét, ezért is összetett a rendszer. A másodlagos nyersanyagok felhasználásával történő termelés kevésbé szennyezi a környezetet, mint az elsődleges feldolgozás. Erre nagyon jó példa, hogy az újrahasznosított papír felhasználásával végzett termelés 35%-kal kevésbé szennyezi a vizet és 74%-kal a levegőt, az újrahasznosított acél felhasználásával pedig a termelés 86%-kal kisebb levegőszennyezéssel jár.

Tanulmányom eredményéből látható, hogy a környezetvédelmi munka olyan összetett folyamat része, amely fejlődéséhez több tényező együttes fejlesztése szükséges. Az első és legfontosabb a társadalom fejlődése, a következő lépcső az újabb és újabb technikai újítások bevezetése. Ezért is hangsúlyoztam, hogy az Egyetem fejlesztéseinek első lépésében mindenképpen a hallgatók és tanárok környezettudatosságra nevelése álljon. Ezeknek a céloknak az eléréséhez viszont elengedhetetlen, hogy profi környezetvédelmi szakembert alkalmazzunk.

Úgy gondolom, ezentúl a megszerzett tudásom által fogom élni az életemet, és új szemléletemmel egészségemet és környezetemet fogom védeni.

Remélem, kutatásom eléri célját, vagyis lesz rá mód és anyagi forrás, hogy elképzeléseim ne csak egy koncepció szintjén maradjanak, s hozzá tudjak járulni környezetünk megóvásához.

# Mellékletek

## I. számú melléklet

### 98/2001. (VI. 15.) Korm.rendelet
### a veszélyes hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről

*Értelmező rendelkezések*

***2. §*** E rendelet alkalmazásában

*a) hulladékkezelési technológia:* a hulladék összetételét, fizikai, kémiai, illetve biológiai tulajdonságainak figyelembevételével a hulladék környezeti veszélyességének csökkentését megvalósító műveletrendszer, illetve e műveletrendszer megvalósítását szolgáló, célszerűen megválasztott berendezések rendszere;

*b) az elérhető legjobb technika:* a korszerű technikai színvonalnak megfelelő módszer, üzemeltetési eljárás, berendezés, amelyet a kibocsátások, környezetterhelések megelőzése és – amennyiben az nem valósítható meg – csökkentése, valamint a környezet egészére gyakorolt hatás mérséklése érdekében alkalmaznak, és amely a kibocsátások határértékének, illetőleg mértékének megállapítása alapjául szolgál. Ennek értelmezésében:

– legjobb az, ami a leghatékonyabb a környezet egészének magas szintű védelme érdekében,
– az elérhető technika az, amelynek fejlesztési szintje lehetővé teszi az érintett ipari ágazatokban történő alkalmazását elfogadható műszaki és gazdasági feltételek mellett, figyelembe véve a költségeket és előnyöket, attól függetlenül, hogy a technikát az országban használják-e vagy előállítják-e, és amennyiben az az üzemeltető számára ésszerű módon hozzáférhető,
– a technika fogalmába beleértendő az alkalmazott technológia és módszer, amelynek alapján a berendezést (technológiát, létesítményt) tervezik, építik, karbantartják, üzemeltetik és működését megszüntetik;

*c) munkahelyi gyűjtőhely*: a veszélyes hulladékok keletkezésének helyén, környezeti veszélyességük függvényében kialakított gyűjtőhely;

*d) üzemi gyűjtőhely*: a saját telephelyen létesített, a saját tevékenységből származó veszélyes hulladékok gyűjtésére szolgáló terület, illetve építmény;

*e) speciális gyűjtőhely*: környezetvédelmi vagy közegészségügyi érdekből, külön jogszabályok előírásai alapján a lakosságnál keletkező, egyes speciális veszélyes hulladékok (pl. lejárt szavatosságú gyógyszerek, kémiai áramforrások) gyűjtésére szolgáló gyűjtőhely;

*f) hulladékgyűjtő udvar*: a lakosságtól származó, továbbá a termelőknél kis mennyiségben keletkező veszélyes hulladékok gyűjtésére szolgáló létesítmény;

*g) tárolótelep*: az üzemi gyűjtőhelyen tovább nem tartható, illetve alkalmazható technológia hiánya miatt nem hasznosítható vagy nem ártalmatlanítható veszélyes hulladékok gyűjtésére szolgáló létesítmény.

# II. számú melléklet

| E nyomtatvány kitöltését a 98/2001. (VI. 15.) Kormányrendelet írja elő | | | |
|---|---|---|---|
| **SZ** | **„Sz" kísérőjegy a veszélyeshulladék szállításához** | **sorszámozás helye** | |
| 1. A termelő neve:<br>2. Statisztikai azonosító jel: □□□□□□□□□–□□□□–□□□<br>3. KÜJ: □□□□□□□□□□ | 4. A termelő település azonosítója: □□□□□<br>Címe: | □□□□<br>ir.szám | település utca, házszám |
| 5. A termelő telephelyének neve:<br>6. Telephely azonosító: □□□□□□□□□□□□□□□□□□□□<br>7. KTJ: □□□□□□□□□□ | 8. A telephely település azonosítója: □□□□□<br>Címe: | □□□□<br>ir.szám | település utca, házszám |
| 9. Az ügyintéző neve: | Tel: | Fax: | E-mail: |
| 10. A kezelő neve:<br>11. Statisztikai azonosító jel: □□□□□□□□□–□□□□–□□□<br>12. KÜJ: □□□□□□□□□□ | 13. A kezelő település azonosítója: □□□□□<br>Címe: | □□□□<br>ir.szám | település utca, házszám |
| 14. A **kezelő telephelyének** neve:<br>15. Telephely azonosító: □□□□□□□□□–□□□□–□□□<br>18. Kezelési engedély száma:<br>17. Kezelési kód: □□□□□ | 19. A telephely település azonosítója: □□□□□<br>Címe: | □□□□<br>ir.szám | település utca, házszám |
| 20. Az ügyintéző neve: | Tel: | Fax: | E-mail: |
| 21. A szállító neve:<br>22. Statisztikai azonosító jel: □□□□□□□□□–□□□□–□□□<br>23. Hatósági engedély száma: | 24. A szállító település azonosítója: □□□□□<br>Címe: | □□□□<br>ir.szám | település utca, házszám |
| 25. Az ügyintéző neve: | Tel: | Fax: | E-mail: |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 26. A hulladék azonosító száma: □□□□□□ | | 27. A hulladék megnevezése: | | |
| 28. Megjelenési formája: □ | 29. A legfontosabb veszélyességi jellemzője: *<br>H□□□<br>H□□□H□□H□□H□□<br>H□□ | | 30. A hulladék UN száma: □□□□ | |
| 31. A hulladék összetétele: | | | | |
| 32. A hulladékra jellemző R és S mondatok a 44/2000.(XII.27.) EüM rendelet alapján: | | | | |
| 33. A szállítás módja: □ | 35. Csomagolás módja: □ | 37. A szállítandó hulladék mennyisége: | 30. A hulladék UN száma: □□□□ | |
| 34. A szállítás dátuma: | 36. Csomagok száma: | bruttó(kg): □□□□□□□ | | |
| □□□□.□□.□□. | □□□ | nettó(kg): □□□□□□□ | | |
| 39. Az átvevő a szállítmányt: | Átvette: □ | Nem vette át: □ | 41. Az átvett hulladék mennyisége: | 42. Az átvett csomagok száma: |
| 40. Az átvétel időpontja<br>□□□□.□□.□□. | bruttó(kg): □□□□□□□<br>nettó(kg): □□□□□□□ | | 42. Az átvett csomagok száma: □□□ | |
| 43. A termelő kijelenti, hogy<br>a) a közölt adatok a valóságnak megfelelnek,<br>b) a szállítmány átadására érvényes szerződése van a kezelővel,<br>c) a szállítmányra megfelelő pénzügyi garanciával vagy biztosítással rendelkezik,<br>d) az átvétel meghiúsulása esetén a szállítmányt visszafogadja. | 44. A szállító kijelenti, hogy<br>a) az adatok a valóságnak megfelelnek,<br>b) a veszélyes hulladék szállítására feljogosítással és megfelelő felszereltséggel rendelkezik. | | 45. A kezelő kijelenti, hogy<br>a) a közölt adatok a valóságnak megfelelnek,<br>b) a veszélyes hulladék átvételére és kezelésére feljogosítással és megfelelő technológiával rendelkezik,<br>c) a kezelés során keletkező hulladékok kezeléséről gondoskodik. | |
| 46. Felelős személy neve: | 47. Kelt: | | 48. Felelős személy neve: | |
| Kelt: | | | 47. Kelt: | |
| Aláírás és pecsét | Aláírás és pecsét | | Aláírás és pecsét | |
| 49 A hulladékátvétel megtagadásának oka: | | | | |

# III. számú melléklet

| ADATLAP<br>A veszélyes anyagokkal kapcsolatos adatszolgáltatás teljesítéséhez | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| A veszélyes anyag megnevezése | CAS-szám | Veszé-lyességi osztályba sorolás | A veszélyre utaló megjegyzés (R mondat) | ADR szerinti besorolás | A jelen lévő mennyiség (tömeg, térfogat) g vagy $cm^3$ |
| 1. | 2. | 3. | 4. | 5. | 6. |
| **Vegyivédelmi Szakcsoport** | | | | | |
| Aceton | 67-64-1 | 3. o. | 11, 36, 66, 67 | 3.II. | 9000 $cm^3$ |
| Alkohol 96%-os (Etil-alkohol) | 64-17-5 | 3. o. | 11 | 3.II. | 4000 $cm^3$ |
| Alkohol absz. (Etil-alkohol) | 64-17-5 | 3. o. | 11 | 3.II. | 6000 $cm^3$ |
| Aktív szén | 7440-44-0 | 4. 2. | 10 | 4.2.III. | 3000 g |
| Ammónia 25%-os oldat | 1336-21-6 | 8. o. | 34, 50 | 8.III. | 800 $cm^3$ |
| Ammónium-molibdenát | 12054-85-2 | | 20/22 | nincs adat | 500 g |
| Benzin | 93763-33-8 | 3. o. | 45-65 | | 100 $cm^3$ |
| Benzol | 71-43-2 | 3. o. | 45-46-11-36/38-48/23/24/25-65 | 3.II. | 2000 $cm^3$ |
| | | | | | |
| Brómtimolkék | 76-59-5 | | 22 | nincs beso-rolva | 100 g |
| i-Butil-alkohol | 78-83-1 | 3. o. | 10,37/38,41,67 | 3.III. | 1000 $cm^3$ |
| Denaturált szesz | 64-17-5 | 3. o. | 11 | 3.II. | 11100 $cm^3$ |
| 1,2-Diklór-etán | 107-06-2 | 3. o. | 11,22,36/37/38,45 | 3.II. | 1000 $cm^3$ |
| Dipropilén-glikol-monometil-éter | 34590-94-8 | nem besorolt | 20/21,36 | nincs beso-rolva | 2500 $cm^3$ |
| Etilén-glikol | 107-21-1 | 3. o. | 22 | nincs adat | 4000 $cm^3$ |
| Ecetsav 96%-os | 64-19-7 | 8. o. | 35 | 8.II. | 14000 $cm^3$ |
| Ecetsav 99-100%-os | 64-19-7 | 8. o. | 35 | 8.II. | 3000 $cm^3$ |
| Etil-acetát | 141-78-6 | 3. o. | 33 | 3.II. | 1000 $cm^3$ |
| Ezüst-nitrát | 7761-88-8 | 5.1. o. | 34-50/53 | 5.1.II. | 100 g |
| Fenolftalein | 77-09-8 | nem besorolt | - | nincs adat | 100 g |
| Formaldehid | 50-00-0 | 8. o. | 20/21/22-36/37/38-40-43 | 8.III. | 800 $cm^3$ |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| o-Foszforsav 85%-os | 7664-38-2 | 6.1. o. | 36/38 | 8.III. | 2000 $cm^3$ |
| Foszfor fehér | 12185-10-3 | 4.2. o. | 17-26/28-35-50 | 4.2.III. | 20 g |
| Foszfor vörös | 7723-14-0 | | 11-16-52/53 | | 100 g |
| Glicerin | 56-81-5 | nem besorolt | | nincs beso-rolva | 14400 $cm^3$ |
| n-Heptán | 142-82-5 | 3. o. | 11-38-50/53-65-67 | 3.II. | 1000 $cm^3$ |
| n-Hexán | 110-54-3 | 3. o. | 11-38-48/20-51/53- 62-65-67 | 3.II. | 1000 $cm^3$ |
| Hexametilén-tetramin | 100-97-0 | | 11-42/43 | nincs beso-rolva | 380 g |
| Hidrogén-peroxid 30%-os | 7722-84-1 | 5.1. o. | 22-37/38-41 | 5.1.II. | 3800 $cm^3$ |
| Jód | 7553-56-2 | | 20/21-50 | nincs adat | 150 g |
| Kalcium-klorid 2 hidrát | 10035-04-8 | | 36 | nincs előírás | 2000 g |
| Kálium-jodid | 7681-11-0 | | 36-42/43 | nincs adat | 250 g |
| Kálium-klorid | 7447-40-7 | | 36/37/38 | nincs adat | 1000 g |
| Kálium-nitrát | 7757-79-1 | 5.1. o. | 7-8 | 5.1.III. | 1000 g |
| Kálium-permanganát | 7722-64-7 | 5.1. o. | 8-22-50/53 | 5.1.II. | 700 g |
| Kén lecsapott | 7704-34-9 | 4.1. o. | 11-36/37/38 | 4.1.II. | 950 g |
| Kénsav 96%-os | 7664-93-9 | 8. o. | 35 | 8.II. | 6900 $cm^3$ |
| Kloroform | 67-66-3 | 6.1. o. | 60 | 6.1.III. | 800 $cm^3$ |
| Metil-alkohol | 67-56-1 | 3. o. | 11-23/24/25-39/23/24/25 | 3.II. | 1700 $cm^3$ |
| Metil-jodid | 74-88-4 | 6.1. o. | 21-23/25-37/38-40 | 6.1.I. | 500 $cm^3$ |
| Metilorange indikátor | 547-58-0 | 6.1. o. | 25 | 6.1.III. | 100 g |
| Metil-szalicilát | 119-36-8 | 4. o. | 22 | nincs adat | 2500 $cm^3$ |
| Nátrium-hidroxid | 1310-73-2 | 8. o. | 35 | 8.II. | 1000 g |
| i-Propil-alkohol | 67-63-0 | 3. o. | 33 | 3.II. | 800 $cm^3$ |
| Réz-szulfát technikai | 7758-99-8 | 6.1. o. | 22-36/37/38 | 6.1. | 900 g |
| Salétromsav 65%-os | 7697-37-2 | 8. o. | 35 | 8.II. | 1000 $cm^3$ |
| Sósav 37%-os | 7647-01-0 | 8. o. | 34,37 | 8.II. | 2400 $cm^3$ |
| Szén-tetraklorid | 56-23-5 | 6.1. o. | 23/24/25-40-48/23- 52/53-59 | 6.1.II. | 800 $cm^3$ |
| Vas(III)-klorid vízmentes | 7705-08-0 | 8. o. | 22-34-52/53 | 8.III. | 1000 g |
| Vas(III)-klorid 6 vizes | 7705-08-0 | 8. o. | 22-34-52/53 | 8.III. | 5000 g |

Mucsi László

# A LÉGI HADVISELÉS MEGHATÁROZÓ TEORETIKUSAINAK MUNKÁSSÁGA

## Giulio Douhet-tól – John Wardenig

Mentor:
Krajncz Zoltán

# 1. A légierő doktrinális értelmezése

Annak ellenére, hogy nem sokkal öregebb egy évszázadnál, a légierő és a légierő-teoretika máris meggyőző mennyiségű és széleskörű narratívával rendelkezik. A hadviselés harmadik dimenziójának megjelenése a 20. század elején elméletgyártást indított el a légierő ígéretességéről, lehetőségeiről és a hadviselésben betöltendő szerepéről. A teoretikusok között volt William Mitchell amerikai tábornok és Alexander de Seversky orosz légi teoretikus, de a név, melyet leginkább azonosítanak a kezdeti légierő-teoretikával, az Giulio Douhet olasz tábornoké. Az ő grandiózus látomása egy természetében forradalmi légierő volt, ám számos kulcstételét megcáfolták a második világháború eseményei. Ezt követte 4 évtized hidegháború, ami alatt a konvencionális légierő-teoretika relatíve kevés figyelmet kapott, tekintve, hogy a korszakot az atomstratégia elméletei uralták. De az 1991-es öbölháborúval kezdődően– amely látszólag újra igazolta Douhet egyes elképzeléseit– a hidegháborút követő két évtized számos esetét és példáját hozta a konvencionális légierő alkalmazásának. Ez a légierő szerepének és hasznosságának intenzív újratárgyalását vonta maga után a stratégiai gondolkodásban.

Jelen tanulmány a kortárs stratégiai gondolatot vizsgálja a levegő dimenziójában. Giulio Douhet kulcselképzeléseinek kiemelésével kezdődik, és gondolkodásának számos kritikáját érinti. Ezután az arab-izraeli háborúk tapasztalatai kapcsán világít rá a légi fölény hadviselésben betöltött kiemelt szerepére a hidegháború időszakában, majd vizsgálja a légierőről alkotott új elképzeléseket, melyekből némelyik Douhet alapvető elméleteinek fényében keresztül is szemlélhető, és számos lényegében új gondolatot is górcső alá vesz. Említésre kerülnek fontos poszt-hidegháborús légierő teoretikusok, akik mind civil tudósok, némelyikük katonai előéletének ellenére is: többek közt Stephen Biddle, James Corum, Benjamin Lambeth és Robert Pape. A kortárs légierő teoretikusok munkájának vizsgálata David A. Deptula, korunk egyik vezető légierő teoretikusának elemzésével folytatódik, amely az úttörőnek számító ISR rendszerekkel foglalkozik. A tanulmány a kortárs légierő-teoretika összetevőiről íródott összegző gondolatokkal zárul.

## A légi uralom elmélete

A múlt és a jelen háborúi egyértelműen igazolják a hadviselésben a légtér megszerzésének, birtoklásának és megtartásának egyre növekvő fontosságát. A légierő pontos és hatásos eszközeivel ma már gyakorlatilag bárhol és bármikor képes a háborúk kimenetelét döntően befolyásolni. A klasszikus „támogató légierő" ideáját átlépve, egyre inkább önálló és nélkülözhetetlen elemként jelenik meg a hadviselés minden területén. Ez persze nem azt jelenti, hogy a légierő önmagában is képes győzelem kivívására. Az azonban megkérdőjelezhetetlen, hogy napjaink modern haditechnikájával már egymagában is képes a győzelem feltételeinek kiharcolására. Ezt a légierő alapvető adottságai együttesen biztosítják, melyek közül kiemelt jelentőségű a légtér feletti ellenőrzés képessége.

A légierő dominanciájának elméletét Giulio Douhet dolgozta ki a 20. század húszas éveiben. Nézete szerint a légi uralom funkciója: a hátországra mért csapásokkal megakadályozni az ellenséget a repülésben, és ezzel kiszolgáltatottá tenni az ellenség területét a saját légierő csapásaival szemben. Douhet kizárólag a repülő erőkre, azon belül is a támadó eszközökre (bombázókra) alapozta az ellenséges légierő szétzúzását, és ezzel a légtér birtoklásának képességét. Az elmélet hibás volta két évtizeddel megszületése után, a németek 1940-es angliai inváziója kapcsán bizonyosodott be, amikor is a brit légvédelem megmutatta, milyen fontos elemei a védővadászok, illetve a légvédelmi jelző és tüzér csapatok a légtér megtartásának.

Az angliai csata azzal a máig ható tanulsággal szolgált, hogy nem szabad a légtér megszerzését egyedül a támadásra és kizárólagosan a légi támadó eszközökre építeni. Bár Douhet tanainak számos előremutató és pozitív eleme a mai napig helytálló, kijelenthetjük, hogy a légi uralmat illetően Douhet sok dologban tévedett, nem ismerte fel a többi haderőnem erényeit, de még a légierő fegyvernemeinek szerepét is rosszul értelmezte. Ez vezettet oda, hogy a légi uralmon nem egyértelműen a légtér feletti ellenőrzés képességét, hanem egy mindenható légierő többi haderőnem feletti dominanciáját értette. Ma a fogalom strukturáltabb, kiterjedtebb, mint a régi időkben. A légtér feletti ellenőrzés megteremtése ma már egyaránt magába foglalja a támadó, és a védelmi légi szembenállás eszközeit is. Ennek ellenére minden későbbi értelmezés a Douhet-féle légiuralom-felfogásra épül.[1]

A nyolcvanas évek szovjet hadtudománya a légtér feletti ellenőrzés képességét egyetlen univerzális fogalomban határozta meg, nem részletezte a szinteket, és nem adott iránymutatást arra nézve, hogy a döntő fölény technikai vagy számbeli síkon, illetve időben és térben pontosan milyen méretekben valósul meg. A légi uralom lényege a szovjet definíció szerint annak lehetővé tétele, hogy a saját erők az ellenséges légierő és légvédelem számottevő ellentevékenysége nélkül legyen képes feladatai végrehajtására. Ez már túllép a hagyományos douhet-i felfogáson, az ellenséges repülőeszközök földön történő megsemmisítése mellett a szovjetek már szerepet szántak a légvédelem földi és légi bázisú eszközeinek, és a lehetséges célpontok közé kerültek az ellenséges légierő vezetési létesítményei is. Összefoglalva: a szovjet hadtudomány egy fogalomba sűrítette a légtér feletti ellenőrzés képességét, de kivívásának módszereit már szélesebben értelmezte.

A kilencvenes években a légtér feletti ellenőrzés képességének definíciói a brit és amerikai légierő doktrínáiban keresendők, melyek magukba építik a helyi háborúk és főként az Öböl-háború tapasztalatait. A fogalom három szintjét különítik el: kedvező légi helyzet, légi fölény, légi uralom. Doktrinális elveik szerint a légtér feletti ellenőrzés képességének döntő jelentősége van az összes haderőnem tevékenységét illetően, ezért minden körülmények között törekedni kell legalább időleges vagy helyi légi fölény

1 Sigaud, Louis A.: *Air Power and Unification: Douhet's Principles of Warfare and Their Application to the United States*, The Military Service Publishing Co., 1949

kivívására. További kitételként jelent meg a támadó és a védelmi szembenállás közti dinamikus kapcsolat, valamint a lopakodó (stealth) technológia alkalmazásának előnyei.

A légtér feletti ellenőrzés kérdéskörével kapcsolatos elméletek alakulásából jól kiolvasható, hogy a különböző kategóriák tartalmi elemeit minden esetben a hadviselés megváltozott körülményeihez szükséges igazítani.[2]

## A légtér feletti ellenőrzés képességének szintjei

Napjaink korszerű eszközökkel vívott fegyveres küzdelmeiben a hadműveletek első lépését a légtér feletti ellenőrzés feltételeinek megteremtése jelenti. A légierőt jellemző képességek képtelenek érvényesülni a légtér feletti ellenőrzés hiánya esetén; ezen alapvető kvalitások tágabb, általános értelmezésben elengedhetetlenek a légtér feletti ellenőrzés megteremtéséhez. Egy korszerűtlen, alacsony hatékonyságú légierő alkalmatlan a légtér birtoklására, így további képességeit sem tudja kifejteni.

A légtér feletti ellenőrzés képessége alapvetően három szinten, a kedvező légi helyzet, a légi fölény, valamint a légi uralom szintjén értelmezhető. A kedvező légi helyzet azt az állapotot jelenti, amikor a szemben álló fél légiereje a hadszíntér egy részén adott időben nem képes hatékony ellentevékenységgel korlátozni a másik fél csapatainak tevékenységét. Ennél magasabb szintként értelmezhető a légi fölény, amikor a szemben álló fél légiereje a hadszíntér egyik részén sem képes hatékony ellentevékenységgel korlátozni a másik fél csapatainak ténykedését. A légi fölény meghatározott szintje felett a szárazföldön és a levegőben egyaránt minőségi változás következik be, amikor is megvalósul a légi uralom, azaz, hogy a szemben álló fél légiereje már képtelen hatékony ellenállást kifejteni és befolyásolni a hadműveletek kimenetelét.

A légtér feletti ellenőrzés képességének fontossága egyre nőtt az idők folyamán, mely egyben a légierő szerepének felértékelődését is jelentette a hadviselésben. A légi uralom kivívása az összes haderőnem számára elemi fontosságúvá vált, a győzelem ma már elképzelhetetlen a légtér birtoklásának valamely szintje nélkül.[3]

## Giulio Douhet légierő elméletei

Douhet, az 1920-as években olasz tábornok, vitathatatlanul a légierő „ígéretességének" legkorábbi és leglelkesebb indítványozója a történelemben. Elképzelése a következő: a háborúk megnyerhetőek pusztán légierővel, vagy majdnem kizárólag légierővel, ezzel teljesen vagy részben feleslegessé téve a szárazföldi, illetve vízi műveleteket, tulajdonképpen „vérmentessé" téve a háborút (legalábbis a légi fölénnyel rendelkező fél szemszögéből). Douhet elképzelései azon az erősen elterjedt nézeten alapulnak, hogy

2 Dr. Ruttai László – Dr. Krajncz Zoltán – Dudás Zoltán: *A légtér feletti ellenőrzés szintjei*. 1-3.
3 Uo.

a repülőgép, mint katonai eszköz, minőségében új, ennélfogva feleslegessé, vagy kevésbé fontossá teszi a hadviselés régi módjait (szárazföldi és vízi). Egyszerű érvelése szerint, amíg a szárazföldi erőknek meg kell birkózniuk a földfelszín egyenetlenségeivel, a vízi eszközöknek pedig a partvonalak viszontagságaival, addig a légierőt nem kötik ilyen korlátok: „teljes cselekvési és mozgási szabadság … Egy, a földfelszínen lévő ember nem tud olyat tenni, ami egy repülő szabad mozgását befolyásolni tudná repülés közben … Minden olyan befolyásoló tényező, amely a kezdetektől kondicionálta vagy jellemezte a hadviselést, hatástalan a légi akcióra nézve." Ennek a perspektívának kezdetektől megvoltak a kritikusai, nevezetesen Douhet saját felettesei az olasz hadseregben. Az elképzelései így megindították a „soha le nem zárt, sarkalatos vitát arról, hogy a légierő egyedi és forradalmi, vagy csak egy újabb nyílvessző a katona vagy tengerész tegezében."

Douhet több munkát is írt a légierőről, de a kötet, melyről a leginkább emlékeznek rá, a *Command of the Air*[4], melyet 1921-ben adtak ki először, 1927-ben bővítette ki a szerző, majd a művet később több nyelvre is lefordították. A könyv a hadviselés „Douhet modelljét" fejti ki, számos kulcstétellel. Az első, ahogy a könyv címe is utal rá, nem más, mint hogy a győzelem a hadviselésben teljességgel a „levegő uralásától" függ, amit ma „légi fölénynek" hívunk. Douhet számára, a levegő uralása a következőt jelentette: „olyan pozícióban lenni, amelyben megakadályozzuk az ellenséget a repülésben, úgy, hogy közben saját repülési képességünk megmarad." Douhet végletekben beszél, amellett érvelve, hogy a légi uralommal bíró fél „saját országának teljes védelmét" élvezi, miközben az ezt nélkülözők „az emberi képzeletet felülmúló támadóerőnek vannak kiszolgáltatva". Egy második tétel azt taglalja, hogy egy nemzetnek hogyan kell kiharcolnia a légi uralmat. Bár szentel sorokat a légi harcnak, Douhet hangsúlyozza, hogy egy ellenséges erővel való leszámoláskor annak légierejét még repülőinek felszállása előtt kell megsemmisíteni, valamint ipari létesítményeit és gyárait kell célba venni, ahonnan az adott légierő az erőforrásait szerzi.

Azonban Douhet egy nemzet súlypontját nem a katonai erőben vagy a különböző eszközökben és létesítményekben látta, hanem a népességében, s ebből következik harmadik és talán legellentmondásosabb tétele: Douhet volt az első, aki amellett érvelt, hogy az elsöprő erejű légierő célpontjai a demográfiai központok kell, hogy legyenek. A fenti nézet mögött megbúvó alapvető felvetés, valamint az ebből fakadó logikai következtetés a következő: a légierő egy olyan minőségileg új – és rémisztő – katonai eszköz, amelynek alkalmazása pánikot kelt a lakosság körében, megsemmisítő erővel hat a civil morálra, a lakosság kormány ellen való felkelését eredményezi, ebből fakadóan elősegíti az ellenség kapitulálását, vagy akár a háború lezárását, lehetőség szerintidőt sem hagyva a hadsereg vagy a tengeri erők mozgósítására. Douhet nem tett különbséget katona és civil között, azzal érvelve, hogy a légitámadások korában minden lakos kombattánssá válik. Maguknak a támadásoknak tömegek ellen kell irányulniuk, az elsöprő erőt kell alkalmazni az egyéni célpontok ellen intézett csapások helyett, nagy kiterjedésű célokat támadva, beleértve az ipari, kereskedelmi és civil létesítményeket, mindezt robbanó,

4 *Command of the Air: Légi uralom*

gyújtó, valamint mérges gáz bombák alkalmazásával. Douhet szerint a bombázás pontossága nem lényeges szempont, mivel „ha a célok olyan kicsik, hogy magas fokú pontosságot igényelnek, akkor valószínűleg eleve nem éri meg őket támadni."

Douhet kortársa, William Mitchell, a US Air Service[5] tábornoka, osztotta Douhet azon nézetét, miszerint a légi uralom által teremtett körülmények között, gazdasági és ipari létesítményeinek légierővel való pusztítása által meg lehet bénítani egy egész nemzetet. „Ahhoz, hogy maradandó legyen a háborúban kiharcolt győzelem, az ellenséges nemzet háborúzásra való képességét kell megsemmisíteni"- érvelt 1925-ös könyvében, a *Winged Defense*-ben[6]; „ez jelenti a különböző manufaktúrákat, a kommunikációs eszközöket, az élelmiszertermelést, beleértve a gazdálkodásokat is, az üzemanyagot és az olajt, valamint a helyeket, ahol az emberek mindennapi életüket élik." Ráadásul, Douhet-val ellentétben, Mitchell továbbra is hitt az ellenség felszíni erőinek támadásában. Stratégiai gondolkodásában hangsúlyozzaaz ellenség legfontosabb szárazföldi pozícióinak támadását, a földön lévő repülőinek veszélyeztetését, és a tengeri erejére mért csapásokat. Napjainkban a politikai és gazdasági centrumokon belül, vagy azok közelében lévő fix katonai, ipari és civil célpontok ellen intézett légitámadás stratégiai bombázásként, míg a katonai erő (beleértve az ellátási vonalakat és a kihelyezett csapatokat) ellen alkalmazott légicsapások hadszíntéri légitámadásként ismertek.

Douhet ennélfogva a légi uralmat a nemzet biztonságának zálogaként, annak követelményeként mutatja be: „Ahhoz, hogy a kellő mértékű nemzetvédelmet biztosítsuk, szükséges – és elegendő is– olyan pozícióban lenni, amelyben háború esetén a légi uralom elhódítása garantált". Elemzése nem tért el Mahanétől,[7] aki amellett érvelt, hogy aki a hadviselés egy adott dimenzióját uralja (víz vagy levegő), annak biztos a diadal. Korában, amikor a légierő még a hadsereg részét képezte, Douhet hajthatatlan támogatója volt egy Független Légierő[8] létrehozásának, melynek jelentősége idővel lényegesen növekedne, míg a haditengerészeté és a hadseregé azzal arányosan csökkenne. A felszíni erők szerepe a védelemre korlátozódna, főleg a frontvonalak megtartására, ezzel megakadályozva, hogy az ellenség veszélyeztethesse a saját légierő szárazföldi létesítményeit. Ebből következik a douheti modell utolsó tétele, miszerint a légierőnek nem csupán intézményileg, de a harctéri szerepvállalás során is függetlenül kell működnie a hadviselés más dimenzióitól. Douhet erősen érvelt a légierő „támogató, kiegészítő jelleggel való alkalmazása" ellen – amit ma az összhaderőnemi hadviselésben alkalmazunk. Ez jellemzése szerint: „olyan légierő, mely támogatja vagy integrálja a földi és vízi műveleteket". Szerinte a légierő igazi ereje a stratégiai dimenzióban és nem a szárazföldi erők támogatásában keresendő, a légierő támogató, kiegészítő jelleggel való alkalmazása pedig „hasztalan, hiábavaló, káros", mivel nem járul hozzá a légi uralom megszerzéséhez.

5 US Air Service: Egyesült Államok Légi Szolgálat
6 *Winged Defense: Szárnyas Védelem*
7 Alfred Thayer Mahan (1840-1914): az Amerikai Haditengerészet zászlós tisztje, geostratéga, történész
8 Independent Air Force: Független Légierő

Douhet érvelésének nagy részét megcáfolta a második világháború. A radar megszüntette a repülők cselekvési és mozgási szabadságát a levegőben amiről Douhet korábban beszélt –bár valójában a szárazföldi tüzérség ezt már korábban is megtette –, a légierők nagyrészt egymást semmisítették meg a levegőben; egyik hatalom sem alkalmazott mérges gáz bombákat; a győzelem messze többet követelt, mint a levegő uralása és a légierő megfelelő alkalmazása; idővel pedig éppen a légierő precizitása vált annak egyik leghasznosabb jellemzőjévé. Talán London németek általi bombázása demonstrálta legszemléletesebben, hogy Douhet mennyire alábecsülte a civilek bombázásokkal szembeni szívósságát, és mennyire túlértékelte a légicsapások pánikkeltő hatását. Mindazonáltal, Douhet stratégiai gondolkodása egy fontos kiindulópont a légierő szerepét és értékét fejtegető kortárs elméletek vizsgálata során, mivel olyan vitákat indított el, valamint olyan fókuszterületeket teremtett meg, melyek túlélték korukat, és megalapozták a hidegháború utáni éra légierő-elméleteinek nagy részét.[9,10]

9 Douhet, Giulio: *The Command of the Air* .(Editors› Introduction), Coward McCann (1942), Office of Air Force History, egyértelmű kiadási év?

10 Meilinger, Col. Phillip S.: *The Paths of Heaven: The Evolution of Air Power Theory*. Alabama, 1997.

# 2. A légi fölény fő kérdései az arab-izraeli háborúkban

A légierő legfontosabb szerepe rövid története során mindig a légi fölény elérése volt. Egyike ez a modern légierők vezérlő elveinek, s kulcsfontosságú tényező a légi hadjáratok, vagy akár egész háborúk kimenetelében. E fejezet – módszertanát tekintve – a légi fölényért folytatott, egymást követő hadjáratok fejlődését és változásait veti alá összehasonlító elemzésnek. A légi fölényért folyó azon küzdelemre összpontosít, melyet Izrael és vetélytársai vívtak a Közel-Keleten, négy egymást követő háborúban 1967 és 1982 között: a hatnapos, a felőrlő, a jóm kippúri és az első libanoni háborúban. Azért a felsoroltak kerültek kiválasztásra, mert esetükben számos tényező változatlan volt, úgy mint a földrajz és az időjárás, a politikai környezet és a hadikultúrák. Hogy jelentőségteljes következtetéseket vonhassunk le, a fejezet mindegyik háború kapcsán a leginkább létfontosságú csatákra összpontosít.

Noha a fejezet törekszik az arab felek észrevételeinek beépítésére – ahol ez lehetséges –, az Egyiptom, Szíria és más arab államok levéltáraihoz való hozzáférés továbbra is korlátozott. Következésképp az adatok és értékelések elsősorban nyugati és izraeli dokumentumokból, s egyéb forrásokból származnak. A felőrlő és a jóm kippúri háborúval foglalkozó részek részletes és hosszas, új keletű kutatásokon alapszanak. Az első libanoni háborúról szóló rész forrása egy olyan folyamatban lévő tanulmány, mely megkísérli elemezni a jóm kippúri háborút követően mind a technológiában, mind a doktrínában bekövetkezett forradalmi változásokat, valamint a légi uralom cselekvési szabadság megszerzésére irányuló képességének fejlődését a harcmezőn, s azon túl.

## Az izraeli és arab légierő kialakulásának évei

Izrael 1948 májusában történő megalakulásától kezdve állandóan hadban állt arab államokkal. Ez a geostratégiai környezet arra kényszerítette, hogy nemzeti költségvetésének és emberi erőforrásainak jelentős részét védekezésre fordítsa. 1948-as megalapításától kezdve az Izraeli Légierő (Israeli Air Force – IAF) növekvő szerephez jutott az Izraeli Védelmi Erőkön (Israeli Defence Forces – IDF) belül.

Az IAF arra az alapra épült, amit parancsnokai még akkor tanultak, amikor a Brit Királyi Légierőnél (Royal Air Force – RAF) szolgáltak a második világháborúban. Stratégiájának, elméletének és hadműveleti alkalmazásának a gyökerei a német légierőnek (Luftwaffe) a háború korai éveire jellemző doktrínájában és hadműveleteiben találhatók. Később a RAF és az amerikai légierő (USAF) sokat tanultak a németektől – például a laza repülési alakzatot harcászati téren, a repülőtéri támadásokra fektetett hangsúlyt és a légi haderő bevonását a szárazföldi hadjáratokba. A RAF-nál repülő izraeli pilóták

megörökölték ezeket az elgondolásokat és az IAF egyedi helyzetének és feltételeinek megfelelően alkalmazták őket.

Izrael nemzetbiztonságra vonatkozó elgondolásai néhány alapvető feltevésen nyugodtak. Fő sebezhető pontjainak a relatíve kis létszámú lakosságát, a stratégiai mélység hiányát, természeti erőforrásainak korlátozottságát, a „stratégiai korai előrejelzés" (strategic early warning) hiányát és a létét veszélyeztető azonnali és folyamatos fenyegetéseket tartották. Izrael előnyei voltak az emberi erőforrások magas minősége, a nemzeti összetartás, a nemzeti erőforrások hatékony kihasználása és a nyugati világ zsidóságának támogatása. Izrael stratégiája a Sínai-félszigethez és Ciszjordániához hasonló ütközőzónákra, az elrettentő katonai erőre, a korai figyelmeztetésre képes hírszerzésre, a tartalékosok gyors mozgósíthatóságára, háború esetén döntő erejű gyors győzelmekre és megelőző támadásokra támaszkodott.

Az IAF azzal ünnepelte születését az 1948-as függetlenségi háború közepette, hogy támadást indított Tel-Aviv, a fiatal állam fővárosa felé tartó egyiptomi páncélozott haderő ellen. Néhány hónappal később IAF-pilóták légi küzdelemben vettek részt egy egyiptomi bázisról felszálló RAF pilótákkal, s lelőtték ötüket veszteségek nélkül. Nem sokkal később Dávid Ben-Gurión, Izrael legendás miniszterelnöke és védelmi minisztere kinyilvánította: „Biztonságunk a légierőn múlik. Ha nem ura a levegőnek, kétlem, hogy képesek leszünk mozgósítani a hadsereget; kétlem, hogy képesek leszünk harcolni. Az első előfeltétel a légi fölény megszerzése." Ben-Gurión megfogalmazta az IAF elsődleges céljait: az ellenséges légierők teljes megsemmisítése a légi fölény megszerzéséért, a szárazföldi és tengeri erők támogatása, és az ellenséges földön található stratégiai célpontok szisztematikus megsemmisítése, hogy csökkenjen vagy megszűnjön az ellenség képessége és akarata a háború folytatására. Ezen célok azóta sem változtak jelentősen.

Az arab légierők számbeli előnye nyilvánvaló volt az IAF tervezői számára. Ezért azt az ésszerű stratégiát fejlesztették ki, melyben a légi fölény elérése az ellenséges légierőknek még a szárazföldön való elpusztításával történjen. Az első hadműveleti parancs, a „Zela" 1955-ben íródott, amikor Csehszlovákia aláírt egy fontos megállapodást Egyiptommal, melyben az Egyiptomi Légierő (Egyptian Air Force – EAF) és a szárazföldi haderőnem ellátását vállalta különböző típusú légi járművek és páncélozott járművek százaival. A Zela, a Fókusz-hadművelet (az 1967-es háborúban végrehajtott nagy terv) elődje az EAF-ot különösen súlyos fenyegetésnek tartotta, mely a szárazföldön egy meglepetésszerű támadás alkalmával megsemmisítendő.

1956-ban Nagy-Britannia, Franciaország és Izrael közös hadjáratot indítottak Egyiptom ellen, különböző célok elérése érdekében. A háború kitörése előtti napon éjfélkor tervezte hazarepülését Szíriából Ábd el-Hákim Ámer tábornok,[11] az egyiptomi hadügyminiszter. Egy izraeli pilóta megpróbálta feltartóztatni a gépét. Meteor 13 NF-jével

11 Ábd el-Hákim Ámer egyiptomi tábornok és politikai vezető, 1958 márciusától 1965 szeptemberéig Egyiptom alelnöke. Szolgált az 1948-as arab-izraeli háborúban, részt vett az 1952-es forradalomban és vezette az egyiptomi hadsereget a szuezi válság, az észak-jemeni polgárháború, valamint a hatnapos háború idején. (http://www.reference.com/motif/society/abdel-hakim-amer)

befogta Ámer tábornok repülőgépét, és majdnem összeütközött vele, mielőtt lelőtte. A pilóta később így emlékezett vissza: „Egy rémisztő repülés során teljesítettük a küldetésünket. Az üzemanyag hiánya miatt a motor azonnal leállt földet érés után. Móse Daján tábornok,[12] akkori IDF-főparancsnok, és Dán Tolkovszki, IAF-főparancsnok megvártak minket és elmondták, hogy Ámer tábornok úgy döntött, elhalasztja az utazását, és parancsnoki személyzetét küldte a gépen, amit lelőttünk." Ámer élt még tizenegy évet, hogy szemtanúja lehessen az 1967-es háború katasztrofális következményeinek.

A RAF és a francia légierő megszerezték a légi fölényt a csatatér fölött. Az IAF ezt arra használta fel, hogy a Szuezi-csatorna felé haladó szárazföldi IDF-erők támogatására koncentráljon.

A konfliktusból levont fontos izraeli következtetés a légi és páncélozott erők jelentőségét hangsúlyozta. Az 1967-es háború előtt az IAF egy hosszú folyamaton ment keresztül, melynek során modernizálta légi járműveit, logisztikáját, korai figyelmeztető felszerelését és hadműveleti doktrínáját. Megvásárolta a legjobb francia technológiákat és fegyverrendszereket, és a csírájában lévő izraeli védelmi ipar olyan lényeges technológiákat fejlesztett ki, mint az elektronikai hadviselési rendszerek.

Az IAF hadikultúrája a légi fölényért folytatott integrált hadjárat elméleti alapján nyugodott. Mordeháj „Moti" Hód tábornok[13] a legdöntőbb tényezőkként a következőket határozta meg: „egyszerűség a tervezésben, magas fokú fegyelem a pilóták részéről a műveleti parancsok végrehajtásában, hatékony központi »$C^3I$« [command, control, communications and intelligence = vezetés, irányítás, híradás és hírszerzés], és pontos, időszerű hírszerzés."

Az első kihívás, amivel az IAF-nak szembe kellett néznie, az az 1960 februárjában történt kezdeményezés volt Egyiptom részéről, melynek során felvonultatta haderejét közel az izraeli határhoz. Az esemény alkalmat adott az IAF-nak, hogy bizonyítsa készenlétét és elrettentő hatását a meglepetésszerű támadásokkal szemben, míg a szárazföldi erők több napot igényeltek néhány egység felsorakoztatására a határ mentén. Az aggasztó incidenst, melyet „Rotemnek" neveztek el, afféle főpróbának tartották az 1967-es háborúhoz vezető eseményláncolat kezeléséhez. Ezt követte a meglepetésszerű egyiptomi csatarendbe állás, amely kirobbantotta a hatnapos háborút, és a jóm kippúri háború meglepetés-támadása.

12 Izrael önállóságának egyik szimbóluma, aki elsősorban jellegzetes félszemű fazonjával maradt emlékezetes sokak számára. A '40-es évek második felétől kezdve szünet nélkül vett részt a közel-keleti harcokban: vezérkari főnök, konkrét hadmozdulatok parancsnoka és hadügyminiszter egyaránt volt. A sínai offenzívában, a hatnapos háborúban és a jóm kippúri háborúban egyaránt vezető szerepet játszott úgy stratégiai, mint politikai értelemben. Később külügyminiszterként tevékenykedett, és aktívan hozzájárult Izrael és Egyiptom békekötésének tető alá hozatalában. (http://www.honvedelem.hu/cikk/37856_tiz_nagy_hadvezer_a_20_szazadbol)

13 Mordeháj Hód vezérőrnagy, az izraeli légierő 7. főparancsnoka, 1962-1966-ig az IAF későbbi főparancsnokának, Ezer Weizmannak a helyettese. 1966-ban az izraeli légierő főparancsnoka. A hatnapos és a felőrlő háborúban parancsnokolt, 1973 májusában adta át helyét Benny Pelednek. (http://www.iaf.org.il/2564-30168-en/IAF.aspx)

Ebben az időszakban a Szovjetunió temérdek légi járművel, tankkal, nehéztüzérséggel, légvédelmi rakéta-rendszerrel, más harcászati rendszerekkel és háború esetén logisztikával való ellátásuk által demonstrálta megbízottjai, Egyiptom és Szíria mellett való elkötelezettségét. Ez örökre megváltoztatta a geostratégiai egyensúlyt a Közel-Keleten és kialakította az IAF vezető szerepét Izrael stratégiájában a hatnapos háború során.[14]

## A hatnapos háború (1967)

Egyiptom, Szíria és Irak a Szovjetunió szövetségeseinek tekintették magukat, és élvezték annak feltétlen politikai, katonai és gazdasági támogatását. Az izraeli politika is mindig hangsúlyozta annak szükségességét, hogy egy nagyhatalom támogatását elnyerjék; így Izrael megerősítette a szoros kapcsolatot, melyet Franciaországgal ápolt 1953 óta. Azonban a növekvő feszültség idején 1967 májusában Franciaország megvonta támogatását a Charles de Gaulle elnök politikájában bekövetkezett forradalmi eltolódás következtében. Továbbá Izraelnek az Egyesült Államok hivatalos segítségnyújtási elkötelezettségét sem sikerült elnyernie.

A folytonos ellenségeskedések az izraeli-szír határon az 1960-as években nem változtattak az egyiptomi-izraeli határ erőszakmentes légkörén. Egyiptomot súlyosan lefoglalta a Jemennel való konfliktus, haderejének felépítése és belföldi ügyei, Izraelnek pedig nemzeti érdeke volt egy egyszerre két szomszéddal való összetűzés elkerülése. Azonban a szír határ menti növekvő feszültség véget ért 1967. április 7-én, légi ütközetek sorozatával, melyekben hat szír MiG-21-est lőttek le. Ez demonstrálta az IAF felkészültségét és készenlétét, amikor a közelgő háború dobverései elkezdték hallatni hangjukat. Az IAF hadikultúrája második kritikus megpróbáltatására várt.

Izrael 1967. május 14-én ünnepelte fennállásának tizenkilencedik évfordulóját. Nemzetbiztonsági értékelése azt jövendölte, hogy évekig nem fog kitörni háború. A hagyományos jeruzsálemi parádé közepén az IDF főparancsnoka, Jichák Rábin tábornok[15] olyan üzenetet kapott, mely megváltoztatta a Közel-Kelet történelmét: az egyiptomi hadsereg átlépte a Szuezi-csatornát és csatarendbe állt a Sínai-félszigeten, az izraeli határ közelében. Ebben a stratégiai meglepetésben az izraeli vezetés számára az 1960-as események visszhangzottak. Rábin tábornok azt mondta: „az egyiptomi meglepetésszerű mozgósítás lehetséges kimenetelei teljes mértékben az IAF készenlététől függenek." Az izraeli hírszerzés ezen mulasztását érdemes észben tartani, amikor az 1973-as háború meglepetésével foglalkozunk.[16]

Akkoriban az arab erők jelentős számbeli fölényben voltak az IAF-hoz képest. Körülbelül hatszáz bombázó és vadászrepülőgéppel, huszonhét légvédelmi rakétaüteggel, huszonhét radarral és huszonnégy repülőtérrel rendelkeztek. Az IAF arzenáljának ré-

14 *A History of Air Warfare*, főszerk.: John Andreas Olsen. , Potomac Books, 2010 , , 128-130.

15 Izrael vezérkari főnöke, amerikai nagykövete, munkaügyi minisztere és miniszterelnöke. (http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/biography/rabin.html)

16 Olsen, J. A.: History, i. m., 130.

szét képezte nagyjából száz modern vadászrepülőgép, többek között Mirage-ok, Super Mystère-ek és Vautourok; száz Mystère és Ouragan (az 1956-os háború „veteránjai"), és pár tucat Fuga Magister – továbbá sebezhető és lassú gyakorló gépek, valamint öt repülőtér, hat radar és négy amerikai gyártmányú Hawk légvédelmi rakétaüteg. A haderő aránya légi járművekben és pilótákban három az egyhez volt az arabok javára; légvédelmi ütegekben hét az egyhez. Ezek az arab szemszögből kedvező arányok növelték azt a hatást, amelyet az 1967-es háború első napjának váratlan eredményei váltottak ki. (lásd a 6-1. táblázatot).

*1. táblázat: A légierők erőviszonyai a hatnapos háborúban*

| | Arab légierők | IAF | Arány |
|---|---|---|---|
| **Repülők és bombázók** | 594 | 203 | 2,9:1 |
| **Vadászpilóták** | 715 | 235 | 3:1 |
| **Légvédelmi ütegek** | 27 | 4 | 6,8:1 |
| **Radar-helyszínek** | 27 | 6 | 4,5:1 |
| **Repülőterek** | 24 | 5 | 4,8:1 |
| **Kifutópályák** | 44 | 12 | 3,7:1 |

*Megjegyzés:* a táblázat 1967. jún. 5-ére vonatkozik. Megjegyzendő, hogy csupán hatvan iraki repülőgépet és bombázót, és hatvan pilótát rendeltek a háborúban való részvételre, és csak néhány repteret vettünk figyelembe. Forrás: Abudi, *The IAF in the Six Days War*, 6., 9., 15-17., 27., 30-32.

A számok azonban önmagukban képtelenek teljes képet adni az erőviszonyokról. Az IAF a következő „erőtöbbszörözőkre" fektetett hangsúlyt: magas képzettségű légi személyzet; hatékony valós idejű $C^3I$-rendszer; magas színvonalú, folyamatos műveleti tervezés; időszerű, pontos hírszerzés és hatékony logisztika, mely minden használható repülőgép számára kb. napi négy bevetés végrehajtását tette lehetővé. Az első riadó és a háború tényleges kitörése közti három hétnek köszönhetően az IAF finomíthatta terveit, kiképezhette huszonkét tartalékosát és felkészíthette repülőgépeit. Mire a háború elkezdődött, kb. 98%-uk felfegyverzett és repülésre kész állapotban volt, a szokásos 60%-hoz képest.

Az egyiptomi hadrendbe állást követően az IAF órákon belül magas fokú riadót rendelt el, mozgósította tartalékosait, kezdeményezte az előre jelzett konfliktusra való felkészülést, és frissítette elsődleges haditervét, a Fókuszt, a légi fölény elérése érdekében. A Fókusz az IAF hadikultúrájából nőtt ki, mely a minőséget a mennyiség felett, a meglepetésszerűséget, az egyszerűséget, az erők összpontosítását és a gyors támadó hadműveleteket hangsúlyozta. Megőrizte elődje, a Zela elveit és módszereit. A fejlesztés, finomítás és véglegesítés körülbelül hét éven keresztül folyt. A rendkívül haladó szelle-

miségben megkomponált Fókusz hadművelet „atyjának" Ezer Weizman[17] tábornokot, az IAF 1958-1966 közötti főparancsnokát tartják. Bátorította a tervezőket, elosztotta az erőforrásokat, fokozta a kiképzést és a gyakorlatokat, és megpróbálta megakadályozni az ellenséges hírszerző szervezeteket a Fókusz létének felfedezésében, hogy a tervezés befejeződhessen.

A Fókusz az ellenség légierejének egy meglepetés-támadás keretében történő megsemmisítésére összpontosított, minden elérhető repülőgép bevetésével. A meglepetés nagyon alacsony szintű berepüléseken nyugodott volna, elkerülendő, hogy a behatoló alakzatokat észleljék a korán figyelmeztető radarrendszerek. A támadók a terv szerint először a kifutópályákat semmisítették volna meg, hogy megakadályozzák a repülőgépek felszállását, majd szétbombázták volna a védtelen, parkoló vadász- és bombázó gépek százait. Mivel az IAF szűkében volt a gépeknek és légi személyzetnek, mellyel minden célpontját egyszerre támadhatta volna, az első csapás az EAF reptereire és repülőgépeire koncentrált. A korai figyelmeztető és irányító rendszerek, valamint a fenyegető légvédelmi ütegek hatástalanításának létfontossága miatt, e célpontokat a soron következő hullámokra hagyták volna, hogy az első hullám a kritikus küldetésre tudjon összpontosítani.

A Fókusz túl nagyratörőnek tűnt a kicsiny IAF számára: a tervezők úgy becsülték, hogy a küldetés végrehajtása 6-8 órát venne igénybe, az IAF vadászainak súlyos, 25%-os veszteségével. A kockázatos terv csupán tizenkét Mirage-t rendelt az izraeli ég védelmére az esetleges ellentámadásokkal szemben a szír és jordán légierők, valamint az EAF részéről.

Az arab légierők szintén felkészültek a közelgő háborúra. Nem meglepő módon az EAF az IAF-éhoz igencsak hasonlatos haditervet fejlesztett ki. A naprakész hírszerzés szükségességének tudatában az EAF végrehajtott néhány sikeres felderítő repülést Dél-Izrael fölött, amely felfedte az IDF offenzív hadrendbe állását. Az arab nemzetek azonban tévesen becsülték fel az IAF képességeit és intencióit, valamint az első lépés forgatókönyvét. A naprakész információ és a korai figyelmeztetés hiánya, valamint a készenlét relatíve alacsony szintje miatt ez EAF távolról sem volt kész tervei végrehajtására. A Szír Légierő (Syrian Air Force – SAF) parancsnoka, Háfez Ászád (Szíria elnöke az 1973-as és 1982-es háborúk alatt) egy igen visszafogott hadműveletet tervezett egy olyan parancs miatt, amely a SAF kevés ütközetben való bevetését rendelte el.

Június elején Móse Dájánt Izrael védelmi miniszterévé nevezték ki, az IAF pedig befejezte felkészülését. Június 5-én, pirkadat előtt az IAF pilótáit felkeltették, és eligazítást

17 „Ezer Weizman Izrael Állam hetedik köztársasági elnöke, Chaim Weizman egykori államfő unokaöccse, korábbi légierő parancsnok és védelmi miniszter 1924. június 15-én született Tel-Avivban. Katonai karrierjének csúcsát a hatnapos háború idején érte el: a harcok végkimenetelét alapjaiban befolyásoló kezdeti izraeli légitámadás, az ún. Galamb-hadművelet szellemi atyjaként bebizonyította, hogy kiváló katonai stratéga. Egyes források szerint a körülmények terhe alatt megrogyó Jichak Rabin vezérkari főnök helyett Weizman volt az, aki elsöprő győzelemre vezette a zsidó állam hadseregét. 1969-ben, miután nem nevezték ki az Izraeli Védelmi Erők első emberének, hirtelen sértődöttséggel zárta le katonai pályafutását."
(http://www.magen.hu/oldalak/41/ezer_weizman)

kaptak a háborúban való részvételről. A gépek napok óta fel voltak fegyverezve; az összes $C^3I$-őrhely készültségben volt. A h-órát reggel 7:45-re tűzték ki, amikor köd és homály párolgott a Nílus-delta repterei fölött, és a legmagasabb rangú EAF-vezetők még útban voltak őrhelyeik felé, tehát nem kaphattak értesítést vagy a reakcióra vonatkozó utasítást.

Először egy tucat Fuga kiképzőgép szállt fel, hogy rutin kiképzőgyakorlatokat szimuláljanak. Rögtön ezután minden használható IAF-gép levegőbe emelkedett és repült délnyugatnak, az egyiptomi radarok észlelési tartománya alatt, kommunikáció-csendben, majdnem közvetlenül célpontjaik felé, hogy spóroljanak az értékes üzemanyaggal.

Az első hullám a meglepetés teljes erejével hatott és elképesztő eredményeket ért el. A magasabbra emelkedő pilóták védtelen, szétszórt és a támadásról mit sem tudó MiG-ek hosszú sorait láthatták. A kifutópályák bombázása után az IAF gépei tűz alá vették és megsemmisítették őket egytől egyig. Minden alakzat növelte a földön égő repülőgépek számát. Kb. százkilencven egyiptomi gép veszett oda, köztük majdnem az összes bombázó, melyek a legkiemeltebb célpontok voltak. Az IAF nyolc repülőt és tíz pilótát vesztett ebben az első hullámban, mely száznyolcvan berepülést foglalt magában.

A háború első óráiban, az izraeli gépek közel 400 egyiptomi, szír, és jordán gépet semmisítettek meg, még mielőtt azok a levegőbe emelkedhettek volna. (A fenti képen a helyszínen készült légi felvétel látható, a képen a földön megsemmisített egyiptomi gépek.[18])

18 forrás: http://middleeast.about.com/od/thisdayinmideasthistory/ig/June-5-June-11-in-Mideast-Hist/Six-Day-War-begins.htm

Mivel az EAF még mindig működőképes volt, és más légierők még nem reagáltak, egy újabb hullám csapott le az EAF-ra, míg néhányan a támadó szárazföldi erőket segítették. A második hullám kiegészítette az első eredményeit, de még maradtak bizonyos feladatok.

Dél óta a SAF, a jordán légierő és az iraki légierő körülbelül tízszer hatolt be az izraeli határon keresztül. Az IAF néhány alakzatot átrendelt Egyiptomból e légierőkhöz, melyeket azonos taktikával támadtak, hasonló sikerrel. Aznap az IAF négyszázkét arab légi járművet pusztított el (l. a 6-2. táblázatot). Az IAF is súlyos veszteségeket szenvedett el: huszonegy pilóta (a vadászpilóták majdnem 9%-a) halt meg, esett fogságba vagy sebesült meg, és huszonnyolc repülőgép (a teljes haderő több mint 13%-a) veszett oda. Az IAF teljesítette küldetését és lényeges légi fölényre tett szert. De a háborúnak még nem volt vége.

Az általános következtetés, amit azok vonnak le, akik tanulmányozták a hatnapos háborút – hogy az IAF kb. 3 órán belül győzelmet aratott –, téves. Valójában az utolsó repülő este 7-kor tért vissza a bázisra, tizenkét órával az első felszállása után. A légi fölényért folytatott hadjárat egész nap zajlott, és nem teljesült a végső küldetés. Más szavakkal, az IAF nem semmisítette meg három arab légierő teljes flottáját egy rövid támadás során.

*2. táblázat: Az arab légierők veszteségei a Fókusz-hadműveletben*

| | Összesen | Egyiptom | Szíria | Jordánia | Irak | Libanon |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Repülők és bombázók** | 342 | 244 | 63 | 25 | 9 | 1 |
| **Tehergépek és helikopterek** | 66 | 54 | 6 | 5 | 1 | – |
| **Teljes veszteség** | 402 | 298 | 63 | 30 | 10 | 1 |
| **Radar-helyszínek** | 5+26* | 5+26* | – | – | – | – |
| **Légvédelmi ütegek** | 1+9* | 1+9* | – | – | – | – |

* Elfoglalt
*Forrás:* Abudi, *The IAF in the Six Days War*, 6.

Egy másik következtetés – hogy a légi fölényért vívott harc csak repülőterek elleni támadásokból állt – szintén téves. A légi fölényért vívott küzdelem légi csatákká változott, amelyek a következő néhány napban folytatódtak. A súlyos veszteségeket szenvedett EAF gyakran szállt fel, hogy védelmezze visszavonuló szárazföldi erőit. Számbeli hátránya ellenére bátran harcolt a háború ötödik napjáig, amikor az ütközetek száma lecsökkent, és az arab bevetések teljes száma tizenhétre esett vissza az előző napi több mint kilencvenhez képest. Azon a ponton Izrael megszerezte a légi fölényt és szárazföldi győzelmet aratott a Sínai-félszigeten, a Golán-fennsíkon, valamint Ciszjordániában.

Mi több, az egyiptomi vezető, irányító és korai figyelmeztető rendszerek az első nap végére működőképesek maradtak, és hatékony segítséget nyújtottak az IAF repülőgépeinek feltartóztatásában. Szükségessé vált hát kiiktatásuk, és Izrael sikeresen elpusztította vagy elfoglalta majdnem az összes helyszínt a Szuezi-csatornától nyugatra.

Az 1967-es háború volt az első a repülőgépek és rakéták azóta is tartó küzdelmében. Egyiptom megvásárolt és hadrendbe állított huszonhét szovjet gyártmányú SA-2 üteget a Nílus-delta, a Szuezi-csatorna és a hátországba vezető utak védelmére. A légierők tapasztalatlanok voltak a légvédelmi ütegek kiiktatása terén, de a hadrendbe állított SA-2 ütegek veszélyeztették az IAF hadműveleteit, és kis mértékben megkérdőjelezték légi fölényét. Így hát a reptéri támadásokat követően egy légvédelmi rakéta-ütegek elleni küzdelem bontakozott ki. Az EAF nehézlégvédelmi ágyúkat állított hadrendbe az ütegek körül rövid hatótávú védekezés céljából, melyek két IAF-gép vesztét okozták. Kilenc üteg megsemmisült, egyet pedig ép állapotban elfoglaltak (l. a 6-3. táblázatot).

*3. táblázat: A légi fölényért folyó küldetések bevetései a hatnapos háborúban*

| Küldetéses napok | Reptéri támadások | Feltartóztatás | Üteg- és radartámadó küldetések | | Összesen |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | **Elsődleges** | **Másodlagos*** | |
| **Első nap** | 475 | – | 32 | 55 | |
| **A többi nap** | 16 | – | 36 | 24 | |
| **Összesen** | 491 | 554 | 68 | 79 | 1113 |

* A főküldetés után végrehajtott másodlagos küldetés
*Forrás:* Abudi, *The IAF in the Six Days War*, 486.

Az IAF-pilóták minőségbeli fölénye legendássá vált, ám e háború eredményei némiképp árnyalják ezt a képet. Ötvenhat arab vadászgép és bombázó (továbbá hat teherszállító repülőgép) veszett oda légi harcban, szemben tizennyolc izraelivel. A 3:1-es halálozási arány (több mint három arab egy izraelire) az IAF-nak kedvezett, de figyelembe véve számításait, ez az arány némileg kiábrándító volt.

A repterek ellen indított hadjáratok rettentő sikere arra vezetett egyes történészeket és elemzőket, hogy figyelmen kívül hagyják a légi fölény megszerzéséhez létfontosságú egyéb küldetések fontosságát, mint például a légvédelmi ütegek és $C^3I$-sorok támadását, illetve a légi harcot. Az IAF összes bevetésének több, mint fele a légi fölényért folyó küldetéseket szolgálta – 1100 bevetés, közülük 560 levegő-levegő küldetés.

Az IAF súlyos veszteségekkel fizetett a légi fölény megszerzéséért: vadászpilótáinak több mint 11%-a meghalt, megsebesült vagy fogságba esett, repülőgépeinek több mint 12%-a odaveszett. Mindazonáltal a levegőben és szárazföldön aratott győzelmek, valamint Rábin tábornok nyilatkozata, miszerint az IAF-hadműveletek elképesztő eredményei eldöntötték a háború sorsát, enyhítőleg hatottak e veszteségekre nézve.

Az IAF hadikultúrája megalkotta a légi fölényért vívott integrált hadjárat absztrakt infrastruktúráját. Ahogy Hód tábornok magyarázta: „egyszerűség a tervezésben, magas fokú fegyelem a pilóták részéről a műveleti parancsok végrehajtásában, hatékony központi $C^3I$, és pontos, időbeni hírszerzés."

Tanulmányok és kutatások szintén félreértelmezték az integrált egyiptomi légvédelmi rendszerek tevékenységét és jelentőségét, melyek modern gondolkodásról és egy nem sejtett védekezési stratégiáról tesznek tanúbizonyságot. Izrael azt állította, hogy mivel az egyiptomi hadsereg átlépte a csatornát 1967 májusának közepén, és Ábd el-Naszszer egyiptomi elnök támadni szándékozott, Izrael kénytelen volt megelőző támadást kezdeményezni a stratégiai mélység hiánya miatt. Alátámasztotta-e az EAF hadrendbe állítása ezt a feltételezést? A válasz meglehetősen kétséges. A legtöbb MiG-21-es vadászgép mélyen a deltában állt készenlétben, olyan helyeken, ahonnan könnyen védhették a Szuezi-csatornát és a tőle nyugatra eső térséget a rövid távolság miatt. A légvédelmi ütegek és a korai figyelmeztető radarrendszerek szintén a deltában és a Szuezi-csatorna közelében voltak elhelyezve, és nem tudták volna a Sínai-félszigeten védeni a szárazföldi erőket. Így az egyiptomi légvédelmi rendszerek teljes hadrendje sokkal inkább védekező stratégiát sejtet, mint támadót. Minden egyiptomi szárazföldi támadás csak ellenséges ég alatt lett volna végrehajtható, kitéve az IAF könyörtelen támadásainak. Úgy tűnik, hogy az egyiptomi támadási szándékra és képességre vonatkozó feltételezések friss és átfogó elemzést igényelnek.

A hatnapos háborút széles körben egy gyors, győzedelmes háborúnak tartják, melyben Izrael megsemmisítette az őt körülvevő nemzetek hadseregét és légierejét. Új területeket foglalt el, bebizonyította katonai erejét, elnyerte az Egyesült Államok támogatását és kiiktatta a létét fenyegető legfőbb veszélyeket. Ám ezen eredmények törékenysége mindössze néhány éven belül nyilvánvalóvá vált.[19]

## A felőrlő háború (1969-1970)

A hatnapos háború katonai, társadalmi és politikai válsághelyzetet váltott ki az arab államokban. Radikális változásokhoz vezetett fegyveres erőikben, és megerősítette pártfogójuktól, a Szovjetuniótól való függésüket, mely hónapokon belül újra felfegyverezte Egyiptomot és Szíriát fejlett hadi felszereléssel és rendíthetetlen politikai támogatást nyújtott. A Szovjetunió arra használta fel a legyőzött országok gyengeségét, hogy növelje részvételét a Közel-Kelet ügyeiben. Tartózkodó politikája gyökeresen átalakult a közvetlen beavatkozásévá, elkerülendő azt, hogy védencei újabb vereséget szenvedjenek.

Az Egyesült Államok szintén fokozta részvételét a folyamatban lévő konfliktusban Izrael politikai, katonai és gazdasági támogatása révén. Henry Kissinger, Richard Nixon elnök nemzetbiztonsági tanácsadója úgy hitte, Izrael kulcsszerepet játszhat a „Nixon-doktrínában", mely az Egyesült Államok közvetlen katonai részvételét kívánta csökken-

19 Olsen, J. A.: History, i. m., 130-136.

teni regionális összetűzésekben. Ezért a felőrlő háborút gyakran a nagyhatalmak megbízottjai között zajlóként jellemzik, mely előbbiek az elképzelés szerint kézben tartották és szabályozták az ügyet, majd véget vetettek a konfliktusnak, amikor rájöttek, hogy a helyzet az enyhülés ellenében hat.

Számos tanulmány foglalkozik a felőrlő háború hátterével és különböző aspektusaival. Az 1967-es háborúban aratott győzelme ellenére az IAF kisebbnek és gyengébbnek érezte magát, mint valaha. A haderő az első technológiai forradalmát élte meg 1956 előtt, amikor Franciaország ellátta Izraelt repülőgépekkel és más modern rendszerekkel, de a legtöbb repülő ezek közül elavult és nem volt alkalmas még egy totális háborúban való részvételre. Így is történt, ezek a gépek nem játszottak szerepet az eljövendő légi fölényért vívott hadjáratban. Csupán hatvan Mirage maradt használható a légi fölényért folyó, küszöbön álló küzdelemben a felőrlő háborúban. Az Egyesült Államok gyorsan cselekedett e hiány pótlása érdekében, és az IAF belevágott második technológiai forradalmába, amikor lecserélte legtöbb francia gyártmányú fegyverrendszerét amerikai repülőkre, helikopterekre, lőszerekre, radarokra és más felszerelésekre.

Nasszer egyiptomi elnök azt a nézetet tette magáévá, mely szerint a totális háború stratégiáját meg kell változtatni, viszont a politikai teljesítményekhez szükség van hadi tevékenységre. Így hát a felőrlésnek egy olyan stratégiáját foganatosította, amely alkalmas volt az Izraelre nehezedő nemzetközi nyomás növelésére, és az izraelieket a legsebezhetőbb pontjukon érte volna: emberi veszteség okozásával. Hadügyminisztere, Máhmúd Faúzi tábornok a felőrlő háború céljait akként összegezte, hogy azok annyi izraeli katona megölése, amennyié lehetséges, továbbá hadműveleti tapasztalat szerzése, és az IAF-fal való, egymást követő légi csaták kezdeményezése. Ha előre látta volna ezeknek az ütközeteknek az eredményét, minden bizonnyal elkerülte volna őket.

A szovjetek egyetértettek Nasszer új stratégiájával, 1969. március 3-án pedig Nasszer bejelentette, hogy a tűzszünet véget ért. Az egyiptomi tüzérség egész nap ágyúzta a Szuezi-csatorna keleti partját. Nem sokkal később Szíria és a Jordániában lévő palesztin terrorista szervezetek bekapcsolódtak a háborúba.[20]

Az IDF nem talált hatékony választ a folytonos és heves egyiptomi bombázásra, veszteségei pedig naponta nőttek. Ez idő alatt az IAF szorgosan építette be haderejébe az amerikai gyártmányú Skyhawkokat, Phantomokat, CH-53-as teherszállító helikoptereket, rakétákat, radarokat és más különböző fegyverrendszereket. Hód tábornok a valószínű jövőbeni háborúkra való felkészülést részesítette volna előnyben az ehhez hasonló, korlátozott viszályokban való részvételhez szükséges fegyverkezéssel szemben, de az IDF-beli felettesei és a kormány részéről érkező nyomás a csatában való részvételre késztette.

A légi felőrlő háború hivatalosan 1969. július 20-án kezdődött, és 1970. augusztus 8-a és 9-e között, éjfélkor ért véget. Izrael első légitámadása a Szuezi-csatorna menti őrhelyeket és tüzérséget érte. Elfogó vadászrepülők alakulatai védelmezték a támadó repülőket. Az első felvonása volt ez egy ógörög tragédiának, mely mindkét fél számára végzetes következményekkel járt.

20 Olsen, J. A.: History, i. m., 136-137.

A légi háború valójában egy hónappal korábban kezdődött. Az első küldetés a cselekvési szabadság megszerzése volt a csatorna fölött. Az IAF még korábban elpusztított bizonyos – az egyiptomi tüzérséget védő – légvédelmi rakéta-színhelyeket, és légi harcot fejtett ki, hogy nyugatra tolja a MiG-21-esek őrjáratait. Egy hónap légicsapást és közelharcot követően az IAF kielégítő légi fölényt ért el, és az egyiptomi szárazföldi erők könyörtelen bombázásába kezdett. Ez a nyomás csekély sikert ért el a tüzérségi ágyúzás miatti IDF-veszteségek csökkentése terén. Következésképpen az izraeli kormány a harcok fokozásáról döntött, a mélységi műveletek egy tervét követve, melyet *Priha*nak neveztek. Az IAF először a Kairót körülvevő légvédelmi rakétaszínhely nagyját pusztította el, MiG-ek tucatjait lőtte le, és mérsékelt légi fölényt ért el a Nílus-delta fölött Kairóig, melynek környezetét sűrűn támadták.

Így Egyiptom újra válsághelyzetben találta magát, mindössze két és fél évvel a hatnapos háború után. Kulcsfontosságú területek fölött vesztette el a légi fölényt, mindenhol IAF-támadásoknak volt kitéve, amelyeket sem megelőzni, sem megtorolni nem tudott. A Priha mélységi műveleteinek átmeneti katonai sikere mindazonáltal nem egyezett az izraeli miniszterelnök-asszony, Golda Meir nem hivatalos céljával, aki Nasszer elnök lemondását várta. Valójában a Priha egy váratlan és veszélyes választ idézett elő. Nasszer elnök, nem lévén más választása, 1970. január 3-án Moszkvába repült, és könyörgött a Kreml-vezetőknek, hogy egy jól előkészített terv azonnali végrehajtása keretében állítsanak hadrendbe szovjet légvédelmi erőket Egyiptomban, és vállalják az egyiptomi ég védelmét.

A szovjetek pár hónap alatt titokban felállítottak egy átfogó légvédelmi rendszert, mely föld-levegő rakéta-ütegek tucatjaiból, leginkább SA-3-akból és feljavított változataikból, SA-2E-kből, hetvenkét vadonatúj MiG-21-esből, néhány radarrendszerből a korai előrejelzésért és irányításért, $C^3I$-hálózatból és logisztikából állt. Ezeket az erőket szovjet szakértők működtették és vezették: pilóták, légvédelmi rakétakezelők, irányítók, technikusok és parancsnokok, összesen kb. tizenötezer személy.

A szovjetek egy megfontolt és elővigyázatos stratégiát terveltek ki. Kezdetben légvédelmi ütegeket állítottak föl Kairó körül és elriasztották Izraelt a mélységi támadásoktól. Ahogy egyre nagyobb felelősséget vállaltak a delta védelméért, a szovjet erők fokozatosan visszaszerezték a légi fölényt a delta és a Szuezi-csatorna fölött. Ugyanakkor három szovjet elfogó század állt hadrendbe Kairótól délre levő bázisokon, és az ütegek déli szárnyának légvédelmét vállalták magukra. Parancsuk szerint semmilyen körülmények között nem léphették át a csatornát.

Az IAF gondosan értékelte a váratlan helyzetet. Egy nagyhatalom elleni harc kockázatos volt, katonailag és politikailag egyaránt. Az izraeli kormány az IAF szerepét a légi fölény megtartására korlátozta a csatorna fölött és onnan kb. 30 kilométerre nyugatra, hogy védjék a Szuezi-csatorna keleti partja mentén felfejlődött szárazföldi erőket. Egy heves, folyamatos hadjárat robbant ki az előrenyomuló szovjet rakétasor és a szembenálló IAF-pilóták között. Mindkét oldal bátran és állhatatosan harcolt, felhasználva minden rendelkezésre álló eszközt, és a hatalmas szovjet erők haladtak előre, lassan, de rendíthetetlenül.

A szovjetek elektronikai hadviselésbeli dominanciájának köszönhetően sem Izrael, sem az Egyesült Államok nem bírt olyan ellenintézkedésekkel, melyekkel megvédhették volna a Phantomok, az IAF újoncainak kicsiny flottáját. Az Egyesült Államok, mely akkoriban Vietnámmal volt nagymértékben elfoglalva, nem akart közvetlen összeütközést a szovjetekkel, viszont ellátta Izraelt technikai tanácsadókkal és kifinomult elektronikus rendszerekkel, melyek közül egyik sem bizonyult hatékonynak.

Stratégák és történészek széles körben úgy jellemzik a légi felőrlő háborút, mint a légvédelmi rakéta-rendszerek és repülőgépek közötti konfliktust, de a helyzet sokkal szövevényesebb volt. Egy másik, kevesebb figyelmet vonzó, de nem kevésbé erőteljes, döntő jelentőségű és fontos hadjárat a Szuezi-csatorna mindkét oldala fölötti égben zajlott. Mindkét légierő felismerte a levegő-levegő hadviselés fontosságát. Ahogy korábban megjegyeztük, az egyiptomi hadügyminiszter egy eszköznek tartotta a tisztjei bizalmának visszaállításához. A másik oldalon az IAF a légi harcot hangsúlyozta a kiképzés és a gyakorlatok során, úgy építette ki $C^3I$-rendszerét, hogy megfeleljen e harcmodor egyedi követelményeinek, és az előző háború, valamint a rákövetkező harcok során tanult leckékre támaszkodott. Következésképpen az IAF értékes taktikának tartotta a légi harcot az ellenséges területek feletti légi fölény megszerzésére.

Mivel a szovjet pilóták őrjáratozni kezdtek a rakétahálózat déli szárnyánál, Izrael az ütközetek elkerüléséről döntött a lehetséges politikai következmények és a hadi eszkaláció kockázata miatt. Az IAF Mirage-ainak és Phantomjainak visszavonulását látva a szovjet pilóták és parancsnokaik merészek és kalandvágyók lettek. Egy nap egy Skyhawk támadó gépet üldöző két szovjet pilóta átlépte a csatornát, kilőtt egy Atoll levegő-levegő rakétát, és enyhén eltalálta a repülőt. Az izraeli kormány úgy döntött, szembenéz a kihívással és tisztázza „vörös vonalait”.[21]

21 Az angolban és héberben használt kifejezés, mely „olyan határt” jelöl, „melyen túl a biztonság már nem garantálható.” (Merriam-Webster szótár)

**Az F-4E és A-4E Skyhawk típusok voltak az IDF és az IAF „csatalovai" a felőrlő háború kései szakaszaiban.**

*Forrás:* http://www.acig.org/artman/publish/article_55.shtml

Moti Hód tábornok, aki jól ismert volt mint légi műveleti tervező, és híres volt azokat élőben „levezénylő" képességéről is, kitanulta a szovjetek repülési rutinját, reakcióikat az IAF repüléseire, és más potenciálisan hasznos szokásaikat. Személyzete ezután egy olyan műveletet tervezett, mely mintául szolgálhatott volna a légi csaták tervezése és végrehajtása számára. 1970. július 30-án egy látszólag ártalmatlan felderítő alakulatot küldött csaliként mélyen Egyiptomba. Tizenhat-húsz szovjet MiG-21-es repült a látszólag tehetetlen alakulat felé, bele az IAF csapdájába. Hirtelen Phantomok és Mirage-ok tűntek elő különböző irányokból, és megütköztek a MiG-ekkel. A felderítő gépek – melyek valójában elfogó vadászok voltak – szintén megtámadták a MiG-eket. A szovjet pilóták egy olyan rafinált csapdában találták magukat, mely öt gépes veszteséghez vezetett – a legsúlyosabb vereség volt ez, amit szovjet pilótákra mértek a második világháború óta. A csali-alakulat vezetője, mely nem szenvedett veszteséget, később részletesen leírta eme történelmi összecsapást.

Ez a taktikai szemszögből nézve döntő légi csata nem ismétlődött meg kölcsönös szovjet-izraeli érdekből, hallgatólagos megegyezésnek köszönhetően. Moszkva, mivel rájött, hogy az amerikai politika megváltozhat, arra ösztökélte Nasszer elnököt, hogy fogadjon el tűzszünetet. Dáján védelmi miniszter el lett tiltva a további műveletektől, és az izraeli kormány, felismerve a politikai helyzet érzékenységét, elkerülte a szovjetekkel való további ütközeteket.

Mindazonáltal az integrált hadjárat sorsa eldőlt máshol. A Szuezi-csatorna mentén IAF-pilóták vesztek oda, sebesültek meg, vagy estek fogságba, mialatt próbálták megállítani a szovjet légvédelmi ütegek keleti előretörését. Az IAF megfelelő műveleti és technológiai válasz nélkül maradt. Richard Nixon elnök, akire Izrael erőteljesen rá volt utalva a szovjet fenyegetéssel szemben, arra késztette Izraelt, hogy kerüljön el egy olyan eszkalációt, ami a heves küzdelemben való aktív közbelépésre kényszerítheti őt, és hogy fogadja el a tűzszüneti ajánlatot. 1970. augusztus 8-9-én éjfélkor, 385 nap könyörtelen légi háború után a csaták véget értek.

A légi felőrlő háború során az IAF összesen 12.500 bevetést hajtott végre, 10.500-at közülük Egyiptom ellen. Ugyanezen időszakban az EAF mindössze 540 olyan bevetést hajtott végre, mely átlépett a Szuezi-csatornán. Az IAF kb. hétszáz légvédelmi célpontot támadott meg és tizenegy repülőgépet vesztett el föld-levegő rakétákkal és légvédelmi tüzérséggel szemben. Az EAF tizenkilenc repülőt vesztett izraeli légvédelmi tüzérséggel és föld-levegő ütegekkel szemben.

A légi csaták eredményei mindkét oldalt megdöbbentették. Az ölési arány a légi csatákban jelentősen megváltozott az 1967-es háború óta: immár 18:1 volt az IAF javára. Nem volt kevésbé lenyűgöző egy másik eredmény: Egyiptom ötszáz új repülőgépet kapott az 1967-es háború után és elvesztett közülük kilencvenkettőt (több mint 18%-ot) a felőrlő háborúban. Ezek az eredmények rávilágítanak a légi ütközetek taktikai dimenziójára, noha a stratégiai következmények igencsak különbözőek voltak.

Néhány fontos tanulság levonható a felőrlő háborúból. Amint nyilvánvaló, a légi fölényért folytatott két integrált hadjáratot foglalt magában: a hatalmas szovjet-egyiptomi föld-levegő rakétarendszerek és IAF-gépek közötti csatát, s a nem kevésbé fontos levegő-levegő csatákat.

A kritikus tényező a felőrlő háború kimenetelében a szovjet haderő aktív részvétele volt, mely domináns szerepet játszott a légvédelmi rakétarendszerek hadjáratában az IAF-repülőgépek ellen, és valós veszélyt jelentett Izrael létére nézve. Mielőtt a Szovjetunió hadereje felvonult volna Egyiptomban, az IAF megszerezte a légi fölényt a Szuezi-csatornától Kairóig. Amint a szovjetek műveleti egységeket alkalmaztak, lassan, de biztosan visszaszerezték a légi fölényt a delta és a csatorna felett, s azon túl. Először Izrael történetében a tűzszünet jelentette az egyetlen járható utat.

Egy másik konklúzió a vetélytársak által alkalmazott különböző stratégiák és technológiák hatásával kapcsolatos, amely a Varsói Szerződés és az Észak-atlanti Szerződés Szervezete (NATO) stratégiái közti különbségeket jellemezte. A Szovjetunió nagy, modern és kifinomult föld-levegő rakétavédelmet fejlesztett ki, gyártott le és állított hadrendbe, s fejlett elektronikai technológiája túltett az akkori amerikai ellenintézkedéseken. A szovjet védelmi elgondolás annak a kérdésnek a feltevéséhez vezetett, hogy a keleti blokk Európában és a Közel-Kelet inkább védekező, mint támadó műveleti koncepciót alakított-e ki, ellentétben a NATO éves stratégiai értékeléseivel.

A légi fölény nyugati fogalma főleg a repülőgépek támadó és védekező küldetések során való használatán alapult. A felőrlő háború azonban tagadhatatlan eredményekkel ért véget: a szovjet koncepció, technológiák és katonák megnyerték a repülők és rakéták közti csatát, jóllehet az Egyesült Államok legfejlettebb „elektronikai ellenintézkedéseivel" (electronic countermeasures – ECM) támogatta Izraelt.

A levegő-levegő hadjárat számos különböző eltolódásra vetett fényt, melyek szemléltethetőek néhány számmal. Amint láttuk, az arab légierők jelentős részének elpusztítása ellenére az 1967-es háborúban, az ölési arány csupán 3:1 volt az IAF javára. A felőrlő háború alatt ez meghatszorozódott. Mindkét háborúban a legtöbb ütközetben ugyanazon típusú elfogó vadászok szerepeltek; csupán néhányban vettek részt amerikai gyártmányú Phantomok, melyek egyenértékűek voltak a Mirage-zsal és a MiG-21-essel nappali küzdelemben. A fegyverrendszerek egyenlősége azt sejteti, hogy a műveleti kultúra és a pilóták, parancsnokok, valamint hírszerzési tisztek minősége voltak a döntő tényezők a növekvő IAF-előnyben, ám e feltételezés részletes értékelésnek vetendő alá.

A tűzszünet valójában nem vetett véget a háborúnak. Az izraeli és amerikai számítások ellenére a szovjet-egyiptomi légvédelmi erők teljesítették küldetésüket a tűzszünet után és előrehaladtak a Szuezi-csatorna nyugati éléhez. Huszonnégy órán belül kb. ötven légvédelmi üteget állítottak fel ott, és megszerezték a légi fölényt mintegy 15 mérföldnyi mélységben a Sínai-félszigeten. Ez a „tisztességtelen" felvonultatás formálta az összevont szovjet-egyiptomi erő részleges győzelmét és a kezdeti körülményeit a következő összetűzésnek – a jóm kippúri háborúnak.[22]

22 Olsen, J. A.: History, i. m., 137-141.

# A jóm kippúri háború (1973)

Az 1973 októberi jóm kippúri háború a légi fölény megszerzéséért vívott hadműveletek sorozatát foglalta magában. A legdöntőbb csaták, melyek ennek a szakasznak a középpontjában állnak, az arab meglepetés-támadást követő két napban estek meg, a háború okt. 6. 1 óra 50 perckori kitörésétől kezdve okt. 7-én, estig.

Az 1973-as háborúval foglalkozó számos tanulmány azelőtt íródott, hogy elég információ került nyilvánosságra a hadviselő felek és a két nagyhatalom részéről, melyek manipulálták megbízottaikat a háború előtt, alatt és után. E tanulmányok legtöbbje nem vizsgálta részletesen a légi hadjáratokat és nem jutott a jól informált olvasók számára hasznos következtetésekre. Közülük néhány a föld-levegő rakéták és repülőgépek közötti csatára összpontosított és elhanyagolta a másik, nem kevésbé fontos ütközetet a levegőben. Ez a szakasz új adatokat és meglátásokat próbál meg bemutatni, és értékeli a légi fölényért vívott csatával kapcsolatban hozott döntések kulcsfontosságú hatását.

A háború Anvar Szádát elnök korlátozott politikai-stratégiai céljait volt hivatott beteljesíteni: elfoglalni a Szuezi-csatorna keleti partjának egy vékony sávját és megsemmisíteni az IDF páncélozott hadosztályát, kihasználva a csatorna feletti légi fölényt.[23]

**IAF szárazföldi személyzet kezeli a 144. Sqn Neshert a jóm kippúri háború alatt. A repülőszázad az egyiptomi légierő Su-7-eseivel csapott össze Om Hashiba felett 1973 október 6-án.**

23 Olsen, J. A.: History, i. m.141.

*Forrás:* http://theaviationist.com/works/syrian-arab-air-force-syaaf-in-combat/#.Uox-iMSkrSg

Ahogy a korábbi konfliktusokban, az arab légierők jelentős előnyt élveztek a haderő arányában és az erőegyensúly tekintetében. Háromszor több repülőgépük volt, mint az IAF-nak, négyszer több helikopterük, tizenötször több légvédelmi rakétaütegük és huszonkétszer több radar-helyszínük (l. a 6-4. táblát). Felismerve az EAF korlátait szemben a légvédelmi rakétaesernyőn túli IAF-fal, az EAF-parancsnok, Hoszni Mubarak tábornok[24] (aki később Egyiptom elnöke lett) egy klasszikus meglepetés-légitámadást tervezett. Az EAF terve tömegen és meglepetésen alapult, és létfontosságú katonai célpontokra összpontosított, úgy mint repülőterekre, radarokra, hírszerzési helyszínekre és légvédelmi ütegekre. A SAF terve nagyon korlátozott volt, de igencsak hasonló időzítésben, méretben, teljesítményben és eredményben.

*4. táblázat: Légierők a jóm kippúri háborúban*

| Rendszerek | EAF, SAF & Irak | IAF | Arány |
|---|---|---|---|
| **Vadászok és megfigyelés** | 1410 | 390 | 3,6:1 |
| **Helikopterek** | 320 | 70 | 4,6:1 |
| **Légvédelmi ütegek** | 182 | 12 | 15,2:1 |
| **Tehergépek** | 85 | 46 | 1,8:1 |
| **Vadászpilóták** | 735 | 650 | 1,1:1 |
| **Repülőterek** | 56 | 12 | 4,7:1 |
| **Óvóhelyek** | 780 | 400 | 1,95:1 |
| **Radar-helyszínek** | 445 | 20 | 22,2:1 |

*Forrás:* a legtöbb adat Haim Nadel, *Between Two Wars (1967-1973)* (Tel-Aviv, Maarhot, 2006), E melléklet, 260. o.-on jelenik meg. Az IAF-repülőgépekre és helikopterekre vonatkozó adatokra nézve lásd: Head of Logistics Department IAF, *Data on Activities: The Yom Kippur War – The Logistics System* (Tel-Aviv, IAF-főparancsnokság, 1974); a föld-levegő ütegekre vonatkozó adatokra l. Yossi Abudi, „Comparing Tagar and Dugman", *Essays Collection 2* (The Fisher Institute for Air and Space Strategic Studies, 2005 október), 8-9.

Számtalan emlékirat és tanulmány a jóm kippúri háborúról megállapítja, hogy Egyiptom és Szíria teljesen meglepetésszerű támadást értek el, hogy Izrael mindössze néhány órával korábban nyert figyelmeztetést, és hogy ez volt a fő tényező az IDF-et a háború elején és azután ért veszteségben. Valójában az IAF igaz története másmilyen volt. Parancsnoksága alapos előkészületeket tett tíz nappal azelőtt, hogy a háború ténylegesen kitört október 6-án. Az IAF mozgósította a tartalékosokat, fokozta a készenlétet és

24 Egyiptomban, Kafr-El Meselhaban született 1928. május 4-én. A Szadat ellen elkövetett halálos merénylet után, 1981-ben Egyiptom elnökévé nevezték ki. A későbbiek során összesen négyszer, 1987-ben, 1993-ban, 1999-ben és 2005-ben választották újra. 2004 júliusában elfogadta Atef Ebeid miniszterelnök és egész kabinetje lemondását, helyére Ahmed Nazifit jelölte. http://www.afrikatanulmanyok.hu/htmls/hoszni_mubarak.html

frissítette a műveleti parancsokat. Pontosan huszonnégy órával a háború kezdete előtt Beni Peled tábornok összehívta magas rangú tisztjeit egy döntő eligazításra. Felülbírálta a hírszerzési értékeléseket, erőteljesen figyelmeztetett, hogy másnap háború fog kitörni, és elrendelte, hogy az IAF fejezze be az előkészületeket egy megelőző csapásra a szíriai légvédelmi rakétasorra a Golán-fennsíkon. Jóm kippúr reggelén úgy becsülte, az ellenségeskedés délután 3 óra körül kezdődik – három órával azelőtt, amire a hírszerzés számított. Így az IAF még jókor figyelmeztetést nyert, ami lehetővé tette, hogy időben felkészüljön, de a Peled tábornok által az utolsó percekben megváltoztatott parancsok miatt határozottan meglepődött, amikor egy órával azelőtt tört ki a háború, mint amit a tábornok jövendölt.

Sázli tábornok, az egyiptomi hadsereg parancsnokának visszaemlékezése szerint: „A műveleti szoba falán lévő órák délután 1:50-et mutattak, a parancsnoki asztalon lévő telefonok csörögtek, amint a légi bázisok jelentették: »felszállásra készen!«. Elképzeltem, ahogy látom a repülőket lassan előjönni védőhelyeik sötétjéből a kifutópályák fényére, bombákkal a szárnyaikon. 2:00-kor kétszáz repülőgép lépte át a csatornát alacsony repülésben, úton célpontjaik felé, mélyen a Sínai-félszigeten."

Ugyanekkor egy egyeztetett szíriai meglepetés-támadás söpört végig a Golán-fennsíkon. Mindkét támadás felkészületlenül érte az IAF-ot utolsó percekben hozott rossz döntések miatt. Ennek eredményeképpen a maradék három nappali órában az IAF a frontok és a mélyen Izrael feletti ég védelmére, a behatoló szárazföldi erők megtámadására, és a határokon számbeli hátrányban lévő szárazföldi erők közvetlen légi támogatással (close air support – CAS) való segítésére koncentrált. Mindazonáltal az EAF és a SAF jól koordinált meglepetés-offenzívája csak elhanyagolható kárt okozott az IDF szárazföldi erőinek (olyan kárt, melyet az éjszaka alatt helyre is hoztak). Az EAF katonai létesítmények tucatjait vette célba, de csak egy radar-helyszínt tudott megsemmisíteni egy Kelt hosszú távú antiradar-rakétával (lásd a 6-5. táblázatot).

A légi meglepetés-támadások gyenge eredményeivel ellentétben a hatalmas egyiptomi és szír szárazföldi erők elérték legtöbb céljukat. Az éj és a következő nap folyamán az egyiptomi hadsereg átlépte a Szuezi-csatornát, felvonultatott öt hadosztályt a keleti parton és megsemmisítette az IDF páncélozott hadosztályának legnagyobb részét, mely ezt a frontot védte. Ugyanebben az időben a szír páncélozott erők elfoglalták a Golán-fennsík déli sávját, eltörölve a véderőt és az izraeli hátországot fenyegetve.

*5. táblázat: EAF- és SAF-bevetések 1973. október 6-án*

| Küldetés | EAF | SAF | Összesen |
|---|---|---|---|
| **Támadó küldetések** | 134 | 85 | 219 |
| **Határon túli elfogások** | 70 | 104 | 174 |
| **Rohamküldetések** | 48 | 11 | 59 |
| **Minden határon túli** | 250 | 200 | 450 |
| **Légvédelmi küldetések (becslés)** | 200 | 100 | 300 |
| **Összesen** | 450 | 300 | 750 |

*Forrás:* Yitzhak Steigman, *The IAF in the Defensive Phase: October 6-7 1973* (Tel-Aviv, IAF-főparancsnokság, 1976).

Október 6-ának végén a döntéshozók megosztottak voltak az IAF másnapi küldetéseire vonatkozó értékeléseikben. Dáján védelmi miniszter azt mondta: „holnap az IAF-nek egy súlyos és kemény kihívással kell szembenéznie. Rengeteg sikerre van szükségünk ahhoz, hogy biztonságban teljesítsük a holnap küzdelmét." Az IDF-parancsnok, Dávid „Dádó" Elázár tábornok derűlátóan jegyezte meg: „Az az IAF napja."

Mivel a csatorna átlépését tartották (tévesen) a legfenyegetőbb támadásnak, az IAF azt a parancsot kapta, hogy az egyiptomi légvédelmet pusztítsa el először. Éjszaka az IAF végzett a következő reggel hadműveleteinek előkészületeivel. Október 7-ének hajnala arab sikereket láthatott a Sínai-félszigeten és a Golán-fennsíkon, ami feszélyezte az IAF-et. Sázli tábornok így értékelt: „hetedikén reggel a csatorna átlépése győzedelmesnek bizonyult. A négy izraeli dandár, melyek a »Bar-Lev-vonalat« védték, ténylegesen megsemmisültek. Az ellenség elvesztette taktikai páncélos egységeit." Az IDF Déli Parancsnokságának vezetője, Shmuel „Goródis" Gónen tábornok, az 1967-es háború egy hőse jelentette Elázár tábornoknak, hogy a harckocsiknak csupán 30-40%-a maradt épen.

Az IAF elsődleges célja a légi fölény megszerzése maradt a hadműveleti terület fölött, ugyanakkor védeni a hazai légteret, és közvetlen légi támogatással segíteni a szárazföldi erőket. A századok megkapták műveleti parancsaikat; a gépeket bombákkal, rakétákkal és elektronikai harcképességekkel fegyverezték fel; a pilótákat eligazították; továbbá naprakész állapotba hozták a $C^3I$-helyszíneket. Az IAF kész volt a cselekvésre, de a vezetés megint rossz döntéseket hozott.

A háború előtt az IAF számos stratégiai és műveleti tervet készített a légvédelmi rakétarendszerek kiiktatására. Kettő közülük, a *Tágár* 4 és 5 Egyiptomra összpontosított. Az egyik, egy meglepetés esetén életbe léptetendő terv a rakétahelyszíneket támadta volna először, a döntő előny azonnali elérése érdekében. A másik, mely a légvédelmi tüzérséget (Anti-Aircraft Artillery – AAA) tartotta a legkomolyabb veszélynek a behatoló gépekre, e veszélyforrást célozta először, a rakétahelyszínek támadását a második hullámig halasztva, kb. négy órával későbbre. Továbbá, követve az IAF-hagyományt, a bevetések mintegy felét repülőtér-támadásokra rendelték.

A szárazföldi IDF-erők kétségbeejtő helyzete ellenére az IAF-parancsnokság mindkét fronton a második tervhez tartotta magát, és a légvédelmi tüzérségi és reptéri célpontokat részesítette előnyben. Október 7-én reggel nem támadtak föld-levegő rakétahelyszíneket. Az egyiptomi légvédelmi parancsnokok és kezelők alig tudták elhinni, hogy egy látszólag összpontosított támadásban repülő izraeli flotta ne dobna bombát sebezhető helyeikre. Ez a cselekménysorozat nem a pilóták vagy az IAF-doktrína és felkészültség kudarca volt, hanem inkább zavarodott, megmagyarázhatatlan döntések okozták, melyek megakadályozták aznap a siker minden lehetőségét, és legalább két héttel késleltették az egyiptomi front fölötti légi fölény megszerzését. A Tágár-hadművelet épen hagyta a legfontosabb célpontokat – a rakéta-rendszereket –, miközben az ellenséges repülőterek és légvédelmi tüzérség csak jelentéktelen kárt szenvedtek.

A Tágár-hadművelet kudarcként tartják számon. A művelet mély csalódottságot keltett a taktikai és műveleti tisztekben egyaránt. Az IAF parancsnokságok döntései, melyek erőiket a légvédelmi tüzérségre és a repülőterekre irányították, megakadályozták az izraeli pilótákat egy olyan csata megnyerésében, amelyre évek óta készültek. Ennek a rossz döntésnek egy új irányba kellene mozdítania a légi hadjárat elemzését: a repülőgépek és rakéták technológiai képességeinek és a szembenálló doktrínáknak az összehasonlításától a döntéshozatal területe felé.

A Tágár-hadművelet bukása elhanyagolhatónak tűnik összehasonlítva a felejthetetlen vereséggel, melyet az IAF néhány órával később szenvedett el. Okt. 7-én hajnali 1 órára a helyzet a Golán-fennsíkon tovább romlott. Jichák Hofi tábornok, az Északi Parancsnokság vezetője többször sürgős figyelmeztetéseket küldött. Kora reggel Dáján a harcmezőre repült, hogy megtegye a maga értékelését. Majdnem azonnal szemtanújává vált a déli szektor összeomlásának, közel szülőfalujához. Személyesen telefonált Beni Peled tábornoknak és arra kérte, hogy növelje a CAS-küldetéseket a kimerült erők irányában. Könyvek és cikkek arról számolnak be, hogy a védelmi miniszter azt parancsolta az IAF-parancsnoknak, hogy azonnal vessen véget a Tágár-hadműveletnek délen, és csoportosítsa át az erőket a szír rakétarendszerek támadására, de ennek a beszélgetésnek a felvételei nyilvánvalóvá teszik, hogy Dáján több CAS-bevetést követelt, és nem is említette a rakétaellenes Tágár-hadműveletet. De az IAF támadó gépei már eleve erre a küldetésre voltak rendelve. Ez az adat fontos hozzájárulás a kutatáshoz és vitához Dáján szerepéről és döntéseiről azokban a napokban, és még ennél is lényegesebb a tekintetben, hogy megérthessük a döntéshozatal folyamatát a következő hadművelettel, a *Dugmannal* kapcsolatban.

Dávid Elázár tábornok, az IDF-főparancsnoka felismerte a stratégiai változást a helyzetben és megtárgyalta az ügyet Peled tábornokkal, nem sokkal ezután. Később, aznap reggel elment az IAF parancsnoki részlegére néhány perccel a Tágár-hadművelet kezdőórája előtt, amint több mint száz gép találta el célpontját. Egy Peleddel folytatott rövid megbeszélést követően megparancsolta a tábornoknak, hogy vessen véget az egyiptomi légvédelem és repülőterek elleni hadműveletnek, és indítsa el a Dugman-hadműveletet a szír rakétarendszerek ellen, amelyek a szíriai front mentén lettek felállítva. Sem személyzeti munka, sem helyzeti értékelés nem lett elvégezve a fenti döntést megelőzően; valójában távol személyzetétől és tanácsadóitól hozta meg e határozatot, s az IAF-parancsnok figyelmen kívül hagyta az alternatívákat, amelyeket némely idősebb tisztje javasolt neki.

Elemzők, s szintúgy veteránok gyakran arra a következtetésre jutnak, hogy ez a döntés volt a következő kudarc elsődleges indoka, de ez a konklúzió nagyon is téves. A felőrlő háború utolsó fázisában szovjet SA-3 ütegek a sötétség leple alatt helyzetet változtattak és elsöprő rajtaütéseket hajtottak végre támadó IAF-alakulatokon. Ehhez járult, hogy a Szovjetunió a legfejlettebb mobil SA-6-ossal látta el Szíriát, amely képes volt néhány percen belül változtatni helyzetén. Az IAF megtanulta a leckét, és a támadásnak egy új előfeltételét építette be doktrínájába, valamint műveleti parancsaiba: előzetes felderítő bevetések az ellenséges ütegek legutóbbi helyzetének beazonosítására bárminemű rakétaellenes művelet végrehajtása előtt.

A rossz időjárás és egyéb okok miatt az előző nap korai felderítő repülései kiábrándítónak bizonyultak. Az IAF az egyiptomi frontra koncentrált, ezért október 7-én reggel

nem hajtottak végre felderítő repüléseket a szíriai front felett. Peled tábornokot tájékoztatták, hogy a legtöbb föld-levegő üteg új, ismeretlen helyszínre került. A doktrína, illetve a tapasztalt műveleti tervezők korlátozott naprakész értesülése előzetes felderítő küldetést kívántak egy támadás indítása előtt.

Azonban a műveleti tervek forradalmi változásának köszönhetően a küldetést nem hajtották végre és az IAF gerince elhagyatott helyszínek felé szállt fel. Az IAF a szír légvédelemre való majdhogynem azonnali lecsapásról döntött, annak ellenére, hogy Elázár tábornok engedélyt adott a bonyolult és kockázatos Dugman-hadművelet szükséges előkészületeinek megtételére.

Amint a csatamező feletti füst és tűz eloszlott, olyan eredményekre derült fény, melyekre egyik fél se számított. Az IAF számára a sokkot a szír légvédelem elpusztításában vallott kudarc jelentette. A huszonöt helyszínből, melyeket az IAF megtámadott, csupán egy légvédelmi rakétaüteg semmisült meg. Hat Phantomot lelőttek, tíz másik súlyosan megsérült, és tizenegy izraeli pilóta halt meg, hetvennégy pedig fogságba esett. Igaz, a veszteségek ilyen mértékével számoltak. Különös módon egy repülőgép sem veszett el vagy sérült meg rakéták miatt; légvédelmi tüzérség találta el őket, amint alacsony repüléseket hajtottak végre célponttól célpontig, hogy elkerüljék a rakétákat.

Ezek a döntések – hogy túl hamar támadtak, a szükséges értesültség nélkül – más döntésekkel egyetemben eldöntötték a szír és egyiptomi rakétarendszerek ellen folytatott légi csaták kimenetelét. A szír légvédelem a háború alatt végig megtartotta előnyét. Az egyiptomiak súlyos veszteségeket szenvedtek később a háború folyamán, és elvesztették a csatamező feletti légi fölényt egy bátor és ügyes hadjárat után. Az IAF rövid hivatalos története dicsérte a szír és egyiptomi légvédelmi erők hatékony harcát az 1973-as háború kitörésekor. A Tágár- és Dugman-hadműveletek kudarca elsősorban inkább rossz döntések, semmint a légvédelmi rendszerek új technológiai képességeinek eredménye.

Ezer Vájcmán tábornok, korábbi IAF-főparancsnok, később Izrael elnöke kinyilvánította: „Az IAF nem kerekedett felül időben a szír és egyiptomi rakétasorokon. A rakéta meghajlította a repülő szárnyait ebben a háborúban. Ezt a tényt nagyon közeli elemzésnek kell alávetni, hogy létfontosságú következtetéseket vonhassunk le." Későbbi javaslatai a következő összetűzés felé terelték az IAF politikáját.

Ezen „rakéta a repülőgép ellen" harcra való összpontosítás ellenére a légi fölényért folytatott küzdelemnek a háború elején része volt még egy kiterjedt hadjárat, melyet az 1973-as háború történészei gyakorta figyelmen kívül hagynak: a légi harc. Mivel az EAF és a SAF megtanulta a leckét az 1967-es háborúból a repterek és a földön lévő repülőgépek sebezhetőségére vonatkozólag, repülőgép-óvóhelyek százait építették és megtöbbszörözték reptereik és kifutóik számát. Az IAF lehetősége, hogy megismételjen egy, a Fókusz-hadművelethez hasonló csapást, szertefoszlott. Következésképpen a légi ütközetek jelentősebbé váltak a cselekvési szabadság megteremtésében mindkét fronton.

A levegő-levegő harcra való fegyverrendszerek csak elhanyagolható mértékben fejlődtek a felőrlő háború óta. Azonban Izrael emberi erőforrásainak minőségbeli előnye továbbra is nőtt. Az IAF előnye az előző háborúkban megváltoztatta a hadműveletek arab koncepcióját. Általánosságban szólva az arab erők inkább megőrizni kívánták légierejüket, semmint kockára tenni őket az IAF elleni ütközetekben. Csupán egyszer,

az 1973-as háború meglepetés-támadása során merték használni a légierejüket IDF-berendezések tucatjainak megtámadására. Az offenzíva súlyos veszteségei és gyenge eredményei megerősítették korábbi következtetésüket.

Az első harminc óra során a légierők felcserélték szerepeiket az 1967-es háborúhoz képest. Az EAF és a SAF kezdeményeztek, és támadtak meg célpontokat a Sínai-félszigeten, illetve a Golán-fennsíkon. Az IAF azonnal és védelmezőleg reagált a „taktikai korai figyelmeztetés" (tactical early warning) hiánya ellenére. Hetvenhat arab repülőt és helikoptert, továbbá két Kelt légvédelmi rakétát lőttek le, az ellenséges gépekkel szembeni veszteségek nélkül. Következésképpen az arab légierők megszűntek jelentős támadó szerepet játszani a háborúban. Mindazonáltal a légvédelem irányítása alatt álló terület korlátozottságának és az IAF könyörtelen csapásainak köszönhetően az arab fegyveres erőknek alkalmazniuk kellett repülőgépeiket védelmi célokra, és veszteségek százait szenvedték el a háború alatt.

Az IDF-et közben meglepetés érte: tartalékosai nem is lettek mozgósítva, amíg ki nem tört a háború. Reguláris erői nem vonultak fel időben, és súlyos veszteségek érték. A kritikus helyzet a szárazföldön arra kényszerítette a kicsiny IAF-ot (háromszáz használható repülőgép), hogy megossza erejét a különböző létfontosságú küldetések között (lásd a 6-6. táblázatot). Így nem érvényesíthette az erő összpontosításának elvét. Az IAF jelentős szerepet játszott a szárazföldi csatákban, főleg az északi fronton; sikerrel akadályozott meg civilek és fegyveres erők elleni légi támadásokat, valamint elrettentette az ellenséges légierőket a nemzet komoly központjai elleni stratégiai csapásoktól.

*6. táblázat: IAF-bevetések a jóm kippúri háború első harminc órájában*

| Célok | Egyiptom ellen | Szíria ellen | Összesen | Az összes százaléka |
|---|---|---|---|---|
| **SAM* és AAA** | 78 | 113 | 191 | 16,4 |
| **Repülőterek** | 47 | – | 47 | 4 |
| **Légvédelem** | 320 | 128 | 448 | 38,6 |
| **Totális légi fölény** | 445 | 241 | 686 | 59 |
| **Szárazföldi erők** | 340 | 129 | 469 | 40,4 |
| **Összesen** | 785 | 377 | 1162 | 100 |
| **Az összes százaléka** | 67,6 | 32,4 | 100 | |

* Surface-to-air missile = föld-levegő rakéta

*Forrás:* Yitzhak Steigman, *The IAF in the Defensive Phase: October 6-7 1973* (Tel-Aviv, IAF-főparancsnokság, 1976), 12-13.

A háború első fázisa alakította ki a légi fölényért folyó csaták jellegzetességeit a jóm kippúri háború egészében. Sem az IAF súlyos műveletei a sűrűn elhelyezkedő légvédelmi rakétasorok ellen, sem az arab légierők támadó műveletei nem ismétlődtek meg. A szír légvédelmi rakétarendszerek diadala és az IAF fölénye a légi hadjáratban fontos leckék

voltak, melyekből tanult Izrael és Szíria (ahogy az Egyesült Államok és a Szovjetunió is), s ezek fényében cselekedtek útban a következő, 1982-es összetűzésig.[25]

## Az első libanoni háború (1982)

Kevesebb, mint kilenc év telt el a jóm kippúritól az első libanoni háborúig. 1982. június 9-én, néhány napi harcot követően az IAF bosszút állt, átfogó csapást mérve megtorlásként a nem feledett megalázó vereségért a szír légvédelmi rendszerektől.

Palesztin terrorszervezetek Libanonban éveken keresztül használtak szovjet gyártmányú katyusákat és aknákat az izraeli-libanoni határ mentén békében élő izraeli polgárok terrorizálására. 1976-tól kezdve szír légvédelmi rakétarendszereket állítottak fel a libanoni határ mentén, egy esernyőt hozva létre, mely alatt a terrorszervezetek valamelyest védve érezhették magukat a légitámadásoktól. Izrael az IAF-ot használta a megtorlás elsődleges eszközeként. 1981-ben tűzszünetet nyilvánítottak, s a következő év nyugodtnak és ígéretesnek tűnt.[26]

Ebben az időszakban az IAF uralta a libanoni eget, eltekintve egy sávtól, közel a szír határhoz. Az alkalomszerű ütközetek végén szír és izraeli elfogó vadászok között mindig az IAF bírt megkérdőjelezhetetlen előnnyel. 1981-ben, Libanon feletti uralmát hangsúlyozandó Szíria felállított ott néhány SA-6-os üteget, növelve a feszültséget a térségben. A legutolsó percben Izrael lefújt egy ezen ütegek elleni műveletet politikai okokból. A status quo a libanoni ég fölött fennmaradt, de mindkét oldal egy közelgő ütközetet jövendölt.

Néhány stratégiai körülmény megkülönbözteti ezt a konfliktust az 1973-as összeütközéstől. Izrael békét kötött Egyiptommal, s Szíria egyedül maradt az erős IDF-fel szemben. A harc libanoni területekre korlátozódott, a totális háború veszélyét kezelendő. Izrael és Szíria mindketten aprólékos gondossággal tartották tevékenységüket bizonyos határok között, mivel egyik ország sem kívánta kiszélesíteni a korlátozott összetűzés hatáskörét.

A nagyhatalmak továbbra is támogatták védenceiket, de a minőségbeli hadi egyensúly gyökeresen megváltozott. Az IAF modern vadászgépeket kapott: F-15-ösöket és F-16-osokat, felszerelve „look-down/shoot-down"[27] radarokkal és új levegő-levegő rakétákkal. Ugyanakkor Izrael forradalmasította hadi technológiáját, és nagy jelentőséggel bíró fejlett fegyverrendszereket, valamint elektronikát fejlesztett ki, mely döntőnek bizonyult a közelgő harcban. Az izraeli hadiipar rádióelektronikai zavarókonténereket, csalikat, pilóta nélküli repülőeszközöket (unmanned aerial vehicle – UAV), valamint vezetési, irányítási, híradási, informatikai és hírszerzési (command, control, communications, computers and intelligence – $C^4I$) rendszereket fejlesztett ki és gyártott le, továbbá az IAF szerepeihez és küldetéseihez igazította őket. Mindazonáltal az IAF legfontosabb előnye a légvédelmi rakétaalakulatok elleni védekezésben a visszavonuló levegő-föld

25 Olsen, J. A.: History, i. m., 141-148.
26 uo., 148.
27 look-down/shoot-down: a célpontot észlelő, bemérő és tüzelő

precíziós irányított muníciónak (precision guided munition – PGM) a Fegyverkezésfejlesztési Hatóság (Armament Development Authority) által végrehajtott, forradalmi fejlesztésén nyugodott. Ezek a fegyverrendszerek máig hatóan változtatták meg teljesen a repülőgép-légvédelmi rakéta erőegyensúlyt.

A szír légvédelmi erők, melyek a Dugman-hadművelet meghiúsításának dicsőségében fürödtek, nem fejlesztették igazán fegyverrendszereiket, főleg mivel a Szovjetunió jelentősen elmaradt az Egyesült Államoktól ezen a téren. Mindemellett a SAF kapott MiG-23-as variaszárnyú védelmi és támadó gépeket, MiG-25-ös magas-repülési felderítőket, a továbbfejlesztett SA-6-ot, és az SA-8 és 9-es új típusú, rövid hatótávolságú légvédelmi rakétarendszereket.

Az 1982-es háború kiváltó oka emlékeztet az első világháborúéra: Izrael Egyesült királyságbeli nagykövetét lelőtte egy homályos terrorszervezet palesztin tagja. Az izraeli kormány úgy döntött, hogy nagyszabású műveletet indít a Libanonban található terrorszervezetek ellen; hogy Szíria keze mennyire volt benne a gyilkosságban, tisztázatlan maradt.

A háborút közvetlenül megelőző napokban Szíria egy sűrűn elhelyezett légvédelmi rakétasort állított fel Libanonban, mely az 1973-as hadrendbe állításra emlékeztetett. Tizenkilenc üteget foglalt magában, melyek közül tizenöt továbbfejlesztett SA-6-os volt. 1973 óta a SAF méretben megháromszorozódott: hatszázhetvenöt repülőgépre és százötven csatahelikopterre. Az IAF a technológiai forradalmon túl hatszáztíz repülőt állított hadrendbe, ám közülük csak száz volt alkalmas és használható a légvédelmi rakétarendszerek elleni védekezésre, s csupán kilencven levegő-levegő harcra. A többi régi gép volt, melyeket vagy majdnem kizárólag közvetlen légi támogató küldetésekre használtak, vagy használhatatlanok voltak. A fegyvertár továbbá huszonhét csatahelikoptert is tartalmazott.

A libanoni háború június 5-én tört ki. Onnantól kezdve a hadviselő felek a felsőbbségért folyó elkerülhetetlen ütközetre készítették fel magukat a libanoni égben. Június 8-án éjjel, néhány órával a csata előtt Szíria négy SA-6-ossal növelte a légvédelmi rakétaalakulatot Libanonban, és az IAF fokozta a felfedezésükért folyó erőfeszítéseit.

Június 9-én hajnali 2 órakor az IAF elindította az *Arzav*-hadműveletet. A csata legtöbb leírása pontatlan vagy megbízhatatlan, de a szír védelmi miniszter, Musztafa Tlassz egy értékes, objektív beszámolót írt, melyben elemezte az IAF-doktrínát és az Arzav-hadművelet fázisait: „Délután 1 óra 50-kor a szír radarrendszer számos ellenséges repülőgép-alakulatot azonosított be, melyek Libanon több területén tömörültek. Észlelt továbbá a Földközi-tenger felett, a libanoni légtértől nyugatra repülő alakulatokat. Az ellenség [IAF] a szír légvédelmi rendszer összes felderítő, korai figyelmeztető és irányítási rendszerének elektronikus zavarásába kezdett. Repülőgépek néhány típusa vett részt ennek a fontos küldetésnek a végrehajtásában. Egy Boeing 707-es, együttműködésben szárazföldi állomásokkal (elsődlegesen a Hermon-hegyen lévővel) a híradás és a radar aktív zavarásába kezdett. Korai figyelmeztető Hawkeye E-2C-k megfigyelési és légi irányítási küldetéseket hajtottak végre. Skyhawk A-4-esek aktív és passzív zavarást folytattak. UAV-ok felderítő, zavaró és híradási küldetésekben vettek részt, és álcélpon-

tokként szolgáltak a szír rakéták első sorozata számára. Délután 2-kor húsz-huszonnégy Phantom F-4-es repülőgép levegő-föld rakétákat indított a szír légvédelmi ütegek felé messzi távolságból, több mint 35 km-ről. Hosszú-hatótávolságú tüzérség és „Zeev" föld-föld rakéták működtek együtt [a légitámadással]. Ezek a fegyverrendszerek a légvédelmi ütegek radarállomásait és tűztámogatási rendszereit célozták. A központosított bombázás és a folyamatos elektromos zavarás eredményeképpen a légvédelmi rakétasor képességei ideiglenesen megbénultak. Tizenöt perccel később az ellenséges támadó erő mintegy negyven repülőgépnyi fő része áttört a Bekaa-völgyben hadrendbe állított légvédelmi rakétákon. Légvédelmi rakétahelyszíneket, parancsnokságokat és más erőket támadott meg. TV-vezérlésű pusztító eszközöket és más magas hatóerejű bombákat használtak. Ez a támadás 14:35-kor ért véget. A támadás végeztével az ellenség megfigyelő repülőgépeket küldött, hogy felderítse az eredményeket, a légvédelmi ütegek működési képességének fokát és az újbóli megtámadásuk szükségességét."

Ezt a leírást megerősíti Dávid Ivri tábornok, akkori IAF-főparancsnok, aki izraeli szemszögből nézve jegyezte fel a történteket. Ahogy írta, a hadművelet inkább egy koncert volt, semmint szólók tucatja. Ő és személyzete koordinálták a támadó erőt különböző típusú támogató gépekkel és szárazföldi rendszerekkel: elektronikai hadviselő repülőkkel, UAV-kkel, helikopterekkel, üzemanyag-utántöltő gépekkel és kommunikációs jeladókkal. A koncertet a legfejlettebb, valós idejű, központosított $C^4I$-rendszerrel vezényelték, amely akkor elérhető volt. Valójában ez volt az első működőképes, valós idejű vezetési és irányítási rendszer, mely számítógépekre támaszkodott a csata vezetésében. Kb. két órán belül az IAF megsemmisített tizennégy légvédelmi üteget és csúnya károkat okozott a maradék ötnek.

**Izraeli gép a hadszíntér felett az első libanoni háborúban**

*Forrás:* http://www.iaf.org.il/2557-30092-en/IAF.aspx)

Az Arzav-hadművelet mindössze százhuszonöt támadó és ötvennyolc különböző típusú támogató bevetésből állt (l. a 6-7. táblázatot). További hatvan támadó bevetést lefújtak, mivel a küldetés a vártnál előbb teljesült. Ezek a számok felfedik a visszavonuló PGM rendszerek hatásosságát, ahogyan a lényeges számú támogató küldetés szükségességét is. A háború során további tíz légvédelmi üteg semmisült meg, köztük a legmodernebb SA-8-as és 9-es rakéták.

*6-7. táblázat: az Arzav és a levegő-levegő küldetések, 1982. jún. 9.*

| | SAM elleni | Elfogó | Támogató | Összes | Megsemmisült SAM-ok | Repülő-ölések |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Bevetések** | 125 | 80 | 58 | 263 | 5+14* | 28 |

* Sérült
*Forrás:* Abudi, *The Operations of the IAF in the „Peace of Galilee" War*, 354., 367. o.

Az Arzav-hadműveletnek taktikai, stratégiai, politikai és pszichológiai következményei is voltak, és majdnem teljesen eltörölték a Dugman-vereség sötét árnyékát. Azóta a széles körben elterjedt katonai hiedelem, miszerint a légvédelmi rakétarendszerek jelentik a repülőgép-korszak végét, teljesen visszájára fordult, és a „légi uralom szárnyai" erősebbé váltak, mint valaha. Az Arzav-hadművelet sikere a nagyhatalmak megszokott katonai egyensúlyát jelentősen az Egyesült Államok javára változtatta, és megnövelte

a pilóták, tervezők és parancsnokok hitét abban, hogy a képesek arra, hogy légi fölényt szerezzenek a legkifinomultabb szovjet légvédelmi rendszerek fölött. A művelet hosszabb távú következményei erőteljes módon kerültek előtérbe kevesebb, mint kilenc évvel később, amikor 1991. január 17-én az Amerikai Egyesült Államok Légiereje bebizonyította uralkodó szerepét, melyet aztán végig játszott az öbölháború során.

Az Arzav-hadművelet sikere szintén túlragyogta a levegőben folyó harcot – újabb példája az elemzők hanyagságának az IAF levegő-levegő hadviselésben elért ismételt sikereivel kapcsolatban. A légi csata hat napig tartott, csúcspontjára az Arzav-hadművelettel párhuzamosan ért fel. A szír védelmi miniszter azt írta, hogy „kb. hetven szír repülőgép került bevetésre a sérült légvédelmi rakétasor védelmére. Kb. kilencven IAF-gép csatlakozott a harchoz. Ez volt a valaha történt legnagyobb, fejlett repülőgépek közötti légi csata." Ivri tábornok többet fedett fel a dinamikus légi szituációról. Felidézte, hogy a SAF hamar felismerte, hogy a légvédelmi rakétasor megsemmisülésnek volt kitéve, és elfogó vadászok tucatjait küldte az IAF támadó erejének megzavarására. Aztán hirtelen F-15-ösök és 16-osok központi parancsnokság által irányított csapdájába estek. A szír pilóták és irányítók, akik „vakon" repültek az izraeli ECM és csalik miatt, nem tudtak megbirkózni az őket körülvevő csapdákkal és súlyos veszteségeket szenvedtek. A libanoni határt a délután átlépő SAF elfogó vadászok közül huszonnyolc nem tért haza, de a csatának még nem volt vége. A bátor szír pilóták ismételten megütköztek IAF alakulatokkal, súlyos veszteségeik ellenére. Hatvanöt szír repülő és helikopter veszett oda légi csatákban a június 11-ei tűzszünet előtt, szemben a veszteség nélküli IAF-el. Az IAF központosított $C^4I$-rendszerének ezen előtérbe kerülése bizonyította alkalmasságát az összehangolt és koordinált komplex légi műveletek irányítására egy kicsiny zónában.

A győzelmeket nehezebben lehet megmagyarázni, mint a vereségeket. Egy magától értetődő magyarázat a technológiai forradalmat hangsúlyozza – voltaképpen két forradalmat. Először is az izraeli hadiipar a visszavonuló precíziós irányított lövedékek, rádióelektronikai zavarókonténerek és fejlett $C^4I$-rendszerek különböző fejlesztéseivel válaszolt a légvédelmi rakétákra, amely teljesen megváltoztatta a repülőgép-légvédelmi rakéta egyensúlyt. Egy második forradalom a repülőgépek, repülőgép-radarok és levegő-levegő rakéták amerikai fejlesztésével zajlott, melyek teljesen felülmúlták szovjet vetélytársaikat. Egy másik magyarázat az IAF pilóták minőségbeli fölényét, az IAF műveleti kultúráját és a vezetés, irányítás és ütközet menedzsment („battle management") emberi tényezőit hangsúlyozza.

Azonban ezek a magyarázatok csupán részlegesek és töredékesek. A szír és szovjet elemzőknek tisztában kellett volna lenniük az amerikai gyártmányú rendszerek teljesítményével és a valódi izraeli-szír légi erőegyensúllyal. A libanoni területek feletti korábbi légi harc révén meggyőződhettek volna az IAF pilóták és gépek fölényéről, ahogyan a központi $C^4I$ minőségéről is, amit Ivri tábornok részletesen tárgyalt. A megismerés, a pszichológia és a háttér szintén sarkalatos szerepet játszanak a háborúban, viszont e szerep kiterjedtségét nehéz pontosan felmérni. Aligha erőltetett azt a következtetést levon-

ni, hogy az IAF műveleti kultúrája, illetve a SAF és IAF által a Dugman-hadműveletben 1973-ban levont tanulságok döntő tényezők voltak az Arzav-hadműveletben.[28]

## Elméleti következtetések

Az első vizsgálódási terület a repülőgépek és rakéták, a légvédelmi rakétarendszerek és integrált légi alakulatok ütközeteinek trendjeivel kapcsolatos. A háború történetének eme viszonylag rövid időszakában (1967-től 1982-ig) a felsőbbség ingája egyik oldalról a másikra lendült, és vissza. A technológiailag és műveletileg fióka állapotú légvédelmi rakétarendszerek nem játszottak jelentős szerepet 1967-ben. Ám néhány évvel később, a felőrlő háborúban az új, jól képzett szovjet személyzet által kezelt SA-3-as rendszerek felülkerekedtek a legfejlettebb amerikai technológián és legtehetségesebb IAF pilótákon. Ez az előny megmaradt az 1973-as háborúban, azonban elismerendő, hogy az IAF légi haderejét súlyosan akadályozták a felső vezetés nem túl szerencsés döntései.

A hadtörténelem során a képességek egyensúlya mindig változott a kihívás és válasz történelmi dinamikájának eredményeképpen. Így nem meglepő, hogy a repülőgépek győzedelmeskedtek a rakéták felett 1982-ben. Az előny a másik irányba lendülhet a jövőben, a légi uralom megítélésének változásaitól függően a jövőbeli háborúkban.

A hadviselő légierők közötti légi csaták nagy jelentőségű fejlődésen mentek keresztül a korszakban. Az 1967-es háborúban egy másik híres légi csata, az angliai csata visszhangzott, melynek kimenetele főleg a vadászpilóták és a vezetők képességein és minőségén múlott. Hugh Dowding repülő-főmarsall és Keith Park repülő-almarsall emléke örökre fennmarad félelmetes, közel valós idejű vezetésük és irányításuk miatt a csata során. A radar, híradás, elektronikai hadviselés és integrált $C^4I$-rendszerek fejlesztéseinek köszönhetően a légi csaták bonyolultabbak és szellemileg megerőltetőbbek lettek, mint valaha. Hód tábornok, az IAF-főparancsnok – egy lángész a légi ütközetek tervezése és végrehajtása tekintetében – hatékonyan használta ezeket az új rendszereket. A felőrlő háború előtt olyan taktikai doktrínát alkotott, mely a fáradhatatlan tervezésre, a kezdeményezésre, az ütközetek elkerülésére kedvezőtlen helyzetekben, továbbá a pilóták és alakulat-vezetők minőségére helyezte a hangsúlyt. Gyakorlatilag olyan feltételeket teremtett, amelyek jelentősen javították pilótái kvalitásait ellenségeik lelövésére és a biztonságos hazarepülésre.

A 6-8. táblázat illusztrálja a légi csaták mennyiségi elemzésének nehézségét. Általánosságban beszélve az IAF előnye jelentősen nőtt az idők során. Veszteségei csökkentek, ölési aránya számottevően javult, az általuk okozott emberi veszteség száma enyhén nőtt, és a napi átlagos halálokozások száma szintén emelkedett.

28 Olsen, J. A.: History, i. m., 148-152.

*6-8. táblázat: A légiharc-eredmények összehasonlítása*

| Háború | Időtartam (napokban) | Ölések | Napi ölés-átlagok | IAF veszteségek | Ölési arány |
|---|---|---|---|---|---|
| **1967-es** | 6 | 56 | 9,3 | 18 | 1:3,1 |
| **Felőrlő** | 385 | 73 | 0,2 | 4 | 1:18,3 |
| **1973-as** | 1,25 | 76 | 60,8 | 0 | 76:- |
| **1982-es** | 6 | 76 | 14,7 | 0 | 76:- |
| **Átlag és összeg** | 13,25* | 281 | 15,7* | 22 | 1:12,8 |

* A felőrlő háborút nem számítva.

*Forrás:* Abudi, *The IAF in the Six Days War*; Schiftan, *Attrition*, 239. o.; Steigman, *The IAF in the Defensive Phase: October 6-7 1973*; Abudi, *The Operations of the IAF in the „Peace of Galilee" War*.

Az 1973-as háború védekező csatájának kimenetele nehezen magyarázható. Jobb, mint az 1982-es háborúé, holott a körülmények rosszabbak voltak. Az IAF-et meglepte az 1973-as háború kezdete, és a vetélytársak hasonló repülőket, rakétákat és $C^3I$-rendszereket használtak. 1982-ben éppen fordítva: Izrael élvezte a kezdeményezés előnyét, és az IAF modern repülőket, rakétákat és $C^4I$-rendszereket szerzett. Azonban a döntő technológiai előny az 1982-es háborúban nem javított az eredményeken a jóm kippúri háború kezdetéhez képest. Úgy tűnik, hogy a technológiai haladástól függetlenül a repülőt vezető és a $C^4I$-rendszereket kezelő emberek minősége marad a döntő tényező a légi csatákban az elkövetkezendő években.[29]

29 Olsen, J. A.: History, i. m., 152-153.

# 3. A hidegháborút követő évtizedek légierő elméletei

A hidegháborút követő első évtized olyan konfliktusokkal kezdődött és zárult, amelyek látszólag alátámasztották Douhet azon nézetét, miszerint egy háború megnyerhető kizárólag, vagy majdnem kizárólag légierő alkalmazásával. Akik nézték a 1991-es öbölháborút élőben a CNN-en[30], minden bizonnyal le voltak nyűgözve a precíz légicsapások nyilvánvaló támadóerejétől. A háborút közvetlenül követő értékelések azon nézet köré összpontosultak, miszerint a légierő pontossága, melyet évtizedeken keresztül próbáltak elérni, e konfliktus során egy olyan minőségi szintre emelkedett, mellyel a légierő valóban döntő erővé vált a harcok során. Egy évtizeddel később még meggyőzőbb volt az érv, a NATO 1999-es légi háborúja Koszovóban és annak környékén „a légierő egyértelmű győzelmét" mutatta, és talán ez volt az első alkalom, hogy a légierő alkalmazása önmagában ért el katonai és politikai célokat. De ami a leglényegesebb a légierő fejlődésével kapcsolatban a hidegháborút követő első évtizedben, az a hadviselés e dimenziójához köthető funkció átértékelődése, mely kibővítette a már létező légierő elméletek határait.

## John Warden

A hidegháborút követő, légierővel kapcsolatos stratégiai gondolkodás tárgyalásának kiindulópontja John Warden (nyugállományú) ezredes (US Air Force), akit az 1991-es öbölháború légi hadjáratának tervezőjeként tartanak számon. Amikor Kuvaitot 1990 augusztusában lerohanta Irak, az Egyesült Államok Légierő Háborús Koncepciók Igazgatóságának[31] igazgatóhelyetteseként Wardent a megtorló légi válaszcsapás tervének összeállításával bízták meg. Az eredmény az Instant Thunder[32] lett, egy olyan stratégia, mely Irak fontosabb pontjainak légicsapásokkal való egyidejű támadását jelentette, beleértve a vezetési, irányítási és kommunikációs hálózatot, valamint a kulcsfontosságú infrastruktúrát és egyéb létesítményeket. Az ezredes azon a véleményen volt, hogy a légierő képes közvetlenül támadni a szárazföldi erőket, a lehetőségekhez mérten kevés vérontással, ezzel elkerülve egy nagyszabású szárazföldi hadjárat szükségességét. Végül, persze, szükség volt egy rövid szárazföldi hadjáratra; mindazonáltal Warden intellektuális hozzájárulását központi jelentőségűnek ítélték a Desert Storm[33] hadművelet sikerében.

Amikor Wardent felkérték az iraki invázióra adandó válaszcsapás megtervezésére, ő már addigra éveket töltött légierő stratégián és elméleten való gondolkodással. 1988-as

30 CNN: Cable News Network, amerikai televíziós hírcsatorna
31 USAF-DWC: US Air Force Directorate of Warfighting Concepts
32 Instant Thunder: Azonnali Mennydörgés
33 Desert Storm: Sivatagi Vihar

könyvében, a *The Air Campaign*-ben[34], Warden műveleti szinten felvázolja elképzeléseit egy légi hadjárat megtervezéséről és végrehajtásáról, beleértve a légi fölény megszerzését, támadó és védekező műveleteket, valamint a légierő akadályozó műveletekre és a szárazföldi erők szoros légi támogatására való használatát. A szoros légi támogatásról alkotott képellentmondásosnak bizonyult annak tükrében, hogy Warden a légierőben alapvetően kulcspotenciált látott, és központi szerepet szánt annak. A következőképpen érvelt: „A földön lévő katona hasznosnak fogja találni a szoros légi támogatást minden elképzelhető szituációban, az üldözéstől kezdve a visszavonulásig." Továbbá: „A légi hadjárat, bizonyos körülmények között, sokkal fontosabb lehet a szárazföldi hadműveletnél."

Mindazonáltal, a könyvében megjelenő gondolkodás letisztult jellege hozta meg Wardennek az igazgatóhelyettesi kinevezést a háborús koncepciók igazgatóságánál. Bár a könyv a háború műveleti szintjére fókuszált, Warden azonnal a légierő stratégiai alkalmazása felé fordította figyelmét, és ez a stratégiai gondolkodás vált igazán maradandóvá. 1988 nyarán írt „Global Strategic Outline"[35] című értekezésében Warden amellett érvel, hogy az ellenség egy „rendszer", melynek hatékony működése bizonyos súlypontokon nyugszik, és ezek sikeres támadása megadásra kényszerítheti az ellenséget. A súlypontokat öt stratégiai körként ábrázolta, melyek koncentrikus körökként rendeződnek (akár egy fej vöröshagyma). Az Ötkörös Modellje[36] szerint, a középen lévő kör stratégiai szempontból a legfontosabb. Ez volt a „céltábla közepe" vagy a nemzetállam „parancsnoki gyűrűje", ez tartalmazta az ország vezetését, valamint annak vezetési és irányítási központjait. A belső magot övező kört Warden a háború folytatásához szükséges kritikus fontosságú infrastruktúrával azonosította, úgy mint az energia, olaj, és gáz; a harmadik kör szintén tartalmazott infrastruktúrát, de valamivel kevésbé kritikus fontosságút, beleértve a hidakat, utakat, és vasutat. A negyedik kör a lakosságot és a mezőgazdaságot jelölte, az állampolgárokat és az élelmiszerforrásokat; végül, a háború szempontjából legkevésbé létfontosságú, ötödik kör az állam kihelyezett katonai ereje volt.

Ideális esetben, a háború során a vezetési és irányítási centrumok sikeres támadásával az ellenség engedményekre kényszeríthető – ezt a stratégiát Robert Pape és sokan mások (lásd később) „lefejezésként" jellemezték. De Warden ezen túl amellett is érvelt, hogy az öt kör mindegyikében található több célpontcsoport ellen egyidejűleg végrehajtott támadás exponenciális erővel hatna és kapitulációt kényszerítene ki. Ezt a stratégiát később „párhuzamos támadásnak" nevezték el, mely kifejezés közvetlenül az 1991-es öbölháború után jelent meg. „A stratégiai támadás legfontosabb feltétele az ellenség rendszerének megértése," érvelt Warden egy 1995-ös cikkben. Az ellenségnek számos „létfontosságú támadási felülete" van, és ha ezek jelentős hányadát egyidejűleg érné támadás, az okozott kár „helyrehozhatatlan" lenne. Warden számára a „sorozatos hadviselés" – manőver és ellenmanőver, támadás és ellentámadás, a csúcspont elérése a hadjárat során – volt a történelmi tapasztalat. De mára a technológiai fejlődés lehe-

34 The Air Campaign: A légi hadjárat
35 Global Strategic Outline: Globális stratégiai áttekintés
36 Five Ring Model: ötkörös modell

tővé teszi a párhuzamos hadviselést, a közel azonos időben végrehajtott támadásokat az ellenség stratégiai és műveleti szintű gyenge pontjai ellen.[37]

## Robert Pape

A hidegháborút követő időszak másik jelentős légierő teoretikusának, Robert Pape-nek több nézete szembehelyezkedik Wardenéivel. 1996-os könyvében, a *Bombing to Win: Airpower and Coercion in Warfare*[38]-ben, Pape, a Chicagoi Egyetem civil tudósa, két főbb típusát különbözteti meg a kényszerítő légi műveleteknek: a stratégiai bombázást és a megakadályozást. Az előbbit, mely politikai és gazdasági centrumokban, vagy azok közelében, fix katonai, ipari vagy civil célpontok ellen végrehajtott légitámadásként definiálható, Pape további kategóriákra bontja: „büntető", „megakadályozó" és „lefejező" küldetésekre. A büntető stratégia a civil társadalomra mér csapást, az ellenállás folytatásához szükséges társadalmi költségek növelését célozva, egészen addig a pontig, amíg a kényszerített eleget nem tesz a kényszerítő követeléseinek. A stratégiai bombázás e formája jellemzi leginkább Douhet gondolkodását, mely Pape álláspontja szerint uralta a katonai kényszerítés perspektíváit. A megakadályozó stratégia célja az ellenálló katonai eszközeinek korlátozása, mellyel az elérhetné politikai és területi célkitűzéseit. Egy ideális megakadályozó stratégiai bombázásra alapuló terv, melyre Pape stratégiai megakadályozásként utal, magában foglalja fegyvergyárak és háborús termelés során kritikus fontosságú nyersanyagok célba vételét is. Szemben a büntetéssel, a megakadályozás megköveteli a fegyverek „hajszálpontosságát". Végül, a „lefejezés" a stratégiai bombázás egy új formája, melyet a fegyverek növekvő pontossága tesz lehetővé (ezt a pontosságot e stratégia meg is követeli). A lefejezés mögött rejlő logika a következő: ha „a modern államok Achilles sarkait (kulcsfontosságú vezetési pontok, kommunikációs hálózatok az ellenség politikai centrumaiban, csomópontok egy nemzet gazdasági infrastruktúrájában, mint pl. az olajfinomítók) kiiktatják, az egész kártyavár összedől."

Szemben a stratégiai bombázással, a „megakadályozás" (interdiction) csak „megakadályozást" (denial) foglal magában. Ezen műveletek a magára a hadszíntérre, illetve a hadszíntérre vezető ellátási vonalakra fókuszálnak, és ezeken keresztül célozzák az ellenség saját politikai és területi céljainak eléréséhez használt katonai képességeit. Ezen megközelítésben a légierő ideális célpontjai közé sorolhatóak a következők (ismét kiemelendő, hogy nagyfokú pontosság, azaz 'pin-point accuracy' igényével): az ellenség kihelyezett egységei; a hadszíntéri parancsnokság, kommunikáció és logisztika; valamint a hadszíntér és a katonai termelési központokat összekötő vonalak. Ezen légi megakadályozó feladatok – melyeket Pape műveleti megakadályozó küldetéseknek is nevez – gyakorlatilag az ellenséges vonalak mögött zajlanak, és egy vagy kettő formáját

37 Warden, Col. John: *Air Theory for the Twenty-First Century*.

38 Bombing to Win: Airpower and Coercion in Warfare, fordítása *Bombázás a győzelemért: Légierő és kényszerítés a háborúban*

tartalmazzák a hadszíntéri légitámadásnak (a másik a frontvonalon harcoló csapatok közeli légi támogatása). A hadszíntéri légi támadások, legyen az (műveleti) megakadályozás vagy a szárazföldi erők támogatása, az első világháborúra vezethetőek vissza; ezek azok a tevékenységek, melyeket Douhet irrelevánsnak nyilvánított, és amelyet Mitchell továbbra is hasznosnak vélt a hadviselés során.

Pape érvelésének alapja, hogy a stratégiai bombázás a „büntető" vagy „lefejező" formájában nem hatékony, sőt, „jelentéktelen". Ugyanakkor, a légierő lehet hasznos a hadszíntéri légi támadás során, mind közeli légi támogatás, mind pedig műveleti megakadályozás formájában, míg a stratégiai megakadályozás (stratégiai bombázó megakadályozás) lényeges lehet néhány körülmény fennállása esetén. Érvelésének egy másik lehetséges megközelítése, hogy a kényszerítő légi stratégiák közül – büntetés, megakadályozás, lefejezés – egyedül a megakadályozó stratégiák járnak pozitív hozadékkal a kényszerítő szemszögéből. Ez igaz a kényszerítő légi műveletek mindkét típusára, a stratégiai bombázásra, illetve a (műveleti) megakadályozásra, de különösen az utóbbira.

A büntető stratégiák esetében Pape érvelése a második világháború alatt a britek németek általi bombázásából évtizedekkel korábban levont következtetéseket visszhangozza. „A büntetés feltételezett okozati lánca – a civil társadalom nehéz körülményei társadalmi elégedetlenséget generálnak, mely a kormánnyal szemben politikai ellenállást termel ki – a gyakorlatban nem állja meg a helyét; valójában, az ilyesfajta büntetés nagyobb haragot vált ki a kényszerítővel, mint a kényszerített kormánnyal szemben. A lefejező stratégiák sem működnek, mivel nehéz meghatározni az egyes vezetők helyzetét – a lefejezés problematikája elsősorban a hírszerzésben keresendő, nem a harci hatékonyságban. A kormányokat még mindig nehéz megdönteni, és ha ez is meg is történik, egy (a kényszerítő szempontjából) szintén nem kívánatos vezetés kerülhet a helyére.

A megakadályozó stratégiára összpontosító kényszerítő légi műveletek befolyásolhatják a háború kimenetelét. Ennek ellenére Pape tartózkodik attól, hogy ténylegesen „hatékonynak" nevezze az ilyen művelteket, csak addig az állításig megy el, miszerint „bírhatnak némi súllyal", vagy hasznos elemként jelenhetnek meg, és még ekkor is óvatos a behatárolással. A stratégiai bombázás megakadályozó technikái csak általános gazdasági és nyersanyagfölény által meghatározott, elhúzódó, felőrlő jellegű háborúk esetében hasznosak, nem pedig egy rövid, már meglévő hadianyagok felhasználásával zajló villámháború esetében. Mondhatni, a stratégiai megakadályozás csak szimultán zajló műveleti megakadályozás mellett alkalmazható hatékonyan. És még ha teljesül is mindkét feltétel, „a stratégiai légi erő nem lehet döntő. *A legtöbb, amire képes, az az, hogy lecsökkenti az árat, melyet a saját területnek és a hadszíntéren tevékenykedő légierőnek kell fizetnie az ellenség harctéren való megsemmisítéséért*".

Pape pozitívabban vélekedik a légierő értékéről a műveleti megakadályozás hadszíntér-szintű megakadályozó stratégiájának, valamint a szárazföldi csapatok szoros légi támogatásának esetében. „A kényszerítő stratégia, mely leginkább profitál a PGM (precision guided munitions)[39] forradalomból, az a hadszíntéri légi támadás," érvel Pape,

39 precision guided munitions (PGM): precíziós irányított lőszerek

„melynek oka, hogy a hadszíntéri megakadályozás legfontosabb célpontjai, valamint a szárazföldi támogatás célpontjai közül sok pontcél, melyek megsemmisítése közvetlen, »telitalálatot« igényel." Az ilyen célok magukban lehetnek harckocsik, páncélozott személyszállítók, önjáró tüzérségi tarackok, híradó bunkerek és hidak, melyeket mind könnyebb megsemmisíteni a levegőből PGM használatával, mint anélkül – bár Pape (a későbbi, koszovói tapasztalatok alapján látnokinak nevezhető módon) megjegyzi, hogy a feladat így is nagy kihívást jelent. A taktikai légierő megnövekedett hatékonysága nem jelenti, hogy leváltotta a szárazföldi erőket, mint az utolsó előtti kényszerítőt; inkább azt jelenti, hogy ezen a szinten a légierő „*képes elvégezni a munka nagyját, ami után a szárazföldi erőknek már csak fel kell mosnia*".

Komoly differencia van a hadszíntéri légierő alkalmazhatósága, vagy annak hiánya között a nem konvencionális hadviselés esetében. Míg a konvencionális erők nagy méretű gépesített platformokat használnak, behatárolható frontvonalak mentén tevékenykednek, valamint az ellenséges erők megsemmisítése a feladatuk, a nem hagyományos erők (legyen az állami vagy nem állami) nagy területen elszórt, kisebb egységekben tevékenykednek, megrajzolható frontvonalak nélkül, feladatuk pedig a lakosság irányításának megragadása. A nem konvencionális háború jellemzője, hogy nincsenek, vagy csak minimális szinten vannak jelen a célpontokhoz köthető ellátási útvonalak, a kihelyezett erőket pedig, mivel azok elvegyülnek a helyi lakossággal, szélsőségesen nehéz elkülöníteni és ennél fogva célba venni is. Számolva a később felmerülő vitákkal, Pape levonja a következtetést, miszerint általánosan kijelenthető, hogy a megakadályozó légi stratégiák nagyobb valószínűséggel alkalmazhatóak hatékonyan konvencionális haderőkkel szemben, mint gerillák ellen.[40]

## Benjamin Lambeth

Pape analízisére építve, a RAND Corporation tapasztalt légierő specialistája, Benjamin Lambeth egy Pape álláspontjával sok tekintetben egybehangzó perspektívát vázol fel, melytől leginkább a Pape „félig üres pohár" megközelítésével ellentétes „félig teli pohár" értelmezés különíti el. Lambeth, aki eredetileg a szovjet légierő szakértője, a hidegháborút követő első évtizedben saját légierő analízisét az 1991-es öbölháború köré építi, nézeteit számos cikkben és végül egy 2000-ben megjelent könyvben, a *The Transformation of American Airpower*[41] című műben összesíti. A légierő alkalmazásának legkevésbé hatékony módjai – stratégiai bombázás lefejező vagy büntető formában – lényegében olyan céloknak találtattak, melyek tulajdonképpen csak látszólagosak, és amelyeket az öbölháborúban érintőlegesen vagy egyáltalán nem is próbáltak teljesíteni.

Az öbölháborút követő légierővel kapcsolatos viták nagy része a köré csoportosult, hogy a „súlypont célok", melyeket a Bagdadban és környékén található vezetési pontok

40 Robert Pape: *Bombing to Win: Air Power and Coercion in War*.: Cornell University Press, kiadás helye?, 1996.

41 The Transformation of American Airpower: Az amerikai légierő átalakulása

és infrastrukturális célpontok jelentettek, bírtak-e a háború kimenetelének szempontjából sorsdöntő jelentőséggel. Ám Lambeth megjegyzi, hogy ez a cél, melyet Pape lefejezésnek nevez, semmiképpen sem volt egy központi célkitűzés a Koalíciós Erők vezetői számára. A súlypont célok a háború alatt indított szövetséges bevetések célpontjainak kevesebb, mint 10 százalékát tették ki. Ugyanakkor, a büntető támadások hatásosságát övező vita kimenetele kérdéses, melyet végül a fegyverek növekvő pontossága tett tárgytalanná. A hidegháborús korszak utáni nyugati haderők távol állnak attól, hogy a civilek tömegei ellen hajtsanak végre büntető jellegű támadásokat, ehelyett még nagyobb pontosságra és a lehető legkevesebb civil áldozattal járó akciók kivitelezésére törekednek. Douhet modelljének kapcsán, melyben a civil társadalomra nagy csapást mérnek azon logika mentén, miszerint ez a későbbiekben az ellenség kapitulációjához vezet, Lambeth megjegyzi, hogy „nagyon valószínűtlen", hogy bármilyen mai szövetséges erő alkalmazná ezt a megközelítést. „Douhet-t azért vezette ez a logika, mert amikor elméletét leírta, a légierő *csak* a civil célpontok válogatás nélküli rombolására volt képességekkel felvértezve." A hidegháború utáni időszakban, a fejlett precíziós technológiákkal, már sokkal szélesebb a lehetőségek köre.

Ahol Lambeth és Pape egyetért, azok a már fentebb is említett kihangsúlyozott területek – az, hogy a légierő képes csökkenteni a szárazföldi erők veszteségeit, és a hadszíntéri tevékenység nagy részét képes elvégezni, mindezt a szárazföldi erők bevetését megelőzően. Lambeth számára az öbölháború megmutatta, hogy a légierő egy parancsnok számára lehetővé teszi a szárazföldi frontális támadás elhalasztását addig, míg annak potenciális „költségei" a saját erőkre nézve (a veszteségek, melyeket emberéletben mérnek) nem csökkentek számottevően. „A légierőnek ma már megvan a lehetősége, hogy a háborúk kimenetelében oroszlánrészt vállaljon, ezáltal lehetővé téve a többi haderőnemnek, hogy azok a lehető legkisebb szenvedéssel, erőfeszítéssel és veszteséggel érjék el céljaikat". Ez viszont azt sugallta, hogy „a szárazföldi erők elsődleges célja egy nagy intenzitású konfliktusban már a győzelem kivívása helyett annak puszta biztosítására korlátozódhat."

Lambeth az 1991-es öbölháborút követő légierővel kapcsolatos vita lényegét találóan úgy jellemezte, mint érvek ütköztetését a szárazföldi hadviselés azon szakértői között, akik szerint a győzelem kiteljesítéséhez még mindig szükség van „a földet érő bakancsokra", és a légierő azon támogatói között, akik szerint a modern légierő képessége a szárazföldi hadviselés befolyásolására „átlépett egy határt, melyen túl hatásai nagyságrendekkel számottevőbbek, mint korábban." Lambeth mindkét nézőpontban lát rációt, és figyel arra, hogy saját légierő stratégiai gondolkodásában számoljon a szárazföldi erők szerepével. A légierő egyedül nem nyerhet háborút, és a probléma nem abban rejlik, hogy a légierő „képes-e rá egyedül." Ehelyett, Lambeth érvelésének alapja, hogy a technológiai fejlődés a többi haderőnemhez képest drámain megnövelte a légierő harci potenciálját. „Ami jellegzetessége a mai amerikai légierőnek… az, hogy *relatív* kapacitásában az erők összevonására vonatkozólag messze megelőzte a felszíni erőket, mind a szárazföldit és tengerit […] az erők összevonásának tényleges igénye nélkül."

Lambeth számára az öbölháború megmutatta, hogy mára a légierő korábban elérhetetlen lehetőségeket helyezett a parancsnokok kezébe, mint az erőkivetítés,[42] a „tartózkodó" precíziós csapás,[43] valamint a megnövekedett helyzeti tudatosság.[44] Az erőkivetítés egyszerűen arra a képességre utal, hogy az Egyesült Államok területéről távoli helyekre képes kihelyezni katonai erejét, és ott fenntartani azt. Ez megvalósítható hajókkal, valamint, az Egyesült Államok esetében, repülőgép-hordozó anyahajók harci csoportjával,[45] de a 90-es években ez lehetővé vált új stratégiai szállítórepülőkkel is, melyek képesek újratöltés nélkül nagy távolságra szállítani nagyméretű szállítmányt. A US Air Force[46] 90-es évek közepén felvázolt jövőképe alapján, melyet a *Global Engagement: A Vision for the 21st Century Air Force* című kiadványban[47] írtak le, a légi erőkivetítés egyedi jellemzője, hogy az erőkivetítés maga megvalósítható rendkívül rövid idő alatt, napok vagy akár órák nagyságrendjében, hetek és hónapok helyett. A légierő így egyik fő kompetenciáját a „Globális Támadással" jellemezte, vagyis a bolygó bármely pontján, bármilyen időpontban való gyors csapásmérés képességével.

A légierő előnyei által elérhetővé vált másik képesség a tartózkodó precíziós csapás. Ezt a fegyverek drámaian megnövekedett pontossága tette lehetővé – precíziós irányított lőszerek, vagy PGM – melyeket az öbölháborúban lézerrel vezéreltek, de ma már messze elterjedtebb a műholdas vezérlés. A GPS irányította PGM-ek megjelenése gyakorlatilag azt jelentette, hogy minden azonosítható célpont megsemmisíthető – bár maga az azonosítás még mindig problémás. Lambeth nézete szerint, ugyanilyen fontos (ha nem fontosabb) fejlődést jelent a katonai repülésben az alacsony megfigyelhetőségi[48] vagy lopakodó technológia bevezetése. Ez lehetővé tette a repülők számára, hogy észrevétlenül repüljenek be ellenséges területekre, és ott ledobják bombáikat, közelítve a repülők teljes cselekvési szabadságának douheti ígéretéhez (egészen a lopakodó-elhárító technológiák kifejlesztéséig ez meg is állta a helyét).

42 power projection: más néven „force projection", erőkivetítést jelent, olyan értelemben, hogy az adott nemzet képes „kihelyezni" az erőit olyan módon, hogy azokat gyorsan és hatékonyan fel tudja használni egy cél érdekében, ezzel megfélemlítve ellenségeit, és demonstrálva erejét. A katonai fogalmi szótárban a következőképpen kerül meghatározásra: „Egy nemzet képessége arra, hogy a nemzeti erejének bizonyos elemeit – politikai, gazdasági, információs, vagy katonai erőt – gyorsan és hatékonyan be tudja vetni, a bevetett erőt több, egymástól távoli helyen és helyről fenn tudja tartani, és reagálni képes krízishelyzetekre, ezzel hozzátéve az elrettentő erőhöz és a regionális stabilitáshoz." (DOD Dictionary of Military Terms, 2013. december 15.) http cím?

43 stand-off precision strike: olyan precíziós (nagy pontosságú) csapást jelent, melyet biztonságos távolságból lehet indítani

44 situational awareness: adott helyzetben való készenlét, éberség, a szituációban biztonságos tájékozottság és jelenlét.

45 carrier battle groups: más néven carrier strike group, olyan harci csoportosulások, mely áll egy repülőgép-hordozóból és annak kíséretéből (támogató erők), valamint a szállított erőből. A csoport egy adott harci feladat végrehajtása érdekében együttműködik. (DOD Dictionary of Military Terms, 2013. december 15.)

46 US Air Force: Amerikai Légierő

47 1996-ban az Amerikai Légierő által kiadott munka, mely a légierő jövőjéről értekezik, az akkori kilátások és jóslatok alapján.

48 low observable technology: más néven „stealth" (azaz lopakodó), technológia

Végül, Lambeth a 90-es években a légierő kritikus aspektusaként határozza meg annak pozitív hatását a „helyzeti tudatosságra", vagy másképpen képesség a harctéren zajló események megfigyelésére. Ezt a pilóta nélküli repülőeszközök és a specializált, ember vezette repülőgépek bevezetése tette lehetővé, együtt a földmegfigyelő műholdakkal. A megnövekedett helyzeti tudatosság nem csak a műveleti szituáció szinte teljes ismeretét vonta maga után, de ugyanezen információnak az ellenség irányában való megtagadása lehetővé tette az „információs fölény" elérését, mely szintén a US Air Force egyik fő kompetenciájaként tartható számon.

A légierő megnövekedett és korlátlan felhasználását az tette lehetővé, hogy az Egyesült Államok légiereje elért egy alapvető douheti attribútumot – a levegő uralását, vagy, ahogy Lambeth hívta „légi dominanciát". „Az amerikai légierő újonnan szerzett befolyásának" igazi lényege – érvelt Lambeth – „annak képessége a légi irányítás gyors megszerzésére, majd e dominanciát megtartva megsemmisítse […] az ellenség katonai erejének különböző forrásait [a szárazföldön]". Az öbölháborúban kitapasztalták, hogy a napközben sugárzott napfényből származó járulékos hő éjjel feltűnően láthatóvá tette harckocsikat a vadászgépek infravörös célzó rendszere számára, mely lehetővé tette a koalíciós vadászoknak, hogy lézervezérlésű rakétáikkal százával semmisítsék meg a sivatagi homokba temetett iraki harckocsikat. Ezen időszakban a US Air Force egyik saját fő kompetenciájaként a Légi és Űrfölényt azonosította, mely „irányítás minden felett, mely levegőn és űrön keresztül mozog", ezáltal lehetővé téve „a támadás*tól* való mentességet és a támadás*hoz* való szabadságot" – melyek erősen douheti perspektívát visszhangozó szavak. Mivel a levegő uralása állandó jelleggel adott feltétel volt, hiszen egy ellenséges nemzet sem közelítette meg az Egyesült Államok légierejének képességeit, így még a Douhet idejében tapasztalhatónál is kevesebb vita merült fel a légi harccal kapcsolatosan. Emellett, ironikus módon, az 1991-es öbölháborúban az Egyesült Államok vezette koalíció az iraki légierőt a földön semmisítette meg, pontosan, ahogy azt Douhet is tette volna.

Lambeth számára, a megnövekedett pontosság, a jobb harctéri informálódás és az ebből fakadó helyzeti tudatosság, a lopakodó technológia, valamint általános légi dominancia azt jelentette, hogy a légierő elért arra a fejlettségi szintre, hogy stratégiai hatással bírjon a hadviselésben. Azaz, a légierő már olyan mértékű hatást volt képes kifejteni, mellyel közvetlenül érhetett el nemzeti/politikai célokat, és nem csak taktikai/harctéri feladatokat volt képes végrehajtani, mint pl. az ellenséges erők legyőzése. Ez az elképzelés, együtt más, a légierő szerepét és értékét tárgyaló témával, heves viták tárgyát képezte az évtized végén, valamint a szeptember 11-i terrortámadást követően.

A NATO Koszovóban és környékén folytatott légi hadjárata 1999 tavaszán, az afganisztáni háború 2001-2-ben, és a 2003-as iraki háború jelentős elméletgyártást indított el a konvencionális légierőről, mely közül néhány a hidegháborút követő első évtizedben felvetett elképzelések köré csoportosítható. Jelesül a légierő stratégiai hatás kifejtésére való képessége, a büntetés használhatósága, a műveleti megakadályozás katonai hatékonysága, és a lefejezés gyakorlati haszna; valamint más ötletek, melyek lényegükben voltak újszerűek, vagy nem lettek teljesen áttanulmányozva a múltban, mint például

a légierő otthoni erőkkel és más nyugati szárazföldi erőkkel való kombinált alkalmazása (azaz összhaderőnemiség). Mind a korábbi elképzelések vizsgálata, mind pedig a lényegükben új kutatási területek felfedezése elősegítette a már létező légierő teoretika határainak kitágítását.

Az öbölháborúról írt munkájában Lambeth óvatosan elhatárolta magát a légierő lelkesebb hirdetőitől. „Nem [szándékom] azt sugallni, hogy a légierő képes önmaga háborúkat megnyerni… a siker a főbb hadszíntereken zajló háborúkban, mint korábban is, továbbra is megköveteli minden haderőelem megfelelően integrált módon való bevonását." Még meg sem száradt a tinta ezen kinyilatkoztatáson, mikor is jött egy háború, amely – első pillantásra – azt sugallta, hogy mégiscsak lehetséges a légierő számára, hogy egymaga megnyerjen egy háborút. Az Allied Force hadművelet[49] nyomán, amely 78 nap folyamatos, szerb célpontok ellen intézett légicsapásait foglalta magában, NATO szárazföldi egységek bevonása nélkül, pár tudós és szakmabeli a konfliktusban a légierő történetének egy fordulópontját látták, közelítve Douhet azon nézete felé, mely szerint a háborúk megnyerhetőek kizárólag légierő bevetésével.

Mégis, annak ellenére, hogy voltak hangok, melyek dicsérték a légierő nyilvánvaló hatásosságát Koszovóban, a második poszt-hidegháború évtized valójában sokkal több olyan nézetet termelt ki magából, melyek – sok esetben jelentős mértékben – a légierőt politikai célok megvalósítására alkalmasnak értékelték. Lambeth egyetért azon kijelentéssel, mely szerint az Allied Force hadművelet a légierő legpontosabb alkalmazásának példája a történelemben, a nem-kombattáns áldozatok számának mércéjével mérve, és megjegyzi, hogy Koszovó valóban az első példa volt arra, hogy bármilyen saját szárazföldi erő harcba bocsátása nélkül kényszerítsen kapitulációra a légierő egymaga egy ellenséges vezetőt. Ám Lambeth rámutat, hogy nehezen vonható le a következtetés arra vonatkozóan, hogy a légierő most már képes önmagában háborúkat nyerni. A légierő volt az egyetlen felhasznált katonai eszköz; ennek ellenére, számos, nem harci tényező is közrejátszott Milosevic kapitulációjában, köztük a NATO szárazföldi erők bevetésének fenyegetése, a szerbiai elitre gyakorolt gazdasági és diplomáciai nyomás, valamint Szerbia politikai elszigetelődése. Mindent összevetve, a legtöbb légierő teoretikus minden bizonnyal támogatja a két tudósnak a konfliktust követő azon megállapítását, mely szerint „A koszovói tapasztalat nem tesz nagyban hozzá azon általános érveléshez, mely szerint a légitámadások önmagukban képesek egy ellenséges államot legfontosabb érdekeinek feladására kényszeríteni."[50]

49 Operation Allied Force: Allied Force (Szövetségi Erő) hadművelet

50 Benjamin S. Lambeth: *The Transformation of American Air Power*. Cornell University Press, 2000.

## Bombázó stratégiák

A légierőről folytatott vita egy lényeges aspektusa – melyet legalább részben alátámasztottak a koszovói tapasztalatok – a kereskedelmi és ipari létesítmények ellen intézett stratégiai bombázás hatékonysága volt. Míg Douhet az ellenség anyagi ellenállásának összezúzása érdekében e mellett érvelt, Pape kiemelte és kihagyta a számításból a gazdaság civil szektorai ellen intézett támadó büntető stratégiát. És mégis, ironikus módon, Lambeth a koszovói hadjárat egyik mélyreható elemzésében megjegyzi, hogy „szemben a koalíció végső soron sikertelen igyekezetével Saddam Hussein kapitulációra kényszerítésére [1991-ben], a büntetés, úgy tűnik, hogy *működött* Milosevic ellen." Ahogy Stephen Biddle tömören összefoglalta, „[m]íg Szerbia hadereje majdnem érintetlenül vészelte át a konfliktust, az ország elektromos és közlekedési hálózata komoly károkat szenvedett el … Ennek a kritikus fontosságú gazdasági sarokkőnek a fenyegetettsége késztette a helyzet újragondolására a belgrádi döntéshozókat." Páran arra a következtetésre jutottak, hogy a stratégiai fontosságú célpontokra, többek közt az infrastruktúrára mért csapások képesek hozzájárulni a kényszerítő törekvés sikeréhez.

A légierő hatása a célzott populáció moráljára, – mely kiemelt téma Douhet stratégiai gondolkodásában – felemás képet mutatott. A NATO támadások egyfelől feltüzelték a szerb nacionalisták indulatait, másfelől viszont negatív hatással voltak Milosevic társadalmi támogatottságára, ráadásul olyan mértékben, hogy azt figyelembe kellett vennie a számításaiban. Az 1991-es öbölháborút egy évtized után újravizsgáló tudósok hasonlóan határozatlan képet láttak. A légierő hatással volt az iraki morálra és hozzájárult a frontvonalon harcoló gyalogság összeomlásához, de „még öt heti bombázás után is, a legjobb iraki egységek […] továbbra is […] harcolni akartak. A légierő nem semlegesítette az iraki erőket a morál összezúzásával."

Ezalatt a légierő műveleti megakadályozásban való hatásossága egy változó, ám enyhén pozitív ívet járt be szeptember 11. után, a határozottan vegyes kicsengésű öbölháborús és koszovói eredményeket követően. A *Bombázás a győzelemért*-ben Pape ezt a területet úgy azonosította, illetve értékelte, mint ahol a légierő kézzelfogható eredményeket képes felmutatni, míg Lambeth megjegyezte, hogy a légierőnek nehézséget okozott a fák alatt kisebb kötelékekben megbújó szerb tankok megtalálása és megsemmisítése a koszovói hadjárat során. Biddle, a Pentagon saját statisztikáiból dolgozva, kiszámolta, hogy 1-4 ezer iraki harckocsi és páncélozott jármű túlélte a háborút. „Összehasonlításképpen jegyzi meg – az egész német hadsereg Normandiában kevesebb, mint 500 harckocsival rendelkezett 1944 júliusában." Újraértékelve az öbölháborút a lezárása után egy évtizeddel, egy akadémikus levezette, hogy egy ilyen magas túlélési ráta azzal a ténnyel magyarázható, hogy a célpontok „követhetősége", még egy (a helyzeti tudatosság értelmezésében) relatíve könnyűnek számító műveleti területen is, mint a sivatag, hő jelet, és ennél fogva mozgást igényel. Ezért egy statikus, védekezésre berendezkedő erőt „őrjítően nehéz" felfedni. Ráadásul, rendkívül könnyű „csalit állítani", melyek megkülönböztethetetlenek a valós céloktól, egy lecke, melyet még inkább megtanultak Koszovóban, ahol a legtöbb szerb tank sértetlen maradt a NATO légierejétől. A Koszovóhoz hasonló,

hegyes, erdős terepen tevékenykedő ellenfelek könnyen álcázhatják mozgásukat, míg a légierő definíció szerint nehéz gépesített felszerelés nélkül tevékenykedő könnyű lövész egységek elleni hatékonysága korlátozott, szinte minden környezetben.

Az Enduring Freedom hadművelet[51] Afganisztánban 2001-2-ben komoly fejlődését fedte fel a légierő két képességnek, melyet eredetileg Lambeth azonosított az első poszt-hidegháborús évtizedben: a helyzeti tudatosság és a tartózkodó csapás. Majdnem bármilyen azonosítható cél megsemmisíthető precíziós lőszerrel; a nehézséget a felfedés jelenti. Koszovóban a helyzeti tudatosság képét azon pilóták rajzolták ki, akik az erők sérülékenységének aggályai miatt nem tevékenykedhettek 10,000 láb[52] magasság alatt. Talán éppen az ilyen korlátozásokra adott válaszként indultak olyan drámai mértékű fejlődésnek a pilóta nélküli repülőeszközök (UAV-k[53]) és más helyzeti tudatosságot elősegítő eszközök. Az afganisztáni háború „vezetésénél egy átfogó hírszerzési, megfigyelési és felderítési esernyő fürkészte kíméletlenül az ellenséges tevékenységet", írja Lambeth. „Ezt az esernyőt egymást átfedő, multispektrális szenzor-platformok együttállása formálta." Nem elhanyagolható, hogy az egyes érzékelő-platformok fejlesztéseit egyesítették az információ egy képpé való összegzésének új képességével, mely így minden addiginál élesebb rálátást biztosított a csatatérre. Ezen fejlesztéseknek együttes hatása egy új légierő koncepció, az „állandó megfigyelés" megjelenését eredményezte. A 2001-2-es afgán háborút követő években ez egy önmagában is folyamatosan fejlődő koncepció maradt. A 2003 utáni, felkelés leverő missziókra való váltással, például, jelentős mértékű hangsúly helyeződött az utak állandó megfigyelésének biztosítására, a rögtönzött robbanószerkezetekkel (IED-kkel)[54] szembeni figyelmezetés céljából. A 2001-2-es afganisztáni háború emellett fényt derített fejlett megakadályozó képességekre, a tartózkodó precíziós csapásmérés terén elért fejlődés eredményeként. Egy új, pilóta nélküli légierő koncepció bevezetéséhez az állandó megfigyelés eszközeit felszerelték precíziós csapásmérő képességekkel. Azóta a hadviselés ezen formája sűrűn került alkalmazásra, nem csak az Egyesült Államok hadereje, de a CIA[55] által is.

Teoretikusok és szakmabeliek a hidegháborút követő második évtizedben újravizsgálták a légierő stratégia lefejezés koncepcióját. Az olyan tudósok intéseinek ellenére, mint Robert Pape, aki az 1991-es öbölháború alapján állapította meg, hogy a lefejezés hatástalan és „jelentéktelen", a koncepció elég csábítónak bizonyult ahhoz, hogy ismét próbára tegyék a 2003-as iraki háború kezdeti szakaszaiban. A fegyverek drámain megnövekedett pontosságára hagyatkozva, Az Egyesült Államok elnöke, George W. Bush előrehozta az inváziót egy nappal, abból a célból, hogy közvetlenül csapjon le Saddam Husseinre, és ez által „lefejezze" az iraki rezsimet. A stratégiát a „sokk és döbbenet" címkével látták el, és az egyik kulcsösszetevő volt – nem újdonságként a légierő teoretikában – a hit abban, hogy Saddam eltávolítása elég nagy pszichológiai csapást mér

51 Operation Enduring Freedom: Enduring Freedom (Tartós Szabadság) hadművelet
52 10,000 láb = kb. 3000 méter
53 UAV: Unmmaned Air Vehicle (pilóta nélküli repülőeszköz)
54 improvised explosive device (IED): rögtönzött robbanó eszköz
55 Central Intelligence Agency: CIA, Központi Hírszerző Ügynökség

majd ahhoz, hogy összeomoljon a rezsim. A Pentagon terve az volt, hogy túlterhelik az ország politikai és katonai vezetési infrastruktúráját rendkívül halálos precíziós lőszerek használatával, stratégiailag fontos célokra mért csapásokkal, ugyanekkor kerülve a nagy mértékű pusztítást és a civil áldozatokat.

Ám a számos csapás a vezetési és irányítási pontok ellen a háború kezdeti szakaszaiban képtelen volt megölni vagy megdönteni Saddamot. Erre, valamint az Enduring Freedom hadművelet kezdeti szakaszaiban tálib vezetők ellen intézett sikertelen támadásokra alapozva, Robert Pape egy 2004-es felülvizsgálatában amellett érvelt, hogy a lefejezés, mint hatékony stratégiai légierő koncepció még mindig csak illúzió. Az ilyen csapások nagyban hagyatkoznak a pontos és időszerű katonai hírszerzésre, és akár egy sikeres találat sem biztos, hogy kényszerítő erőként kamatoztatható, mivel „egy jelenlegi elmélet sem képes megjövendölni, hogy a légierő önmagában képes rezsimeket a jó irányba való változásra kényszeríteni, vagy erre biztosítékot adni." Valójában, a 2003-as elsöprő győzelem Irakban csak azután következett be, hogy a légierő használatát áthelyezték a harctéri célpontokra, támogatva a szárazföldi erőket. Míg a repülők előkészítették a terepet a szárazföldi hadjárathoz, végül a Koalíció szárazföldi erői voltak azok, akik megdöntötték a rezsimet.

A légierő szárazföldi haderőelemekkel kombináltan való felhasználása egy említésre méltó mozzanat, sőt, bizonyos szempontból a légierő egy új kutatási területét jelentette a hidegháború utáni második évtizedben. A 2001-2-es afganisztáni háború alatt az Egyesült Államok különleges műveleti erői (SOF-k[56]) lóháton tevékenykedve lézeres távmérők és GPS eszközök segítségével kértek be extrém precíz, pár méteres pontosságú légicsapásokat. A 2003-as iraki háború légiereje emellett szorosan együttműködött a baráti szárazföldi erőkkel, ezzel segítve őket az ellenséges erők hatékonyabb semlegesítésében. Bár az „összhaderőnemiség" ekkor már több, mint egy évtizede a haderőről folytatott párbeszéd részét képezte, annak gyakorlati felhasználása minőségében új szintre lépett az új évezred háborúiban. A teoretikusok kiemelték, hogy a légierő technológiai fejlődésének forradalmi hatása, beleértve a precíziós csapást és a megfigyelési képességeket, megsokszorozta a légi és szárazföldi erők együttes használatának hatékonyságát. „A legtöbb elemzés a [légierő] szárazföldi erők megsemmisítésére való képességére fókuszált," jósolta Briddle az előző évtized egy fontos tanulmányában, „De a *közvetett* szerepe a Koalíció *szárazföldi* erejének hatékonyságának növelésében […] talán ugyanennyire fontos lehet."

A légierő szintén működött együtt a helyi szárazföldi erőkkel Afganisztánban és Irakban, ezzel egy, a légierő használatával és értékével kapcsolatos új teoretikai szerkezetnek lendületet adva. Az afgán hadviselési modellnek megfelelően a helyi erőket (helyettesítve az amerikai konvencionális szárazföldi erőket) kombinálták az amerikai különleges műveleti erőkkel és a precíziós légierővel, harctéri feladatok végrehajtására.

56 special operation forces (SOFs): különleges műveleti erők

Afganisztánban az amerikai különleges erők és a légierő az Északi Szövetség[57] mintegy 15,000 harcosával működött együtt a tálibok és az al Qaeda legyőzése érdekében, míg Irakban az amerikai különleges erők és a légierő kurd harcosokkal dolgozott együtt, hogy megsemmisítsék az északi iraki erőket. Hasonlóan támogatta a NATO légiereje a lázadó erőket 2011-ben Líbiában (lásd alább).

## A NATO líbiai hadművelete és a felkelések kezelése

A NATO 2011-es líbiai hadművelete rendkívül fontos tanulságokkal szolgált, melyeket a légierő teoretika is hasznosítani tud, tekintve, hogy a NATO részéről a beavatkozás főként a szövetséges légierők bevetésével valósult meg.

A 2011-es líbiai NATO hadművelet kronológiai vázlata:

- Vérengzés tört ki Líbiában, miután Muammar Qaddafi líbiai vezetőhöz hű erők felvették a harcot egy felkelés során a lázadó erőkkel.
- 2011 márciusában az ENSZ Biztonsági Tanácsa jóváhagyott egy határozatot, mely felhatalmazást adott a líbiai civilek és civilek lakta területek „minden szükséges eszközzel" való védelmére, valamint a kiegyezés repülési zárlattal való kikényszerítésére.
- A NATO létrehozta az Egyesített Védelmező hadműveletet[58] a határozat katonai vonatkozásának végrehajtására. Bár nem hivatalosan, de a kezdetektől nyilvánvaló volt azon szélesebb katonai és politikai cél, mely a lázadó erők támogatásán keresztül kívánta elérni a Quaddafi rezsim megdöntését.
- A NATO céljai folyamatosan bővültek, először lekorlátozva a repülésmentes zóna implementálására; aztán magában foglalta a szárazföldi kormányerők (beleértve a harckocsik, a tüzérség és a rezsimhez hű katonák) elleni precíziós csapásokat; végül túlhaladva a harcászati tevékenység ellen intézett elszórt csapásméréseken, egészen a paloták, parancsnokságok és kommunikációs központok elleni stratégiai csapásokig.
- Ezen csapások hatással voltak a lázadók győzelmi esélyeire Quaddafi jobban felszerelt erőivel szemben. De az egyensúly nem billent át teljesen, amíg Nagy-Britannia, Franciaország, és más nemzetek nem vetették be különleges műveleti erőiket a Líbia szárazföldön, hogy kiképezzék és felfegyverezzék a líbiai lázadókat.
- A NATO precíziós légierejének az egyre növekvő hatékonyságú helyi szárazföldi erők szoros légi támogatása során való koordinációja elősegítette a Qaddafi-rezsim eltávolítását, ezzel ismét igazolva a hadviselés afgán modelljét.[59]

57 Northern Alliance: Afghan Northern Alliance (officially: United Islamic Front for the Salvation of Afghanistan), magyarul: Északi Szövetség

58 Operation Unified Protector: Egyesített Védelmező hadművelet

59 *Operation Odyssey Dawn (Libya): Background and Issues for Congress*http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R41725.pdf

Az afgán modell megjelenése kibontakoztatott egy tudományos vitát annak valós jövőbeni értékéről. Néhány tudós megjegyzi, hogy a koalíciós légierő Afganisztán Északi Szövetségét halálos harci erővé formálta, valamint lehetővé tette egy alsóbbrendű erőnek a döntő jelleggel való beavatkozást Észak-Irakban. Ebből a szemszögből, hiányosságai ellenére, a modell értékes opciónak bizonyul, mivel minimalizálja az USA veszteségeit, valamint legitimitást képes kölcsönözni egy konfliktust követő szituációban. Más tudósok kritizálták a megközelítést, rámutatva, hogy bár a modell rendkívül hatásosnak bizonyult Afganisztán egyes területein, a pakisztáni erőkre és afgán milíciákra való utaltság tette lehetővé Tora Borában Osama bin Laden szökését. Számos teoretikus figyelmeztet a helyi szövetségesekre való túlzott mértékű ráutaltság veszélyeire a szárazföldi műveletek kivitelezésekor, mivel ezen erők nem minden esetben rendelkeznek a megfelelő képzettséggel vagy motivációval a rájuk osztott küldetés teljesítéséhez. Ez különösen igaz az olyan ellenség esetében, mint a tálibok, akik gyorsan alkalmazkodnak a hasonló taktikához. „A tálibok nem passzívan szenvedtek az amerikai támadások alatt – érvel Briddle a modell egyik elemzésében –módszereik alkalmazkodtak […] és ezzel a háború jellemvonásai is változtak."

A hidegháborút követő második évtized teoretikájának egy másik kidolgozandó területe volt a légierő szerepe és értéke a felkelők és gerillák elleni missziók végrehajtásában. A légierő ezen aspektusának stratégiai gondolata valós, szárazföldi eseményekre építkezett, ahogy a nyilvánvaló nyugati győzelmek Afganisztánban és Irakban védett felkelésekbe, valamint stabilizáló és újjáépítő missziókba torkolltak. Az e régiókban kialakuló irreguláris konfliktusok, és az Izrael által 2006-ban a Hezbollah ellen Libanonban folytatott háború is, mind a gerillák és felkelők légierővel való kifüstölésének nehézségeit demonstrálták. A felkelők beolvadtak a helyi populációba, ezzel kizárva a civil áldozatok nélküli légicsapás lehetőségét. James Corum légierő teoretikus így ír: „Gyakorlatilag az összes, legjobb légierő teoretikusok által kedvezményezett döntő fontosságú célpont," mint az ipari csomópontok, nemzeti parancsnokságok, és a nagyméretű konvencionális hadseregek, „nem létezik a felkelők és gerillák ellen folytatott háborúk esetében. Valójában, a sokk és döbbenet kiváltására, valamint a konvencionális haderő demoralizálására tervezett légi hadjáratok […] alapvetően nem bírnak súllyal a kisebb háborúkban."

Ennek ellenére, *Légierő a kisebb háborúkban*[60] című, 2003-as könyvükben, Corum és Wray Johnson úgy találják, hogy a légierőnek még mindig nagy szerepe van a gerillák és felkelők ellen vívott küzdelmekben. A UAV-khez hasonló repülőeszközök által megnövelt helyzeti tudatosság minden misszió során kritikus fontosságú, legyen az alacsony vagy magas intenzitású, míg a precíziós légierő rendkívül hatékonynak bizonyult néhány irreguláris hadviselési körülmény közt, mint pl. Afganisztánban a tálib célpontok elleni harcban. Sőt, az afgán-pakisztáni határon az USA által terrorista-gyanús célpontokra mért csapások idővel egyre pontosabbá váltak. Továbbá, a könnyűfegyverzettel felszerelt, a szükséges precíziós tüzérség nélkül tevékenykedő baráti erők az ellenségre mért

60 Airpower in Small Wars: Légierő a kisebb háborúkban kiadás helye?

veszteségek elérése érdekében nagyban hagyatkozhatnak a precíziós légierőre. Mindent összevetve, a teoretikusok levonták a következtetést, miszerint „míg a high-tech fegyverzet nem adható mindenre válaszként a terroristák és felkelők ellen folytatott harcok során, mindenképpen hatásos erő-megsokszorozó tényezőként jelenik meg." Az ezen időszak más teoretikusához hasonlóan, ők is úgy találják, hogy „[a légierő] akkor a leghatásosabb, ha alkalmazását finoman összehangolják a szárazföldi erőkkel."

# 4. Az ISR műveletek szerepe a modern hadviselésben

David A. Deptula altábornagy korunk egyik vezető légierő teoretikusa, az Egyesült Államok Légierő ISR[61] részlegének második embere. Komoly harci és vezetői tapasztalatokkal rendelkező szakember, aki a modern légierő elméletek területén már most maradandót alkotott. Az ISR technológia talán legnevesebb szakértőjeként részletesen foglalkozik ezen úttörőnek számító vívmány jelenével és jövőjével egyaránt.[62]

Munkássága kiemelt fontossággal bír, hiszen az elmúlt évtizedben a NATO nagyban profitált a különböző technológiák és új műveleti koncepciók kombinációjából, melyekkel globális szinten javult a harci képességek kihasználhatósága. Sehol sem annyira szembeötlő ez a gyors fejlődés, mint a hírszerző, megfigyelő, és felderítő (ISR) műveletek esetében. A többelemű és szövetségi erők napi szinten függenek ezektől az új képességektől – ez az ISR, pilóta nélküli repülési rendszerek, levegő, űr, kibertér infrastruktúra, valamint a technológia és a megosztott műveletek területén régóta fennálló kompetenciáinkból fakadó innovációk eredménye. Ez az ütemesen fejlődő paradigma, melyet *megosztott ISR műveleteknek* hívnak, platformokat és szenzorokat kapcsol össze, és olyan módon mozdítja előre az innovatív és humán ISR harci szakértelmet szerte a bolygón, mely a hálózati alapú harci műveleteket rutinná teszik. A légi ISR képesség ezen ötvözetének jelentősége a jelenleg is folyó műveletekben (Irak, Afganisztán) a földrajzi harci parancsnokságok és a belbiztonság esetében jelenleg egy korlátozottan ismert, nem széles körben elterjedt kérdéskör. Ezen cikk célja a globális hálózat-központú harci képesség témájának kifejtése.

## ISR Alapok

A megosztott ISR műveleteket tárgyaló diskurzus csakis a koncepció megvalósíthatóságát lehető tévő szerkezet megértésével kezdődhet. E szerkezet kulcseleme a Megosztott Közös Alap Rendszer (DCGS[63]), ami a nagy magasságú, pilóta vezérelte U-2 és nemzeti programokból fejlődött ki. Az 1980-as évek közepén az amerikai légierő mobil ISR járműveket helyezett ki mélységi pozíciókba, melyek lehetővé tették az U-2 számára, hogy azonnal felhasználható légi megfigyelési adatokat töltsön le. Az U-2-nek és a járműveknek egymásra rálátással kellett elhelyezkedniük a megfelelő működéshez. Az amerikai légierő ezután olyan technológiák fejlesztésén dolgozott, melyek lehetővé tették az eszközök egymástól való látótávolságon túli működését is. Kommunikációs eszközök

61 ISR: intelligence, surveillance, reconnaissance
62 Lieutenant General David A. Deptula http://www.af.mil/AboutUs/Biographies/Display/tabid/225/Article/104634/lieutenant-general-david-a-deptula.aspx
63 DCGS: Distributed Common Ground System (Megosztott Közös Alap Rendszer)

és űrrendszerek képességeinek befektetésével, valamint a gyűjtőplatformok és szenzorok megerősítésével az Amerikai Légierő egy olyan szerkezetet épített, mely lehetővé tette az U-2, Global Hawk, Predator és Reaper repülőeszközöknek helyileg gyűjtött adatok gyűjtőállomásokra történő továbbítását az egész bolygón. Az Amerikai Légierő DCGS rendszere az Amerikai Védelmi Minisztérium (DOD[64]) DCGS programjává fejlődött, melynek célja a joint és szövetségi erőkön átívelő információ-megosztást lehetővé tevő többszintű rendszer kialakítása volt. Ma már az Egyesült Államok minden haderőneme rendelkezik DCGS elemekkel, melyek DOD DCGS standardeken alapulnak, és melyeket a joint és szövetségi műveletek egyedi aspektusaira szabtak.

2003-ban, az amerikai légierő DCSG-jének az Allied Force hadművelet alatti sikerét követően, az USA hadereje a légierő DCGS állomásait és kommunikációs architektúráját az *AN/GSQ-272 Sentinel* megnevezésű fegyverrendszerré minősítette. A rendszer elemeiként szolgáló szárazföldi állomások Megosztott Szárazföldi Rendszerként (DGS[65]) kerültek kijelölésre. Öt állomás (DGS 1-5) a reguláris erők alá tartozik. Az amerikai légierő DCGS rendszere kivételes példája a „Total Force", azaz a haderő egészére kiterjedő konstrukcióknak. Jelenleg a Légi Nemzeti Gárda további négy DGS-t működtet, és még további kettő beüzemelése van beütemezve a közeljövőben. Ezen túl kettő DCGS legénysége a megosztott partner missziók állomásain tevékenykedő személyzet szakértelmére hagyatkozik, melyek rendszerint az NSA[66] és a CSS[67] kódfejtő központjainál működnek.

Az integrált globális Sentinel csapat tovább nő a további befogadott partnerek számának emelkedésével – ezt a globális Sentinel kommunikációs architektúrába invesztált folyamatos befektetések teszik lehetővé. Ezen partnerek jelentős szárazföldi, légi és összhaderőnemi képességekkel rendelkeznek – ilyen az Georgia állambeli Fort Gordonon állomásozó 513. Katonai Hírszerző dandár; a Nemzeti Légi és Űr Hírszerzési Központ[68] az ohióí Wright-Patterson Légierő Bázison; a hadsereg DCGS rendszere; valamint a Harcászati Adatkinyerő Rendszer[69] Irakban – kihangsúlyozva a közös együttműködést, melyet a DOD DCGS sztenderdek lehetővé tesznek.

Míg léteznek olyan álláspontok, melyek szerint a technológia nem befolyásolja nagy mértékben a hadviselés humán dimenzióit, az igazság az, hogy mindkét elem megfelelő arányú keveréke az USA haderejét kritikus fontosságú előnyökhöz juttatta a hadviselésben. Ezen mixtúra ereje talán leginkább egy példa segítségével érzékeltethető.

A globális harci partnerség ebben a példában a Légi Nemzeti Gárda arkansasi DGS rendszerénél működő ISR adatkinyerő személyzettel kezdődik, miközben éppen elő-eligazítást tartanak a 18 órás, Afganisztán feletti Predator-küldetés rájuk vonatkozó 12 órás porciójáról az arkansasi Little Rock Légierő Bázison. A létfontosságú elő-eligazítási

64 DOD: Department of Defense
65 DGS: Distributed Ground System
66 NSA: National Security Agency
67 CSS: Central Security Service
68 NASIC: National Air and Space Intelligence Center
69 TES: Tactical Exploitation System

anyagokat a Kalifornia állambeli bealei Légierő Bázison található DGS-2-nél működő Elemző és Jelentő Csapat (DART[70]) állította össze, akiknek műveleti felelősségi körébe tartozik Afganisztán is. Az elő-eligazításnak részei műveleti feladatok és a támogatott egységek a misszió ideje alatt. A konkrét kommunikációs lánc, mely összeköttetésül szolgált a Predator és egy vagy több szárazföldi egység között a légi küldetés alatt, korábban került meghatározásra egy eljárás során, melyet az afganisztáni Összhaderőnemi Információs Műveleti Központ (JIOC[71]) és a regionális Vegyes Légi Műveleti Központ (CAOC[72]) vezetett, miközben az adatkinyerésért felelős személyzet feladatait a Virginia állambeli Langles Légierő Bázison működő 480. ISR Légi Hadosztály alá tartozó Légi Hadosztály Műveleti Központ (WOC[73]) határozta meg. Ezen túl, a személyzetet eligazítják az aktuálisan zajló nagyobb szárazföldi műveletekről, az összhaderőnemi parancsnoki prioritásokról, valamint a többi elérhető ISR rendszerelemről, melyek alkalmasak az együttműködésre, és egyéb olyan várható információkról, melyekre lehet számítani az összhaderőnemi műveletek kifejlődésével párhuzamosan a nap folyamán.

Amint levegőben emelkedett, a Predator globális hálózatra csatlakozott csapata magába foglalja a DGS Arkansas elemet, valamint a Nevada állambeli Creech Légierő Bázis 432. Légi Expedíciós Hadosztályának pilótáit és szenzoros operátorait, valamint az összhaderőnemi légi irányító rendszert, melyet a Predatort működtető egységbe integráltak, és mindezt biztonságos internetes chat képesség köti össze. Ugyanakkor, amikor a Predator levegőbe emelkedik, egy Global Hawk leképezi a közeli területeket. Ennek DGS-1 személyzete Langleyben azonosítja a potenciális ellenséges tevékenységet, melyet érdemes közelebbről is szemügyre venni. Internetes chat párbeszéd zajlik ekkor a DGS-1 Global Hawk adatkinyerő személyzete, a DGS-2 DART, a DGS Arkansas Predator személyzete, a CAOC hírszerző vezető ügyeletes tisztje, és a szárazföldi erőkkel közösen elhelyezett összhaderőnemi légi vezetési rendszer között, melynek eredménye a Predator mozgásirányának megváltoztatása aktuális küldetéséről a potenciális ellenséges tevékenység irányába.

Amint a terület felé ért, a DGS Arkansas kezelőszemélyzete észleli és lekommunikálja az ellenséges tevékenységet, majd továbbhalad a hálózatra kapcsolt csapat maradékával, mind a repülőgépet és a szenzorokat kezelő személyzettel, mind pedig az összhaderőnemi légi terminálirányító apparátussal, amint a Predator megkapja az engedélyt a célpont likvidálására. A harci érintkezés sikeressége esetén a Predatort visszairányítják előző küldetéséhez – ebben az esetben egy későbbiekben végrehajtott konvoj-küldetés útvonalának ellenőrzéséhez.

Ugyanazon fejlesztések, melyek lehetővé teszik az ilyen jellegű globális kooperációt, ahol egy Predator-küldetést összekötnek az összhaderőnemi és szövetséges erőkkel, az ISR rendszerek eddig példátlan mértékű, globális szintű rugalmasságára adnak lehető-

70 DART: DCGS Analysis and Reporting Team
71 JIOC: Joint Information Operations Center
72 CAOC: Combined Air Operations Center
73 WOC: Wing Operations Center

séget. Az amerikai légierő globális megosztott ISR műveleti csoportjai mindennapos jelleggel vesznek részt egyszerre több, párhuzamosan futó összhaderőnemi és koalíciós irreguláris hadviselési műveletekben, mindeközben folyamatos éberségi állapotot tartanak fenn egyéb felelősségi területeiken a nagyobb ellenséges harci műveletek elhárításának céljából, és támogatják a belbiztonsági eseményekre való reagálást is, melyeket természeti csapások (mint a hurrikánok és erdőtüzek) tesznek szükségessé. Ezek a több harci parancsnokságon párhuzamosan futó ISR műveletek az utóbbi időben rutinná váltak.[74]

## Gyűjtögetés és vadászat

Egy gyakran ismételt bölcsesség, amit Omar Bradley hadsereg-parancsnoknak tulajdonítanak, a következőt mondja ki: „az amatőrök stratégiáról beszélnek, míg a profik logisztikáról". Ez a sokat használt szállóige nem csak nyilvánvaló bölcsességet és időtállóságot tartalmaz, hanem kifejez egyfajta fundamentális váltást a mai, feltörekvőben lévő katonai műveletek kontextusában. Különösen az amatőrök beszélnek még stratégiáról, ezzel szemben a profik egyre többet beszélnek információról: hogyan kéne hozzáférni, hogyan kellene azt felhasználni, és hogyan kellene folyamatosan hozzájutni; adott lévén a gyorsasága, komplexitása és karaktere azoknak a kihívásoknak, amikkel erőink szembesülnek külföldön, illetve a hazai biztonsági szervezetek belföldön. Az információ megnövekedése a háborúban betömte azt a rést, ami a múltban létezett azok között, akik az információt előállították, illetve akik ezt felhasználták. Mégis, az összehangolt és precíz kapcsolat kialakításához nagy távolságot kell áthidalni az információ megítélése között, hiszen egyik oldalon, mint egy termék elkészítése, másik oldalon, mint a műveletek elengedhetetlen eleme szerepel. A légierő hírszerzési, megfigyelési és felderítési (ISR) vállalkozás egy kulturális átalakuláson kell, hogy átessen, illetve le kell cserélje a farmer nézetet az ISR-ről (metodikusan információkat gyártani) a vadász nézetre (előre látni, megtalálni és ártalmatlanná tenni egy nehezen megfogható, gyakran veszélyes prédát) ahhoz, hogy legyőzzék az elkövetkezendő évtizedek kihívásait, és felszámolják a szegregációt, ami történelmileg létezett az ISR és a műveletek között. A légierő ISR csapata kitűnő munkát végez begyűjtés, elemzés és jelentés terén. Vezeti mind a nemzeti, mind a hadszíntéri ISR műveleteket, kezeli a hihetetlenül összetett gyűjtési csomagokat, illetve működtet űr és légi szenzorokat globálisan, közel valós időben, világklasszis elemzést nyújt szolgálaton keresztül, koalíciós, összhaderőnemi és nemzeti központokat irányít, amelyek tájékoztatnak tömeges regionális és nemzeti prioritásokat. Ez a megközelítés, habár rendkívül hatékony, jobban hasonlít inkább „kötegelt feldolgozásra" – mint például a mezőgazdálkodás: előkészíteni a mezőket, begyűjteni a terményt, és időszakosan elvinni azt a piacra –, mint vadászatra, ravasz játékot űző állatokra. Még a hadszíntéri ISR eszközeinkkel is másoknak gyűjtünk és biztosítunk információkat, ahelyett, hogy

74 szerző? *Global Distributed ISR Operations: The Changing Face of Warfare*, Joint Forces Quarterly 54, 2009.

előre látnánk és levadásznánk azokat az információkat, melyekre éppen szükségünk lenne. A légierő ISR manapság már magát a műveleteket jelenti, de alkalmazva a mai feladatok felmerülő összefüggéseiben, számunkra egy hadászati felszólítás van érvényben, arra vonatkozólag, hogy jobban teljesítsünk. Csak a nyomonkövetési feljegyzéseink áttekintésére van szükségünk ahhoz, hogy megbirkózzunk iraki Scud-okkal, bosnyák SA-3 -as föld-levegő rakétákkal, értékes egyénekkel Irakban és Afganisztánban, és a jelenlegi, illetve jövőbeli mobil ellenséges fegyverek képességeivel, ezáltal pedig rájöjjünk a fejlődés fontosságára. Tehát arra, hogy hogyan változtatja meg a légierő a világklasszis IRS vállalkozás kvalitásaihoz kapcsolódó farmer nézetét a vadászéra. Az első lépés azt kívánja, hogy doktrínába kéne foglalni az elképzelést, miszerint a légierő globálisan integrált ISR küldetése tartalmazzon vadászatot és aktív részvételt bizonyos célpontok osztályainak megsemmisítésében vagy kiiktatásában – ami a szükséges ISR készségek megfogalmazásához, képzéséhez és csiszolásához vezet, a küldetések teljesítése érdekében. Manapság néhány ember még emlékszik, hogy az őse a 480. ISR Légi Hadosztály, egy olyan szervezet volt, ami tudta, hogyan vadásszon német tengeralattjárókat és vegyen aktívan részt az elsüllyesztésben. Napjaink ISR problémáinak megoldására birtokunkban állnak a légi-, űr- és kiber műveleti központjaink; az ISR szenzor-rendszereink, telepítve szerte a világon és az űrben; a légierő által elszórt közös földi/felszíni rendszer (DCGSF[75], az élenjáró eleme a Védelmi Hírszerzési Információs Vállalkozásnak), ami szenzorokat, hírközléseket és elemzést integrál; továbbá a légierő ember vezette és kezelte hírszerzési központok, mint például a Nemzeti Légi és Űr Hírszerzési Központ. Ezeknek az ISR csomópontoknak az összekapcsolása nagy ígéretekkel kecsegtetett, mikor a vadász szerephez lett hozzárendelve – ez egy olyan folyamat, amelyet be kéne vezetni, ha gyarapodni akarunk, és a jövő kihívásaival szembe akarunk nézni.

Napjainkban, Irakban és Afganisztánban zajló rendhagyó hadviseléssel való megbirkózásra, a légierő előállított előretolt ISR hasznosító cellákat (ISREC[76]), melyeknek küldetése felfejlődött a dedikált egység-szintű feldolgozásról, hasznosításról és MC-12W repülőgépről gyűjtött információ terjesztéséről olyan feladatok ellátására, mint az MQ-9 Reaper széles területű elektro-optikai és földi mozgó-célpont jelző megfigyelés új szenzorainak az egyesítése a rövidesen telepítendő Gorgon Stare széles területű légi megfigyelési rendszerhez. A földi-elemű osztálynál és lentebb, az ISR összekötő tisztek elérhetővé teszik mind a DCGS-AF és az ISREC-eket a légierő globális ISR hálózatának sikeres integrálásához felszíni-erő tervezéshez és műveletekhez. Azonban még nem vezettük be az összekötő tiszteket és ISREC-eket illető elképzeléseket légierő doktrínába vagy harcászatba, technikákba és eljárásokba (TTP[77]), leírásokba. El fogjuk veszíteni ezeket a nagy hatalommal bíró kapcsolatokat, és az ezekből származó eredmények tanúságait, amíg nem teszünk ekképp. Integrálván ezeket a típusú kereszt-irányú és fordítási cselekményeket a légierő ISR műveleteinek spektrumán keresztül, elkezd-

75 DCGS-AF: Distributed Common Ground System- Air Force
76 ISREC: Intelligence, Surveillance, Reconnaisance Exploitation Cells
77 TTP: Techniques, Tactics and Procedures

jük megfogalmazni a követelményeket egy igazi ISR vadászó minta megteremtésére. Ezt követően a légierő egy összefüggő megközelítést kellene, hogy megvalósítson, ami összekötné a légi és űr műveleti központjainkat, a DCGS-AF-et és a hálózatcentrikus együttműködő célzó rendszert, ezzel nem csak, hogy információt biztosítson, de ISR műveleteket irányítson a vadász szerepében. A legfontosabb, hogy ebbe a megközelítésbe beletartozik a kiképzett ISR pilóták kifejlesztése, akik jártasak a dinamikus műveletekben, mint valós idejű résztvevői a vadászatnak – nem pedig csak hírszerzés-elemzők ők, vagy gyűjtői és jelentői egy rakás ISR információnak az összhaderőnemi főhadiszállás irányába. A légierőnek ISR harcosokra van szüksége „a szárnyon" vadászokkal – mivel megkéstek a vietnámi légi háborúban Hanoi fölött a Teaball programban. Egy ilyen elképzelés nem teszi szükségtelenné a képelemzők, jelelemzők munkáját, és olyan egyénekét, akik jártasak más hírszerzési képességekben – ők mindenképpen hasznosak mind a hadseregnek, mind a nemzeti hírszerzési közösségnek. Azonban ez igényel egyfajta módszeres megközelítést az ISR vadászok szervezéséhez, kiképzéséhez és felszereléséhez. Mint a légierő egyik fő funkciója, a légi- és űr fölény ISR vadász képességeket igényel az összhaderőnemi erők parancsnokai számára a visszatámadás érdekében az integrált légi védelmi rendszerek, hadszíntéri ballisztikus rakéták és antiszatelit képességek – melyekkel a NATO potenciális ellenségei rendelkeznek – szintén, mint fő funkciók, nem teljesen a hírszerzési közösség támogatása nélkül. Ennek ellenére a légierő ISR ügynökségnek meg kell bíznia a 480. ISR Légi Hadosztály ISR csoportokat, az ő elemző és jelentő csoportjaikat, valamint az ő ISREC-eit, meghatározott mobil célok osztályaira vadászó küldetéssel, és fel kell állítania eljárásokat a küldetés végrehajtása érdekében. Azoknak a személyeknek kiképzésre és jártasságra van szükségük kereszt-tevékenykedésben (információ megosztás) közel valós időben; szituációs tudatosságra, hogy hasznosan tevékenykedjenek; a képességre, hogy a hálózataik segítségével elérhetővé tegyék a valós idejű együttműködést ISR vadász elemzőkkel a légi és űr műveleti központokban; továbbá egy vállalkozási megközelítésre a „megkeresés, elintézés és befejezésre" koncentrálva. Az előkészület lehetővé teszi majd számukra, hogy elég gyorsan a megfelelő válaszokhoz jussanak ahhoz, hogy az idő-kritikus célzó cellák hatékonyak legyenek a menekülő célpontok ellen, ezzel szemléltetve decentralizált végrehajtást a pilóták által, akik megértik a küldetés parancsait, amiket az összhaderőnemi erő parancsnoka biztosít. Ez a megközelítés megkíván készségeket, melyek eltérnek a speciális gyűjtési és jelentési feladatok gépies végrehajtásától, amiket egy főhadiszállás, vagy a kollektív hírszerzési közösség jelöl meg. A légierő ISR vállalkozásnak jártassá kell válnia küldetés típusú parancsok végrehajtásában, fő rendeltetéseképp a teljes szervezetnek. Következésképpen, az ISR osztálya (ISRD[78]) egy összevont/összhaderőnemi erő légi elemű parancsnoki (C/JFACC[79]) összhaderőnemi/összevont légi és űr műveleti központjának meg kell tanulnia a vadászó gyűjtögetés kezelését, és módokat kell, hogy találjon a „gyilkos" döntéshozatal fenntartására a küldetés-sorozatok vonatkozásában. Ma ezek különböző eljárások. Meg-

78 ISRD: Intelligence, Surveillance, Reconnaisance Division
79 C/JFACC: Combined/Joint Force Air Component Commander

adni a C/JFACC-nek az anyagiakat, hogy támogassa a helyes gyűjtési elosztást a kijelölt küldetés -sorozatok számára, és támogatást nyújtani a közel valós időben történő döntés érdekében lényeges. Az ISRD hasznos partnerré kell, hogy előlépjen a DCGS-AF-ek és légierő ISR gyűjtők/elemzők közötti együttműködésének közvetítésében, tudván, hogyan kell megtalálni és felhasználni nemzeti adatot harcászatilag, és olyan döntéseket hozni, amik elérhetővé teszik az idő-kritikus vadász/gyilkos műveletek végrehajtását gyorsabban, mint, hogy az ellenségek reagálhatnának rá. John Boyd szavaival fogalmazva, az ISRD-nek meg kell valósítania és fel kell gyorsítania a megfigyeléses, orientációs, döntéshozatali és cselekvéses hurkot az ISR műveletek számára, és hozzá kell kötnie azt az összhaderőnemi erő parancsnokának küldetési feladataihoz, mindezt percek leforgása alatt - néhány esetben másodpercek alatt –, mindezt, mint aktív résztvevő.

Az ISR légi, űr és kibertéri műveletekben tevékenykedő állományának ez a követelmény azt jelenti, hogy meg kell érteniük, és ki kell, legyenek képezve arra, hogy hogyan használják ezeket a rendszereket hatékonyan, hogy részt vegyenek a vadászatban, és hogy hogyan működjenek közre termékenyen egymással. Az ellenségek és azoknak a küldetéseknek az ismeretében, amiket a légi, űr és kiber erők hajtanak végre, fel tudják használni a szenzoros szaktudásukat, ahhoz a célhoz, és hasznosabbá tudnak válni a C/JFACC számára, azáltal, hogy tényleges vadászó képességet szolgáltatnak az összhaderőnemi vagy összevont erő parancsnokainak és a szövetségeseknek. Manapság a szenzoros harcosainkat a gyűjtő csomag hajtja, egy összetett feladategyüttes, ami az utánpótlási főhadiszállásból származó információ iránti nagy számban érkező igények prioritizálásából származik – hasonlóbb azonban egy piaci folyamathoz, mint egy vadászó étrendhez. Ideje azonban megváltoztatni ezt a korszerűtlen folyamatot, ami múlt század közepéhez köthető adottságokon és kultúrán alapszik. Mert az állatok, tengeralattjárók, terroristák vagy föld-levegő rakéták mind elbújnak, és elkerülik a vadászt, így neki kell megértenie a jeleiket, és fel kell, hogy készítse magát a gyors észlelésre, reagálásra és lövésre.

Ennek a folyamatnak a részeként, fel kell fejleszteni a TTP-ket, amik összekötik az ISR erőket, vadászokat, illetve a vezetési és irányítási elemeket, csapattársakként a 'keresni, helyre hozni és elvégezni' jellegű küldetések megvalósításában az elejétől a végéig harcászatilag hasznos idővonalakon. Ezeknek a TTP-knek bele kéne foglalniuk az ISR vadász-küldetés feladat végrehajtásba azt az elképzelést, miszerint szenzorokat kellene alkalmazni. Az ISR vadász-szerkezet minden elemének meg kellene értenie a technikai képességeket, melyek az ISR vadász küldetések végrehajtásaihoz szükségesek, mind az aktuális hadviselés ködösségével és súrlódásával való megbirkózáshoz, mind pedig a jövőbeli rendszerkövetelmények és emberi érintkező felületek meghatározásához. Egy kulcspontja ennek a vállalkozási megközelítésnek, magába kéne foglalnia egy ISR tesztelő és értékelő egység felállítását a Nellis légierő támaszponton, Nevadában, hogy megcímezzék az ISR műveleti integrációt jelenlegi egységekkel, amik irányítási és igazgatási, légi és űr rendszer-tesztelést és -értékelést vezetnek. A jelenleg alkalmazott szerkezet, ami földrajzilag szétszórt és egymással kapcsolatban nem álló különítményeket használ U-2, MQ-1, MQ-9, RQ-4 és más ISR platformok tesztelésére, megakadályozza a tényleges működési tesztelését különböző alakzatoknak a gondosan lemásolt harci körülmények

között vagy az ISR rétegzését és integrálását a teszt forgatókönyvekben. Végül, mint más műveleti erőknél a légierőben, kiképzésre és tanúsítványi követelményekre van szükségünk, beleértve továbbképző tanfolyamot, tanúsítvány és szakértelem azonosítókat, és ISR harci képesség mérőket a légierő küldetési területek teljes spektrumán keresztül. Egy hasznos melléktermékе ezeknek az erőfeszítéseknek, ha meg lesz valósítva, akkor el fogunk mozdulni a történelmi «ipari kori» katonai kultúrából – ami már így is túlságosan sokáig elválasztotta a műveleteket a hírszerzéstől – egy, az információs korhoz jobban megfelelő kultúrába: olyanba, ami a műveleteket és a hírszerzést integrálja, ezzel teremtve eddig példa nélküli együttműködéseket cselekvés, pontosság és hatékonyság terén.

A katonai műveletek terén egy új érának a fordulópontján állunk, amelyben az információ sebessége, a technológiai fejlesztések, szervezeteink kapcsolat-kiépítése és az embereink nézete közvetlenül meg fogja határozni a jövőbeli katonai tevékenységeink sikerét vagy kudarcát. Eredményünk alapjai azon a képességen fognak múlni, hogy egy globális skálán ellenfeleinknél előbb észleljünk, ismerjünk meg, hozzunk döntéseket és cselekedjünk. Ezek a technológiák és kihívások aduvá emelték a földrajzi védőzónát, ami történelmileg megengedte számunkra azt a luxust, hogy legyen időnk gondolkozni és cselekedni, igényelve azonban, hogy megváltoztassuk az ISR gazdálkodó-kultúra nézetet, és elkezdeni minél inkább vadászként viselkedni. Az ISREC-ek betekintést engedtek számunkra ebbe a vadászó szerepbe, de többet kell tennünk, hogy felhasználjuk, amit tanultunk ebből a tapasztalatból, hogy teljesítsük a holnap feladatait. Fontos első lépésként le kell jegyeznünk a doktrínánkba minden csomópont összekötésének és kihasználásának a fontosságát az ISR vállalkozásunkban, hogy vadásszunk, szimplán mezőgazdálkodás helyett, illetve meg kell változtatnunk, hogyan vélekednek a katonai erőink az ISR vállalkozásban való szerepükről. A jövőben a légierő ISR-szakembereknek biztosítaniuk kell annak az információnak az elérhetőségét, ami szükséges ahhoz, hogy egy stratégia sikeres legyen, jóval azelőtt, mielőtt arra szükségünk lenne.

A Sentinel rendszer fejlesztése és finomítása alatt, az összhaderőnemi és szövetséges erőknek a légierő ISR képességeire való utaltságának megbecsülése egyre nőtt az Amerikai Légierő egészében. Ahogy a Csendes-óceáni térség Légierő Csapatai (PAF[80]) és az európai térségben állomásozó amerikai légerő (USAFE[81]) DGS személyzeteinek tagjai napi rendszerességgel kezdtek részt venni az *Iraqi Freedom* és az *Enduring Freedom* hadműveletek ISR küldetéseiben, azon feltételezés többé nem állhatta meg a helyét, hogy az egy térségben állomásozó ISR erők tevékenysége egyetlen földrajzi régióra korlátozódna.

Ezeknek az új műveleti dimenzióknak a tudatában egy új kezdeményezés került előterjesztésre, mely adoptálta az összhaderőnemi parancsnokságok fegyveres szervezetekhez[82] fűződő viszonyrendszerét. A Sentinel adminisztratív kontrollja egy szervezetnél összpontosulna, a 480. ISR Légi Hadosztálynál, valamint átszerveznék a globálisan össz-

80 PAF: Pacific Air Forces
81 USAFE: Unite States Air Forces in Europe
82 Title 10 organization: az Egyesült Államok jogi kódexének 10-es fejezete a fegyveres erők jogi vonatkozásait taglalja, a 10-es típusú szervezetek a fegyveres szervezeteket jelenti.

pontosított Légierő ISR Ügynökséghez (AFISRA[83]) a képesség globális potenciáljának jobb kihasználásának érdekében. Ugyanakkor az egyes DGS-ek műveleti irányítása megmaradna a régiós Légierő-főparancsnokságok kezében. Az előterjesztést elfogadta a Légi Harci Parancsnokság (ACC[84]), a PAF, és az Egyesült Államok Légierejének európai parancsnokai, valamint jóváhagyta a Légierejének főparancsnoka is 2008 januárjában. Ennek a folyamatnak a jelentősége abban rejlett, hogy szervezetileg alakítsák a Sentinelt globális ISR fegyverrendszerré, racionalizálják a parancsnoki láncokat, valamint maximalizálják az összhaderőnemi műveleti hatásfokot szerte a bolygón, úgy, hogy mindeközben a rendszer reagálóképes marad a régiós Légierő főparancsnokságainak és a harci parancsnokságok igényeire. Az előterjesztés emellett felismeri a Sentinel globális hálózatközpontú képességének fő erejét: az ISR hozzáférés azonnali, rugalmas áthelyezésének lehetőségét a parancsnokok között, vagy a több harctéri parancsnok számára személyre szabott ISR szolgáltatás egyidejű rendelkezésre bocsátásának képességét. A munka a főbb parancsnoki személyzeteknél folytatódik, ahol ennek a globális konstrukciónak a doktrinális megalapozása folyik, mivel a jelenlegi parancsnoki viszonyrendszer terminológiájának hiányosságai nyilvánvalóvá váltak az ebben a komplex rendszerben létező sikeres műveleti kapcsolatok megragadásának esetében.

Az AFISRA létrehozása, mint a Légierő Szolgálati Kódfejtő Komponense, valamint a 480. ISR Légi Hadosztály átszervezése az AFISRA igényei szerint, szintén hozzájárultak az öt régiós ISR csoport megalakításához, mely lehetővé tette a 10-es és 50-es típusú[85] ISR funkciók integrálását. Az ISR csoportok funkciójukat tekintve sztenderdizáltak, és a Légierő ISR képességeinek egységes erőlajstromát vonultatja fel, a vonatkozó harci parancsnokságoknak megfelelően. Az öt reguláris állományú DGS szervezet mindegyike az ISR csoportok műveleti magját alkotja, és mindegyik csoport műveleti szempontból az elsődleges Komponens Számozott Légierőhöz (C-NAF[86]) van igazítva.

2008 júliusára ezek a változások megteremtették az erős régiós ISR csapatok létrehozásához szükséges alapokat, melyek létfontosságú elemei a hozzájuk tartozó C-NAF és harci parancsnoksági műveleteknek. Az ISR csoportok és a velük együttműködő Sentinel architektúra azért jött létre, hogy meglegyen az a rugalmasság, mellyel gyorsan képesek összpontosítani a helyi és globális képességeket a műveleti területekre, ugyanakkor ezzel egyidejűleg az ISR képesség egyes elemeit áthelyezni egyik régióból a másikba, a harctéri és nemzeti prioritásoknak megfelelően. Egy olyan új műveleti paradigmának az alapját szolgáltatják, amely helyileg összpontosított, globális hálózatra kapcsolt összhaderőnemi és szövetségi ISR műveletek végrehajtásáért felelős.

A Légierő egészére kiterjedő megoldás bevezetésével nagyobb ISR hozzáférés biztosítható a fő- és harci parancsokságoknak, a nemzeti Hírszerző Közösségnek, mint eddig valaha. Az ISR képességek optimalizálása áramvonalas parancsnoki láncokat követel

83 AFISRA: Air Force ISR Agency
84 ACC: Air Combat Command
85 Title 50: az Egyesült Államok jogi kódexének 50-es fejezete a háború és a nemzeti védelem szerepét részletezi.
86 C-NAF: Component Numbered Air Force

meg, valamint a vezetés egységes fókuszpontját. A DCGS tökéletes példa erre; ez egy olyan hálózat-központú fegyverrendszer, melyre összhaderőnemi csapatok támaszkodnak. Az új szervezeti struktúrában a Légierő egy tető alá hozta a globálisan szétszórt képességeinek menedzselését annak érdekében, hogy biztosítsa a konzisztens, rugalmas felügyeletet. Ez a központosított rálátás lehetővé teszi a komplex műveletek globális szintű szinkronizálását, valamint a rendszer képességeinek optimalizálása érdekében a feladatszabások műveleti szituációknak megfelelő kiigazítását, míg a decentralizált végrehajtás biztosítja a végfelhasználók számára azt az ISR-t, melyre konkrétan szükségük van.

Nem is olyan régen, a *reachback*[87] fogalmát az előretolt és helyőrségi, földrajzilag egymástól elszeparált egységek közötti kapcsolat leírására használták. Az előretolt egység megkapta a feladatát, majd annak ISR követelményének egy részét visszairányította egy második (általában az egyesült államokbeli) állomásra, amely aztán segített az információ-feldolgozó és -terjesztő feladatokban. Konkrétan, ez a felállás lehetővé tette az előretolt egységek számára, hogy közvetlenül lépjenek kapcsolatba a műveleti és analitikai szakértői központokkal, akárhol is legyenek azok. Ez a konstrukció emellett a műveleti területen hagyott „lábnyomok" csökkentésének ígéretét is magában hordozta, melyek egyre növekvő logisztikai és védelmi aggodalmakra szolgáltattak okot.

Míg reachback jelenlegi, összevont definíciója viszonylag tágan értelmezhető, a fogalom egyes műveleti körökben negatív mellékértelemmel is bír – ahol ugyanis egyet jelent azzal, hogy „más sürgősségi értelmezéssel rendelkezik", mint a műveleti területen előretolt egységek (és ennélfogva kevésbé élvezik az előretolt egységek parancsnokainak bizalmát). Annak ellenére, hogy ezek a nézetek a legtöbb esetben alaptalanok, az ellenzők a reachback látszólagos hibáit a maguk, és saját műveleti területük fizikai határain kívül elhelyezkedő szervezet közötti fal felhúzására használták.

A reachback műveletek elképzelése a modern harci műveletek fejlődésének szempontjából rendkívüli fontossággal bír. Ennek ellenére, a hibái és korlátai, legyenek azok látszólagosak vagy valósak, erősen a megosztott műveletek művészetszerű beépítése mellett érvelnek – az ISR világában mindenképpen –, mivel ez jobban tükrözi azt a több csomópontos, hálózat-centrikus kapcsolatrendszert, amely az ISR-t mozgatja napjainkban.[88]

## Az ISR együttműködés kulcselemei

A harci műveletek során való együttműködés nem történik meg magától. A sikeres, nagy volumenű megosztott ISR műveletek a globális szinten való specializáció és

87 Reachback: Olyan folyamat, mely során termékeket, szolgáltatásokat, alkalmazásokat, csapatokat, felszerelést, vagy egyéb anyagokat vételeznek nem előretolt szervezeti egységtől. (JP 3-30, Command and Control Joint Operations)

88 szerző? *A House Divided: The Indivisibility of Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance*, Air & Space Power Journal, Summer 2008.

sztenderdizálás kombinációját követelik meg, mely ezt a fajta partnerséget lehetővé teszi. A következő hat elem alkotja ennek a globális képességnek a főbb építőköveit.

*Jelenlét a Kulcs Összhaderőnemi és Koalíciós Műveleti Csomópontoknál.* Az összhaderőnemi műveletek előremozdításának érdekében a Légierő ISR összekötő tiszteket és expedíciós jelekkel foglalkozó hírszerző összekötő tiszteket többnemzetiségű osztályokhoz osztják be, regionális parancsnokságokhoz Afganisztánban, valamint specializáltabb egységekhez, beleértve a különleges műveleti erőket és a kulcsfontosságú dandárok harci csoportjait. Ennek a jelenlétnek az eredménye, főleg a szárazföldi erők esetében, a szárazföldi parancsnokok gyűjtőkövetelményeinek jobb megértése, és az ezzel járó javuló követelmények; javuló partnerség a szárazföldi és hírszerző erők, a CAOC ISR osztályok elemzői, és a DSG DART elemzői között, mellyel hatékonyabban tudnak dolgozni az idő-érzékeny analitikai kérdéseken, melyek a jelenleg folyó missziókat érintik; emellett kivételes helyzeti tudatosságot biztosít az ISR személyzetnek az aktuális küldetésekkel kapcsolatban. Emellett a DCGS összekötő tiszteket CAOC-okhoz osztják be (és többnemzetiségű erőkhöz), melyek főbb ISR műveleteket folytatnak, ahol a 480. ISR Légi Hadosztály és DCGS képviselőiként szolgálnak a vegyes összetételű erők légi komponensének parancsnoka számára, mellyel a legjobban integrálható és szinkronizálható a DCGS képesség a hadszíntéri műveletekkel.

*Folyamatos Fókusz a Végfelhasználón.* Az összhaderőnemi és szövetségi harcoló végfelhasználók az okai annak, hogy a megosztott ISR képesség létezik. A képesség felhasználóbaráttá tétele egy rétegelt stratégiát kíván, mely keresés- és kontaktbarát (az analitikai termékeink globális hozzáférhetőségétől kezdve az olyan weboldalak létrehozásáig, melyek megkönnyítik a műveleti kérdések megválaszolását). A légierő jelentős mértékű időt szentel a hírszerző személyzetek bevetést megelőző elszállásolására, tehát teljesen átlátják a mélységét annak a képességnek, mely részét fogja képezni a műveleteiknek.

A napi párbeszéd az összhaderőnemi és szövetséges erőkkel folyamatos; ezek közül néhány a konkrét ISR missziókra összpontosít, máskor pedig széleskörű hírszerzési problémák megoldása a téma. Az előrelépés mozgatórugója a taktikák, technikák és eljárások fejlődése, melyek lépést tartanak a folyamatos változással, sőt, néhány esetben ösztönzik a műveleti „művészet" kibontakozását. A legsikeresebb fejlesztéseink között szerepelnek az információ- megosztás terén elért eredményeink (például a számos, koalíció-barát DGS terminál telepítése a műveletek hatékonyabb támogatása érdekében); innovatív szoftverek, melyek biztosítják, hogy a felhasználók valós idejű hozzáféréssel rendelkezzenek a hírszerzési igényeikhez való hozzáféréshez; és nagy mennyiségű képanyaghoz való hozzáférés, korlátozott sávszélesség esetén is (a Légierő Web-alapú Képanyag Hozzáférési Megoldásai[89] révén.

*DCGS Személyzet.* A Sentinel talán legidőtállóbb aspektusa, hogy a felhasználásért felelős személyzet a különböző légi platformokból (U-2, RQ-4, MQ-1, és MQ-9) használható hírszerzési egységgé vált. Még ezen a szinten is létrejön nagyfokú specializáció. A különböző szempontok alapján összeállított legénység toborzási kritériumainak alap-

89 WIAS: Web-based Imagery Access Solutions

ja a platform típusa és a küldetés természete. A vezetési és irányítási elemek minden csapatban biztosítják a küldetés feladatainak teljesítését, míg egy elemző csapat egyéni feladatszabás útján dolgozik.

*DGS Analitikai és Jelentő Csoport.* A Sentinel egy relatíve új kiegészítése, a DART, egy kulcsfontosságú innováció, mely a globális DCGS csapatot földrajzilag lehorgonyozza. Minden egyes reguláris DGS-hez kijelölt DART egy vagy több földrajzi régióra specializálódik. Minden DART k***ét*** elsődleges célból létezik: hogy személyre szabott, viszonyított, pontosabb jelentést szolgáltasson a külső felhasználók számára, melynek egyéb források mellett a DCGS analízis is alapja; és hogy a célpontokkal, műveletekkel, illetve a küldetés követelményeivel kapcsolatos helyzeti tudatosságot biztosítson a DCGS személyzetek számára. A DART részletes, precíz elemzést nyújt, amely maximálisan kihasználja a többforrású hírszerzés nyújtotta előnyöket, és ezzel korábban nem látott belelátást biztosít a hadszíntéren zajló lázadó tevékenységbe, valamint segíti a harctér saját előnyünkre való formálását. Míg a cél, hogy a DGS kezelőszemélyzetek saját ISR csoportjuk műveleti területén fedjék le a célokat a célfolyamatosság érdekében, nem ritka, hogy a DART dolgozik a saját kirendelt területen felmerülő problémán, míg a hozzárendelt személyzet egy vagy több területen hajtja végre a feladatát.

*Légi Hadosztály Műveleti Központ.* A 480. WOC[90] koordinálja és menedzseli a Légierő számára a feldolgozó, adatkinyerő, és terjesztő (PED[91]) műveleteket. A WOC küldetése egyszerű, de mégis lenyűgöző: biztosítani, hogy a globális szintű Légierő DCGS fegyverrendszer szinkronban maradjon a harci követelményekkel szerte a bolygón. Ez a csapat megérti a DCGS-szel szemben támasztott összhaderőnemi műveleti követelményeket, valamint monitorozzák a Sentinel kezelőszemélyzetek állapotát – mindeközben irányítják a globális szintű kommunikációs architektúra működését, amely a műveletek koordinálását lehető teszi.

Az összhaderőnemi parancsnokkal szemben támasztott követelmények alapos ismeretével, valamint a globális ISR csapat képességeivel felvértezve, a WOC egy *PED feladatszabó parancs* elnevezésű napi „terméket" állít elő, egy 3 napos ütemtervet, amely globális szinten a tervezett ISR missziókhoz rendeli a DGS kezelőszemélyzeteket. Míg a feladatszabó parancs a misszió teljesítésének alapjául szolgál, a WOC agilitása adja ennek az elemnek a fő erejét a megosztott műveletek végrehajtása során. Ahogy a bolygón bárhol egy krízis kezd kialakulni, a WOC képes azonnal reagálni a vonatkozó harci parancsnokra és a Sentinel kezelőszemélyzetet igénylő C-NAF műveleti válaszokra, valamint a személyzet megfelelő módon történő átcsoportosítására. Ezen túl, a WOC szakértelme a globális Légierő DCGS kommunikációs architektúrák menedzselésében teszi lehetővé a kivételes rugalmasságot, abban az esetben, ha rendszer valamilyen okból leáll.

*Globális ISR Platformok.* A nap mint nap működtetett elsődleges platformok, amelyek a maguk módján komplex architektúrák, a képességek és konfigurációk széles skáláját fedik le, a nagy magasságú ember vezette U-2 Dragon Ladytől és a pilóta nélkü-

90 WOC: Wing Operation Center (Légi Hadosztály Műveleti Központ)
91 PED: Proccessing, Exploitation and Dissemination

li RQ-4 Global Hawktól kezdve egészen a többfeladatú, közepes magasságon repülő MQ-1 Preadotrig és MQ-9 Reaperig. Az ezen platformokat vezető csapatokkal fejlett a kommunikáció – a fizikai pozíciótól függetlenül integrált csapatokként működik a partnerség a szervek között.

Míg a globális hálózat-központú ISR rendszer architektúrájának leírásai segítenek annak megértésében, a működésének példái és eredményei talán hasznosabbnak bizonyulnak a rendszer értékének valódi átlátásában, mely a modern összhaderőnemi műveletek során mutatkozik meg leginkább. Egy konkrét esetben például, a DGS-4 DART, kommunikálva a mélységben kihelyezett elemző csoporttal, mely egy szövetséges erővel volt allokálva, információt kapott koalíciós oldalról, hogy egy terrorista sejt baráti erők ellen készül merényletet végrehajtani. A DART tudta, hogy a DGS személyzete küldetést hajt végre aznap azon a területen, és azt is tudta, hogy a Légi Nemzeti Gárda DGS állomása éppen ott tevékenykedett. Chat és más kommunikációs csatornák útján a DART elemzője továbbította a tippet a vonatkozó DGS személyzetek felé, ahogyan a CAOC-nak is, amely a küldetések feladatszabását végezte. A Preadtort azután átirányították a gyanús terrorista egység területére, ahol a szokatlan tevékenységet észlelték. Ahogy ezt jelentették a szárazföldi harci elemeknek, a tervezés már folyt a terroristák elleni művelet végrehajtására. A műveletek befejezése után a CAOC alkalmi kéréseket intézett a DGS-4 személyzethez, melyben U-2 harci kárfelmérő képanyagot kérvényeztek. A DGS-4 képelemzők azonnali adatokkal tudtak szolgálni, melyek megerősítették, hogy a csapások sikeresek voltak.

A megosztott műveletek hatékonyságának egy másik példája, amikor az ellenséges erők kora reggel aknatűzzel támadtak az Észak-Irakban állomásozó amerikai csapatokra. A támadás után percek sem teltek el, és a Légierő Force Protection[92] elemekkel beágyazott, expedíciós jelekkel foglalkozó hírszerző összekötő tisztje értesítette a Fort Gordonban állomásozó társaikat és a DGS-1 ISR missziós parancsnokát (MC[93]) a közvetett tűzről. A Langleyben székelő ISR MC ezután egy Global Hawk egység koordinációját kezdte meg, továbbította feléjük a közvetett tűz forrását, valamint a becsapódási pontokat, emellett pedig az Összhaderőnemi Megfigyelés[94] és a Célpont Támadási Radar Rendszer Szárazföldi Mozgó Célpont Indikátor[95] adatainak alapján elkezdi visszakövetni a rendelkezésre álló „nyomokat". Az USA-ban pozícionált jelzésösszekötő elemekkel, valamint a kihelyezett összekötő tisztekkel fenntartott folyamatos kommunikáció útján az ISR MC értesült arról, hogy egy kiemelt fontosságú egyén, aki valószínűleg kapcsolatban állt a közvetett tűzzel, a tűz forrásától 3 tengeri mérföldön belül aktív tevékenységet tanúsított. Ez a globális megosztott ISR egység nemzeti, összhaderőnemi és hadszíntéri képességek kombinációját használta fel ennek az egyénnek a kapcsolati feltérképezéséhez – a tevékenységi központjaira és a felkelő hálózatra vonatkozólag –, és azonosította a valószínű tartózkodási helyét az ISR MC számára. Az ISR MC ezután a DGS-1

92 Force Protection: Az erők védelmezése
93 MC: Mission Commander
94 JS: Joint Surveillance
95 TARS-GMTI: Target Attack Radar System Ground Moving Target Indicator

képanyag elemzőitől a ház körüli terület leképezését kérte és az elemzett képanyagot az Iraki színtéren közvetlen beavatkozó elemeknek továbbította. Ezután koordinációba kezdett a hawaii Hickam Légierő Bázison állomásozó CAOC-kal és a DGS-5-al egyaránt, egy Predator helyszínre küldésének igényével, valamint pontosította a célszemély lakóhelyének közelében repülő Global Hawk számára a helyszín koordinátáit. Az ISR MC emellett a DCGS DART elemét ismert és valószínűsíthető menedékhelyek utáni kutatásra utasította, ahová a célszemély menekülhet. Perceken belül, a Global Hawk képanyagát elküldték a DGS-1-nek, azt elemezték majd továbbították a közvetlen beavatkozó elemeknek, amelyek már úton voltak, hogy elfogják a célszemélyt. Három perc múlva, a Légierő egy Predatora – a Nevada állambeli Las Vegas mellett található Creech Légierő Bázis kezelőszemélyzete által vezetve, valamint a DGS-5 szakemberei által kezelve – a megfigyelési feladatokat vette át. Huszonöt perc múlva, a közvetlen beavatkozó erők behatoltak a házba és elfogták a célszemélyt. Három óra és 16 perc – kicsivel több, mint az éjszakai műszak negyede – telt el az ISR MC közvetett tűztámadásról történő értesítése és a letartóztatás között – mindez a világ másik felén tevékenykedő éber légierő szakemberek által irányított megosztott ISR műveleteknek köszönhetően.[96]

## Az ISR technológia jövője

A megosztott ISR műveletek sikerei a humán erőforrásba és technológiába invesztált befektetésekből fakadnak, melynek mértéke egy valóban hatékony ISR feldolgozó, adatkinyerő és terjesztő képességet eredményez. A modern harci tér tempójában bekövetkezett változás lehetőséget ad a technológia és az emberi innováció kombinációjára, mely erősíti az összhaderőnemi interoperabilitást, és gyorsan optimalizálja a harci műveletek levezetését. A megosztott műveletek egyik előnye az innovatív ötletek áradata, melyet a harcvonalban lévő csapatokkal napi szinten folytatott párbeszéd generál. Ezekből a betekintésekből merítve egy olyan megközelítés felé haladunk, ahol ezeket a vívmányokat egyre nagyobb hatékonysággal tudjuk beépíteni a globális ISR architektúrába.

A DCGS begyűrűző fejlesztéseinek fókuszpontja az összhaderőnemi és szövetségi felhasználó marad. Ezt észben tartva, egy háromszorosan fejlesztett teljes körű ISR stratégiát implementálunk, mely optimalizálja a szenzor és a felhasználó közötti közvetlen kapcsolatot, a gyűjtött anyagokat globálisan elérhetővé teszi a hálózaton, továbbá folyamatosan fejleszti a képzett ISR szakemberek által kinyert anyagok minőségét a hatékonyabb összhaderőnemi és szövetségi missziók érdekében.

Az adatkinyerés és elemzés gyors ütemű fejlesztése a DOD DCGS képesség birtoklásának alapja. Az együttműködés- és megosztásalapú, hálózat-központú ISR műveletek a szolgálati DCGS elemek integrálását is megkövetelik, mely eleget tesz a harci körülmények közötti információigény időszerű kézbesítésének követelményeinek. A cél a szolgálati DCGS rendszeren belüli partneri együttműködés felgyorsítása a jobb hírszerzési

96 *Global Distributed ISR Operations: The Changing Face of Warfare*, Joint Forces Quarterly 54, 2009

adatkinyerési és jelentési képesség érdekében. Ezen folyamat kritikus eleme a DCGS Integrációs Gerinc[97] előkészítése, mely lehetővé teszi az adatszintű interoperabilitást és javítja a szolgálati DCGS elemek integrálását a harctéri helyzeti tudatosság növelése érdekében, az ISR információk haderőnemek közti elérhetővé tételével, ezzel növelve a műveleti hatékonyságot.

Ma még csak a felszínét kapargatjuk a DCGS Integrációs Gerinc képességeiben rejlő lehetőségeknek. A jövőbeni igyekezeteknek az ISR műveletek széles körű integrációjára kell irányulniuk, mely magába foglalja az összes haderőnemet, a harci parancsnokságokat, a szövetséges partnereket és a hírszerzés egészét.

Érdemes elgondolkodni a megosztott ISR műveletek jövőjén is – egy olyan jövőn, ahol annak képességei nagyságrendekkel jelentősebbek, mint a napjainkban használtak. Ezen túl, már régóta időszerű a DCGS elnevezésének újragondolása, hogy az jobban leírja annak funkcióját. A szavak számítanak, és a *DCGS* mozaikszó hátráltatja az ISR fúziós rendszerének megértését – és ennek kapcsán annak megfelelő kihasználását is. Aktuális volna a rendszer nevének cseréje egy olyan elnevezésre, amely jobban megragadja az ISR-képesség mélységét és kiterjedését.

A DCGS iránti fenntartott elkötelezettség lehetővé tette az átmenetet a szimpla visszacsatolásból az igazi megosztott ISR műveletekbe, a folyamatban pedig megszületett az első globális hálózat-központú DOD fegyverrendszer. A DCGS a globális szintű megosztott műveletek végrehajtásának vezető modellje mint a jelenleg zajló háborús missziók integrált eleme: ISR szakemberek százai, Afganisztántól és Iraktól több ezer kilométerre dolgozva, használható információkat kézbesítenek a baráti harcosok védelmének és az ellenség kiiktatásának céljából, éjt nappallá téve, egész évben. A Sentinel fegyverrendszer lehetővé teszi az erőkivetítést és a kívánt hatás kifejtését, a sebezhető technikai apparátus harci övezetbe való kihelyezésének igénye nélkül. Ahogy a modern hadviselés ezen alapköve egyre csak fejlődik, a kialakuló újszerű realitást szükséges megragadni doktrinális, kiképzési, technikai és eljárási szempontokból is, nem is beszélve a szervezeti kultúrába való funkcionális beépítés lényegességéről.[98]

97 DCGS-IB: DCGS Integration Backbone

98 Richard A. Best, Jr.: *CRS Report for Congress, Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance* (ISR) *Programs: Issues for Congress*. 2005. február 22.

# 5. A légierő-teoretika jövője

A légierő látszólagos és váratlan harctéri sikere az 1991-es öbölháborúban, egy, az atomérát megelőző idők óta zajlónál magasabb szintű teoretikai okfejtést indított el. A tudományos termés bőséges volt, és tartalmazott munkákat többek közt Robert Pape-től, Stephen Biddle-től, és Benjamin Lambethtől. A douhet-i sémák biztosították az analitikai határvonalak egyes részeit, mint az összhaderőnemiség és a műveleti megakadályozás, melyet Douhet ignorált, és amelyek immár központi szerepet játszottak, hála a helyzeti tudatosság és precíziós eszközök technológia fejlődésének. A soron következő konfliktusok Koszovóban, Afganisztánban és Irakban a korábbi, Pape és Lambeth által lefektetett sémák további kidolgozásához és finomításához szolgáltak indítékul, de szintén sarkallták új érdeklődési területek vizsgálatát, úgymint a légierő használata felkelések leverésekor, vagy a nyugati légierő helyi szövetségesekkel való kombinált alkalmazásának értéke, mindez olyan tudósok tollából, mint Biddle, James Corum és még sokan mások.

Összegezve, a hidegháborút követő stratégiai gondolat egy olyan légierő-elméletet körvonalaz, mely a következő tételeket foglalja magában:

- a precíziós légierő megközelíthet, de nem érhet el egészen teljes körű stratégiai hatást a háborúban;
- a precíziós légierő a baráti szárazföldi erőkkel együttesen alkalmazva jelentős hatással lehet a háború kimenetelére;
- a légierő ritkán alkalmazható hatékonyan egy bombázó „lefejező" stratégia keretei között, tekintve, hogy sikere nagy pontosságú és időszerű hírszerzési adatokon múlik;
- a stratégiai bombázás büntető stratégiái, gazdasági és egyéb kritikus fontosságú csomópontok ellen alkalmazva, bizonyos körülmények között képesek hozzájárulni stratégiai hatás kifejtéséhez a háborúban;
- a légierő használata lehet hatással, de nem képes megbénítani a célzott erők morálját;
- a légierő helyi erőkkel történő alkalmazásának hatékonysága vegyes eredményeket mutat, és legnagyobb értéke a baráti áldozatok csökkentésében rejlik;
- a felkelések leverésekor a légierő hatékonysága fordítottan arányos a felkelők helyi civil lakossághoz való közelségével;
- valamint a légierő helyzeti tudatossághoz való hozzájárulása kritikus fontosságú a hadviselés minden területén, a konvencionális hadviseléstől kezdve a felkelések leveréséig.

Fontos megjegyezni, hogy a légierő alkalmazását a felsorolt szerepek és körülmények bármelyikében Amerika folytatólagos légi uralma teszi lehetővé, pl. a légi eszközeit fenyegető tényezők hiánya. Ez a helyzet a Szovjetunió bukásával alakult ki, és a hidegháborút követő évtizedek alatt egyedi aspektusa maradt a nemzetközi biztonsági környezetnek. A szárazföldi erők precíziós erővel való növekvő hatékonyságú összeházasítása az USA légi fölényének csaknem megkérdőjelezhetetlen feltételezésén nyugszik. A légierő-teoretika határai akkor próbáltatnak majd meg, amikor újra feltűnik a színen az Egyesült Államokkal szemben egy méltó vetélytárs.

A légi uralom történelme során némely elemzők és politikusok nem voltak képesek felismerni a légi fölény létfontosságú szükségességét a légi uralom cselekvési szabadságához, hogy ez által uralják a szárazföldön folyó csatát. Egy említésre méltó szószólója volt ennek a kisebbségi álláspontnak, Stanley Baldwin brit védelmi miniszter, aki 1932-ben azt állította: „A bombázók mindig keresztül fognak jutni."

Időről időre azok az elemzők, akik csak korlátozott megértéssel és tudással bírnak a légi uralom jellegzetességeiről, képességeiről, előnyeiről és gyengeségeiről, a végét jósolják. Ennek a nézetnek az alapos vizsgálata túl van e fejezet látókörén; mindazonáltal indokolt néhány rövid megjegyzés.

Először is az ember vezette repülőgépek nem az egyedüli légi platformok. Az UAV-k már mostanra átvettek különböző légi küldetéseket, és ezen platformok száma a modern légierőkben növekszik. Mindemellett úgy tűnik, még évtizedekig párhuzamosan működtetik őket az ember vezette gépekkel.

Másodszor a légi uralom nem vesztette el páratlan képességét a nemzeti hatalom kivetítésére rövid időn belül és hosszú távolságokon át. Úgy tűnik, hogy a nemzeti elrettentés, a kényszerítő politika és a puha diplomácia a nemzeti hatalom más forrásai mellett továbbra is a haderőkre, konkrétan a légi uralomra fognak támaszkodni.

Harmadszor, a föld-föld rakéták jelentős vetélytársakká váltak, melyekről néhányan úgy gondolják, hogy átvehetik a repülőgépek offenzív szerepét, következésképpen csökkenthetik a légi uralom fontosságát. Ez a veszély azonban évtizedek óta létezik. A RAF V-1-esekkel és V-2-esekkel ütközött meg sok évtizeddel ezelőtt. A V-2 helyszínek lokalizálásáért és megsemmisítéséért folytatott hadjárat megismétlődött az öböl-, a második libanoni és a gázai háborúkban. Számos tényező, mint például a költséghatékonyság, a sebezhetőség és a korlátozott képességek megakadályozzák a föld-föld rakétákat a légi uralom leváltásában. Másfelől a technológiai előrelépések a föld-föld rakéták elleni fegyverrendszerek terén csökkenteni fogja hatékonyságukat a közeli jövőben.

A modern háborúk új jellemvonásai fokozzák a légi uralom szerepét és hangsúlyozzák előnyeit. Koszovóban, Afganisztánban, Irakban, Dél-Libanonban és máshol a légi uralom döntő szerepet játszott. A légi fölény létfontosságú a terrorszervezetek légierők általi lokalizálásához és semlegesítéséhez, aszimmetrikus háborúk megnyeréséhez és a katonai hatalom közvetítéséhez, gyorsan és messzire, korlátozott konfliktusokban. Az Izrael és az arab államok közötti ütközetek történelmét átfogó módon kellene tanulmányozni, nemcsak katonai akadémiákon, hanem politikusok, idősebb parancsnokok, stratégák, elemzők, műveleti tervezők, valamint kutató- és fejlesztőmérnökök által, akik felkészíthetik nemzeteiket ellenségeik elrettentésére, a béke fenntartására és háborúk megnyerésére.

# Felhasznált irodalom


*A History of Air Warfare*, főszerk.: John Andreas Olsen. Potomac Books, kiadás helye?, 2010.

*A House Divided: The Indivisibility of Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance*, Air & Space Power Journal, 2008 nyara.

P. Daniel: *A Szövetség Stratégiai Koncepciója*, NATO-tükör – Dokumentáció 1999. Nyár (D7), Brussels, 1999.

*AAP 6 (U) NATO szakkifejezések és meghatározások szógyűjteménye.* Honvéd Vezérkar Euroatlanti Ideiglenes Munkacsoport, Budapest, 1997.

Abdel Hakim Amer, http://www.reference.com/motif/society/abdel-hakim-amer

*Air Force Basic Doctrine, Air Force Doctrine Document 1.* Headquarters Air Force Doctrine Center, Maxwell AFB, Alabama 1997.

Warden , Col. John: *Air Theory for the Twenty-First Century*., USAF

*Air Warfare, Air Force Doctrine Document 2-1*. Alabama, Headquarters Air Force Doctrine Center, Maxwell AFB, 1998.

Lambeth, Benjamin S.: *The Transformation of American Air Power*, Cornell University Press, 2000.

Pape, Robert: *Bombing to Win: Air Power and Coercion in War*. , Cornell University Press, 1996.

Herzog, Chaim: *The Arab-Israeli Wars: War and Peace in the Middle East*

Meilinger, Col. Phillip S.: *The Paths of Heaven: The Evolution of Air Power Theory*. Alabama, 1997.

Best, Jr. Richard A.: *CRS Report for Congress, Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance (ISR) Programs: Issues for Congress*, 2005. február 22.

Deptula, David A.: *Effect Based Operations: Change in the nature of warfare*.

Deák János: *Napjaink és a jövő háborúja*, Hadtudomány, 2005/1.

DOD Dictionary of Military Terms http://www.dtic.mil/doctrine/dod_dictionary/

Douhet, Giulio: *The Command of the Air* (Editors' Introduction), Coward McCann (1942), Office of Air Force History 1983 reprint, 1993 new imprint by Air Force History and Museums Program,

Ezer Weizman, http://www.magen.hu/oldalak/41/ezer_weizman

FM-44-100 Air Defense Artillery Reference Handbook, 2000, Final Draft http://www.cgsc.edu/carl/docrepository/fm301112000.pdf

*Global Distributed ISR Operations: The Changing Face of Warfare*, Joint Forces Quarterly 54, 2009.

Global Engagement: A Vision for the 21st Century Air Force http://oai.dtic.mil/oai/oai?verb=getRecord&metadataPrefix=html&identifier=ADA318235

*Hadtudományi Lexikon*, főszerk.: Szabó József. Magyar Honvédség és Magyar Hadtudományi Társaság, Budapest, 1995.,

Hajma Lajos: *A háborúval kapcsolatos elméletek változásai*. Hadtudomány, 2005/2.,

Hoszni (Muhhamad) Mubarak – egyiptomi elnök http://www.afrikatanulmanyok.hu/htmls/hoszni_mubarak.html

Jay M. Kreighbaum: *Force-Application Planning A Systems-and-Effects-Based Approach*. http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/saas/kreighbaum.pdf

Joint Publication 3-30, *Command and Control of Joint Air Operations*, http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/jp3_30.pdf

June 5, 1967: Third Arab-Israeli War (the Six Day War) Begins, http://middleeast.about.com/od/thisdayinmideasthistory/ig/June-5-June-11-in-Mideast-Hist/Six-Day-War-begins.htm

Krajnc Zoltán – Berkovics Gábor: *A szárazföldi csapatok légi támogatása*. Új Honvédségi Szemle, 2001/6.

Krajnc Zoltán: *A légierő alkalmazásának alapkérdései*. Új Honvédségi Szemle 2005/7.

Display/tabid/225/Article/104634/lieutenant-general-david-a-deptula.aspx

Louis A. Sigaud: *Air Power and Unification: Douhet's Principles of Warfare and Their Application to the United States*, The Military Service Publishing Co., 1949.

Mordechai Hod, http://www.iaf.org.il/2564-30168-en/IAF.aspx

NADC-D /211 Final, Cruise Missiles Countermeasures,

*Operation Odyssey Dawn (Libya): Background and Issues for Congress*, Jeremiah Gertler, Coordinator, Specialist in Military Aviation March 30, 2011, http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R41725.pdf

Schneider, Barry R.: *Principles of War for the Battlefield of the Future= Battlefield of future*, Air Universityhttp//www.airpower.maxwell.af.mil/airchronicles/aureview/index.html,

Oren, Michael B.: *Six Days War: June 1967 and the Making of the Modern Middle East*, Presidio Press, 2003.

Syrian arab air force (SYAAF) in combat, http://theaviationist.com/works/syrian-arab-air-force-syaaf-in-combat/#.Uox-iMSkrSg)

Szafranski, Richard: *Parallel War and Hyperwar: Is Every Want a Weakness? = Battlefield of future*, *Air University* http//www.airpower.maxwell.af.mil/airchronicles/aureview/index.html,

The First Lebanon War, http://www.iaf.org.il/2557-30092-en/IAF.aspx

The Six Days War: A Retrospective, főszerk.: Richard B. Parker. University Press of Florida1996.

*The IAF In The Six Days War: Achievement of Air Superiority*, főszerk.: Yossi Abudi. Tel Aviv, ÍAF, 1972.

http://www.honvedelem.hu/cikk/37856_tiz_nagy_hadvezer_a_20_szazadbol

Tóth Sándor: *A képesség tervezés nemzetközi és nemzeti aspektusa. Kihívások, fenyegetések, az erőszak kezelése, erőszak alkalmazása, Képesség alapú légierő és a képességfejlesztés nemzeti és szövetségi feladatainak összehangolás*, Tudományos Konferencia, 2005.

War of Attrition, 1967-1972, http://www.acig.org/artman/publish/article_55.shtml

Warden, John: *Enemy as a system*. Air Power Journal, 1995 Spring, http//www.airpower.maxwell.af.mil/airchronicles/apjindex.html

Yitzhak Rabin, http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/biography/rabin.html

Takács Norbert

# A KIBERHADVISELÉS ESZKÖZTÁRA

Kártékony kódok és a hozzájuk kapcsolódó eljárások elemzése, vizsgálata

Mentor:
Szabó András

# Bevezetés

*„The only truly secure system is one that is powered off, cast in a block of concrete and sealed in a lead-lined room with armed guards – and even then I have my doubts."*[1]

A regionális számítógépes és kommunikációs hálózatok világméretű összekapcsolása révén létrejött internet lehetővé tette, hogy a globális szintű kommunikációs folyamatok számára a határok eltűnjenek. A hálózat által létrejött új dimenzió magával hozott eddig ismeretlen lehetőségeket, eljárásokat, megoldásokat, gondolkodási módokat, amelyek révén az információs társadalom képes valódi potenciálját kihasználni. Ez a potenciál magában rejti a folyamatos gyarapodás és fejlődés alapját ugyanúgy, ahogy az új veszélyeket, az új keletű biztonsági kihívásokat is. A toffleri harmadik hullám[2] robbanásszerű fejlődésének egyik jelentős következménye, hogy az élet minden területét igyekszünk rákapcsolódni erre a globális információs infrastruktúrára annak érdekében, hogy az információk pozitív hatását kihasználva minél produktívabbak lehessünk, továbbá, hogy kényelmi szolgáltatásokat vegyünk igénybe segítségével. Sokan egy misztikus világnak vélik a kiberteret,[3] emiatt nem tesznek azért, hogy jobban megismerjék (hogy milyen veszélyforrásokat is rejt a számos tapasztalt előnyökön túl). Érdekesség, hogy a kibertér kifejezést először William Gibson4 1984-es Neuromance című sci-fi regényében írta le. Ebben a műben a világot behálózó információs mátrixon bűnözők és kormányok küzdenek egymással, és szereznek információt a hálózaton keresztül. Ez a fikció napjainkra már mindennapi realitássá vált.

Az 1139/2013. (III. 21.) Korm. határozatban foglaltak szerint *„[…]a nemzetgazdaság és társadalom szabad tevékenységének védelme és biztonságának garantálása, az új technológiai innovációk biztonságos adaptálása a gazdaság növekedésének biztosítása érdekében[..]"* – ennek megfelelően mindenhol kötelezőnek vélem a személyi állomány rendszeres oktatásban való részesítését. A most elfogadott stratégiai szintű szabályzók tartalmilag nem tesznek említést kibertámadó képesség meghonosításáról, ezért e tanulmány nem foglalkozik a támadásorientált védelem kérdésével. Így a tanulmány csupán a virtuális térből érkező fenyegetettségekkel és az azok elleni védekezéssel fog-

1 http://en.wikiquote.org/wiki/Gene_Spafford, 2013-10-30.

2 Toffler, Alvin:The Third Wave. Bantam Books, New York, 1984.

3 „A kibertér globálisan összekapcsolt, decentralizált, egyre növekvő elektronikus információs rendszerek, valamint ezen rendszereken keresztül adatok és információk formájában megjelenő társadalmi és gazdasági folyamatok együttesét jelenti." 1139/2013. (III. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Kiberbiztonsági Stratégiájáról.
„Az elektromágneses spektrum használatával meghatározható, dinamikusan változó tartomány, mely az összekapcsolt hálózatok, eszközök és kiegészítő fizikai infrastruktúrák közötti adatok kezelésére szolgál." 1. melléklet a 60/2013. (IX. 30.) HM utasításhoz: A Magyar Honvédség Kibervédelmi szakmai koncepciója.

4 http://www.techterms.com/definition/cyberspace, 2013-11-20.

lalkozik. A kibertérben – ha nem is a szokványos, hétköznapi értelemben – háborús helyzetek alakultak már ki (gondolok itt az orosz–grúz vagy az észt válságra), és várhatóan az ilyen konfliktusok fogják jellemezni jövőnket is. Deklarált háborúk ugyan még nem folynak a kibertérben, de a békében szokványos hírszerző, kém-, dezinformáló és szabotáló műveletek folyamatosak. Az ötödik – a kiber – dimenzióban jelen vannak az államilag támogatott feladatvégrehajtás mellett a hagyományos bűnözési formák, mint a zsarolás, a lopás és a szervezett bűnözés. Egyre jobban kezd elterjedni a peer-to-peer alapú valuta, a Bitcoin is, amellyel egész feketepiaci hálózatok[5] pénzügyi tranzakciói válnak (a rendvédelmi szervek által követhetetlenül) megvalósíthatóvá. Egyre több és egyre kifinomultabb támadásokról hallunk a különböző híradásokban, hírportálokon. A támadók egyre több időt szánnak programjaik rejtőzködő képességeinek tökéletesítésére, a célrendszer megismerésére és feltérképezésére. 2010 óta minden publikáció példaként említi az iráni atomprogramot szabotáló Stuxnetet,[6] – nem véletlenül, hiszen mindazzal a hatásmechanizmussal és az ehhez szükséges előkészítő munkákkal az emögött álló csoport prezentálta a világ számára a kártékony kódok új éráját. Az új dimenzió biztonsági kérdései, kihívásai már-már elérik a materiális világban elvárt és alkalmazott biztonság aspektusait, hiszen egy kibertérben végrehajtott támadó tevékenység jelentős hatásláncc al jelenhet meg a fizikai világban.

Ahogy az információs dimenzió és ezzel kapcsolatban az úgynevezett „hálózatosodás"-jelenség egyre meghatározóbbá nőtte ki magát az élet minden területén, úgy vált potenciális veszélyforrássá is. Társadalmunk növekvő mértékben függ ezen rendszerektől, emiatt biztonságukkal egyre komolyabban foglalkozni kell. A tanulmány célja, hogy bemutassa a különféle telekommunikációs és számítógépes hálózatok által létrehozott virtuális térben terjedő kártékony kódok (malicious software) működését, hatásait, a kódok evolúciós fejlődését és az időszakos trendeket. Továbbá kutatom ezen szoftverek elemzésének módjait, lehetőségeit, és a megismert tapasztalatok oktatásba történő beépítésének lehetőségeit. Ahogy az előző sorokban is látható, az anyagi világ nagyon sok szegmensének megvan a digitális vetülete.

Mint mindenhol, a célzott kártékony programok készítésében is jól jellemezhető irányvonalak figyelhetőek meg, ahogyan a szoftverek készítése, használata, célja megváltozik. Persze nem szabad megfeledkeznünk olyan általánosnak tekinthető programkódokról sem, amelyek célja a minél nagyobb fertőzés elérése és információk szerzése a felhasználótól vagy számítási, hálózati kapacitásának kihasználása (aminek manapság elsősorban a bitcoin mining[7] miatt anyagi vonzata is jelentős).

5 Silk road: https://www.cylab.cmu.edu/files/pdfs/tech_reports/CMUCyLab12018.pdf, 2013-10-29.

6 Kovács László – Sipos Marianna: A Stuxnet és ami mögötte van. Hadmérnök VI. 1. http://www.hadmernok.hu/2011_1_kovacs_sipos.pdf, 2013-10-29.
Továbbá: http://www.eset.com/us/resources/white-papers/Stuxnet_Under_the_Microscope.pdf, 2013-11-03.

7 http://bitcoin.hu/?page_id=402, 2013-10-24.

Teljesen sérülékenységmentes rendszer vagy program nem létezik, ez tény. A kérdés legfőképp az, hogy egy sérülékenységen keresztül milyen fajta kárt tudunk vagy tudnak nekünk okozni. Amint egy kártevő a rendszerhez hozzá tud férni, attól fogva nagy valószínűséggel információk, adatok fognak az adattárolóinkból kiszivárogni. Korunk társadalma, gazdasága, politikája nagymértékben támaszkodik az infokommunikációs rendszerekre és az általuk kezelt információra. Bármilyen eljárással (kémkedés, lehallgatás, social-engineering, szivárogtatás) véghezvitt jogosulatlan információszerzés a támadó felet előnyös helyzetbe juttatja azáltal, hogy a döntési folyamata releváns, időszerű információval rendelkezik (így stratégiailag előnyös helyzetbe kerülhet). Képes hatást gyakorolni a szemben álló fél döntéshozatalára az információs fölényéből adódóan. A kompromittálódás elkerülése céljából célszerű a *Defense of Depth* elvet alkalmazni: ez egy többrétegű védelmi gyűrűnek adataink köré építését jelenti.

Jeremiah Grossman[8] a 2012-es RSA Conference-en (a Wired.com internetes portál megkeresésére[9]) az Anti-Virus szoftverekkel kapcsolatban folytatott párbeszédben rámutatott már számos, korábbi publikációban is leírt nagyon fontos tényre. Ezek alapján kijelenthető, hogy ma már messze nem olyan jelentős ezen alkalmazások létjogosultsága, mint régen. Ezt a kijelentést alátámasztja az Imperva és az Israeli Institute of Technology által készített jelentés az AV szoftverek hatékonyságáról.[10] A jelentés célja az volt, hogy a víruskereső szoftverek piacán felmérje: milyen mértékben képesek az ismeretlen (még szignatúrával nem rendelkező, új) kártevőket detektálni, és ezáltal védelmet nyújtani az ügyfelek számára. Mivel a jelentés az internetes Virusbuster.com-on működő programkód-vizsgáló szolgáltatás segítségével történt, ahol is csak a termékek szignatúraalapú keresőjét használják – mellőzve a többrétegű védelmi megoldásokat – nem mérvadó a programcsomagok valódi képességét érintően, de fontos belátni a dokumentum alapján, hogy a szignatúraalapú kártevőkeresés hatékonysága egyre csökkenő tendenciát mutat. A tanulmány rámutat arra is, hogy a biztonsági kiadásokra szánt büdzsé nagy részét antivírus szoftverekre költik el, és ez – az új típusú fenyegetések miatt – nem optimális felhasználása ennek a keretnek. Javaslatként azt a lehetőséget preferálják, hogy az eddigi előfizetéses alapról térjenek át ingyenes megoldásokra vagy kisebb anyagi kiadásokkal járó szoftverre, hiszen még így is egy biztonsági réteg található a rendszerünkben. A modern kártevők detektálása ma már elsősorban a kártékony viselkedés detektálása alapján történik, erre a feladatra képzett csoport munkájaként. Ennek oka, hogy az egyre célzottabb támadásokban használt eszközök („kiberfegyverek") kis százalékban akadnak fenn a vírusanalizáló szervezet szenzorhálóján.

Az interneten fellelhető jelenlegi antivírustesztek nem tekinthetőek referenciaalapnak, mivel az általuk elvégzett tesztek nincsenek megfelelő módon dokumentálva.

8 http://jeremiahgrossman.blogspot.hu/2004/11/my-resume.html, 2013-10-30.
9 http://www.wired.com/wiredenterprise/2012/03/antivirus/, 2013-10-27.
10 http://www.imperva.com/docs/HII_Assessing_the_Effectiveness_of_Antivirus_Solutions.pdf, 2013-11-02.

A Buherblog szerkesztője a vírusirtók tesztelésére létrehozott egy módszert a hozzá tartozó Heuréka programcsomaggal, amelynek az eredményei nem tükrözik a népszerű antivírus-tesztelő oldalak által közölt eredményeket. A 2013-as Hacktivity konferencián bemutatott prezentációjában11 látható tesztek során alapvetőnek tekinthető funkciókra – mint például a programok gyanús viselkedésének figyelése, végrehajtás megállítása – nem voltak képesek.

11 https://github.com/silentsignal/heureka/raw/master/Heureka_Buherator-Hacktivity2013_web.pdf.

# 1. Kiberbiztonság

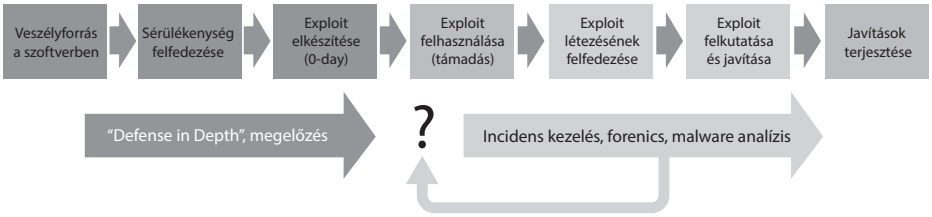
A modern kiberfenyegetettségek alapjában változtatták meg a kiberbiztonsági[12] eljárásokat és megoldásokat. Gondoljunk bele, hogy régen akkor tekintettük biztonságosnak rendszereinket, ha megfelelő biztonsági szoftverekkel (antivírus, tűzfal, anti-spyware) voltak ellátva, és mindig fel voltak telepítve a legfrissebb biztonsági foltozások (patchek). Ezzel szemben a mai támadásokat megfelelően mély ismeretekkel rendelkező egyének, csoportok követik el, így pusztán csak védelmi mechanizmusokkal nem tudjuk megvédeni a rendszereinket. Lényegében a támadók mindig lépéselőnyben vannak azáltal, hogy ismerik a biztonsági szoftverek működési mechanizmusait, sebezhetőségeket találnak bennünk a nem megfelelő tesztelésekből és implementálásokból fakadóan. A támadók gondolkodásmódja lényegében változott meg az elmúlt évek alatt.

*1. ábra. A kiberbiztonság fő feladatai*

A nagyon gyors, azonnali, látványos eredmények elérése helyett hosszú távra tervezik napjaink malware-jeit, így az aprólékosan kidolgozott, előre letesztelt, rejtőzködő, „önvédő” algoritmusok kezdtek el terjedni. A kártevők mind jobban elkezdtek beépülni a célkörnyezetbe, álcázni magukat és minél inkább elrejteni tevékenységüket (rootkit jelleg). A modern malware-ek fejlettségéből adódóan a kiberbiztonságnak három fő feladatát különböztetjük meg (2. ábra): Kártevők kívül tartása, bejutott kártevők felkutatása és a megtalált kártevők elleni intézkedések megtétele. Az első védelmi állomás feladata, hogy egy képzeletbeli szűrőhálót emeljen a védendő infrastruktúra és a nem biztonságos „külső” oldal közé. Ez a már említett és a későbbiekben ismertetésre kerülő „Defense in Depth” gyakorlati megvalósításán alapul. Amennyiben a többlépcsős szűrő, riasztó és behatolás-érzékelő apparátust képesek a támadók becsapni és hozzáférni a rendszerünkhöz, attól fogva felismerni már csak megfelelő monitorozás, viselkedés- és

12 „5. A kiberbiztonság a kibertérben létező kockázatok kezelésére alkalmazható politikai, jogi, gazdasági, oktatási és tudatosságnövelő, valamint technikai eszközök folyamatos és tervszerű alkalmazása, amelyek a kibertérben létező kockázatok elfogadható szintjét biztosítva a kiberteret megbízható környezetté alakítják a társadalmi és gazdasági folyamatok zavartalan működéséhez és működtetéséhez.” 1139/2013. (III. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Kiberbiztonsági Stratégiájáról.
„Kiberbiztonság: az az állapot, melyben a kibertérre vonatkozóan az eszközök, politikák, irányelvek, kockázatmenedzsment megközelítések, műveletek, tréningek, bevált gyakorlatok, biztonsági megbízhatóságot szavatoló eljárások és technológiák érvényesülnek.” 1. melléklet a 60/2013. (IX. 30.) HM utasításhoz. A Magyar Honvédség Kibervédelmi szakmai koncepciója.

logelemzés segítségével tudjuk. Miután azonosítottuk a potenciális veszélyt, annak az elemzése következik, amely során alkalmazható eljárások bemutatása ennek a tanulmánynak a fő célja is egyben. A folyamat ezen stádiumában feltérképezzük a program viselkedését, felépítését annak érdekében, hogy az esetleges újbóli támadás(oka)t kivédhessük.




*2. ábra. A sérülékenység sikeres kihasználása*

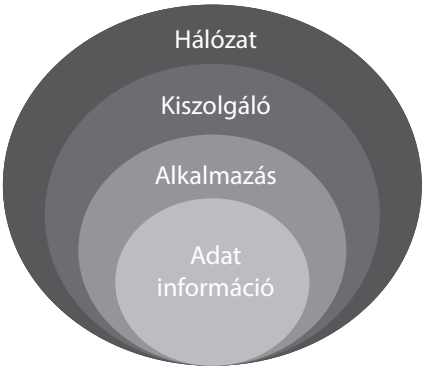
## 1.1. A Defense in Depth[13] elv

A „Defense in Depth", azaz a mélységi védelem egy hagyományos, a fizikai világban elfogadott biztonsági kontrollnak a kibertérben alkalmazott koncepciója (gondoljunk csak a középkori várak tagozódására).

Ennek lényege, hogy az előzetesen felállított biztonsági célkitűzések megvalósuljanak több, eltérő lépcsőből kialakított védelem alkalmazásával.[14] A biztonsági célkitűzések listája a kockázatelemzési ciklus végén előálló produktum, amelynek alapján a rendszer biztonsági komponenseit és rendszabályait meghatározzuk. Az információbiztonság aspektusából vizsgálva a lényege megegyezik a katonai mélységi védelemmel, ahol is a felhasznált erők és eszközök nem egy helyre, szintbe, lépcsőbe vannak szervezve, hanem elosztottan (egymásra épülnek és egymással együttműködnek). Az InfoSec területén 3 szintet különböztetünk meg: hálózati, kiszolgálói és alkalmazási szintet. Ez a koncepció nagy valószínűséggel biztosítja, hogy a behatolás ne érje el az adatok mélységét, vagy

13 http://www.nsa.gov/ia/_files/support/defenseindepth.pdf, 2013-10-27.
https://www.sans.org/reading-room/whitepapers/basics/defense-in-depth-525, 2013-10-28.

14 Minden olyan eset, ahol a károkozás tervezett és szervezett, tehát nem természeti katasztrófából (pl. földrengés) vagy technikai problémából (pl. anyagelhasználódás, kontakthiba) fakad.




*3. ábra. A Defense in Depth absztrakt ábrája*

legalább addig feltartóztassa, míg egy IDS15 rendszer érzékeli a cselekményt, és riasztást tesz az üzemeltetők irányába, akik megteszik a megfelelő lépéseket.

Hálózati szinten használhatunk UTM tűzfalakat,[16] honeypotokat,[17] hálózati forgalommonitoring-rendszereket, NID rendszereket és egyes hálózati szolgáltatások ellátására szolgáló céleszközöket, mint amilyen az e-mail szűrés, web- és URL-szűrés, hálózati terheléselosztók (DDoS támadás ellen), VPN kapcsolatkezelő.

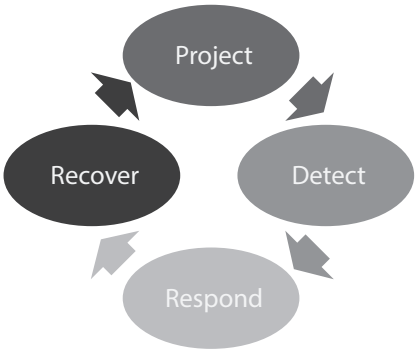
Kiszolgáló szinten alkalmazhatunk titkosított fájlrendszert, jogosultságkezelést, szűrőeszközöket, monitoreszközöket, fájl-integritásfigyelő eszközöket, különböző megoldásokat a memóriafoglalások dinamikusabbá tételére,[18] overflow elleni védelmet,[19] tanúsítványok használatát a futtatható állományok hitelesítésére.

A SANS Institute dokumentuma alapján három különböző támadót különböztetünk meg a tudása és célja szerint: script-kiddie,[20] skilled hacker („szakember") és a belső támadó. Külön-külön érdemes velük foglalkozni, mivel más és más jellegű veszélyt hordoznak az általuk elkövetett támadó cselekmények.

Egy gyakorlati megvalósítás komplexitása a néhány rétegtől az akár tíznél több rétegig is elképzelhető. Fontos szem előtt tartani a biztonsági mechanizmusok tervezésénél, hogy a védelem összhangban legyen a védendő információval.

15 Intrusion Detection System.
16 Unified threat management.
17 Csapdák. Szabó András: Preventív hálózatvédelmi rendszerek alkalmazási lehetőségei a támadások detektálására, valamint a módszerek elemzésére. I. rész. Hadmérnök, VI. 4. http://hadmernok.hu/2011_4_szaboa.pdf, 2013-11-11., valamint Uő: Preventív hálózatvédelmi rendszerek alkalmazási lehetőségei a támadások detektálására, valamint a módszerek elemzésére. II. rész. Hadmérnök, VII. 2. http://hadmernok.hu/2012_2_szaboa.pdf, 2013-11-11.
18 ASLR, EMET.
19 DEP.
20 Olyan valaki, aki megelégszik más módszereinek és eszközeinek a használatával, továbbá nem rendelkezik mélyreható ismeretekkel.

## 1.2. PDRR ciklus[21]



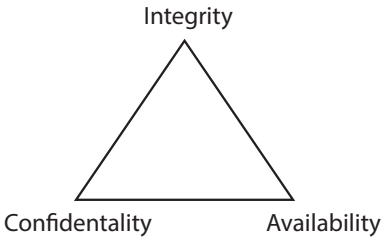

*4. ábra. PDRR ciklus*

Fontosnak érzem a Microsoft PDRR ciklusának megemlítését, hiszen a legtöbb infrastruktúrában ennek a szoftveróriásnak a termékein üzemelnek a különböző szolgáltatások. Ennek a dokumentumnak a fontosságát abban látom, hogy a rendszerüzemeltetőknek egy összefoglalót nyújt, hogy milyen a Microsoft által megírt szoftverekkel, vagy egyéb ingyenesen elérhető eszközökkel képesek az üzemeltetett infrastruktúrát védeni. Továbbá kitér arra is, hogy egy esetleges fertőzés után hogyan lehet minél gyorsabban visszatérni a normális működéshez (a szükséges biztonsági lépések végrehajtásával).

## 1.3. CIA háromszög

Biztonság definiálása során meg kell adnunk a területét annak, aminek a biztonságáról konkrétan beszélünk, mivel modern társadalmunk esetén a biztonsági probléma lehet szociális, gazdasági, politikai, nemzetbiztonsági, katonai vagy akár technológiai eredetű is. A hálózatosodásnak „köszönhetően" bármelyik probléma közvetve vagy közvetlenül hat a többi területre. Miután kijelöltük, hogy melyik terület biztonságával foglalkozunk, szükségünk lesz egy keretrendszerre, amelyen belül osztályozni tudunk. Ezt a keretrendszert hívhatjuk modellnek is, mivel emberként szeretünk modellekben gondolkodni, és azokkal dolgozni a könnyebb absztrakció miatt. Jelen esetben az információbiztonság területén belül a nemzetközileg elfogadott és alkalmazott CIA háromszög szempontjaival foglalkozom. A háromszög három csúcsa az alábbi szempontokat kép-

21 http://download.microsoft.com/download/D/3/0/D30E9D65-7330-4DD3-B6A7-28BAE8381AE4/CybersecurityTechnology.pdf, 2013-11-25.




*5. ábra. CIA háromszög*

viseli: Confidentiality (bizalmasság), Integrity (sértetlenség), Availability (hozzáférhetőség). A keretrendszer lényegi alkalmazása, hogy külön-külön szempontok alapján értékelhetjük a rendszerünket, és ennek megfelelő kockázattal arányos védelmet alakíthatunk ki az egyes területeknek. Az egyes rendszerek a fenti szempontok szerinti elemzése kockázatelemzési kérdés, amely nem ezen sorok témája. Ettől függetlenül fontos ismerni ezt az elméleti modellt, hogy ennek alapján kategorizálhassuk a kártékony kódokat olyan módon, hogy meghatározzuk, a háromszög melyik csúcsát veszélyeztetik. Ennek alapján definiálhatjuk, hogy milyen megelőző lépéseket tehetünk a fennálló fenyegetettség kivédésére.

Az információbiztonság területén léteznek más modellek is, amelyek főleg a CIA háromszöget bővítik ki más elemekkel, mint a Parker-hatszög.[22] A többelemű séma a rendszerek pontosabb kategorizálását és vizsgálatát teszi lehetővé, de használata véleményem szerint csak egyes feladatok függvényében lehetséges, minden más esetben a már jól bevált CIA háromszög alkalmazása elegendő.

Egyetemünk esetében én a Parker-hatszög alapján végezném el az egyes munkahelyek és eszközök kockázatelemzését a nagyszámú alkalmazott, a rotálódó hallgatók, az egyetemhez nem kötődő külsősök (például a csak sportolni bejáró egyének), továbbá a különböző MH-alakulatok és NATO-kapcsolatok, valamint a kezelt dokumentumok miatt.

A következő részben a CIA háromszög elemeit ismertetem.

### 1.3.1. Confidentiality, azaz bizalmasság

A bizalmasság fontos kérdése, hogy milyen mértékben vagyunk képesek az információbiztonság tárgyát képező adatot23 jogosulatlan megismeréstől, hozzáféréstől megvédeni. A megvalósítandó biztonsági szintet meghatározza, hogy milyen minősítésű (nemzetbiztonsági aspektusból), kategóriájú (magánvállalati szemszögből) adatokat kezelünk, dolgozunk fel és tárolunk. Például szigorúan titkos adatokat feldolgozó he-

22 Andress, Jason: *The Basics of Information Security: Understanding the Fundamentals of InfoSec in Theory and Practice.* Syngress, New York, 2011. 6.

23 Az információnak csak a megjelenési formáját tudjuk csak, ami az adat.

lyiségben foglalkozni kell a nem szándékos kisugárzások kérdésével,24 ellenben egy korlátozott terjesztésű adatokat kezelő helyiségben nem célszerű az ilyen jellegű védelem kialakítása, hiszen itt nem érvényesülne a kockázattal arányos védelem elve (mivel a biztonság elérésére befektetett anyagiak nagyságrendekkel nagyobbak, mint a védendő adat értéke).

Kártékony kódokkal kapcsolatban a jogosultságkezelés hiánya vagy nem megfelelő megvalósítása okozhatja a bizalmasság sérülését. Miután egy kártékony kód elkezd futni a fertőzött számítógépen igyekszik a privilégiumait maximalizálni, tehát adminisztrátori, vagy SYSTEM jogosultsági szinten működni.

### 1.3.2. Integrity, azaz sértetlenség

Az adatok sértetlenségét akaratlanul vagy szándékosan elkövetett módosításokkal befolyásolhatjuk. Ezek a műveletek módosíthatják az adatok tartalmát, vagy törölhetik is őket. Az integritás alatt a sértetlenség szavatolását értjük, amit elérhetünk szoftverek segítségével (jogosultság-kezeléssel, fájlmódosítás-monitorozással, másolatok készítésével) illetve hardveres szinten (használhatunk RAID tömböket, különböző helyeken való tárolást, biztonsági mentéseket). A sértetlenség szándékos megsértésére példa, amikor egy malware egy éppen futó projekt adatállományait megsemmisíti.

### 1.3.3. Availability, azaz hozzáférhetőség

A döntési folyamatok az információ éppen aktuális megléte vagy nem léte, és annak minősége alapján lesznek pontosak vagy pontatlanok. Ma már az élet nagyon sok területén támaszkodunk információs rendszerek által biztosított szolgáltatásokra, amelyek rendelkezésre állása nélkül nem vagyunk képesek feladatainkat elvégezni. Tehát egy rendszer fontos paramétere, hogy milyen mértékben képes a kívánt adatokat a szükséges pillanatban a szükséges helyen biztosítani. Például az egyetemi Neptun rendszer hozzáférhetősége csökken, amikor beiratkozási időszakban elérhetetlenné válik, mert az egyik fontos funkcióját (a beiratkozást és tantárgyfelvételt) nem tudja ellátni. Mivel a rendszernek időszakosan egy DDoS támadáshoz hasonló hálózati forgalmat kell kezelnie, ezért a háromszög ezen csúcsát ennek megfelelően kell „megerősíteni".

A három szempont alapján egy antivírus szoftverfrissítésért felelős rendszer sértetlenségére és hozzáférhetőségére hangsúlyt kell helyezni annak érdekében, hogy az ügyfelek a cég által kiadott hivatalos friss adatbázist kapják meg a lehető leghamarabb. Ha sérül az integritás elve, akkor a támadók kitörölhetnek az adatbázisokból az ő programjukat felfedő rutinokat, szignatúrákat. Ha sérül a hozzáférhetőség elve, akkor a felhasználók nem kapják meg a szükséges frissítéseket. A két elv közül a sértetlenség

24 Minden elektronikai eszköznek van nem szándékos rádiófrekvenciás kisugárzása, amit megfelelő távolságból egy jó iránykarakterisztikával rendelkező antennával és feldolgozó szoftver segítségével detektálhatunk és feldolgozhatunk.

sérülése nem vonja magára a felhasználó figyelmét, hiszen a (módosított) frissítések[25] eljutottak hozzá.

Egy vállalati laptop elvesztése mindhárom elvet megsértheti abban az esetben, ha a notebookon nincsen fájlrendszer-titkosítás, és nem megfelelő szinten védett a rendszerhez való hozzáférés (gyenge vagy nem létező jelszó, rejtett jelszó nélküli adminisztrátorfiók, vendégfiók). Mivel csak a laptopon tárolt adatok nem visszaállíthatóak, ezért sérül a hozzáférhetőség, a támadó képes a beállított vállalati VPN[26] kapcsolaton keresztül hozzáférni a vállalat belső hálózatához, ezzel sérül a bizalmasság elve a jogosulatlan hozzáférés révén, és végül a felépült kapcsolaton keresztül az adatok szándékosan elkövetett törlésével a sértetlenség elve sérül.

25 Ez abban az esetben kivitelezhető, ha az integritást ellenőrző checksumot is képesek a támadók hamisítani.

26 Virtual Private Network.

# 2. Malware-analízis

## 2.1. Trendek[27]

Minden jelentősebb globális, regionális vagy nemzeti esemény, rendezvény, szenzáció, katasztrófa vagy halálhír esetén órákon belül feltűnnek az interneten az ezeket kihasználó csalások, fertőzött oldalak, amik malware-terjesztésre ideálisak.

A kártékony szoftvereket lehet csak pusztán szoftveres sebezhetőségek segítségével terjeszteni, de ez a bonyolultabb, lassabb és költségesebb megoldás. Ezzel szemben az emberi tényezőt kihasználó propagálás nagyságrendekkel gyorsabb és egyszerűbb. A támadók egyre jobban ismerik és használják a social-engineering eszköztárát – a meggyőzést, a befolyásolást, a becsapást – céljaik eléréséhez. A social-engineering az informatikai biztonsággal kapcsolatos kognitív eljárások összessége, tehát ebbe beletartozik minden, ami az emberi hiszékenységet, szükségleteket, tenni akarást, segíteni akarást és manipulálhatóságot használja ki. Minden területnek megvan a maga szakkifejezése erre területre, például a NATO-ban a PSYOPS[28] megnevezés használatos. Az eszköztárában leggyakrabban a média által már jól ismert eljárások találhatóak. A média által elkövetett manipulációkról széles körű irodalom áll rendelkezésre, így ezen eljárások elsajátításához a szakirodalom adott, valamint konkrét példák állnak rendelkezésre.

A károkozás és a „because we can" szemlélet helyett ma már főleg a pénz- és információszerzés motiválja a malware-készítőket. Ennek két jelentős példája a később kifejtésre kerülő, főleg információszerző APT-k és a napjainkban kiforró Software-as-a-Service üzleti modellt alkalmazó malware-ek.

Ezt a modellt használja például az interneten legjobban elterjedt Blackhole Exploit Kit,[29,30] amely payload-ok[31] célba juttatását kínálja szolgáltatásként. Fertőzött URL vagy e-mail segítségével a célszámítógépet átirányítják egy Blackhole szerverre, ahol Javascript kódok segítségével meghatározza a rendszer, hogy milyen exploit segítségével lehet a payloadot eljuttatni az adott számítógépre. Ezt egy úgynevezett Traffic Directing System segítségével hajtják végre. A TDS feladata, hogy a HTTP kérés fejléce (ami tartalmazza kérést küldő rendszer operációs rendszer és böngésző verzióját, nyelvi lokalizációt) alapján meghatározza, hogy melyik exploittal fertőzött oldalra irányítsa át a klienst. (A TDS-t alapvetően pénzkeresési célból alkalmazzák úgy, hogy azt a klienst, aki az oldalra szándékozik csatlakozni, először reklámhirdetésekkel teletűzdelt oldalak láncolatán keresztül átirányítják).

Egyre gyakoribbakká válnak a célzott támadások, ezért egyre nehezebbé válik a malware-ek felfedezése is. Ennek következménye, hogy egyre nagyobb hangsúlyt kap a

27 McAfee Threat Reports.
28 Psychological Operations.
29 http://sophosnews.files.wordpress.com/2012/03/blackhole_paper_mar2012.pdf.
30 Szappanos Gábor: *Journey to the bottom of a blackhole.* (Hacktivity 2012 előadás).
31 A payload a szállított, a támadó számára hasznos szoftverkomponens.

technológiai kontrollok mellett a szervezetek által alkalmazott biztonsági szakemberek szaktudása. Külön szervezetek alakulnak át vagy alakulnak meg, hogy ezt az igényt (rendszerbiztonság-elemzés, naplóanalízis, memóriadump-elemzés, kártékonykód-elemzés, incidenskezelés, kockázatelemzés, tanácsadás, gyakorlatok szervezése és oktatás) az általuk nyújtott szolgáltatással kielégíthessék.

Digitális aláírások segítségével ellenőrizhető, hogy megbízható forrásból származik-e az alkalmazott szoftver. A biztonsági megoldások számos része támaszkodik arra, hogy a digitálisan aláírt szoftverek mentesek a kártékony kódoktól, ezért a malware-t készítők egyre nagyobb hangsúlyt fektetnek a hamis digitális aláírások megszerzésére.32 Ahogy a McAfee blog bejegyzésében olvasható, ma már a digitális tanúsítványokat (CA) értékesítő szervezetek rendszere nehezen felügyelhető, ezért a kiberbűnözők relatíve alacsony költségek mellett könnyedén juthatnak érvényes tanúsítványhoz. A digitális aláírással ellátott kártevők száma 1 év leforgása alatt nyolcszorosára nőtt, az elmúlt 3 hónap alatt pedig 50%-kal emelkedett.

Egyre nő azon szervezetek száma, amelyek a felhőalapú megoldást választják rendszerük üzemeltetésére. Ez üzemeltetés szempontjából anyagi megtakarítást és egyszerűsítést jelent. A biztonság oldaláról egyrészt előnyös, mivel a szolgáltató naprakészen tartja az infrastruktúrát, másrészt viszont egy sikeres támadás esetén a kezelt adatokról, az ügyfélbázis jelentős részéről információk, jelszavak, felhasználónevek szivároghatnak ki.

A manapság használt internetes vagy intranetes szolgáltatások grafikus felhasználói felülete célalkalmazás telepítése helyett a böngészőből érhetőek el. Lényegében bármi, amit a hálózat segítségével szándékozunk elintézni, valamilyen formában a böngészőhöz van kötve. Tehát kézenfekvő megoldás, hogy a böngészőben lévő sebezhetőségeket vagy az általa futtatott bővítményeket (Java, Flash, Silverlight, ActiveX) használják ki a támadók.

A biztonság növelése céljából a szolgáltatók elkezdték bevezetni a többfaktoros autentikációt, ami ugyan megnehezíti a belépést az illetéktelenek számára (mivel SMS-ben kapott vagy autentikátor által generált kód beírásával kell igazolnunk, hogy a megfelelő érvényesítő eszköz birtokában vagyunk), de – mivel az érvényesítő kód általában a mobiltelefonunk segítségével érhető el, ezért amennyiben sikerül a célszemély telefonjára kémprogramot telepíteni –, ez a biztonsági kontroll is kijátszható.

## 2.2. Kártékony kódok leggyakoribb kategóriái

Az interneten számos forrás foglalkozik a kártékony kódok kategorizálásával, ezért részletesen a témával én nem foglalkozom, ellenben a következő alpontokban napjaink leggyakoribb és legjobban fertőző malware-kategóriáinak jellemzőit és tulajdonságait ismertetem.

32 http://blogs.mcafee.com/mcafee-labs/digitally-signed-malware-just-what-can-you-trust-now.

### 2.2.1. 0-day exploit

A rendszerekben, programkódokban rejlő tervezési vagy megvalósítási hibák komoly sérülékenységet okoznak. Ezeknek a megléte lehetséges veszélyforrássá válik onnantól, hogy a támadó fél felfedezi. A sérülékenységet kihasználó programkódot nevezzük exploitnak. A 0-day exploit a kiberbűnözők számára olyan, mint a kalózok számára a kincs: nagyon nehezen, fáradságos munkával lelhető fel, de cserébe nagyon nagy értéke van. Nevét onnan kapta, hogy hányadik napon tartunk az ellene való védekezésben, felfedésben. A nulladik napon vagyunk, tehát még fel sem ismertük, hogy sérülékenység van a rendszerben (védelmi szempontból). A jellegéből adódik, hogy a kibertérben komoly összegeket ér egy-egy ilyen felfedezés mind a feketepiacon, mind a szoftvergyártóknál (nem ritka, hogy dollár-tízezreket ér egy-egy exploit). Gyakorlatilag úgy kell rá gondolni, mint egy fegyverre, ami ellen nem lehet védekezni egészen addig, amíg meg nem ismerjük. Azon országok, amelyek hangsúlyt fektetnek arra, hogy kibertámadó képességet hozzanak létre honvédelmük keretén belül, „kiberfegyverarzenált" halmoznak fel ezekből. Ennek a fegyvernek – mint számos harcanyagnak – szavatossága van: csak addig használható, amíg a célpont azt az operációs rendszert, alkalmazást és eszközt alkalmazza. Másik jellemzője, hogy nincs „univerzális" eszköz, az csak fikció, mint például a korábban említett Neurománcban használt kiberfegyver, a „Kuang Tizenegyes behatoló program".

Sosem mondhatjuk azt, hogy a gépünk nem fertőzött egyetlen kártékony kóddal sem, hiszen védelmi szoftvereink valamilyen szűrők, szabályrendszerek, viselkedésmonitorozás, szignatúra-adatbázis alapján működnek. A még fel nem fedezett káros szoftverek a detektálás pillanatáig tevékenykedhetnek a számítógépekben teljesen zavartalanul.

A 0-day exploitok elleni védekezés a „lyuk befoltozásával" ér véget, de addig is megtalálható a rendszerben a kiskapu. Átmeneti megoldásként lehetőség van a sérülékenységet tartalmazó szolgáltatás leállítására (amennyiben nem érint a munkafolytonosság szempontjából kritikus szolgáltatást), más verziójú szoftver alkalmazására (amennyiben bizonyítható, hogy sérülékenység abban nem áll fent), különböző szűrők és monitorok alkalmazására (annak érdekében, hogy a támadó jelenlétét azonosítani lehessen, és ellene akár kikapcsolással vagy hálózatról való lecsatlakozással védekezzünk).

### 2.2.2. Botnet

A roBOT NETwork hagyományos értelemben nem egy külön malware-kategória, hanem – ahogy a nevéből is látszik – „robotgépek" hálózata. A szakma ezeket a gépeket sokkal inkább zombigépeknek hívja. Ez a hálózat egy vagy akár több C2 szerverből és a fertőzött gépekből szervezett alhálózatokból áll elő. A támadó valamilyen támadási mód segítségével (trójai, DLL injekció, fertőzött PDF, JAVA sérülékenység, fertőzött weboldal, exploit kit stb.) eljuttatja a célszámítógépre a botnet klienst, amely egy hátsó ajtót nyit a támadó számára, és ezen keresztül azután kapcsolatot épít fel a vezérlő szerverrel. A vezérlő szerverre történő bejelentkezéshez szükséges IP címet általában

előre definiált (hard-coded) megoldás helyett DDNS33 szolgáltatás segítségével terjesztik el a zombiállomások irányába. Ez lehetővé teszi a vezérlő szerver gyors IP cím változásainak elterjesztését a zombihálózaton belül (rövid idejű DNS cache idővel). A felépült kapcsolaton keresztül a C2 parancsot ad valamilyen feladat végrehajtására (adatok lopása, program feltelepítése, DDoS támadás végrehajtása, keylogger elindítása, brute-force cracking). Gyakori feladatok az elosztott túlterheléses támadások (DDoS[34]), spam e-mailek szétküldése, számításigényes feladatok (jelszavak brute-force vagy szótáralapú törése, Bitcoin bányászat) végrehajtása.

Abban különbözik a backdoor típusú malware-ektől, hogy amíg itt a hangsúly zombihálózat létrehozásán van, amit a C2 szerver segítségével egyszerre vezérelhetünk, addig a backdooroknál egy adott számítógépbe történő visszatérésre (egy hátsó ajtón keresztül) és vezérlésére van lehetőségünk.

Botnet hálózatok üzemeltetése manapság már „megszokott" feketepiaci szolgáltatás

### 2.2.3. APT

A hálózatosodás, az üzleti célkitűzéseket és a produktivitást támogató rendszerek magukkal hozták a soha nem látott bonyolultságú információs környezetet a belső hálózatokon, azaz intraneteken. Az ilyen modern rendszereket a mobilitást szolgáló eszközök használata, a BYOD-k,[35] a felhő által nyújtott szolgáltatások és az outsourcing alkalmazása jellemzik. Ezek az elemek mind a rendszer használatának mobilitását növelik, és egyben csökkentik az üzemeltetési költségeket is. Azonban súlyos biztonsági kockázatokat is rejtenek magukban, mivel ezen rendszerek házirendjének kidolgozása és betartatása, tevékenységük monitorozása nem kis kihívás elé állítja a rendszergazdákat (mivel ezen eszközök egy része nem a szervezet tulajdonát képezik). Gyakran a fájlok, feladatok és projektek egy központi szerveren vannak eltárolva, illetve kezelve, így a projektben részt vevők mások által elkészített anyagokhoz is képesek hozzáférni. A támadók felismerték a tényt, hogy a legtöbb információt csak egy nagyon aprólékosan megtervezett és céltudatosan végrehajtott támadással tudják megszerezni a szervezetből. Ezeket a műveleteket Advanced Persistant Threat-nek nevezik. Mivel ezek a műveletek anyagilag nagyon nagy ráfordítást igényelnek, és csak lassan képesek a kívánt célt elérni, ilyen eljárásokat általában csak ipari kémkedés, államilag támogatott kémkedések esetén szoktak alkalmazni.

A Mandiant cég közzétette az ATP1 elnevezésű műveletről szóló elemzésükről készült összegzést, amelyben vélhetően a kínai kormány által támogatott ipari kémkedést végrehajtó procedúrák során használt malware-ekről és eljárásokról értekezik. Az IP címek az esetek több mint 90%-ában Shanghajig követhetőek vissza. A kínai kormány által létrehozott „PLA Unit 61398"-ról sok publikus információ nem áll rendelkezésre annak titkos mivolta révén. A támadáshoz először is fel kellett állítani a megfelelő szer-

33 Dynamic DNS.
34 Distributed Denial of Service.
35 Bring your own device.

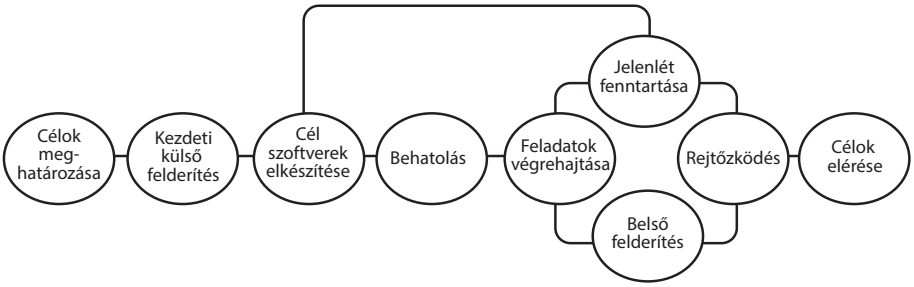
vezeti egységet és annak személyi állományát feltölteni és kiképezni (oktatni). 2006-ra becsülik az első támadás végrehajtását, tehát már évekkel ezt megelőzően meg kellett határozni a hosszú távú terveket és célokat. Ebből látszik, hogy magányos hackerek vagy háttértámogatás nélküli hackercsoportok az ilyen és ehhez hasonló műveleteket saját erőforrásból nem tudják végrehajtani. Miután a szervezeti egység megkezdte működését, a meghatározott célpontokról történő információgyűjtés teszi lehetővé, hogy a célrendszernek (operációs rendszer, telepített biztonsági szoftverek, futó szolgáltatások) megfelelő malware-t hozzanak létre. Ezek a kártékony szoftverek nagy hangsúlyt fektetnek arra, hogy működésük időszakos legyen, hálózati kommunikációjuk ne legyen gyanús (ne okozzanak „trigger jelenséget" a forgalomellenőrző rendszerekben, például szabályos HTTP folyamba rejtik az adatokat,[36] DNS porton keresztüli kommunikáció[37]).

Az APT karakterisztikájából adódik, hogy csak nagyon kevés szervezet válik ilyen jellegű támadás áldozatává. Ez nem szőnyegbombázás, mint a botnet kliens fertőzések, hanem „sebészi" pontosságú különleges műveletek a kibertérben. Célpontokká csak olyan intézmények válhatnak, ahol szenzitív adatokkal dolgoznak, mint például kormányzati szervek, kutatást és fejlesztést végző cégek, adatkezelő szervezetek, oktatási intézmények.

Az APT műveletek lépéseivel részletesebben foglalkozom, mivel az efféle támadások súlyos nemzetbiztonsági kockázatot jelentenek.

#### 2.2.3.1. APT életciklus

Egy-egy APT művelet általános életciklusát láthatjuk a 6. ábrán, jól elkülöníthető fáziskora bontva. Minden egyes ellipszis által képviselt feladathalmaz egy hosszú, több hónapot, akár évet igénybe vevő állomása a feladatnak.




*6. ábra. APT életciklus*

36 HTTPTunelling.

37 Gyakran nem figyelik, szűrik egy adott porton történő kommunikációt. Pl. lehet, hogy egy nagy HTTP folyam gyanút kelt a 80-as porton, mivel a cég profiljába nem tartozik bele olyan művelet, ami HTTP feltöltést igényel, de az 53-as DNS porton nem kelt gyanút, mert ott nincs szűrés.

### Célok meghatározása

Mint az már korábban említésre került, egy-egy ilyen művelet végrehajtása csak megfelelő anyagi és emberi erőforrás rendelkezésre állása esetén lehet sikeres. Ehhez pedig szükséges a távoli célok meghatározása, és hogy milyen eredmények várhatóak egy APT művelettől. A célok meghatározása alapján lehet felmérni a szükséges kezdeti erőforrások nagyságát. Az APT1 során több mint száz[38] szervezetet sikerült a Mandiantnak nevesítenie, akik mind e támadássorozat áldozatai voltak. Ezek elsősorban olyan szervezetek, amelyek nagyban meghatározzák mind az USA, mind a világ gazdaságát, illetve fegyverrendszereket tervező cégek.39 E célok kijelölése összhangban van Kína azon törekvésével, hogy a nemzetközi politikába minél nagyobb beleszólásra tegyen szert, valamint katonai potenciálját növelje.

### Kezdeti, külső felderítés

A feladat végrehajtására felállított csoportok rendelkeznek a kezdeti erőforrásokkal és kitűzött célokkal. Első lépésként a célpont felderítése történik, először is OSINT[40] technikák alkalmazásával. Ilyenkor az interneten elérhető adatbázisokból, weboldalakból, fórumokból, a célszervezet által kiadott jelentésekből, tájékoztatókból, az általuk tartott előadásokból és konferenciákból kinyernek minden hasznos információt a szervezet felépítéséről, a profiljáról, a működéséről, az alkalmazotti állományról, a beszállítókról, azokról, akikkel valamilyen nyilvános szerződéses viszonyban áll. Ezeket a passzív eljárásokat követően igénybe vehetőek nem törvényes aktív felderítő eljárások is a célzott információszerzésre, mint például a trashint,[41] wardriving, RINT,[42] személyek követése és különböző social engineering eljárások. Mindezen eljárások alkalmazásával megismerhető a szervezet struktúrája, és profil készíthető az egyes alkalmazottakról, amit későbbi célzott támadás során felhasználhatnak. A mai rohanó világban a leggondosabb szervezetek, a biztonságtudatos alkalmazottak is hibázhatnak. Ha pedig valaki figyeli őket, akkor lehetséges a kompromittálásuk is. Régen a Varsói Szerződés országainak katonai rádióira két nyelven (oroszul és az adott ország nyelvén) is rá volt írva, hogy „Vigyázz, az ellenség is hallja!" Ez az igazság a modern technikák alkalmazásakor még inkább igaz, tehát ha bizalmas vagy személyes adatokkal foglalkozunk, mindig ügyeljünk arra, hogy azokat miként kezeljük.

### Célszoftverek elkészítése

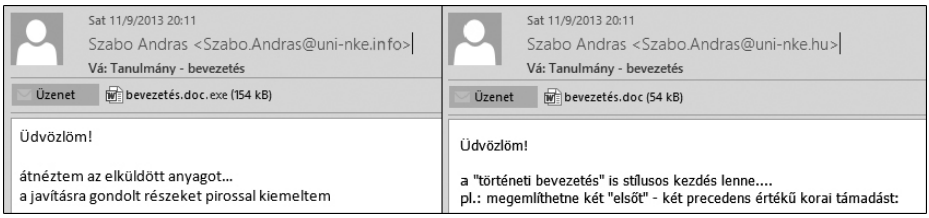
Miután kellő ismerettel rendelkeznek a cégről, elkezdődhet a támadásban használatos programok és eljárások kidolgozása. A szervezet belső informatikai struktúrája ebben

38 Hivatalos lista a célpontokról nem publikus.
39 http://www.washingtonpost.com/world/national-security/confidential-report-lists-us-weapons-system-designs-compromised-by-chinese-cyberspies/2013/05/27/a42c3e1c-c2dd-11e2-8c3b-0b5e9247e8ca_story.html, 2013-11-20.
40 Open source intelligent.
41 Trash intelligence a nem megfelelően kezelt hulladékban rengeteg belső információ rejtőzhet
42 Radiation Intelligence – nem szándékos de káros kisugárzások detektálása

a pontban még nem teljesen ismert, ezért a teljes feltérképezés csak a behatolás után történhet meg. Az előzetes információk alapján nagy valószínűséggel megállapítható, hogy milyen operációs rendszert és milyen telepített szoftvereket használnak. Amennyiben ismert a rendszer, úgy célirányosan lehet szoftvert készíteni. Amennyiben nem állapítható meg pontosan, úgynevezett beachhead backdoorokat[43] alkalmaznak: ez egy kisméretű és kis funkcionalitású hátsó kapu, amellyel később a támadó a célszoftvereket (hálózatfelderítő, rendszerfelderítő, keylogger, jelszólopó stb.) eljuttathatja a kompromittálódott gépre.

**Behatolás**

Célzott támadások esetén a felderítések során összegyűjtött információk segítségével eljuttatják a kártékony szoftvereket a célrendszerekbe. Ezeket legtöbbször social-engineering eljárásokkal érik el. Minél hitelesebb a „beetetés", annál valószínűbb, hogy gyanúkeltés nélkül sikerül a behatolást véghezvinni. A támadás attól lesz célzott támadás, hogy például ismerem, milyen projektben, milyen munkakörben dolgozik a célszemély (itt jön elő a kezdeti felderítés során létrehozott profilok felhasználása), és számára teljesen releváns információval formázott levelet küldök neki. Ahogy a 7. ábrán látjuk, a két e-mail szinte teljesen megegyezik tartalmát tekintve. A különbség a feladóban és a csatolt állományban rejlik. Míg a második az Egyetem hivatalos domainjéről érkezett, és egy Word dokumentumot tartalmaz, addig az első egy .info domainről jött, amiről nem tudjuk, hogy kinek a tulajdonában van, és egy .exe futtatható állományt tartalmaz (Word ikonnal álcázva). A figyelmetlen felhasználó könnyedén megnyithatja a hamis bevezetés.doc fájlt, amitől a célrendszer máris megfertőződött.




*7. ábra: Célzott e-mail támadás*

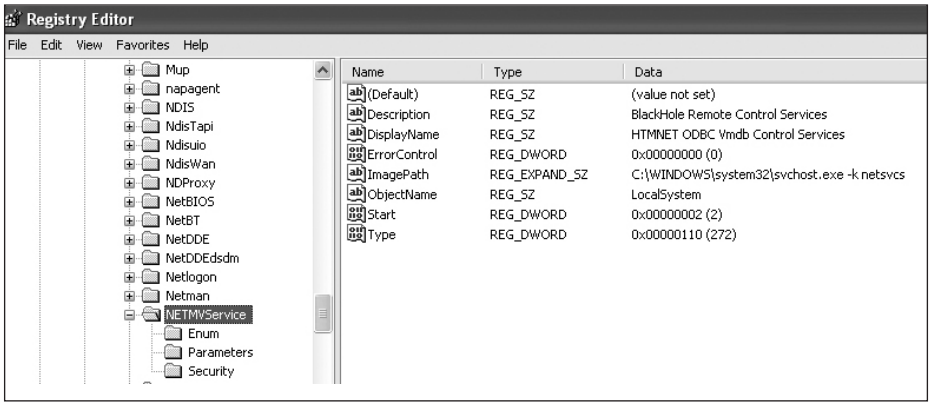
Újabb példa, hogy a támadó fél telefonon felhívja a célszemélyt másvalakinek kiadva magát (munkatársnak, egy szerződésben álló cég munkatársának, vagy esetleg akár egy barátnak) abból a célból, hogy tájékoztassa: küldeni fog egy dokumentumot, amit azonnal meg kell néznie és véleményeznie. Ezzel az apró telefonhívással könnyen „ki lehet kapcsolni" az emberek gyanúját egy váratlan levéllel kapcsolatban.

43 http://intelreport.mandiant.com/Mandiant_APT1_Report.pdf

**Működési ciklus**

Miután sikerült a célrendszert kompromittálni, elkezdődhet az információszerzés a kitűzött cél eléréséhez. Először is információkat kell gyűjteni a host gépről, a környezetről, amiben a malware fut, majd a számítógépes környezetről. Legelőször a megfelelő jogosultsági szint elérése a cél, hogy a lehető legtöbb erőforráshoz férjen hozzá a kártékony kód. Egy egyszerű NET SESSION parancssori parancs visszatérési értékéből eldönthetjük, hogy rendszergazdai jogokkal fut-e a szoftver. Ahhoz, hogy a kártékony szoftver biztosítsa a folyamatos működését, el kell érni, hogy vagy rendszerindulásokkor, vagy bizonyos időközönként betöltésre kerüljön a memóriába. Ezt elérheti egy Autorun bejegyzéssel a Regisztrációs adatbázisba, szolgáltatás létrehozásával, vagy akár egy meglévő DLL fájl módosításával. is.

Miután a kellő jogosultsági szintet megszerezte a program, elkezdődhet a belső hálózat felderítése hálózati forgalommonitorozással, futó szolgáltatások és alkalmazások kilistázásával, a munkamenetek megszerzésével és különböző hálózatszkennelési eljárásokkal. Fontos a jelenlét hosszú távú fenntartásához, hogy a viselkedés minél kevésbé legyen feltűnő. Például ha egy perc alatt végigfuttatunk egy teljes portszkennelést, az biztosan el fog indítani egy triggert a monitorozó szoftverben. De ha ezt a feladatot 2 nap alatt hajtjuk végre, akkor valószínűleg nem fog gyanút kelteni, elvész a legitim hálózati forgalomban. A jelenlét fenntartásához továbbá hozzátartozik egyfajta folyamatos kommunikáció a vezérlő szerverekkel a folyamatban lévő és elvégzett feladatokról, annak érdekében, hogy ha felfedésre került a „poloska", akkor azt az eljárást kicseréljék egy másikra a következő támadás előtt.




*8. ábra. Blackhole kliens szolgáltatásként települt*

### 2.2.4. Ransomware

A számítógép-biztonsággal foglalkozó szervezetek időszakos jelentéseiből láthatjuk, hogy a ransomware-ek száma 2011 első negyedéve óta több mint megtízszereződött.[44] Ezen malware-ek egyik fajtája a települt gépen lévő fájlok meghatározott részét titkosítja, és csak megfelelő összeg átutalása után adja meg a támadó a kicsomagoláshoz szükséges kódot. Másik típusa egy ablakot hoz fel valamilyen rendvédelmi hatóság nevével, és pénz átutalását követeli, mivel a számítógépen illegális jogvédett vagy pornográf tartalmat talált.

## 2.3. Vizsgálati módszerek

A rendszer gyanús működése vagy rendellenes hálózati forgalom észlelése esetén meg kell kezdeni a kártékony állományok helyének felderítését, a fertőzött rendszerek között fennálló kapcsolatok elemzését, a rendszerben okozott változások feltérképezését, majd a „programcsomag" elkülönítését. Ezt követően szükséges a fertőzés eredetének és módjának azonosítása és az általa elkövetett illetéktelen műveletek összegyűjtése, azok ellen lépések kidolgozása az esetleges újrafertőződés elkerülése végett. Ezzel párhuzamosan el kell kezdeni a kártékony kódok, fájlok vizsgálatát is. Malware-elemzés terén négy területet különböztet meg a szakterület az alkalmazott módszerek és eljárások figyelembevételével:

- statikus,
- dinamikus,
- futtatott statikus és
- futtatott dinamikus.

Számottevő különbség közöttük, hogy míg statikus elemzések során a programkódot elemezhető adatként kezeljük, addig a dinamikus vizsgálati módszerek lényegében a programban foglalt kódok megfigyelését jelentik. A még fel nem fedett sebezhetőségek miatt a statikus analízist is célszerű izolált rendszerben végezni – még akkor is, ha számos helyen elegendőnek tartják tesztkörnyezet nélkül is – hiszen a Stuxnet[45] egyik 0-day exploitja[46] a Windows ikon megjelenítésében talált hibát használta ki. Egy ilyen exploit pedig a statikus analízist végző produktív környezetét is veszélyezteti.

Ezen vizsgálati módszerek alapján elsődleges célunk az, hogy egy átfogó képet kapjunk a program viselkedéséről:

- hogy hogyan aktiválódott és milyen egymást követő lépések láncolatával viszi véghez a fertőzést;
- hogy milyen állományokat fertőz meg;

44 McAfee Threats Report. Second Quarter 2013.
45 Kovács László – Sipos Mariann: i. m.
46 http://cve.mitre.org/cgi-bin/cvename.cgi?name=CVE-2010-2568, 2013-11-05.

- hogy milyen fájlokat és kulcsokat hoz létre a rendszerben vagy
- hogy miket töröl vagy módosít;
- hogy milyen úton képes terjedni, van-e szaporodásra képes programrésze;
- hogy milyen hálózati kommunikációt folytat;
- hogy milyen lépéseket tesz meg az elemzés és detektálás nehezítésére; milyen jogosultsági szinten képes futni;
- hogy milyen összhatást fejt ki az őt futtató rendszerre.

Az egyes külön-külön futtatott tesztek, megfigyelések és analízisek eredményét később megvizsgáljuk és összehasonlítjuk, hogy mennyire korrelálnak egymással. Ajánlott a minél kevesebb egyidejű vizsgálatot végző szoftver futtatása, és így a fertőzés többszöri megismétlése annak érdekében, hogy lássuk, az egyes lefutások között van-e lényegi különbség a fertőzés folyamatában és a kapott eredményekben (és így minél kevesebb zavaró elemet tartalmazzanak). A több esetben lefuttatott viselkedés-monitorozás választ ad arra, hogy a kártékony szoftver képes-e többféle folyamatszekvenciával fertőzni. Minél több szoftver fut egyidejűleg, annál több egyidejű rekord készül az egyes eseményfigyelő alkalmazásokban, (mint például a SysInternals Process Monitor alkalmazása), ami nagyobb fájlméretet eredményez, és így nagyobb tárkapacitást és számítási kapacitást igényel. Sikeres vizsgálat végén képesek vagyunk egy jelentés elkészítésére, amelyben ismertetni tudjuk:

- a szoftver célját (céljait),
- felépítésbeli és működési sajátosságait,
- az importált DLL-ek és funkciók listáját,
- a létrehozott fájlok és könyvtárak listáját,
- azt, hogy milyen kommunikációt folytat a hálózaton keresztül,
- a beléprogramozott hard-coded adatokat és karakterláncokat (amikből messzemenő következtetéseket tudunk levonni[47]).

A vizsgálatok automatizálása egyrészről jelentős időmegtakarítással járhat, de másrészről egy szofisztikáltabb malware ma már képes a legismertebb vizsgálatokat megtéveszteni, elrejteni valódi identitását. A malware-készítők folyamatos lépéselőnyt élveznek, hiszen az ellenük való védekezésről cikkek, tanulmányok, „how-to”-k és szoftverek sokasága található meg a nyílt interneten is (mi minden található a hálózat mélyebb[48] rétegeiben?!). Mivel a források rendelkezésre állnak a metódusokról, az ellenük való lépések, megtévesztések megtehetők. A forrásokon túl ingyenes elemző portálok találhatóak az interneten, amik webes felületén keresztül feltölthetjük kártékony kódunkat, amit az ismert antivírus-keresőkkel kiértékel. Ez egyfelől segítséget nyújthat az átlag-

47 A Mandiant APT1 report foglalkozik részletesen a programokban található sztringekből levonható következtetésekkel.

48 Az internet olyan részei, amelyek publikus kereső és indexelő szolgáltatások segítségével nem elérhetőek.

felhasználóknak, hogy az ismeretlen állományukat megvizsgáltathassák, másfelől a kártékonykód-készítők is tesztelhetik szellemi produktumukat, hogy vajon a legfrissebb adatbázissal rendelkező AV-k felismerik-e.

A 2012-es Black Hat konferencián a Qualys cég bemutatta az első eredményeit a Dissect||PE projektjüknek, ami egy rugalmas és méretezhető malware-analizáló megoldás, melynek segítségével az analízist gátló rutinokat vizsgálták. A kutatást egy 30 millió kártékony szoftvert tartalmazó adatbázison végezték el, aminek során 4 széles kategóriát különböztettek meg (ezeken belül különítették el az alkalmazott eljárásokat). A négy nagy kategória: anti-debugging, anti-disassembling, anti-VM és obfuscation. Az előbb említett négy típusról a későbbiekben lesz még szó.

*9. ábra. Vizsgálati területek*

A malware-ek vizsgálati módszerei mellett négy vizsgálati területet[49] különítünk el. Az *első terület* a viselkedésvizsgálat, amelynek során vagy folyamatosan figyeljük a programot, hogy milyen magatartást képvisel a fájlrendszerben, a regisztrációs adatbázisban, a hálózaton; milyen erőforrásokat és milyen mértékben foglal le; milyen szolgáltatásokat, automatikus indításokat hoz létre; milyen folyamatokat indít el vagy éppen állít le, vagy a program futása előtti és utáni állapotot hasonlítjuk össze. A folyamatos monitorozás egyrészről átfogóbb képet ad a részletes működésről, másrészről az egymás mellett futó alkalmazások zajokat generálnak az elemző szoftverek inputjára, így nehezebbé téve az elemzést. Az állapotokat összehasonlító módszer számára készítenünk kell egy „pillanatképet" a kód futása előtti és utáni állapotról. A *második terület* maga a programkód vizsgálata mind statikusan, mind futásidőben. Ilyenkor megvizsgáljuk a logikai felépítését, milyen programkönyvtárakat importál, milyen API[50] hívásokat tesz,

49 http://computer-forensics.sans.org/blog/2012/07/26/four-focus-areas-of-malware-analysis, 2013-11-23.
50 Application programming interface.

milyen erőforrásokat használ fel, milyen karakterláncok nyerhetőek ki. A *harmadik terület* a környezet megismerése, amelyben a program lefutott. Hiszen minden program futtatásához feltételek sorozatának kell teljesülnie. Vannak szoftverek, amelyek csak egy biztonsági rés jelenléte esetén tudnak lefutni (például mert csak így tudják a kellő jogosultsági szintet megszerezni), tehát annak hiányában nem hajtódik végre a kártékony kódrészlet. Hétköznapi esetben elegendő egy 32 bites vagy 64 bites Windows operációs rendszer, de ahogy láttuk a Stuxnet esetében, maga a centrifugák túlvezérlésének próbája csak megfelelő környezeti vizsgálat után történt meg. A környezet feltérképezését használhatják abból a célból is a kártékony kódok, hogy a felhasználó ne kapjon hibaüzenetet abban az esetben, ha például már befoltozott résen keresztül próbálnak meg egy exploitot kihasználni. A *negyedik* és egyben utolsó terület a memóriaelemzés. A memóriaelemzés történhet valós időben vagy úgynevezett dump-ból. Ez az elemzési forma olyan információkkal szolgálhat, amire más megközelítés nem képes, például: az adathordozón titkosítva tárolt program a memóriában az esetek nagy százalékában nyíltan megtalálható; a nyíltság miatt hasznos karakterláncokat nyerhetünk ki; rejtett folyamatokat és nem megfelelő memóriakontrollból visszamaradt adatokat találhatunk; valamint a megnyitott fájlok listáját; jelszavakat és felhasználóneveket kereshetünk.

### 2.3.1. Statikus analízis

Ezen vizsgálati módszer során magát a programot elemezzük, ami nem más, mint a gépi kódra lefordított utasítások sorozata az adott processzor-architektúrának megfelelően. A Windows operációs rendszerekben használt futtatható állományok (Portable Execution, részletesebben a 4.5. fejezetben) struktúrája alapján kiértékelhetjük, hogy találunk-e valami gyanúsat (például nem szokványos szekciónevek, gyanúsan nagy memória-lefoglalási igény, nem létező vagy kisméretű import tábla stb.). Megvizsgáljuk a benne található fejlécek bytekódjait, milyen árulkodó karakterláncok találhatóak benne, találunk-e benne IP címeket, neveket, elérési útvonalakat, hogy milyen külső DLL fájlokra találunk benne hivatkozást, és azon belül is milyen funkciókat hív meg. Byte hisztogramok segítségével vizuálisan képet kapunk az állományban lévő bytekódok eloszlásáról, amiknek az elrendeződése árulkodó jel, hogy vajon az állomány tömörített/rejtjelezett/csomagolt-e. Ugyanígy a tömörítettség megállapítására alkalmazzák még az egyes szekciók entrópiatartalmának kiszámítását (minél pontosabban – több tizedesjeggyel – megközelíti a 8-at, annál jobb tömörítési algoritmussal csomagolták be). Fontos információ, hogy az állomány milyen tömörítő segítségével lett kompresszálva, amire célszoftverek állnak rendelkezésre, mint amilyen PEiD. Hash-elő eljárások segítségével egyedi szignatúrákat készíthetünk mind a csomagolt, mind a kicsomagolt állományról, ezeket egy adatbázisban tároljuk, és későbbi keresések alkalmával a kártékony kód felismerésére alkalmazhatjuk. Nagy vonalakban ezen az elven működnek a hagyományos víruskeresési funkciók is.

A programokban lévő karakterláncokat stringeket kereső programok segítségével nyerhetjük ki oly módon, hogy az ismert karakterkódolási táblázatoknak megfelelően

a programok bytekódjait stringként jeleníti meg. Általában bemeneti paraméterként megadhatjuk, hogy hány karakterként értelmezhető bytekódnak kell egymás mellett lennie ahhoz, hogy a program kilistázza. Kereséskor külön ASCII és Unicode kódolású karaktersorozatokat kell keresnünk, mivel az ASCII 1 byte-os karakterkódolásával szemben az Unicode 2 byte-on tárol minden egyes írásjelet. Karakterek keresése az első olvasható karakter kódjától az első NULL byte-ig tart, ebből következik, hogy az ASCII kódú kereső az Unicode stringeket nem fogja tudni visszaadni, mivel az angol ábécé betűinek kódjában a második byte mindig NULL byte. Az ember számára értelmezhetetlen karaktersorozat lehet memóriacím, CPU művelet vagy valamilyen belső adat.

#### 2.3.1.1. API hívások

Az Application-Programming Interface egy egységes, definiált módot ad ahhoz, hogy hozzáférjünk erőforrásokhoz, eljárásokhoz és egy rendszer által nyújtott szolgáltatásokhoz. Például windows-os környezetben a Windows API nyújt egy egységes, minden alkalmazás számára elérhető keretet ahhoz, hogy az operációs rendszer képességeit kihasználhassuk. A logikailag összetartozó eljárásokat, függvényeket (például hálózati műveleteket, fájlműveleteket, a grafikus felülethez kapcsolódó műveleteket stb.) egy API-ba rakták össze, így maga a WinAPI egy API gyűjtemény. Például a hálózati szolgáltatásokért felelős API a netapi32.dll fájlban van eltárolva.

Abból, hogy a program milyen könyvtárakat használ működése során, következtethetünk arra, hogy milyen jellegű feladatokat képes elvégezni. Egy program által használt API-k statikus meghatározása a program Import Address Table-je (lásd később) alapján történik, amit el lehet rejteni statikus csatolással, tömörítéssel, titkosítással vagy azzal, ha egyéni megoldást találunk az API-k importálására.

### 2.3.2. Dinamikus analízis

A statikus analízis utáni következő lépés a viselkedésvizsgálat, vagyis a dinamikus vizsgálati eljárások alkalmazása. Ilyenkor alapvetően két különböző megközelítést alkalmazhatunk annak tükrében, hogy valós időben figyeljük-e a gyanús szoftver viselkedését, vagy a futtatás előtt és után készített pillanatképeket hasonlítjuk össze. A két módszer alapvetően más eszközök és szolgáltatások összességének alkalmazását igényli. Windows környezetben a futtatható állományok közül az .exe és .dll kiterjesztésű fájlokkal foglalkozunk. Felépítésüket tekintve az .exe és .dll fájlok megegyeznek, de futtatásukat tekintve különböznek. Míg az utóbbi fájlokra elegendő, ha duplán rákattintunk és hagyjuk, hogy a Windows betöltő folyamata elvégezze a hét lépésből álló inicializálási folyamatot,[51] az ellenőrzést, a memóriába töltést, a szükséges erőforrások lefoglalását, a page table létrehozását, Process- és Thread-készítést, addig a dinamikusan csatolható könyvtárak nem önmagukban futtatható programok (a PE header 0x28h-as

51 Windows Internals. 370.

helyen lévő DWORD AddressOfEntryPoint egy opcionális mező, a PE header 0x16h-as helyen lévő WORD Characteristics). Futtatásukhoz vagy szükséges egy program készítése, ami az adott függvényeket meghívja, vagy a Windows erre a célra beépített keretprogramját, a rundll32.exe-t használjuk.

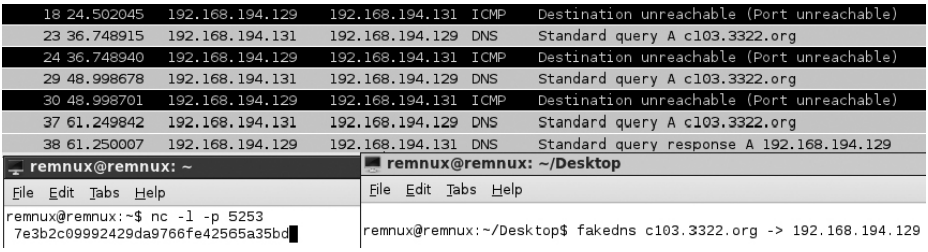
## 2.4. Környezet

Annak érdekében, hogy malware-ek működését vizsgálni tudjuk, létre kell hoznunk egy elszigetelt tesztkörnyezetet, amelyet célirányosan a kártékony kódok elemzésére szolgáló szoftverekből álló keretrendszerrel látunk el. Saját keretrendszer elkészítése helyett lehetőség van már kész programcsomagok (mint a Python Interactive Framework for Malware Analysis[52]) vagy Linux disztribúciók használatára, mint amilyen a RemnuX,[53] Santoku[54] vagy a SANS Investigate Forensics Toolkit[55] (SIFT). Fontos, hogy ezt a tesztkörnyezetünket fizikailag (!) is elhatároljuk valamilyen módon a valódi produktív környezettől, ezzel meggátolva a CIA háromszög elveinek esetleges csorbulását. Abban az esetben, ha a vizsgálni kívánt program szűk (vállalati intranetes) vagy széles (internetes) hálózati kommunikációt igényel, akkor a tesztkörnyezetben fel kell állítani egy általunk menedzselt virtuális hálózatot, amelyben minden kártevő által elvárt szolgáltatást biztosítani (értsd: „hamisítani") tudunk.

Mivel Egyetemünk nem rendelkezik még kártékony kód elemzésére szolgáló környezettel, ezért a fokozatosság elvét vallva úgy gondolom, hogy a kezdetekben a már meglévő eszközkészletek alkalmazása célszerű, és az azokban foglalt alkalmazások megismerése során dönthetjük el, hogy a későbbiekben elkészítendő saját keretbe mely alkalmazások is kerüljenek bele. Az „NKE Malware Analysis Toolkit" felépítésének moduláris felépítést javasolok, hogy mindig csak adott fájltípushoz megfelelő eszközpark kerüljön betöltésre annak érdekében, hogy a kezdő elemző ne vesszen el az eszközök rengetegében, mivel elsősorban oktatási, kutatási célok teljesítésére ajánlom a majd elkészülő keretrendszert és a hozzá kapcsolódó oktatást segítő anyagokat.

Például ha a környezetünk megfertőződött egy botnet kliens szoftverével, akkor ő hálózat segítségével jelzi a központi C2 szerverének, hogy várja a végrehajtandó parancsokat. Ahhoz, hogy meghatározhassa, mi a vezérlő szerverének IP címe, széleskörűen alkalmazott módszerként DNS névfeloldási rekordokat fog lekérni (feltételezve, hogy nem hard-coded az IP cím).

52 http://securityxploded.com/pymal.php , 2013-11-24.
53 http://zeltser.com/remnux/, 2013-11-24.
54 https://santoku-linux.com/, 2013-11-24.
55 http://computer-forensics.sans.org/community/downloads, 2013-11-24.




*10. ábra. A Blackhole kliens egy azonosítót küld a C2 szervere felé*

A 10. ábrán a BlackHole[56] nevű malware egyik variációjának fertőzés során feltelepült kliensének hálózati kommunikációjának Wireshark[57] dumpját láthatjuk. Első lépésként 12 másodpercenként egy DNS kéréssel a C2[58] szerverének az IP címét igyekszik feloldani, amit a cél IP címen lévő gép „*Destination unreachable(Port unreachable)*" válasszal nyugtáz, mivel akkor még nem futott rajta DNS címfordító szolgáltatás. Ezután a fakedns.py[59] script segítségével a következő DNS kérésre már egy valós IP címet tudtunk visszaküldeni a kliensnek, ami ezután az 5253 porton egy 32 karakter hosszú azonosító számot – vélhetően egy MD5 hash-t – küld vissza a fertőzött gépről, ezzel azonosítva a gépet a C2 szerver számára.

Ez a környezet kialakítható külön erre a célra üzembe helyezett hardware és hálózat[60] segítségével, vagy ilyen feladatok ellátására optimalizált céleszköz alkalmazásával (például NormanShark Malware Analyzer G2), vagy a legköltséghatékonyabb megoldás, ha egy meglévő rendszerünkön (Host OS) alakítunk ki egy virtuális elemző környezetet. Amennyiben nem céleszközt alkalmazunk, néhány kivételtől eltekintve virtuális környezet kialakítása a legcélszerűbb a hatékony erőforrás-menedzseléshez; a megfelelően elkülönített virtuális hálózat létrehozására; a könnyebb monitorozás és a gyors rendszer-helyreállítás végett. Mint azt majd a későbbiekben látni fogjuk, igaz, hogy a virtuális (Guest Os) rendszer könnyebbé, gyorsabbá és biztonságosabbá teszi vizsgálatunkat, de számos árulkodó nyom felfedése miatt a kártékony kód képes nagymértékben megnehezíteni az elemzést.

Miközben elkezdjük kialakítani a környezetet, figyelmet kell arra fordítanunk, hogy milyen kritikus információk állnak rendelkezésre a futtatási környezet megállapításához. Ezeknek az információknak a birtokában a folyamatok más és más viselkedést mutathatnak. Amennyiben lehetőség van rá, akkor kombinálni kell a valós és a fizikai környezetben történő analízist egy központi vezérlő elem segítségével.

56

57 A Wireshark egy grafikus kezelőfelületű hálózati protokollanalizáló szoftver, amely a libpcap könyvtár segítségével elfogott hálózati csomagokkal dolgozik: http://www.wireshark.org.

58 Command and Control.

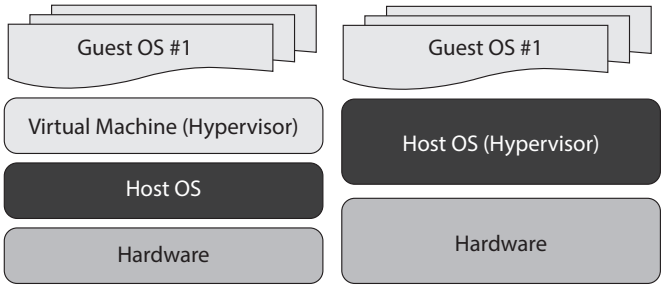
59 https://github.com/Crypt0s/FakeDns/blob/master/fakedns.py, 2013-10-08.

60 Fizikailag izolálva van a valós hálózatttól, eszközöktől.

Virtuális környezetek esetén lehetőségünk van a rendszer éppen aktuális állapotáról egy „pillanatfelvételt" (snapshot) készíteni, aminek segítségével a VM bármikor visszaállítható abba a státuszba, esetleg azt a snapshotot használni referenciaalapnak egy következő pillanatkép elkészítéséhez.

A fejlettebb programok számos védelmi megoldással rendelkeznek, hogy a virtualizációt felfedjék. Sajnálatos módon jelenleg nem lehet minden egyes ilyen kiskaput befoltozni, ezért egyes esetekben a valódi környezetet kell igénybe vennünk. Ezekben az szituációkban a snapshotot egy rendszer-visszaállítás kezelésére készített szoftver végzi, amely egy adathordozóra képes lementeni a rendszer aktuális állapotát.

### 2.4.1. Virtuális környezet




*11. ábra. Virtuális környezet kialakítása*

A virtuális környezet kialakítására két megoldást alkalmaznak. A fő különbség a két megvalósításban, hogy a Hypervisort, azaz a virtuális gépek felügyeletéért, menedzselésért, monitorozásáért felelős szoftvert egy általános célú operációs rendszeren (mint amilyen a Windows vagy valamelyik Linux disztribúció) fut,[61] vagy közvetlenül a hardware-en fut.[62] Az első fajtát 2-es típusú „hosted", a másodikat pedig 1-es típusú „bare-metal" típusú virtualizációnak nevezik. A hypervisorok egy virtuális réteget képeznek, aminek eredményeképpen az általuk futtatott operációs rendszerek úgy érzékelik, mintha közvetlenül a hardware erőforrásaihoz férnének hozzá. A hypervisor rendszernek a következő szempontoknak kell eleget tennie:[63]

- az általa létrehozott környezetnek alapvetően meg kell egyeznie azzal a hardware-rel, amelyen ő működik (más architektúrával rendelkező rendszer futtatására az emulátorok adnak lehetőséget, amik a két típus közötti konverziót elvégzik),
- a Guest OS-eket képesnek kell lennie egymástól izoláltan működtetni. Továbbá a kettes típusú virtualizáció esetén el kell tudnia különíteni a virtuális gépen működő Guest OS-t a Host OS-től, ezzel megakadályozva, hogy a virtuális gép

61 Ilyen megoldás pl.: VMware Workstation.
62 Ilyen megoldás pl.:VMware ESXI.
63 Portnoy, Matthew: i. m. 3.

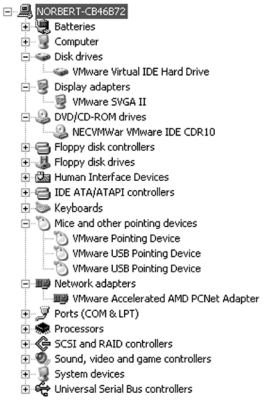
bármilyen jellegű hibás működése megzavarja más rendszerek működését vagy a hypervisorhoz történő jogosulatlan hozzáférést.

Mivel a virtuális környezetnek a rendszerek számára egy valós környezetet kell szimulálnia, ezért ez alkalmassá válik arra, hogy kártékony szoftvereket figyelhessünk meg segítségével. A rendszerek izoláltságával és a közöttük létrehozható hálózati kapcsolatok segítségével egy teljesen valósághű környezetet hozhatunk létre. A virtuális gépek között hálózati protokollok és szolgáltatások felépítése segítségével hozható létre kapcsolat. Ezért fontos megismerni a virtuális gépek hálózatba kötésének lehetőségeit.

Virtuális környezetben a szakmai közösségek a Red pill/Blue pill[64] problematikájának nevezik a fejlettebb malware-ek védekező mechanizmusát, több módszer is rendelkezik annak kiderítésére, hogy virtuális környezetben van-e futtatva. (A megnevezés a Mátrix című film egyik alapkérdéséből származik: „Hogy különböztetnéd meg az álomvilágot a valóditól?") Lehetőség van a regisztrációs adatbázisban tárolt kulcsok meglétére vagy értékére, az operációs rendszerhez tartozó driverek felfedésére, amelyek – mint a 12.ábrán is látszik – a virtuális környezetet könnyen detektálhatóvá tevő értékeket tartalmaznak. Fontos biztonsági kérdés, hogy ha ráébredt arra, hogy falak közé van zárva, akkor ismer-e eljárást, hogy kitörjön ebből, és megfertőzze a host gépet.[65] Mint említettem, már biztonságos programkód nincsen, és ez ugyanúgy vonatkozik a virtuális gépeket menedzselő szoftverre is.

#### 2.4.1.1. Hálózat

A hypervisor a virtuális gépek számára a következő hálózatba kapcsolási lehetőségeket nyújtja: host-only, bridged és NAT, dedikált (amikor a host kapja meg a fizikai NIC-et, és a gazda OS nem látja azt). A hálózati kapcsolat megléte és annak folyamatos megfigyelése a kártékonykód-elemzés egyik kiemelt része, hiszen a már említett példáknak megfelelően számos típusú kártékony szoftver támaszkodik a hálózaton keresztüli adatkommunikációra – legyen az vezérlés jellegű, vagy lopott adatok és fájlok le- és feltöltése. Az, hogy melyik módot választjuk az elemzés során, feladatfüggő, mivel vannak olyan esetek, amikor engedélyezni kell, hogy a kártékony programunk használja az internetet (például megtudni, hogy milyen parancsok végrehajtására alkalmas egy trójai). Mielőtt az alábbi




*12. ábra. VMware-rel futtatott Windows XP eszközkezelőj*

64 Ezzel a problémával kerül szembe Neo a Mátrix-trilógia első részében: ha a piros tablettát választja, akkor ledől a Matrix fala, és megismeri az igazságot, ha a kéket, akkor marad az eddigi mesterséges világában.

65 http://www.darkreading.com/security/news/211201078, 2013-11-08.

módok közül olyat választunk, ami engedi a kifelé történő kommunikációt, meg kell győződnünk, hogy a hálózaton nem kezdi el terjeszteni saját magát, ezzel megfertőzve nem kívánt rendszereket.

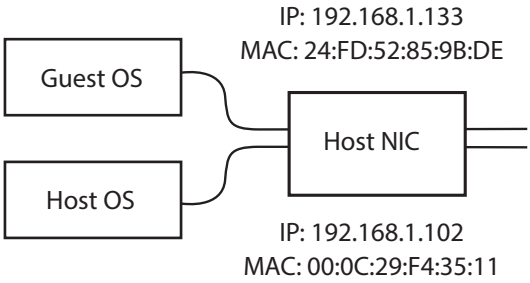
| Company and Products | MAC unique identifier (s) |
|---|---|
| VMware ESX 3, Server, Workstation, Player | 00-50-56, 00-0C-29, 00-05-69 |
| Microsoft Hyper-V, Virtual Server, Virtual PC | 00-03-FF |
| Parallells Desktop, Workstation, Server, Virtuozzo | 00-1C-42 |
| Virtual Iron 4 | 00-0F-4B |
| Red Hat Xen | 00-16-3E |
| Oracle VM | 00-16-3E |
| XenSource | 00-16-3E |
| Novell Xen | 00-16-3E |
| Sun xVM VirtualBox | 08-00-27 |

*13. ábra. Különböző virtuális rendszerekhez tartozó OUI-k*[66]

## Nincs csatlakoztatva hálózati kártya

Ahogy a „mód" neve is mutatja, ebben az esetben nincsen NIC csatlakoztatva a rendszerhez. Amennyiben olyan kártékony programot elemzünk, ahol nincs hálózati kommunikáció, ott nyugodtan választhatjuk ezt a módot minimális erőforrás-megtakarítás céljából.

## Bridged mód




*14. ábra. Bridged mód*

Ebben a módban a host és a guest rendszereknek közös hálózati csatolókártyája (NIC) van, de mindkettőjüknek különböző MAC és IP címük van. Ennek a következménye, hogy a virtuális gépünk a valódi hálózat tagjai által címezhető, tehát kommunikáció folyhat a produktív rendszerünk között. A helyi hálózaton (LAN) található eszközök a különböző MAC címek miatt meg tudják különböztetni a csomagok forrását. Ameny-

66 http://www.techrepublic.com/blog/data-center/mac-address-scorecard-for-common-virtual-machine-platforms/, 2013-11-17.

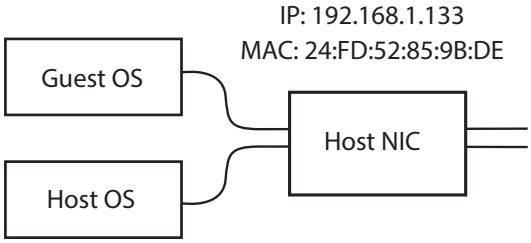
nyiben ezt a módot választjuk, akkor a „laborhálózatunk” külső csatlakozási pontjánál egy tűzfal segítségével célszerű szűrni ennek a rendszernek a kimenő forgalmát. OUI[67]-nek megfelelően a NIC MAC címe is árulkodó lehet, ahogy a 15. ábrán is láthatjuk.[68] A két virtuális gépnek saját MAC címe és IP címe van, de a 00:0C:29[69]-cel kezdődő MAC címről sejthetjük, hogy VMware rendszer hálózati csatolókártyájának segítségével jön létre a kapcsolat. Ez a mód lehetővé teszi különböző szerverek futtatását port-forwarding alkalmazása nélkül.

| Hostname | IP Address | MAC Address |
|---|---|---|
| norbert-gh65783 | 192.168.1.131 | 00:0C:29:F4:35:11 |
| norbert-cb46b72 | 192.168.1.102 | 00:0C:29:E5:02:1E |
| Norbert-Home | 192.168.1.133 | 24:FD:52:85:9B:DE |

*15. ábra. Bridge mód kívülről nézve*

**NAT mód**

Amennyiben ezt a megoldást választjuk, akkor a host és guest rendszernek közös MAC és IP címe látható kifelé, tehát minden kommunikáció olyan, mintha a hosttól indulna. A Network Address Translation protokoll célja és lényege, hogy NAT-olási folyamatot végző eszköz egyik oldalán lévő eszközöket a másik oldal irányában csak egy IP címmel képviseli.




*16. ábra. NAT mód*

**Host-only mód**

Ebben a módban nincs közvetlen lehetőség a kommunikációra külső hálózattal. A virtuális környezetet menedzselő szoftver hoz létre számunkra egy virtuális hálózatot, aminek ő maga is tagja. Ehhez a megoldáshoz nem szükséges fizikai NIC megléte.

67 Organizationally unique identifier.
68 http://vrt-blog.snort.org/2009/10/how-does-malware-know-difference.html, 2013-11-12.
69 http://standards.ieee.org/cgi-bin/ouisearch?00-0C-29, 2013-11-12.; http://standards.ieee.org/cgi-bin/ouisearch?vmware, 2013-11-12.

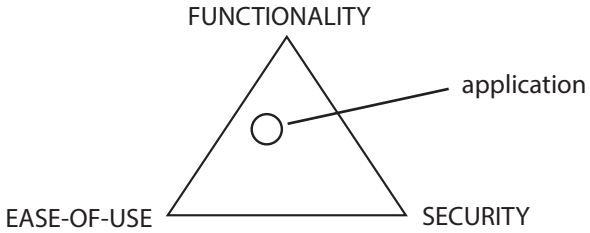
### 2.4.2. Malware analysis framework

Az elemző labor egyik legfontosabb része az általunk hozzáadott keretrendszer, amelynek segítségével elvégezzük a viselkedéselemzést. Számos szabadon hozzáférhető keretrendszer található az interneten, amelyek jó kiindulási alapot adnak a számítógépbiztonság e területével ismerkedők számára bőséges eszközarzenáljuk, elérhető oktatási segédleteik és a tutorialok miatt. A legismertebb ilyen keretrendszerek a Remnux, a SIFT, a Malware Analysis Toolkit.

Kezdeti elemzéseim során többször szembe találtam magam azzal a problémával, hogy a jobb álcázás miatt a kártékony kódok azon felül, hogy tömörítve vannak, még anti-debugging, anti-disassembling, virtuális környezetet felfedő rutinokkal és a környezetet megfigyelő alkalmazások jelenlétének felfedésével vannak ellátva. Ez lehetővé teszi számukra, hogy megvizsgálják, milyen környezetben is készülünk futtatni őket, és ennek megfelelő viselkedésmódot választanak, mint például: hibaüzenetet jeleníthetnek meg, hasznosnak tűnő cselekedetet hajthatnak végre, befejezik a programsorozat végrehajtását.

## 2.5. Portable Executable

A Portable Executable a 32-bites Windows operációs rendszerek új fájlformátuma, ami a NE formátumot váltotta fel. Minden Win32 futtatható állomány vagy kernel fájl ebben a struktúrában kerül letárolásra. Malware-analízis szempontjából fontos ezen típusú fájlok felépítésének ismerete annak érdekében, hogy minél több információt képesek legyünk összegyűjteni a gyanús viselkedés minél hamarabbi megállapításához (például a program gyanúsan nagy memóriaterület igyekszik lefoglalni); hogy az elérhető kicsomagoló nélküli programból el tudjuk különíteni magát az effektív programot (ilyenkor a fájlformátum ismeretének megléte miatt tudjuk, hogy milyen paramétereket kell módosítanunk, hogy az működőképes legyen), a vizsgálatot nehezítő rutinokat eltávolítsuk a programkódból.

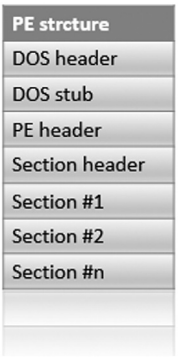



*17. ábra. A rendszer három fontos pillére*

Szokás egy rendszert vagy alkalmazást a 17.ábrán[70] látható háromszög segítségével jellemezni. A háromszög három csúcsa: *a biztonság, a funkcionalitás és a könnyű kezelés*. A háromszög belsejében lévő kék karika jellemzi a képen az alkalmazásunkat, és ahhoz a csúcshoz van közelebb, amelyik terület dominánsabb az esetében. Tehát láthatjuk, hogy ha az egyik területre nagyobb hangsúlyt fektetünk, akkor a másik kettő csorbul. A biztonság oldaláról megközelítve: minél kevesebb funkcióval rendelkezik (minél inkább célfeladatok végrehajtására készült), annál kevesebb programkód található benne, ami ezzel arányosan csökkenti a sérülékenységek számát. A könnyű kezelés általában valamilyen grafikus felületet vagy feladatvégrehajtást elősegítő rutinokat amik szintén programozói hibákat tartalmazhatnak. A virtuális gépekkel történő munkát számos produktivitást növelő képességgel támogatják meg, mint amilyen a gépek közötti drag'n'drop, megosztott könyvtárak, gépek közötti copy-paste szolgáltatás.

### 2.5.1. Felépítés

A fájlformátumot a Windows-ban lévő Számológép[71] segítségével ismertetem. A kalkulátorprogram hexa képe a 19. ábrán látható. A PE egy jól strukturált adatszerkezet, amely a 18. ábrán látható módon a következő részegységekből tevődik össze: DOS header, DOS stub, PE header, Section header, Section #1-#n. A formátum a Windows 3.1[72] idejéből származik, ezért tartalmazza még a DOS rendszerre vonatkozó részeket (legacy okok). Számunkra ebből rögtön a hexa kép elején lévő 'MZ' karakter páros és a 0x3C pozíción lévő DWORD fontos, amit 'e_lfanew' értékként nevezünk, aminek szerepe, hogy a PE fejlécünk kezdőpontjára mutasson. A DOS Stub részbe a fordítók egy előre megírt „miniprogramot" másolnak be, ami általában csak tájékoztatja a felhasználót, hogy nem képes DOS módban futni, majd ezt követően befejezi működését. A PE headerből számunkra a következő helyek fontosak kezdeti elemzések során (feltételezve, hogy a PE header előtt nincs semmi, tehát 0x00 címen kezdődik): PE szignatúra; a NumberOfSections megadja, hogy hány különböző részre van osztva a futtatható állomány funkció, illetve karakterisztika alapján; az AddressOfEntryPoint arra a címre mutat, ahonnan a betöltő algoritmus az első utasítást vegye végrehajtáshoz; az ImageBase egy preferált virtuális memóriacímre mutat betöltéshez; a DataDirectory tömb egyes elemei egy-egy fontos adatstruktúrára vonatkoznak. Az itt felsorolt adatokat egy PE viewerrel sokkal emberibb formátumban tudjuk elemezni, ahol is az egyes értékekhez már hozzárendelik azok jelentését is.




*18. ábra: PE felépítés*

70 http://www.ebusinessjournals.com/wp-content/uploads/2011/07/070711_1538_SystemsDesi4.png, 2013-11-18.
71 c:\windows\system32\calc.exe – Windows XP.
72 http://msdn.microsoft.com/en-us/magazine/cc301805.aspx.

```
Offset(h) 00 01 02 03 04 05 06 07 08 09 0A 0B 0C 0D 0E 0F

00000000  4D 5A 90 00 03 00 00 00 04 00 00 00 FF FF 00 00  MZ.........ÿÿ..
00000010  B8 00 00 00 00 00 00 00 40 00 00 00 00 00 00 00  ¸.......@.......
00000020  00 00 00 00 00 00 00 00 00 00 00 00 00 00 00 00  ................
00000030  00 00 00 00 00 00 00 00 00 00 00 00 F0 00 00 00  ............ð...
00000040  0E 1F BA 0E 00 B4 09 CD 21 B8 01 4C CD 21 54 68  ..º..´.Í!¸.LÍ!Th
00000050  69 73 20 70 72 6F 67 72 61 6D 20 63 61 6E 6E 6F  is program canno
00000060  74 20 62 65 20 72 75 6E 20 69 6E 20 44 4F 53 20  t be run in DOS 
00000070  6D 6F 64 65 2E 0D 0D 0A 24 00 00 00 00 00 00 00  mode....$.......
00000080  87 45 16 64 C3 24 78 37 C3 24 78 37 C3 24 78 37  ‡E.dÃ$x7Ã$x7Ã$x7
00000090  39 07 38 37 C6 24 78 37 19 07 64 37 C8 24 78 37  9.87Æ$x7..d7È$x7
000000A0  C3 24 78 37 C2 24 78 37 C3 24 79 37 44 24 78 37  Ã$x7Â$x7Ã$y7D$x7
000000B0  39 07 61 37 CE 24 78 37 54 07 3D 37 C2 24 78 37  9.a7Î$x7T.=7Â$x7
000000C0  19 07 65 37 DF 24 78 37 39 07 45 37 C2 24 78 37  ..e7ß$x79.E7Â$x7
000000D0  52 69 63 68 C3 24 78 37 00 00 00 00 00 00 00 00  RichÃ$x7........
000000E0  00 00 00 00 00 00 00 00 00 00 00 00 00 00 00 00  ................
000000F0  50 45 00 00 4C 01 03 00 10 84 7D 3B 00 00 00 00  PE..L....„};....
00000100  00 00 00 00 E0 00 0F 01 0B 01 07 00 00 28 01 00  ....à........(..
00000110  00 9C 00 00 00 00 00 00 75 24 01 00 00 10 00 00  .œ......u$......
00000120  00 40 01 00 00 00 00 00 01 00 10 00 00 00 02 00  .@..............
00000130  05 00 01 00 05 00 01 00 04 00 00 00 00 00 00 00  ................
00000140  00 F0 01 00 00 04 00 00 FC D7 01 00 02 00 00 80  .ð......ü×......€
00000150  00 00 04 00 00 10 00 00 00 00 10 00 00 10 00 00  ................
00000160  00 00 00 00 10 00 00 00 00 00 00 00 00 00 00 00  ................
00000170  80 2B 01 00 8C 00 00 00 00 60 01 00 60 89 00 00  €+..Œ....`..`‰..
00000180  00 00 00 00 00 00 00 00 00 00 00 00 00 00 00 00  ................
00000190  00 00 00 00 00 00 00 00 40 12 00 00 1C 00 00 00  ........@.......
000001A0  00 00 00 00 00 00 00 00 00 00 00 00 00 00 00 00  ................
000001B0  00 00 00 00 00 00 00 00 00 00 00 00 00 00 00 00  ................
000001C0  60 02 00 00 80 00 00 00 00 10 00 00 28 02 00 00  `...€.......(...
000001D0  00 00 00 00 00 00 00 00 00 00 00 00 00 00 00 00  ................
000001E0  00 00 00 00 00 00 00 00 2E 74 65 78 74 00 00 00  .........text...
000001F0  B0 26 01 00 00 10 00 00 00 28 01 00 00 04 00 00  °&.......(......
00000200  00 00 00 00 00 00 00 00 00 00 00 00 20 00 00 60  ............ ..`
00000210  2E 64 61 74 61 00 00 00 1C 10 00 00 00 40 01 00  .data........@..
00000220  00 0A 00 00 00 2C 01 00 00 00 00 00 00 00 00 00  ....,...........
00000230  00 00 00 00 40 00 00 C0 2E 72 73 72 63 00 00 00  ....@..À.rsrc...
00000240  60 89 00 00 00 60 01 00 00 8A 00 00 00 36 01 00  `‰...`...Š...6..
00000250  00 00 00 00 00 00 00 00 00 00 00 00 40 00 00 40  ............@..@
```

*19. ábra. calc.exe elejének hexa képe*

A 19. ábrán látható, ahogyan egy PE fájl eleje (a fejlécek) felépül. Az első bekeretezett rész a DOS header, a második a DOS stub, a harmadik a PE header, a negyedik a Data Directory, és az ötödik rész háromfelé van osztva a három szekció miatt.

A struktúra fontos része a DLL-ek importálásáért felelős szekció. Mivel a kód-újrafelhasználás és a jól strukturáltság miatt célszerű a programkódokat külön állományban tárolni (továbbá a Windows API DLL-ek segítségével ad hozzáférést az erőforrásokhoz és különböző műveletekhez), ezért lennie kell egy résznek, amely ezen erőforrások használatának biztosításáért felel. Tehát a megfelelő szekció tartalmazza azon (főleg) DLL-ek neveit és elérési útvonalaikat, amelyek a végrehajtáshoz szükségesek. Mivel általában nincs szükség a dinamikus könyvtárak összes elérhető funkciójára, ezért a betöltésre kerülő fájl tartalmaz egy listát is a program által meghívásra kerülő funkciókból (ezeket az információkat felhasználhatjuk statikus analízis során). Előre nem lehet pontosan definiálni, hogy a memória melyik pontjára történik majd az adott DLL fájl betöltése, mivel ha két DLL fájl is ugyanazzal az ImageBase értékkel rendelkezik, akkor az egyiket ugyan elkezdhetjük attól a memóriacímtől kezdve betölteni, de a másikat a memória egy másik pontjára kell helyeznie a betöltőnek. És itt kap fontos szerepet az Import Address Table (IAT) nevű adatstruktúra: ez lényegében egy táblázat, ami a Relative Virtual Address (RVA)-t tartalmazza a DLL állománynak. Ezt úgy lehet elérni, ha IAT pointereket tartalmaz, amit a betöltő mechanizmus betöltés során frissít. Egy IAT bejegyzés 5 darab DWORD-ből áll össze. Számunkra a negyedik és ötödik DWORD értéke lényeges. A negyedik megadja azt a memóriacímet, amelyik a DLL fájl nevét tartalmazza. Az ötödik pedig arra a memóriacímre mutat, ahol az adott függvény található.

### 2.5.2. DLL fájlok

A DLL fájlok – mint ahogy már említésre került – dinamikusan csatolható könyvtárak, amelyek révén a programban használt funkciókat egy külső állományban tárolhatjuk, és csak futtatáskor vagy igény esetén töltjük be a memóriába. Az ilyenfajta tárolás lehetővé teszi, hogy különböző programok ugyanahhoz a rutinhoz férhessenek hozzá. A Windows API dll csomag pont ezt a célt szolgálja, hogy egységes platformot nyújtson a Windows által futtatott programoknak. Nem kell a programozónak minden egyes részletet megterveznie és lekódolnia. Azzal, hogy külön fájlban tároljuk a rutinokat, a programoknak nincsen információjuk arról, hogy pontosan mi is történik egy-egy függvénymeghíváskor. Ez abból a szempontból jó, hogy az esetleges hibákat és teljesítményoptimalizálásokat el tudjuk végezni anélkül, hogy minden egyes szoftvert az új DLL állománnyal újra fordítanánk, másrészről veszélyes, hiszen az alkalmazás vagy annak futtatója nem vesz tudomást arról, ha esetleg egy DLL fájlhoz kártékony kódrészletek kerültek hozzáírásra. Lényegében egy fekete doboz, aminek adunk egy bemenetet, és a doboz tartalma által előidézett műveleteket vagy visszatérési értékeket használjuk.

Abból, hogy milyen típusú DLL fájlok kerülnek meghívásra a programon belül,[73] következtethetünk arra, hogy milyen típusú műveleteket végezhet a program. Például az Ntdll.dll fájlt közvetlenül nem szokás importálni az alkalmazásokba, mivel általa olyan szolgáltatások hívhatóak meg, amilyeneket hétköznapi program nem használna.

Az ingyenesen, nem kereskedelmi felhasználásra terjesztett DependencyWalker képes megjeleníteni a dinamikusan csatolt könyvtárakat, a belőlük használt funkciókat.

## 2.6. Malware védelmi technikák

Ahogy a malware-ek egyre szofisztikáltabbá váltak, úgy váltak az őket védő mechanizmusok is egyre kifinomultabbá, nehezen kivédhetővé és nehezen analizálhatóvá. Abból adódóan, hogy egyre nehezebb a védelmi vonalak mögött rejtőző kódhoz hozzájutni, bevett szokás az AV szoftvereknél, hogy a tevékenység alapján felismert, de még számára nem kicsomagolható állomány esetén is riasztást jelenít meg a felhasználó számára. Ezek sokszor fals pozitív jelzések, mivel néhány alkalmazás is használ rejtjelezett tömörítőt. Így ez a detektálási módszer egyfajta kényszermegoldás eredménye, kompromisszumot kötve a téves döntések és a valós detekciók között. Az alkalmazott eljárások során három evolúciós lépcső figyelhető meg jelenleg: tömörítők, védők, virtualizációs tömörítők.

### 2.6.1. Tömörítők

Manapság már a legtöbb kártékony alkalmazás PE tömörítővel van becsomagolva, amivel könnyen kivédhető az AV szkennerek szignatúraalapú mechanizmusa azáltal,

73

hogy ugyanaz az állomány más és más tömörítővel más és más szignatúrát fog generálni, így a kártevődetektálás jóval nehezebb feladat. Mondhatjuk, hogy a víruskeresés egyik Achilles-pontja a tömörítők pontos azonosítása és az ennek megfelelő kitömörítő megléte, hiszen a kártékony kódok nagy száma tömörítve van. A szignatúrakészítés hash-elő algoritmusok alapján történik, ami a fájl bytesorrendjén alapul. Amennyiben akár 1 bit is eltér, akkor a lenyomatkészítő algoritmus más hash-t generál. A szkennerek két úton ismerhetik fel ezen programokat: először is minden egyes tömörítővel becsomagolt állománynak külön-külön szignatúraalapú keresésével, vagy másodszor a tömörített állomány kicsomagolásával, és annak a szignatúraalapú keresésével. Mindkét megoldás az AV-sok hatékonyságát csökkenti azáltal, hogy egyre több és több erőforrás felhasználását teszik szükségessé ezen eljárások. A tömörített állományok kicsomagolása feltételezi azt, hogy a szoftver birtokában van a megfelelő kitömörítő algoritmusnak és a megfelelő algoritmust kiválasztani képes detektáló intelligenciának. Nem elegendő egyszerűen csak a tömörítő családot megnevezni, hanem annak pontos fő-, és mellékverziószámát is ismernünk kell a sikeres kibontás miatt. Az általam használt ingyenes internet security csomag antivírus scanner moduljának memóriaképében összesen 88 kitömörítő algoritmusra találtam hivatkozást. Ez a szám csupán az általa felismert tömörítő családok mennyiségét reprezentálja, azok különböző verzióiról nem ad felvilágosítást. További vizsgálódást érdemel, hogy mekkora és milyen mérvű módosítást kell eszközölni egy meglévő tömörítő algoritmuson, hogy azt ne legyen képes a detektor felfedni, hogy milyen részeket vizsgál az azonosító rutin – elegendő-e a szekciónevekre, EntryPointra és jellemző stringekre keresni az állományban.

Mivel a tömörítők segítségével képesek vagyunk a biztonsági szoftvereket kijátszani, fontos ismerni, hogyan is működnek, milyen képességeket képesek magukban rejteni, azért, hogy támadás esetén minél hamarabb ki lehessen vizsgálni a használt eszközöket és eljárásokat, majd ezek alapján lehetőség legyen a védelmet felkészíteni az esetleges hasonló támadásra.

Legáltalánosabb esetben van egy tömörítő programunk, aminek inputként megadjuk a tömöríteni kívánt programunkat. Valamilyen veszteségmentes tömörítési algoritmus mentén létrehozza a kész tömörített állományt, majd ezt ellátja egy kicsomagoló rutinnal. Az új futtatható állomány EntryPointja a kicsomagoló részre mutat, ami elvégzi a kicsomagolást, majd az eredeti program Original Entry Point (OEP)-jára ugrik, és elkezdődik a programunk végrehajtása. Ennek a megoldásnak gyenge pontja, hogy statikusan nem tudunk lényegi információt nyerni, de a tömörítő program lefuttatása után az egész program megtalálható a memóriában, ahonnan könnyen kidumpolhatjuk az egészet, majd a Relative Virtual Addressek és az Original Entry Point helyreállítása után helyreállítottuk a futtatható állományt tömörítőmentesen.

### 2.6.2. Protector

A védelmi mechanizmusok második generációjának fő jellemzője, hogy nemcsak egyszerűen összetömöríti a bemeneti fájlt, hanem védelmi mechanizmusokkal igyekszik a detektálás, visszafejtés és módosítás idejét növelni. A már említett Dissect||PE pro-

jekt keretein belül a vizsgált minták mintegy 88,96%-a rendelkezett legalább egyféle Anti-Reverse Engineering technikával, és 6,42%-uk rendelkezett legalább egy védelmi mechanizmussal mind a négy területen (anti-debugging, anti-disassembling, anti-vm, obfuscating).

#### 2.6.2.1. Polimorfikus vírus[74]

A folyamatos macska-egér harc egyik eredménye volt a víruskészítők részéről a polimorfikus vírus, ami képes mutálni saját magát annak érdekében, hogy felismerése megnehezedjen. A kezdetben titkosítatlan vírusok felfedése a vírusirtóknak nem okozott nehézséget. Ezért a víruskészítők előálltak a következő titkosítási megoldással, a már ismertetett csomagoló és titkosító eljárásokkal. Ezzel a megoldással egy nagy gond volt, hogy a kicsomagoló rutin mindig ugyanaz volt még akkor is, ha más és más kulccsal lettek titkosítva a kártékony állományok. Ennek kiküszöbölésére jöttek létre a polimorfikus vírusok. A vírus egy mutátor rész segítségével minden fertőzés során új és új kicsomagoló rutint generál saját magának. Egy mutátor hatékonyságát az jellemzi, hogy hány különböző mintájú kitömörítő eljárást képes generálni.

#### 2.6.2.2. Anti-debugging[75]

A következő néhány alfejezetben gyakran használt anti-debugging technikák ismertetése következik. A legtöbb technika valamilyen változó értékét vizsgálja, de ezenkívül használatos még a debugger programban lévő hiba kihasználásával történő programdefektus előidézése.

#### 2.6.2.3. IsDebuggerPresent() és NtGlobalFlag-ek vizsgálata

A legegyszerűbb megoldás annak vizsgálatára, hogy a programkód a debugger környezetében kerül-e lefuttatásra a Win32 Debugging API IsDebuggerPresent()[76] függvényének meghívása. A 20. ábrán[77] ennek a függvénynek az assembly nyelven történő megvalósítását látjuk. Ez a logikai visszatéréssel rendelkező függvény nem csinál mást, mint hogy a TEB[78] adatstruktúra PEB[79] blokkjában megvizsgálja, hogy a BeingDebugged (0x2) flag milyen értékre van állítva. Vizsgálhatjuk még az NtGlobalFlag értékét is. Amennyiben az első paraméter értéke egy, vagy a második paraméter értéke 70h, úgy létezik a folyamathoz csatolt debugger alkalmazás. A 21. ábrán láthatjuk a szükséges környezeti változók leképezését a memóriában. Az FS regiszter egy környezeti változó

74 http://www.symantec.com/avcenter/reference/striker.pdf, 2013-11-17.
75 http://research.dissect.pe/docs/blackhat2012-paper.pdf, 2013-11-16.
76 http://msdn.microsoft.com/en-us/library/windows/desktop/ms680345%28v=vs.85%29.aspx, 2013-11-20.
77 http://www.codeproject.com/Articles/29469/Introduction-Into-Windows-Anti-Debugging, 2013-11-13.
78 Thread Environment Block.
79 Process Environment Block.
http://msdn.microsoft.com/en-us/library/windows/desktop/aa813706%28v=vs.85%29.aspx, 2013-11-20.

blokkra (a képen Data block of main thread) tartalmaz hivatkozást. Ezen a blokkon belül találjuk a folyamatszálhoz tartozó folyamat környezetét leíró rész memóriacímét (Process database). Ezen a memóriacímen található a már említett PEB, amelynek vizsgálhatjuk a BeingDebugged vagy az NtGlobalFlag paramétereit.

```
char IsDbgPresent = 0;
__asm {
     mov eax, fs:[30h]
     mov al, [eax + 2h]
     mov IsDbgPresent, al
}

if(IsDbgPresent)
{
    MessageBox(NULL, TEXT("Please close your debugging " +
                "application and restart the program"),
                TEXT("Debugger Found!"), 0);
    ExitProcess(0);
}
```

*20. ábra. IsDebuggerPresent() asm megvalósítása*

```
Registers (FPU)
EAX 00000000
ECX 0007FFB0
EDX 7C90E4F4 ntdll.KiFastSystemCallRet
EBX 7FFDA000
ESP 0007FFC4
EBP 0007FFF0
ESI 7FFDC000
EDI 7C914368 ntdll.7C914368

EIP 01012475 calc.<ModuleEntryPoint>

C 0  ES 0023 32bit 0(FFFFFFFF)
P 1  CS 001B 32bit 0(FFFFFFFF)
A 0  SS 0023 32bit 0(FFFFFFFF)
Z 1  DS 0023 32bit 0(FFFFFFFF)
S 0  FS 003B 32bit 7FFDF000(FFF)
T 0  GS 0000 NULL
D 0
O 0  LastErr 000000B7 ERROR_ALREADY_EXISTS

EFL 00000246 (NO,NB,E,BE,NS,PE,GE,LE)

7FFDA000 00001000 Process Environment Block   Priv RW  RW
7FFDF000 00001000 Data block of main thread   Priv RW  RW
7FFE0000 00001000                             Priv R   R

7FFDF02C  .  00000000 DD 00000000  TLS array = NULL
7FFDF030  .  00A0FD7( DD 7FFDA000  Process database = 7FFDA000
7FFDF034  .  B7000000 DD 000000B7  Thread's last error = ERROR_ALREADY_EXISTS

7FFDA001  .  00       DB 00        ReadImageFileExecOptions = 0
7FFDA002  .  01       DB 01        BeingDebugged = TRUE
7FFDA003  .  00       DB 00        SpareBool = FALSE
7FFDA064  .  01000000 DD 00000001  NumberOfProcessors = 1
7FFDA068  .  70000000 DD 00000070  NtGlobalFlag = 112.
7FFDA06C  .  00000000 DD 00000000  Reserved = 0
```

*21. ábra. Folyamat környezeti változói a memóriában*

## Self-Debugging

A Windows folyamatonként egy debugger alkalmazását teszi lehetővé, ezért a kártékony folyamat létrehoz egy új folyamatot, amit a Debugging API segítségével kezel. Ilyenkor a szülő process debuggerként a WaitForDebugEvent() és ContinueDebugEvent() függvények meghívásával szabályozza a gyerek folyamat működését. Bevett szokás, hogy ilyenkor a SuspendThread() segítségével megállítják a gyerek folyamat futtatását, amibe a szülő az egyes végrehajtandó kódrészleteket kicsomagolja, majd a ResumeThread() segítségével végrehajtatja azt.

**OutputDebugString()**
A debugger folyamat számára lehetőség van karaktersorozat küldésére OutputDebugString() API hívás segítségével és az általa generált hibaüzenet meglétét vizsgáljuk, mivel csatolt debugger esetén nincsen hibaüzenet a GetLastError() funkció számára.

#### 2.6.2.4. Obfuscating

**Műveletek cseréje**

```
                                push ebx
                                mov ebx, 45h
mov eax, 45     =>              push ebx
                                pop eax
                                pop ebx
```

*22. ábra: Művelet ekvivalens cseréje*

Ennek az eljárásnak a során az egyes műveleti utasításokat vagy utasítássorozatot kicseréljük egy vele egyenértékű utasítássorozatra annak érdekében, hogy az elemző algoritmusok ne legyenek képesek a mintakészletük alapján értelmezni a programkódot, továbbá nehezebbé tegye a kód értelmezését az emberi elemzés során. Legegyszerűbb példa erre, hogy értéket másolhatok közvetlenül is egy regiszterbe, de megtehetem ezt a verem igénybevételével is.

**Junk kód alkalmazása**
Az olvashatóságot nehezíthetik olyan feltételes szerkezetek alkalmazásával is, amelyekben némelyik tag mindig hamis értéket ad. A mintaalapú értelmező algoritmusok működését a kódba véletlenszerűen vagy szabályosan elhelyezett NOP utasítások nehezítik.

### 2.6.3. Virtualizációs megoldások[80]

Az angol irodalom Virtual Machine Protection Systemnek nevezi ezeket az eljárásokat, amiben a Virtual Machine megnevezést én meglehetősen zavarónak tartom, ezért nevezem őket egyszerűen virtualizációs megoldásoknak.

Az egész folyamat a legtömörebben úgy fogalmazható meg, hogy létrehozunk egy képzeletbeli processzor-architektúrát, és erre a nem létező architektúrára fordítjuk le a programunkat, vagy a már lefordított programokat átkonvertáljuk erre az új „nyelvre”. A lefordításra került szoftverek új kódjait egyedül az interpreter tudja értelmezni

80 https://www.usenix.org/legacy/event/woot09/tech/full_papers/rolles.pdf, 2013-11-21. http://www.f-secure.com/weblog/archives/zhenxian_wang_virtual_machine_protection.pdf, 2013-11-21.

és visszaalakítani futásidőben x86-os utasításokra (vagy az éppen aktuális architektúrára). Az eredetileg forráskódból fordított x86-os utasítások sorozata megsemmisül a virtualizációs nyelvre történő lefordítás során. Az eredeti program nem állítható többet vissza. Lényegét tekintve egy utasítás-virtualizáció történik oly módon, hogy x86-os utasítások csoportba szervezése után hozzárendel egy saját műveletazonosítót, vagyis opcodeot. Azzal, hogy hagyományos értelemben az x86-os utasításkészlet megszűnt, a malware mintákat nem tudjuk oly módon kezelni, mint eddig. A bevett gyakorlat szerint a kártékony kódot megfosztottuk a védelmi mechanizmusaitól, majd az így keletkezett futtatható állományt eltároltuk, elemeztük és megosztottuk különböző vírusmegosztó oldalakon további elemzések számára.

A virtuális környezet lelkét az interpreter, azaz a fordító adja, ami virtuális utasítások értelmezését és x86-os kóddá alakítását végzi. A fordítás során a virtuális opcodeot egy case szerkezet segítségével (megfelelő virtuális nyelv kiválasztása esetén[81]) dekódolja. Egy értékhez többfajta megoldás létezhet. A lefutás rendje minden esetben más és más, csak a végeredmény lesz ugyanaz. Amennyiben nincs megfeleltethető érték, úgy az a virtuális környezetben egy nem implementált utasítás, és a program valódi x86-os utasítást fog végrehajtani, tehát kilép a virtuális környezetből a végrehajtás. Miután a virtuális utasítás lefordításra került, tehát sikerült meghatározni a hozzátartozó utasítást vagy utasításcsoportot, elindul az obfuscatingért felelős modulja az interpreternek. Itt több cikluson keresztül (rekurzív cikluson keresztül) különböző sémákból kiválasztva a műveleteket egy velük teljesen egyenértékű műveletsorozatra cseréli le, miközben szándékosan generált „zajokat” tesz a kódhoz. Ezeknek a zajoknak semmi más jelentőségük nincs, mint az olvashatóság és automatizálás nehezítése. Junk code-nak beszúrhatnak a végrehajtásra hatástalan műveleteket vagy látszólag hasznosnak tűnő rutinokat, rutinok sorozatát, amelynek kimenete és bemenete megegyezik a közben lévő manipulációk ellenére.

A virtuális környezet (a virtuális nyelv és interpreter), ami a keretet adja, hogy mire lett lefordítva a bemeneti program idő és/vagy seed függvénye. Tehát az ilyen módon előálló virtuális környezetek programonként egyediek lesznek. Ezzel elérhető, hogy ugyanarra a bemeneti programra mindig más és más kimenetet generál a fordító. Továbbá azzal, hogy a teljes program sosem kerül lefordításra a memóriába, a hagyományos, már ismertetett vizsgálati módszereket nehézzé és meglehetősen idő- és költségigényessé teszi.

Abban az esetben, ha valamelyik utasítás nincs még leképezve adott virtuális környezetbe, akkor annak az utasításnak a végrehajtási idejére a program kilép a virtuális környezetből és direktben hajtja végre az utasításokat.

81 Az értelmező nem tudja helyesen értelmezni a nem ugyanazzal a szintaxissal és/vagy szemantikával megírt programot. Például egy ARM utasításkészletre lefordított gépi kódot nem fog tudni helyesen értelmezni az X86-os értelmező.

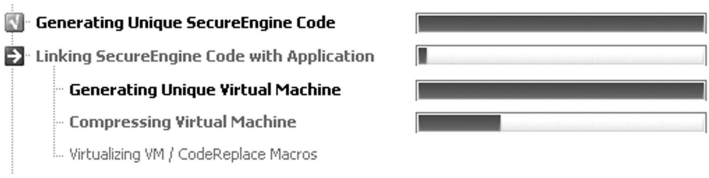
## 2.6.4. Egy komplex példa bemutatása

Számos összetett szoftvervédelmi rendszer elsősorban a kereskedelmi termékek, azaz az IP[82] védelmére lett kifejlesztve. A szoftverfejlesztő cégek a szoftverkalózkodás megállításának céljából nagy anyagi ráfordítást eszközölnek megfelelő másolásvédelmi technikák kifejlesztésére, illetve megvásárlására. Mi a céljuk ezeknek a programoknak? Ugyanaz, mint a kártékony kódoknak. Megakadályozni azt, hogy jogosulatlan hozzáférés történjen a védendő szoftverhez.

Példának a Themida Advanced Windows Software Protection System-et[83] választottam a felvonultatott széles védelmi eljárásoknak az „arzenálja" és azok egyre gyakoribb használata miatt. A programcsomagot az Oreans Technology készíti, amit 150–300 euróért megvásárolhatóvá tesz. Ez az összeg lényegében elhanyagolható tételnek tekinthető annak fényében, hogy a kártékony kód írója milyen anyagi bevételt képes elérni bármelyik eddig bemutatott támadási megoldást alkalmazva.

A már virtualizált programkód titkosított formában kerül tárolásra, amit az egymásra épülő polimorfikus rétegek tudnak visszafejteni. Ezek a rétegek programonként más algoritmust és titkosító kódot tartalmaznak, ezért általános séma a titkosított kód visszafejtésére nem létezik.

A virtualizált programkódot a mutátor minden egyes végrehajtás során különböző alsóbb szintű kódra fordítja le.




*23. ábra. A Themida virtualizációs rétegének generálása*

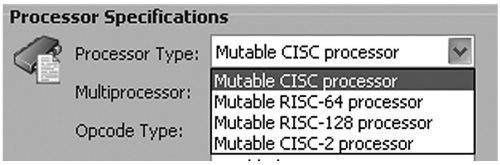
A virtualizációt és a különböző megtévesztést és védelmi rutinokat végrehajtó motor minden program számára más és más. A beállítások megtétele után elkezdődik a bemeneti program vizsgálata és a virtualizációért felelős réteg legenerálása.

Miután a program betöltésre kerül a memóriába, onnan az lementhetővé válik, ezért minden egyes blokk végrehajtása után a titkosítatlan részeket eltávolítja a memóriából. Külön kis részenként így maga a program kinyerhető, de a részek összeállítása nagy kihívás elé állít bárkit.

82 Intellectual property.
83 http://www.oreans.com/themida.php.

A különböző szálak között kommunikáció valósul meg abból a célból, hogy ha az egyiket megpróbálják elemezni vagy visszafejteni, akkor a többi szál eltávolításra kerül a memóriából.

A különböző megoldások során a bemeneti fájl méretének sokszorosát kapjuk vissza a kimeneten. Például a Windows XP-ben lévő calc.exe megközelítőleg 115kB nagyságú, védelmi mechanizmusokkal 1200-1600kB közötti méretűvé nőtt a fájl.




*24. ábra. A Themida virtuális CPU architektúrái*

Ez a szoftver jelenleg négyfajta virtuális processzor architektúrával rendelkezik, de ezek számának a növelése egy ilyen bonyolultságú program esetén nem jelent kihívást.

## 2.7. Eszközök

### 2.7.1. SysInternals Process Monitor

A Process Monitor nevű alkalmazás egy hatékony eszköz, hogy folyamatonként vagy – még részletesebben – szálanként megfigyeljük az alkalmazás viselkedését a fájlrendszerben, regisztrációs adatbázisban, és hogy milyen folyamatokat, szálakat hozott létre. Az adatokat valós időben rögzíti a memóriába, másodpercenként több ezret, ezért csak időszakosan célszerű futtatni. Szűrőjének segítségével nagyon pontosan el lehet távolítani a hasznos információt nem tartalmazó bejegyzéseket a listáról.

### 2.7.2. SysInternals Process Explorer[84]

A Process Explorer olyan, mint a Windows-okba beépített Feladatkezelő, csak sokkal nagyobb funkcionalitással rendelkezik. A fő képernyőn a futtatott folyamatok láthatóak szülő-gyerek hierarchiába rendezve, és a fejlécbeállítástól függően a hozzájuk tartozó különböző információkkal. Lehetőség van a folyamatokhoz tartozó DLL és csatolt fájlok megjelenítésére és az általa kezelt handle-k kilistázására. Miután rákattintottunk bármelyik folyamatra, egy ablakban hasznos információk sokaságával találjuk szembe magunkat: a process által létrehozott threadek; CPU, RAM felhasználás; lemez és hálózati műveletek során fogadott és küldött adatok mennyisége; programfájlban, illetve a memóriában található karakterláncok; aktív hálózati kapcsolatok.

84 http://technet.microsoft.com/en-us/sysinternals/bb842062.

### 2.7.3. SysInternals Autoruns

A regisztrációs adatbázis összes elemét kilistázza, amely rendszerbetöltéskor felhasználói beavatkozás nélkül automatikusan elindul. Gyanús fájlneveket, elérési útvonalakat keresünk ilyenkor.

### 2.7.4. RegShot[85]

Egyszerű felülettel rendelkező program, ami az éppen aktuális regisztrációs adatbázisról készít egy pillanatfelvételt a memóriába vagy egy adathordozóra. A gyanús szoftver futtatása előtt és után készítünk ennek segítségével egy-egy pillanatképet, majd ezeket összehasonlítja, és egy szöveges fájlban feltünteti a változásokat, létrehozásokat, törléseket.

### 2.7.5. Netcat[86]

Az internet svájci bicskájának tartott parancssoros hálózati eszköz nagyon nagy segítség tud lenni, amikor egy gyanús alkalmazás kapcsolatot akar létesíteni egy távoli számítógéppel, mert ilyenkor ennek segítségével a laborhálózatunkon lévő másik számítógépet „behazudhatjuk" a távoli számítógép nevében. A Netcat elvégzi a kapcsolat felállítását és megjeleníti vagy elmenti a kapcsolaton keresztül érkezett adatokat.

### 2.7.6. PEiD[87]

Széleskörűen alkalmazott PE felismerő szoftver. Nemcsak tömörítőket, de titkosítókat és fordítókat is nagy számban ismer. Segítségével könnyen meghatározhatóvá válik, hogy mivel tömörítették az alkalmazást. Habár 2008 óta nem fejlesztik, még mindig nagy népszerűségnek örvend.

## 2.8. Analízis

Az alábbi fejezetben a már ismertetett módok és eszközök ismeretében a kártékony kódok alapvető elemzésével foglalkozom. A laborkörnyezet egy standalone PC-n került kialakításra virtuális gépek segítségével. A felállított virtuális környezetben 2 virtuális gép működik, az egyik egy Windows XP SP3 operációs rendszerrel ellátott rendszer, amin a gyanús állományok végrehajtása történik. Ezen a rendszeren továbbá telepítve vannak a következő eszközök: SysInternals Suite, Regshot, PEiD, Peview, Wireshark, Dynlogger. A második rendszer egy RemnuX Linux disztribúció, amit a bőséges eszközkészlete miatt választottam kezdő elemzéseim elvégzéséhez. Az elemzéshez a vírus-

85 http://sourceforge.net/projects/regshot/.
86 http://netcat.sourceforge.net/.
87 http://sourceforge.net/projects/peidextsigedit/.

mintákat J-Michael Roberts tette elérhetővé számomra az általa működtetett Virus Share[88] projekt keretén belül. Az oldalról $2^{17}$ darab fertőzött fájlt tartalmazó tömörített állomány tölthető le. Ezzel, hogy ekkora darabszámú állományt kínál egy csomagban letöltésre (szemben az Open Malware projekttel, ahol fájlonként érhetjük el a mintákat), nagymértékben megkönnyíti a későbbi automatizálással kapcsolatos kutatások elvégzését.

| Antivirus | Result |
|---|---|
| Agnitum | Trojan.PR.Horst!p2U+5V598co |
| AhnLab-V3 | Win-Trojan/Horst.102400.B |
| AntiVir | TR/Proxy.Gen |
| Antiy-AVL | Trojan/Win32.Horst.gen |
| Avast | Win32:Agent-VM [Trj] |

*25. ábra. A Virustotal eredménye a mintáról*

Az ismertetett (statikus és real-time monitoring) eljárásokat és eszközöket a VirusShare projekt első tömörített mintacsomagból véletlenszerűen kiválasztott „*VirusShare_c51 880339c578dad8906df704670158c*" néven elmentett mintán mutatom be. Legelső lépésként megnéztem a virustotal.com-on, hogy várhatóan mivel is lesz dolgom. Miután feltöltöttem a fájlt, a szignatúra keresése alapján megállapította (a VirusShare-ről letöltött fájlok a fájlnevükben tartalmazzák a 32 karakter hosszú MD5 hashüket), hogy melyik mintáról is van szó, és betöltötte az elemzésüket. Rögtön az első fontos információ, hogy az általa használt 45 vírusmotorból 40 találta meg a szignatúráját az adatbázisában. Az alatta lévő lista felsorolja, hogy melyik szoftver milyen típusnak ismeri fel a mintát, jelen esetben – ahogy a 25. ábrarészleten látszik – trójai programot ismertek fel ebben a mintában. A Virustotal a 26. ábrán lévő figurákkal érzékelteti grafikusan, hogy kártékony-e az általunk feltöltött szoftver.

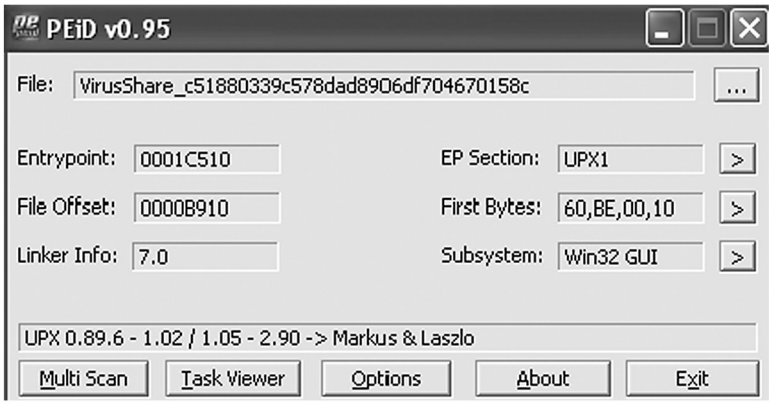
*26. ábra. Virustotal indikátor*

88 http://virusshare.com.

```
211.233.58.
ber my answ
v5in fo&this
cHion.S&Yes[w"
5wsFirewalldwmcak
A&oUnbZck$
ewr.ex/wrctrl
Bckz(Gff_Hidd
4S8C7EB0<-72F6-1757
BBC-E5C508D95393
2D4F"605-5B
iRCPT TO:<X
2'3D0-BA3o
E?MESSAGE_IDI/o
</SUBJ>Pp5k
```

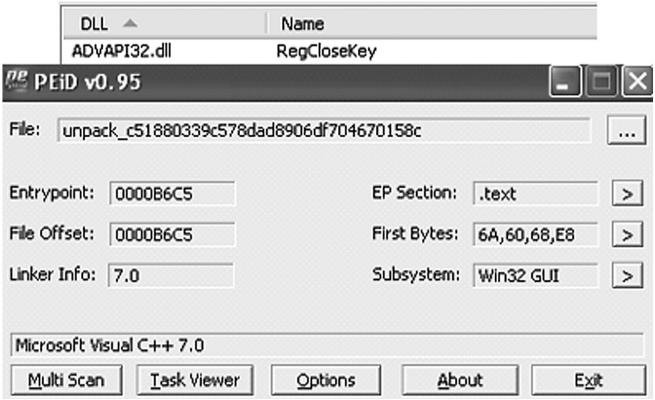
*27. ábra. Tömörítettállományban található karaktersorozatok*

A következő lépés a program statikus analízise, amit rögtön azzal kezdek, hogy a PEiD szoftverrel megvizsgálom, hogy tömörített-e az állomány, vagy sem. A 27. ábrán látható, hogy széleskörűen használt UPX[89] tömörítővel van becsomagolva. Kíváncsiságból a kitömörítést megelőzően ezt az állományt is megvizsgálom. A SysInternals Strings nevű programjával a 10 vagy annál hosszabb szövegek keresése során a 28. ábrán látható listarészletet kaptam. Itt a program működésére vonatkozó gyanús dolgokat láthatunk, mint amilyen a „211.233.58." IP címre hasonlító karakterlánc. Alatta láthatunk még „Firewall", „Message", „Subj" szövegrészleteket is. Ezek arra engednek következtetni, hogy tűzfalvizsgálat vagy tűzfalkikapcsolás után valamilyen levelező funkciók működhetnek. Továbbá látható benne még egy azonosító karaktersorozat is. Ezt követően megvizsgáltam, milyen API-k kerülnek meghívásra (29. ábra). Látható, hogy a működéséhez szükség van hálózati szolgáltatásra is (DNS).




*28. ábra. UPX-szel tömörített állomány*

89 Ultimate Packer for eXecutables: http://upx.sourceforge.net/.




*29. ábra. A kicsomagolt futtatható állományt MS Visual C++ 7.0-val fordították le*

Ezt követően kicsomagoltam a mintát, és elölről kezdtem a folyamatot. A PEiD a kicsomagolt mintát már a Microsoft Visual C++ 7.0-val fordított állománynak ismeri fel. A Strings program által visszaadott lista itt már számos karakterláncot adott vissza. Ebből megállapítható az, hogy az UPX tömörítőn kívül más titkosítást nem használ (a kis fájlméret miatt biztos, hogy ez a több száz string nem megtévesztés céljából van benne).

A számos domaincím között található olyan is, amelyik nem ismert vállalathoz tartozik (ilyen a *pop.rizalof.com*[90], *kaibigan.com*[91], *catchonlife.com*), ezért első lépésként megvizsgálom nyílt adatbázisokban, hogy milyen információval rendelkeznek a domaincímekről. A rizalof.com és a catchonlife.com már nem létező domainek, egyedül a kaibigan.com üzemel jelenleg, amit a Kajmán-szigetekről regisztráltak be. Névfeloldást követően egy Kaliforniai IP címet kaptam (31. ábra[92]). Webes felületen szponzorált hirdetések találhatóak rajta (könnyen tartalmazhat akár exploitot is az oldal). A szekciókat megvizsgálva nem tapasztaltam semmi különöset, a Microsoft fordítója által generált fájlban nem gondolom, hogy módosítottak bármit is. Előzetes statikus vizsgálatok befejeztével azt várom, hogy ez egy spamküldő alkalmazás, mivel minden nyom (meghívott API-k, felfedett karakterláncok, domaincímek, e-mailhez kapcsolódó formai elemek) erre utal. Számítok arra, hogy a nem levelező szolgáltatásokhoz tartozó címekről kapná meg a cél e-mail címek listáját. Sajnos nem fog kiderülni, hogy valójában mit tartalmaztak azok a fájlnevek, amiknek a nyomát megtaláltam – a már említett nem létező domainek problémája miatt. Az API hívások listájában nincs nyoma annak, hogy másik folyamatot hozna létre, viszont fájl létrehozására esély van a CreateFileA() függvény miatt.

90 Whois rekordok alapján ez a domain jelenleg beregisztrálható.
91 A kaibigan filippinó nyelven barátot jelent.
92 http://www.geoiptool.com/en/?IP=69.43.160.151, 2013-11-28.

| | |
|---|---|
| Host Name: | **69.43.160.151** |
| IP Address: | **69.43.160.151** |
| Country: | **United States** |
| Country code: | **US (USA)** |
| Region: | **California** |

*30. ábra. GeoIP rekord*

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 192.168.194.131 | 192.168.194.129 | DNS | 69 | Standard query 0x523c MX gmail.com |
| 192.168.194.129 | 192.168.194.131 | DNS | 85 | Standard query response 0x523c A 192.168.194.129 |
| 192.168.194.131 | 192.168.194.129 | DNS | 71 | Standard query 0xc5ae MX hotmail.com |
| 192.168.194.129 | 192.168.194.131 | DNS | 87 | Standard query response 0xc5ae A 192.168.194.129 |
| 192.168.194.131 | 192.168.194.129 | DNS | 69 | Standard query 0xc8cc MX yahoo.com |
| 192.168.194.129 | 192.168.194.131 | DNS | 85 | Standard query response 0xc8cc A 192.168.194.129 |
| 192.168.194.131 | 192.168.194.129 | DNS | 72 | Standard query 0x77d0 MX netscape.com |
| 192.168.194.129 | 192.168.194.131 | DNS | 88 | Standard query response 0x77d0 A 192.168.194.129 |
| 192.168.194.131 | 192.168.194.129 | DNS | 67 | Standard query 0xdcca MX aol.com |
| 192.168.194.129 | 192.168.194.131 | DNS | 83 | Standard query response 0xdcca A 192.168.194.129 |
| 192.168.194.131 | 192.168.194.129 | DNS | 72 | Standard query 0x03f5 MX netscape.com |
| 192.168.194.129 | 192.168.194.131 | DNS | 88 | Standard query response 0x03f5 A 192.168.194.129 |

*31. ábra. Wireshark dump*

Következő lépésben a viselkedéselemzése történik a programnak. Ehhez először el kell készítenem a pillanatfelvételeket, mind a regisztrációs adatbázisról, mind a fájlrendszerről. Miután ezzel elkészültem, az aktív monitorozáshoz szükséges programokat elindítom (ProcMon, WireShark, ProcExp, TCPView, DynLogger). Közben a labor másik virtuális gépét, a RemnuX-ot is elindítom, hogy hamis DNS rekordokat lehessen a malware-nek nyújtani. Erre a feladatra a már említett fakedns.py python scriptet használom. Ezt követően elindítom a mintát. Ahogy az várható volt, a Wireshark rögzíti a DNS kéréseket és kapja vissza a hamis névfeloldásból származó IP címet. Ami váratlan fordulat, hogy ezután nem történik gyakorlatilag semmi. A DNS kérések után a program nem csinál semmi mást, csak várakozik. A regisztrációs adatbázisban nem hoz létre semmilyen bejegyzést, nem hoz létre autorun rekordot. Egyedül egy átmeneti fájlt hoz létre, amit bezárás közben letöröl.

# További kutatási célok

További kutatási célom – a most megszerzett ismeretek tovább bővítése mellett – a már korábban említett elemző labor felállítása (felhasználva az Egyetem infrastruktúráját). A labor felállítása mellett tervezem egy oktatási anyag összeállítását is, hogy lehetőség legyen mind az egyetemi oktatásba beintegrálni ezt a leendő képességet, mind önképzés keretein belül az érdeklődőkkel megismertetni a kártékonykód-elemzés alapjait.

Megfelelő szakmai elmélyültség után célom, hogy az elemzési folyamatok automatizálási lehetőségeinek megvizsgálásával lehetőséget teremtsek arra, hogy futószalagszerűen lehessen alapvető elemzéseket elvégezni. Továbbá, hogy az automatizálás segítségével statisztikákat tudjak generálni az elemzett kódokról.

A virtuális gép, mint azt láthattuk, többfajta nyomot szolgáltat azzal kapcsolatban, hogy milyen környezetben is szándékozunk a kártékony kódunkat lefuttatni, ezért fontos probléma ezen nyomok eltüntetésére alkalmazható technikák (úgynevezett antiforensics technikák) kutatása és felismerése.

A virtualizáció ugyan komplex megoldást nyújt az elemzők visszafejtési technikái, eljárásai ellen, de további kutatást érdemel véleményem szerint, hogy vajon megfelelő számú minta esetén van-e lehetőség az interpreter megállapítására, vagy sem.

Mint azt említettem, fontosnak érzem egy saját keretrendszer összeállítását (mind Windows, mind Linux-alapokon is) amely a jelenleg elérhető disztribúcióknál egy szűkebb eszközkészlettel rendelkezik.

# Felhasznált irodalom

Andress, Jason: *The Basics of Information Security: Understanding the Fundamentals of InfoSec in Theory and Practice.* Syngress, New York, 2011.

Haig Zsolt et al.: *Az infokommunikációs technológia hatása a hadtudományokra.* Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatástudományi Kar, Bp., 2013.

Honig, Andrew – Sikorski, Michael: *Practical Malware Analysis: The Hands-On Guide to Dissecting Malicious Software.* No Starch Press, San Francisco, 2012.

Kovács László – Sipos Marianna: *A Stuxnet és ami mögötte van.* Hadmérnök VI. 1. http://www.hadmernok.hu/2011_1_kovacs_sipos.pdf, 2013-10-29.

Malin, Cameron H. – Casey, Eoghan – Aquilina, James M.: *Malware Forensics: Investigating and Analyzing Malicious Code.* Syngress, New York, 2008.

Portnoy, Matthew: *Virtualization Essentials.* Sybex, 2012.

Richard, Matthew, Hartstein, Blake – Adair, Steven – Ligh, Michael: *Malware Analyst's Cookbook: Tools and Techniques for Fighting Malicious Code.* Wiley, New York, 2010.

Russinovich, Mark – Margosis, Aaron: *Windows Sysinternals Administrator's Reference.* Microsoft Press, 2011.

Russinovich, Mark Solomon, D., & Ionescu, A: *Windows Internals, Part 1: Covering Windows Server® 2008 R2 and Windows 7.* Microsoft Press, 2012.

Russinovich, Mark – Solomon, David A. – Ionescu, Alex: *Windows Internals, Part 2: Covering Windows Server® 2008 R2 and Windows 7.* Microsoft Press, 2012.

Skoudis, Ed – Zeltser, Lenny: *Malware: Fighting Malicious Code.* Prentice Hall, 2003.

Szabó András: *Preventív hálózatvédelmi rendszerek alkalmazási lehetőségei a támadások detektálására, valamint a módszerek elemzésére. I. rész.* Hadmérnök, VI. 4. http://hadmernok.hu/2011_4_szaboa.pdf, 2013-11-11.

Szabó András: *Preventív hálózatvédelmi rendszerek alkalmazási lehetőségei a támadások detektálására, valamint a módszerek elemzésére. II. rész.* Hadmérnök, VII. 2. http://hadmernok.hu/2012_2_szaboa.pdf, 2013-11-11.

Szappanos Gábor: *Journey to the bottom of a blackhole*. (Hacktivity 2012 előadás).

Szőr Péter: *A vírusvédelem művészete.* Szak kiadó, Bp., 2010.

Toffler, Alvin: *The Third Wave.* Bantam Books, New York, 1984.

Volter Hajnalka és Huszthy Álmos

# A KÜLFÖLDI ELÍTÉLTEK HELYZETE A MAGYARORSZÁGI BÜNTETÉS-VÉGREHAJTÁSI INTÉZETEKBEN

Mentor:
Dr. Czenczer Orsolya

# Bevezető

*„Az idegen állampolgárságú fogvatartottak kezelése számos problémát vet fel az intézetek részéről mindenütt (kommunikációs nehézségek, a szokások különbözősége, a vallásgyakorlás, kapcsolattartás stb.), ugyanakkor nyilvánvalóan érdekükben áll az idegen állampolgárságból eredő hátrányok csökkentése."*[1]

Ezen két gondolat köré épül fel ez a dolgozat. Az európai börtönökben lévő külföldiek kérdésének növekvő súlya egyre jobban érezhető napjainkban, pedig a probléma nem újkeletű. Az Európa Tanács már 1984-ben felismerte ezt a problémát, azonban ahogy az országhatárok egyre jobban elmosódnak (legalábbis Európában), ez évről évre nagyobb probléma lesz.

Kutatásunk alapját az adta, hogy idén lesz tíz éve, hogy Magyarország tagja az Európai Uniónak. Ennek kapcsán vizsgáltuk az elmúlt tíz évet abból a szempontból, hogy miként változott a külföldi elítéltek helyzete Magyarországon. Dolgozatunkban igyekszünk egy átfogó összképet adni arról, hogy milyen változások történtek a vizsgált időszakban, mi a jelenlegi helyzet, illetve milyen megoldott és megoldatlan problémák merültek fel. Büntetés-végrehajtási szakemberként munkánk során mi is találkoztunk ezekkel, ezért szükségét éreztük bemutatni az állománnyal kapcsolatban felmerülő gondokat, hiányosságokat is, amelyek a külföldi fogvatartottakkal való bánásmódhoz, kommunikációhoz kapcsolódnak.

Többek között még kifejtjük, hogy miért lenne szükséges egy módszertani útmutató készítése, hogyan és milyen módon kellene támogatni a személyi állomány (elsősorban a tiszthelyettesi réteg) idegen nyelvi oktatását, illetőleg milyen jogszabályi és alacsonyabb szintű rendelkezéseket kellene megváltoztatni ahhoz, hogy európai szintű fogva tartást tudjunk biztosítani a külföldi fogvatartottaknak.

## A dolgozat tárgya

Tudományos munkánk témájaként a hazánkban fogva tartott külföldi állampolgárokat választottuk. A téma elmélyült tanulmányozásában felbecsülhetetlen segítséget nyújtott számunkra mentorunk és osztályfőnökünk, Dr. Czenczer Orsolya bv. őrnagy úrnő, akinek ezért ehelyütt is szeretnénk köszönetet mondani. A fentebb megjelölt témát kutatómunkánk során tovább szűkítettük, így lett magának a kutatásnak a tárgya a jogerős ítélettel rendelkező külföldi fogvatartottak helyzete a magyarországi büntetés-végrehajtási intézetekben.

A vizsgált szakirodalom tekintetében el kell mondanunk, hogy így, komplexen vizsgálva ezt a kérdéskört, még nem született ilyen témájú mű, csak bizonyos területeit

1 Deák Ferenc: Nemzetközi tapasztalatok gyűjteménye. Kézirat. BVOP, Bp., 1999.

vizsgálták eddig a kutatók. Azonban nagyon sok mindenre rávilágított már kutatásunk kezdetén a Büntetés-Végrehajtás Országos Parancsnoksága Fogvatartási Ügyek Főosztályának 2013. év végén született jelentése a nem magyar állampolgárságú fogvatartottakkal kapcsolatos büntetés-végrehajtási feladatok végrehajtásával kapcsolatosan. Reméljük, hogy a jelen értekezésben feldolgozott téma érdeklődésre tarthat számot.

## A témaválasztás indoka

Többféle ok vezetett arra, hogy éppen a fent hivatkozott tágabb, illetve szűkebb témát választottuk kutatásunk tárgyául. A témaválasztást elsősorban a korábban, büntetés-végrehajtási őrként szerzett tapasztalataink adták, hiszen mindketten a Fővárosi Büntetés-Végrehajtási Intézet biztonsági területén láttunk el szolgálatot, és az intézet sajátosságából fakadóan sűrűn találkoztunk külföldi fogvatartottakkal. Másfelől viszont szerettük volna egyesíteni a tudományos kutatást jellemző *kritikai látásmódot* azzal a szakmai tapasztalattal, amit az elmúlt években a magunkévá tettünk, és ezzel egy olyan tudományos munkát létrehozni, amely egyfelől kívülről vizsgálja a kérdést tudományos szemszögből, másfelől viszont konkrét szakmai javaslatokat is megfogalmaz egy-egy problémára. Végezetül a választott kutatási téma – álláspontunk szerint – rendkívül időszerű, hiszen jelenleg nemzetközi szinten is sok országnál kerül elő ez a kérdés, és mivel több alapvető emberi jog kérdését is érinti, ezért rendkívül fontos, hogy megfelelően kidolgozott szabályok és végrehajtási gyakorlatok szülessenek a vizsgált kérdésekben.

## A dolgozat célja

A dolgozat célja a külföldi fogvatartottak helyzetének a bemutatása a hazai börtönökben. Célunk az volt, hogy az adott szakirodalom ismeretében egy minél szélesebb körű kutatás keretében vizsgáljuk meg a kérdést, lehetőleg bevonva a kutatásba a büntetés-végrehajtási szervezetet, a nagykövetségeket, a hazai és nemzetközi emberi jogi szervezeteket, és magukat a külföldi fogvatartottakat is. A megjelölt témát oly módon kívántuk feldolgozni és bemutatni, hogy a dolgozat egyidejűleg adjon elméleti hátteret, valamint gyakorlati megoldási javaslatokat.

## Az alkalmazott kutatási módszerek

A kutatás módszere alapvetően kérdőíves kutatás volt. A kutatómunka során levélben megkerestük a nagykövetségeket, kérdőíveket töltettünk ki külföldi fogvatartottakkal, valamint szóban egyeztettünk emberi jogi szervezetek képviselőivel is.

A tanulmány készítése során azt tapasztaltuk, hogy viszonylag szűk a magyar nyelvű forrásanyag ehhez a témához, ezeket igyekeztünk mind tanulmányozni, és összegyűjteni belőlük a felhasználható információkat. Az elmúlt hónapban meglátogattuk a budapesti büntetés-végrehajtási intézeteket, és kérdőíveket vettünk fel a jogerős ítélettel rendelkező külföldi fogvatartottakkal. Ezenfelül levélben kértük a többi büntetés-végrehajtási intézet segítségét a kérdőívek kitöltéséhez, és így összesen tizennégy büntetés-végrehajtási intézet 84 külföldi fogvatartottjával sikerült kitöltetni a kérdőívet, ami az összes jogerős ítélettel rendelkező külföldi fogvatartott nagyjából harmada.

Kutatásunk során lehetőségünk volt 4 napot eltölteni az Egyesült Királyságban, Leicesterben lévő De Montfort University vendégeiként, akiknél egyeztetni tudtunk ebben a kérdésben, és sok hasznos információval szolgáltak az ottani büntetés-végrehajtási gyakorlatról a külföldi nemzetiségű fogvatartottakkal kapcsolatban.

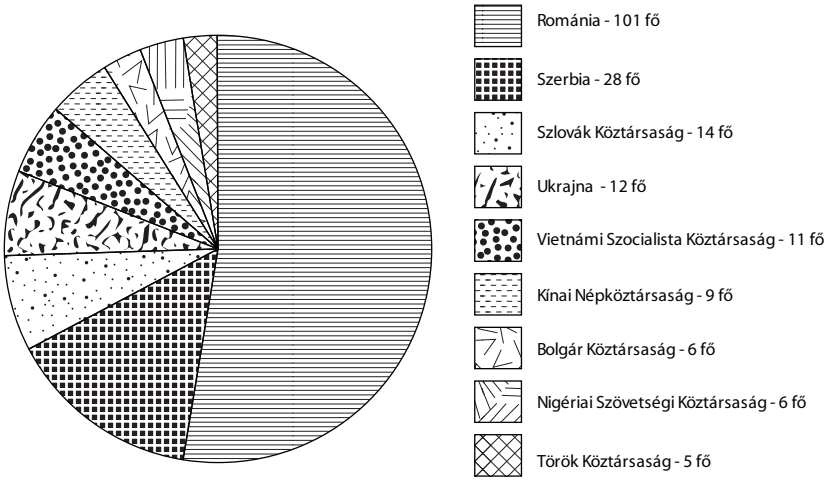
## Kutatásunk eredményei

Ennek a tudományos kutatásnak a folyamata 2013 októberétől 2014 áprilisáig tartott. Ez idő alatt igyekeztünk minél szélesebb körben megvizsgálni ezt a kérdéskört, többféle szemszögből értékelni és elemezni a meglévő információkat, és új adatokat gyűjteni az érintettek részéről, gondolunk itt a külföldi fogvatartottakkal dolgozó állományra, a konzulátusokra, a civil szervezetekre és természetesen magukra az elítéltekre is. Azért is éreztük szükségét egy átfogóbb, komplex vizsgálatnak, mivel az eddig készült tanulmányok általában csak egy vagy két oldalt vizsgáltak, és nem kezelték komplexen a kérdést, nekünk pedig az a véleményünk, hogy itt nagyon fontosak az összefüggések és nem csak azok, hanem az is, hogy a külföldi fogvatartottakkal kapcsolatos feladatok hányfelé ágaznak szét.

Számszerűleg 2013-ban 18 042 fő volt az átlagos fogvatartotti létszám, a külföldi állampolgároké pedig ugyanezen év december 31-én 653 fő, közülük 221-en már jogerős büntetésüket töltik a magyar börtönökben.[2]

2 *A nem magyar állampolgárságú fogvatartottakkal kapcsolatos büntetés-végrehajtási feladatok végrehajtása.* A Büntetés-Végrehajtás Országos Parancsnoksága Fogvatartási Ügyek Főosztályának jelentése, Bp., 2013. október 30., valamint *Számok, tények 2013.* www.bvop.hu/?mid=77&lang=hu, 2014.04.23.

**Külföldi elítéltek nemzetiség szerinti megoszlása[3] (5 vagy több fő elítélt esetén[4])**




*1. ábra: Külföldi elítéltek nemzetiség szerinti megoszlása (5 vagy több fő elítélt esetén)*

Ez a 221 fő a teljes hazai fogvatartotti rátára nézve is csak 3,5% körül van az összes fogvatartotthoz képest, a jogerős ítélettel rendelkezők aránya pedig csak 1,2%. Azonban álláspontunk szerint ez a „kisebbség" komoly figyelmet érdemel, mivel még mindig sok szabályozatlan terület van velük kapcsolatban, valamint nemzetközi jelenlétünk szempontjából is kiemelkedő jelentőséggel bír a külföldi fogvatartottak magas színvonalú fogva tartása.

Érdemes még kitérni a hontalanok kérdésére is. Kutatásunk ideje alatt 3 fő hontalan elítélt tartózkodott a hazai büntetés-végrehajtási intézetekben. A hontalan személy egy államnak sem állampolgára. Miután az állampolgársághoz való jog egy, a nemzetközi jog által széles körben elismert alapvető emberi jog, a hontalanság már önmagában is súlyos jogsértésnek tekinthető. A hontalan személy sokszor legalapvetőbb jogait sem tudja gyakorolni, semmilyen állam védelmét nem tudja igénybe venni, sőt gyakran hivatalosan „nem is létezik". A hontalanok jelentős része (de nem többsége) egyben menekült is.[5]

Miután ennek utánajártunk, felkutattuk a fellelhető magyar és idegen nyelvű szakirodalmat, konzultáltunk a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Büntetés-végrehajtási Tanszék oktatóival, valamint más büntetés-végrehajtási intéze-

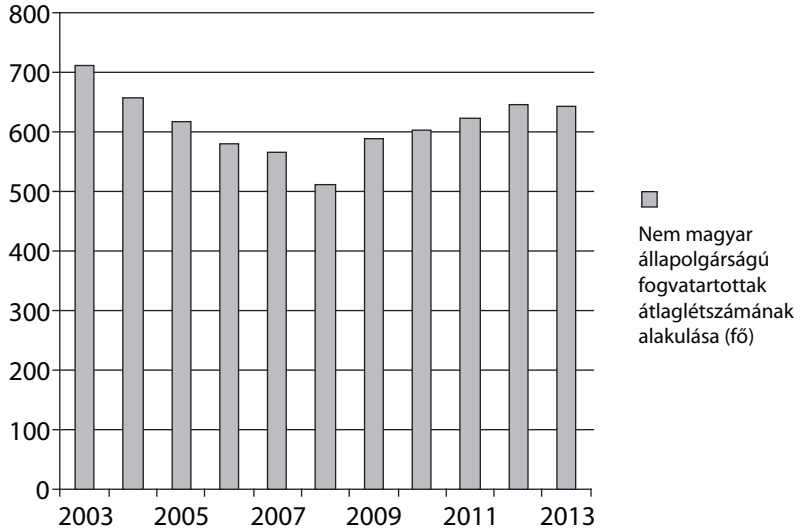
3 A kigyűjtés bázisa a Fogvatartotti Alrendszer (FANY) 2013.12.15-i programverziója, 2013. december 16-i adatállomány mellett.

4 A pontos listát l. 1. számú melléklet.

5 Gyulai Gábor: *Külföldiek Magyarországon. Segédlet újságíróknak a migráció és a menekültügy témájának bemutatásához.* Magyar Helsinki Bizottság, 2011. 9.

tekben jelenleg is dolgozó munkatársakkal, összegyűjtve az összes rendelkezésre álló információt, többször is úgynevezett *brainstorming*[6] technikával gyűjtöttük össze azokat a felvetéseket, kérdéseket, amelyeket a rendelkezésünkre álló információk alapján nem tudtunk megválaszolni. Ezek a *„megválaszolatlan kérdések"* adták a vázát magának a kutatásnak, ahol is már célirányosan tudtunk utánajárni és rákérdezni ezekre a dolgokra. Végül kérdéseinket a következő főbb témakörök köré csoportosítottuk: kommunikáció, kapcsolattartás, vallásgyakorlás, konzuli védelem és reintegráció.
Kutatásunk kezdetén számos hipotézist állítottunk fel.

1. Feltételeztük, hogy miután Magyarország teljes jogú tagjává vált a schengeni övezetnek,[7] és így a belső határaink „megnyíltak", ezzel együtt nőtt az illegális bevándorlás és ezáltal a külföldi fogvatartottak aránya is.[8]




*2. ábra: Nem magyar állapolgárságú fogvatartottak átlaglétszámának alakulása*

Azonban − mint ahogyan az a fenti ábrán is látható − a tények rögtön megcáfolták az 1. számú feltételezésünket.

6 A brainstorming (ötlettársítás, szabad ötletfeltárás, ötletroham) olyan csoportos feltáró munka, ahol a gondolatokat rögtön szavakba öntve adnak lehetőséget a csoport többi tagjának a gondolattársításra, valamint ebben a fázisban még nem fogalmaznak meg kritikát, csak gondolatépítő tevékenységet folytatnak.

7 2007. december 21-én az 1999. május 1-jén hatályba lépett Amszterdami Szerződéshez csatolt Schengeni Jegyzőkönyv 8. cikke alapján.

8 *A nem magyar állampolgárságú fogvatartottakkal kapcsolatos büntetés-végrehajtási feladatok végrehajtása.* A Büntetés-Végrehajtás Országos Parancsnoksága Fogvatartási Ügyek Főosztályának jelentése. Bp., 2013. október 30. 3.

1. Úgy véltük, hogy a kommunikációs nehézségek komoly problémát jelentenek mind a fogvatartottak, mind a velük dolgozó állomány részére, valamint itt merültek fel a tolmács berendelésével kapcsolatos problémák is.
2. A vallásgyakorlással kapcsolatban elsősorban az információhiány volt az, ami álláspontunk szerint gondot jelenthetett.
3. A kapcsolattartást is problémás területként kezeltük, hiszen ezeknek a fogvatartottaknak sokszor másik országban van a családjuk, és ez nagyon megnehezítheti, hogy tarthassák a kapcsolatot a hozzátartozóikkal.
4. A reintegráció kapcsán az merült fel bennünk a kutatás kezdetén, hogy mi történik akkor, ha szabadulásuk után ezek a fogvatartottak az országban kívánnak maradni. Szükséges lenne-e esetleg speciális reintegrációs programokkal segíteni a visszailleszkedésüket a társadalomba, illetve egyáltalán kell-e őket ebben az esetben másként kezelni, mint a többi fogvatartottat.
5. Részben az előző felvetéshez kapcsolódóan merült fel bennünk, hogy ezekben a folyamatokban milyen szerepet játszanak, illetve játszhatnának a fogvatartottak nemzetiségéhez tartozó nagykövetségek. Ezenfelül pedig a fogva tartás folyamán nyújtanak-e segítséget az elítélteknek, és ha igen, akkor ez miben merül ki.

# 1. Fogalmi alapvetések és normatív szabályozás a külföldi fogvatartottak vonatkozásában

## 1.1. Befogadás, elhelyezés

A befogadás szót jelen dolgozatban mint büntetés-végrehajtási szakzsargont használjuk. Ez valójában azt a folyamatot takarja, ami úgy kezdődik, hogy az elítélt kap egy levelet a bíróságtól, amelyben jelzik, hogy köteles megjelenni (bevonulni, azaz a szabadságvesztés büntetését megkezdeni) a számára kijelölt büntetés-végrehajtási intézetben (aminek elsősorban lakhelyéhez a legközelebb esőnek kell lennie). Ha az intézetben van hely, tudják fogadni, és nem áll fenn semmilyen tényező, ami miatt más intézetben kell elhelyezni, vagy ha a jogszabály máshogy nem rendelkezik. Például ha fiatalkorú, akkor csak a Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetébe mehet, Tökölre, női elítélt Egerbe, Mélykútra, Kalocsára, esetlegesen a Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet kettes számú objektumába, a Gyorskocsi utcába stb. A befogadási rész addig tart, amíg el nem helyezték a számára kijelölt intézet körletén a zárkájában (amely a dohányzási szokásának megfelelő) a nevelő által kijelölt fekvőhelyével.

Ezelőtt természetesen végigmegy egy befogadási eljáráson:

- Az elítéltet a befogadáskor írásban kell tájékoztatni arról, hogy hozzátartozójával, illetve általa megjelölt más személlyel (akit kapcsolattartónak nevezünk ezután) akkor tarthatja a kapcsolatot, ha a megjelölt személy hozzájárul ahhoz, hogy személyes adatai az intézet nyilvántartásában szerepeljenek. Ilyenkor engedélyezni kell, hogy az elítélt egy alkalommal levelet írjon az érintett részére.
- Dohányzási szokásairól, hogy dohányzó, illetve a dohányfüstmentes zárkában vagy lakóhelyiségben tudjuk helyezni, az elítéltnek befogadáskor kell nyilatkoznia, ezt követően az intézet rendszeresen – írásban – nyilatkoztatja dohányzási szokásairól legfeljebb háromhavonta.
- Az elítéltnek a Bv. tvr. 44. § (5) bekezdése szerinti munkahelyen történő munkavégzésre kijelölése érdekében az elítéltnek írásban nyilatkoznia kell arról, hogy hozzájárul-e külső gazdálkodó szervezetnél történő munkáltatásához.
- Azon érdekből, hogy a Bv. tvr. 47. § (2) bekezdése alapján megállapítható legyen, hogy a büntetés-végrehajtási intézet átvállalja-e az elítélt részére szükséges gyógyszer és gyógyászati segédeszköz térítési díját, az elítéltnek írásban kell nyilatkoznia arról, hogy rendelkezik-e rendszeres jövedelemmel vagy más pénzbeli juttatással, és milyen összegben.
- Az elítélt a közösségbe való elhelyezés előtt – a külön jogszabályban foglaltak szerint – átesik egy egészségügyi vizsgálaton.

- Az elítélt a törvény által felsorolt tárgyakat tarthatja magánál. Ezek tárgykörét és mennyiségét a parancsnok határozza meg.
- Az intézet az elítéltnél nem tartható tárgyakat igazolás ellenében átveszi, és azokat az elítélt letétjébe helyezi, amit majd szabadulásakor hiánytalanul visszakap (például mobiltelefon).
- Lőfegyververt, lőszert, robbanó-, sugárzó anyagot vagy kábítószert a rendőrségnek kell átadnunk.
- Az intézetbe való befogadása után írásban tájékoztatjuk a törvényben meghatározott kényszerítő eszközök (testi kényszer: lefogás, megfogás, elvezetés, bilincs, gumibot, gázspray, szolgálati kutya, lőfegyver) használatának a lehetőségéről, valamint a lakcímadataiban bekövetkező változások tekintetében fennálló bejelentési kötelezettségeiről, és annak elmulasztása miatt alkalmazható jogkövetkezményekről.
- Az elhelyezését követő huszonnégy órán belül átadjuk a szabadságvesztés végrehajtásának a rendjéről, a jogairól (csomag, látogató fogadása stb.) és a kötelezettségeiről (házirend megtartása) szóló tájékoztatót, az intézet házirendjét, valamint ki kell oktatni a legfontosabb balesetvédelmi és tűzvédelmi előírásokról. Ha esetleg írni, olvasni nem tud, a tájékoztatást szóban végezzük el, és annak megtörténtét az elítélt jelenlétében, két tanú aláírásával, írásban rögzítjük. Mindezekhez megadjuk és biztosítjuk a segítséget és a folyamatos tájékozódás lehetőségét. Tehát a büntetés-végrehajtási intézetek szakmai tevékenységének alapvető mozzanata a fogvatartott személyek befogadása. Nem elhanyagolható, hogy a szabadságelvonással járó büntetésre ítélt, illetve intézkedés alá vont személy ekkor találkozik elsőként a bv. intézeti viszonyokkal és személyzettel, ezért a jogszerű, határozott és következetes, ugyanakkor informatív eljárás alapkövetelmény. A befogadási eljárást a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII.12.) IM rendelet (a továbbiakban: Bv. Szabályzat) tartalmazza.

## 1.2. Külföldi fogvatartottak befogadásának és elhelyezésének speciális szabályai

Értesíteni kell az állampolgárság szerint illetékes diplomáciai vagy konzuli képviseletet, és az általa ismert nyelven tájékoztatni kell a jogairól és a kötelezettségeiről, valamint arról, hogy az Elítélt személyek átszállítására vonatkozó Európai Konvenció,[9] vagy bilaterális szerződés alapján kérelmezhetik büntetésük más országban történő végrehajtását.

9 A Strasbourgban, 1983. március 23-án kelt egyezményt hazánk az 1994. évi XX. törvénnyel hirdette ki.

Ezt követően az úti okmányt átveszik, és ha kiutasítás mellékbüntetést is kapott, akkor megküldik az illetékes idegenrendészeti hatóságnak. Viszont ha nem kapott, akkor pedig elhelyezik a fogvatartott letétjébe, amit majd szabadulásakor vissza fog kapni.

Fontos, hogy minden esetben értesítik a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalt, és egyben írásban nyilatkoztatják a fogvatartottat, hogy kíván-e a menedékkérelem benyújtásához való jogával élni, és ha igen, akkor ezt is megküldik a Hivatalnak. Amennyiben csak olyan nyelven beszél a fogvatartott, amit a személyi állományból senki sem ismer, felveszik a kapcsolatot egy hivatásos tolmáccsal.

Külföldi fogvatartott elhelyezésénél a legáltalánosabb és leggyakrabban alkalmazott módszer a nemzetiségi hovatartozás alapján történő besorolás, de ennek merev alkalmazása újabb problémák forrásává válhat. Figyelemmel kell kísérni az ugyanazon ügyhöz tartozó elítéltek között a büntetőeljárás folyamata során esetlegesen felmerülő ellentéteket, valamint az ideológiai, vallási ellentéteket is fel kell deríteni, és figyelembe kell venni a döntés folyamán. Emellett a valós gyakorlatban a leginkább a külföldi fogvatartottak elhelyezésénél azt veszik figyelembe, hogy lehetőleg legyen még olyan fogvatartott a zárkában, aki beszéli a külföldi nyelvét, vagy egy általa ismert idegen nyelvet. Például, ha van egy cseh nemzetiségű fogvatartott, aki beszél oroszul is, és van már egy olyan orosz fogvatartottunk, aki beszél magyarul is, akkor őket, amennyiben lehetséges, egy zárkában fogjuk elhelyezni, megkönnyítve ezzel a kommunikáció folyamatát. De ezenfelül figyelemmel kell kísérni az ugyanazon bűncselekmény miatt bekerülő, azonos nemzetiségű elítéltek között a büntetőeljárás során esetleg kialakult ellentéteket, az eltérő anyagi helyzetből adódó feszültségeket stb.

Ugyanakkor nem szabad elfeledkezni a vallási hovatartozásról és az ehhez szorosan kötődő rituális és étkezési szokásokról sem. Ilyen például a Ramadán,[10] vagy a Jóm Kippur.[11] Ehhez kapcsolódóan pedig fel kell deríteni, és figyelemmel kell lenni arra, hogy az elítéltek világnézete is nagyon széles skálán mozog a mélyen vallásostól egészen a fasiszta színezetű fajgyűlölőkig.

Mindezeknek a megértéséhez, kezeléséhez az elítéltekkel dolgozó állomány széles körű, naprakész ismeretekkel, lehetőség szerint magas általános műveltséggel, hatékony információgyűjtő módszerekkel kell, hogy rendelkezzen.

Az elhelyezésnél a nyelvtudás nem csak az állomány részéről merül fel. Lehetőség szerint úgy kell az elhelyezést megoldani, hogy legalább minden zárkában legyen egy „közvetítő" személy, aki magyarul is jól beszél, illetve a zárkatársakkal is képes érdemben kommunikálni. Fontos, hogy minden elítélt tisztában legyen a rá vonatkozó magatartási szabályokkal, ismerje a házi- és napirendet. Ebben nyújt segítséget a 16 különböző nyelvre lefordított *Magatartási Szabályzat.* [12]

10 Mohamedán böjti hónap.

11 Az engesztelés napja, zsidó ünnep 25 órás böjttel. Ráadásul itt több más szabály mellett a fürdés is tiltva van, ezért ezt a vallást gyakorlók vallásukra hivatkozva ilyenkor megtagadhatják az étel felvételét, valamint a fürdést is, és ezért őket negatív hátrány nem érhetné.

12 Garai Ernő: A nem magyar állampolgárságú elítéltek problémái. Módszertani Füzetek 1984. 1. 2. 43–46.

„A Budapesti Fegyház és Börtönben néhány évvel ezelőttig egy külön körleten voltak, ami a felügyelőknek és a nevelőknek volt jó annyiban, hogy volt idejük és közegük kialakítani valamiféle kommunikációs rendet. Ezenkívül a rabok számára bizonyos feltételeket jobban lehetett biztosítani. Akkoriban a külföldi körlet azért a legjobbak közé tartozott. A légkör is egy kicsit szabadabb volt. Amikor többen lettek, akkor kezdték szétszórni őket a magyarok közé, és ezzel azonnal meg is szűnt a különleges státusuk."[13] Így nyilatkozott egy interjúban Huszár László, aki akkor a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságán belül a Módszertani Igazgatóság kutatásszervezési osztályvezetője volt. Szerintünk ez egy jó kezdeményezés volt, és bár a túlzsúfoltság olyan probléma, ami miatt nehezen valósulhat meg a szükséges minimumnál többféle differenciálás, mégis szükséges és hasznos lenne a külföldi fogvatartottakat speciális rezsimben elhelyezni, ahol az átlagosnál jobb nyelvismerettel bíró büntetés-végrehajtási őrök és reintegrációs tisztek teljesítenének szolgálatot, akik akár több nyelven is beszélnek, illetve őket folyamatosan tovább kellene képezni a külföldi fogvatartottakkal való bánásmód tekintetében.

## 1.3. Kommunikáció

Kutatásunk elején az volt az egyik fő hipotézisünk, hogy a kommunikáció az egyik legnagyobb probléma a külföldi fogvatartottakkal kapcsolatban. Ez azonban egy sokrétű kérdés, ráadásul nagyban függ a külföldi fogvatartottak hovatartozásától is. 10 évvel ezelőtt még viszonylag kevés nem európai fogvatartott volt jelen a hazai büntetés-végrehajtási intézetekben. Mégis azt kell megállapítanunk, hogy a külföldi állampolgárságú fogvatartottakkal kisebb a kommunikációs szakadék, mint gondolnánk. Nagyon felkészült és szakképzett nevelők (a jövőben reintegrációs tisztek) fogadják be őket a büntetés-végrehajtási intézetekbe. Sokszor nincs szükség tolmács felkérésére. A Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága igyekszik minél jobban biztatni az állomány többi tagját is a különböző idegen nyelvek elsajátítására. Ehhez az állam is segítséget nyújt, lehetőséget adva számukra, hogy az Új Széchenyi Terv keretében megvalósulásra kerülő TÁMOP 2.1.2 projekt égisze alatt 95-98%-os állami támogatással végezhessenek el idegen nyelvi képzéseket.[14] Természetesen minden évben több olyan taggal is bővül az állomány, akik már megszerzett biztos nyelvtudással térnek vissza intézetükbe egyetemi tanulmányaik elvégzését követően. Emellett egyre nagyobb számban nyernek felvételt a több nyelven beszélő személyi állományi tagok, így segítve a napi kommunikációs nehézségek megoldását. Azonban az állomány általános nyelvi képzése csak egy lehetséges megoldás. Az Egyesült Királyságban például egy speciálisan képzett, több nyelvet beszélő külföldi fogvatartottakból álló szolgálatot működtetnek abból a célból, hogy ők ismertessék meg az új fogvatartottakkal a börtönbeli életet, segítsenek

13 Szilágyi Szilvia: *Külföldi rabok, magyar börtönök.* 1997/32. (08.07.) http://magyarnarancs.hu/tudomany/kulfoldi_rabok_magyar_bortonok-59551, 2014.03.12.

14 L. bővebben a projekt weboldalán: http://www.tudasodajovod.hu/.

az elszigeteltség csökkentésében.[15] A mi javaslatunk pedig az, hogy a külföldi fogvatartottakat lehetőség szerint külön rezsimben helyezzék el, ahol speciális felügyelet, illetve nevelő gondoskodik a szükségleteikről. Ez a speciális csoport fel lenne készülve, mind nyelvtudási, mind egyéb szempontokból a külföldi fogvatartottakkal kapcsolatban felmerülhető problémák megoldására.

Azért is fontos ez, mert bár a tiszti rétegben magas az idegen nyelvet beszélők aránya, de a tiszthelyetteseknél ez (noha szintén növekvő tendenciát mutat) még nem minden esetben van magas szinten. Márpedig, ha hétvégén vagy éjszaka fogadnak be egy fogvatartottat, akkor felmerül a kérdés, hogy miként történik vele a kommunikáció? Sajnos a legtöbb esetben ilyenkor nem rendelnek be tolmácsot, csak ha feltétlenül szükséges, ez azonban információk elvesztéséhez vezethet, ami a későbbiekben súlyos jogsértő eseményeket eredményezhet. Például, ha befogadnak éjszaka egy muszlim fogvatartottat, aki csak arab nyelven beszél és akinél nála van az imaszőnyege, rögtön fölvetődnek a következő kérdések:

- Ha nem tudunk vele kommunikálni, honnan tudjuk meg a vallását?
- Ha mégiscsak megtudtuk a vallását, honnan tudjuk, hogy az adott vallásnak, jelen esetben a muszlimnak, mik azok a főbb kegytárgyai, amelyeket egy aktív vallásgyakorlónak magánál kell tartania?

Ez csak két kérdés, mégis sok alapvető emberi joggal kapcsolatos problémát vet fel. És álláspontunk szerint ezekre a kihívásokra a végrehajtó állomány, gyakran még a tiszti réteg sincs rendesen felkészülve.

## 1.4. Kapcsolattartás

### 1.4.1. A kapcsolattartás általános formái a börtönökben

A szabadságvesztés céljának, a társadalmi reintegráció elérése érdekében szükséges a fogvatartottak nevelése. Ennek megfelelően, valamint a hatályos jogszabályaink rendelkezése szerint a nevelés feladata az önbecsülés és felelősségérzet fenntartása és fejlesztése, a társadalmi hasznosság tudatának kialakítása, a szabadulás után a társadalomba való beilleszkedés elősegítése. Így van ez a külföldi fogvatartottak esetében is. Az elítéltek legfontosabb reszocializációs eszköze a kapcsolattartás. A külvilággal, főleg családtagokkal, szeretteikkel való kapcsolat fenntartása elsősorban a szabadulás utáni élet alapjának számít, de ugyanakkor a szabadságvesztés büntetés elviselésében, a belső biztonság megteremtésében is jelentős szerepe van. Formái a levelezés, a látogatás, a csomagküldés és a távbeszélő használata.

15 UN and EU recommendations on the treatment of foreigners in prison. 7. http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/prisons/PCCP%20documents%202010/ICCPPC_report_on_foreign_prisoners_english.pdf, 2014.03.25.

### 1.4.2. A kapcsolattartás speciális formái külföldi fogvatartottak esetén

A kapcsolattartás problematikáját általában a nagy távolság jelenti a külföldi fogvatartottak esetében. A személyes találkozókra csak akkor van lehetőségük, ha a hozzátartozóik is az országban vannak. Éppen ezért a hazai büntetés-végrehajtási rendszer speciális szabályokat hozott létre az érdekükben.

Tegyük fel, hogy a külföldi elítéltnek nincs letéti pénze, viszont hozzátartozó részére havonta egy alkalommal – az intézet költségére – küldhet levelet. Itt azonban, ha nem magyarul írt levélről van szó, és szükséges annak biztonsági ellenőrzése, akkor az intézetnek 4 nap áll a rendelkezésére továbbítania a levelet, amennyiben az kiküldhető. Kérheti azt, hogy az illetékes külképviselet tagja őt meglátogassa, részére csomagot vagy pénzt küldjön. Ezt a kérelmét az intézetnek haladéktalanul továbbítania kell. Ezen látogatások vagy csomagküldések száma nem korlátozott (ellentétben a magyar állampolgárságú fogvatartottakkal). A látogatás időpontját – ha az nem az általános látogatási időben történik – az illetékes külképviselet és a parancsnok előzetesen egyezteti, és nem utolsósorban, a nem magyar állampolgárságú elítélthez külföldről érkezett személy látogatását lehetőség szerint soron kívül is engedélyezik.[16]

Álláspontunk szerint szükséges lenne megfelelő biztonsági protokoll mellett bevezetni az internet alapú kapcsolattartást is, ami megvalósulhatna elektronikus levél, valamint elektronikus hang-, és videóhívás formájában is. Ennek technikai feltételei már fennállnak, azonban a jogszabályi környezet még mindig nem szabályozza le ezt teljes körben. Az új Büntetés-végrehajtási Kódex sem tartalmazza a kapcsolattartás formái között ezeket, és amíg a törvényi szabályozás ezt nem teszi lehetővé, addig sajnos nem lehet bevezetni ezeket a kapcsolattartási formákat.

16 A nem magyar állampolgárságú fogvatartottakkal kapcsolatos büntetés-végrehajtási feladatok végrehajtása. A Büntetés-Végrehajtás Országos Parancsnoksága Fogvatartási Ügyek Főosztályának jelentése, Bp., 2013. október 30. 6–7.

# 2. Külföldi fogvatartottak jogai

Azzal, hogy 2004-ben az Európai Unió tagjává váltunk, vállaltuk, hogy megfelelünk az uniós elvárásoknak is.[17] A külföldi fogvatartottakkal kapcsolatban például a jogalkotásunk és a joggyakorlásunk során figyelembe kell vennünk a Kínzás Elleni Európai Bizottság (a továbbiakban CPT)[18] látogatásai során tapasztaltakat, illetve az ezek alapján készült jelentéseket, ajánlásokat,[19] valamint az „Általános jelentésekben" foglaltakat,[20] a releváns Európa Tanácsi ajánlásokat[21] és magát a komplex uniós joganyagot,[22] valamint az Emberi Jogok Európai Bíróságának (későbbiekben EJEB) kapcsolódó döntéseit[23] is.

Az egyik legfontosabb ránk vonatkozó konkrét európai uniós jogszabály ezen a területen az ENSZ Közgyűlése által 2002. december 18-án elfogadott a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni ENSZ-egyezmény kiegészítő jegyzőkönyve (későbbiekben: OPCAT),[24] ami – a huszadik ratifikációt követően – 2006. június 22-én lépett hatályba. Az OPCAT-hoz azok az államok csatlakozhatnak, amelyek a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni egyezményt már ratifikálták, vagy ahhoz csatlakoztak. Magyarország ennek a kötelezettségének a 2011. évi CXLIII. törvény hatályba lépésével tett eleget. Ezenfelül feltétlenül beszélnünk kell az R (2006) 2. számú Európa Tanácsi ajánlásról,[25] azaz az úgynevezett Európai Börtönszabályokról a külföldi fogvatartottakkal összefüggésben. Ez elvi szinten fogalmazza meg, hogy a külföldi fogvatartottak kiemelten igényt tarthatnak a támogatásra, tekintettel arra, hogy a szabadságvesztés

17 Az ENSZ Közgyűlése 2002 decemberében fogadta el a Kínzás és más kegyetlen, embertelen és megalázó bánásmódról és büntetésről szóló 1984. évi egyezmény fakultatív jegyzőkönyvét (Optional Protocol to the Convention Against Torture, OPCAT) a fakultatív jegyzőkönyv 2006. június 22-én lépett hatályba, és az EU 19 tagállama írta alá, majd Magyarország a 20.-ként csatlakozott 2012-ben.

18 European Comittee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment.

19 L. például a 2009-es svédországi, a 2005-ös németországi, a 2008-as egyesült királysági látogatást.

20 Pl. a 2. számú [CPT/Inf (92)3] jelentésre, a 10. számú [CPT/Inf (2000)13] jelentésre, a 11. számú [CPT/Inf (2001)16] jelentésre.

21 Pl. az R (92) 16. számú ajánlásra, az R (92) 17 számú ajánlásra, az R (2003) 22. számú ajánlásra.

22 Pl. a 2008/947/IB kerethatározatra a kölcsönös elismerés elvének az ítéletekre és próbaidőt megállapító határozatokra való, a próbaidő alatti magatartási szabályok és alternatív szankciók felügyelete céljából történő alkalmazásáról; a 2009/829/IB kerethatározatra a kölcsönös elismerés elvének az Európai Unió tagállamai közötti, az előzetes letartóztatás alternatívájaként felügyeleti intézkedéseket elrendelő határozatokra történő alkalmazásáról. EJEB, 5947/72. sz. Silver kontra Egyesült Királyság ügy, 1983. március 25.

23 Pl. EJEB, 35825/87. sz. Al Akidi kontra Bulgária ügy, 2003. július 31.; EJEB 65655/01. sz. Chraidi kontra Németország ügy, 2006. október. 26.

24 Ratification of the Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment.

25 Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules.

végrehajtásának országa nem azonos a saját államukkal. A nem magyar állampolgárságú fogvatartottak számára az ellenük folyó büntetőeljárás, valamint a fogva tartásuk ideje alatt fokozott nehézséget jelent az idegen nyelvi környezetbe való beilleszkedés is, a számukra biztosított jogok gyakorlása, illetőleg kötelezettségek teljesítése. Az anyanyelv használatához fűződő jog ezért alapvető büntető-eljárási és büntetés-végrehajtási jogi alapelv. Azon túlmenően, hogy ez törvényileg garantált, az intézeteknek is alapvető érdekük, hogy a fogvatartottak megismerhessék a jogaikra, és kötelezettségeikre vonatkozó részleteket.[26]

A büntetés-végrehajtási intézetekben elhelyezett fogvatartottak közérzetére mindenképp pozitív hatást gyakorol, ha sikerül velük együtt olyan más fogvatartottat is elhelyezni, aki egyaránt beszéli az általuk használt nyelvet és a magyart is.

A büntetés-végrehajtásról szóló 1979. évi 11. tvr. legelső rendelkezései között szabályozza a külföldi fogvatartottak anyanyelvhasználathoz való jogát.[27] Ennek alapján az elítélt jogosult az anyanyelvén vagy az általa ismert más nyelven megismerni a jogaira és a kötelezettségeire vonatkozó rendelkezéseket; a magyar nyelv nem tudása miatt nem érheti hátrány, valamint jogosult a büntetés végrehajtása során anyanyelvének használatára.[28] Ez a rendelkezés kiegészül az Alaptörvényben biztosított nemzetiségi nyelvhasználathoz való joggal. Az ombudsman 2010-ben megvizsgálta a külföldi fogvatartottak anyanyelvhasználathoz való jogának érvényesülését. A vizsgálat keretében megkereste a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát, és tájékoztatást kért arról, hogy az egyes intézetekben elhelyezett azon külföldi fogvatartottak, akik nem beszélik a magyar nyelvet, illetve anyanyelvükön túl csak valamely világnyelven tudnak kommunikálni, miképpen értetik meg magukat a büntetés-végrehajtási intézmény személyzetével, hogyan ismerhetik meg a rájuk vonatkozó rendelkezéseket (jogszabályokat, napirendet, házirendet), továbbá – igényük esetén – szabadidős tevékenységük részeként az intézetek biztosítanak-e nekik idegen nyelvű könyveket, esetleg szótárt. A Büntetés-Végrehajtás Országos Parancsnokságának válasza szerint a külföldi állampolgárságú fogvatartottak számára 14 nyelvre lefordított tájékoztató áll rendelkezésre, mely a jogokat, kötelezettségeket rögzíti, egyben általános segítséget nyújt a napi tevékenységekben való eligazodásban. A büntetés-végrehajtási intézetekben rendszeresen, havi szinten történnek a környező országok konzuli (román, szlovák, ukrán) látogatásai, amelyek során a fogva tartással kapcsolatban negatív jelzések nem érkeztek a külképviseletektől. Emellett egyre nagyobb számban nyernek felvételt a több nyelven beszélő személyi állományi tagok, így segítve a napi kommunikációs nehézségek megoldását. A fogvatartottak zárkában való elhelyezése során – amennyiben bűntársi korlátozás nem tiltja – az azonos nyelven beszélő fogvatartottak egy helyiségbe kerülnek. Az intézetek fogvatartotti könyvtáraiban megtalálhatók idegen nyelvű könyvek, szótárak. A külképviseletektől, egyéb civil

26 Szűcs András: A nem magyar állampolgárságú fogvatartottak helyzete Magyarországon. Börtönügyi Szemle, 22. 2003. 27.
27 1979. évi 11. tvr. 12. §, 36. §.
28 Szűcs András: I. m. 2.

szervezetektől eseti jelleggel nagyobb számban is kapnak a környező országok nyelvein íródott műveket.

## 2.1. A külföldiek nyelvhasználati jogának érvényesülése egy ombudsmani vizsgálat tükrében

Az ombudsman 2012-es büntetés-végrehajtási projektje keretében[29] a külföldiek nyelvhasználatát négy büntetés-végrehajtási intézetben vizsgálta, Márianosztrán, Állampusztán, Sátoraljaújhelyen és Győrben.

A Márianosztrai Fegyház és Börtönben a vizsgálat idején 14 külföldi fogvatartott volt. Állampolgárságuk szerint: 8 román, 2 vietnámi és 4 ukrán állampolgár. A külföldi elítéltek jogerős büntetésüket töltik Márianosztrán, mindegyikük jól beszél magyarul, mert általában családjuk is Magyarországon él. Így fogvatartott társaikkal és a büntetés-végrehajtási intézet személyzetével is megértetik magukat. A büntetés-végrehajtási intézet személyi állományában szinte mindenki beszél valamilyen idegen nyelvet. Van, aki több nyelvet is tud, így a külföldiekkel való kommunikáció nem okoz nehézséget számukra. A fogvatartottak kérelmeiket magyar nyelven írják. A külföldi elítélteket általában nem ugyanazon zárkába helyezik el, mert biztonsági szempontból ez nem minden esetben célszerű. Az intézetbe kerülő fogvatartott saját anyanyelvén vagy az általa beszélt nyelven történő befogadását követően tájékoztatást kap a jogairól, kötelezettségeiről, valamint a házirendről. Az intézet könyvtárában találhatók idegen nyelvű könyvek, szótárak, amelyeket az elítéltek kikölcsönözhetnek. A külföldi országok diplomáciai képviselői általában nem látogatják honfitársaikat az intézetben, ez alól kivételt képez az Ukrán Nagykövetség képviselője. A külföldiek egyike sem jelezte eddig az intézet parancsnoka felé, hogy országa hagyományait az intézetben követni, ápolni szeretné. A helyszíni vizsgálat alkalmával az egyik éppen munkát végző vietnámi származású fogvatartott magyar nyelven elmondta, hogy az intézetbe érkezése óta (2 éve) a börtönbeli vegyesboltban dolgozik. Kommunikációs nehézségei nincsenek, mindenkivel meg tudja magát értetni, és őt is megértik.

Az Állampusztai Büntetés-végrehajtási Intézetben a vizsgálat idején összesen 7 külföldi, ebből 1 kettős állampolgárságú fogvatartott volt elhelyezve. Állampolgárság szerinti megoszlásuk: 5 román, 1 szerb-magyar, valamint 1 ukrán. Valamennyien jogerős büntetésüket töltik Állampusztán. Az elítéltek mindegyike jól beszél és ért magyar nyelven, így fogvatartott társaikkal és az intézet személyzetével is tudnak kommunikálni. Kérelmeiket magyar nyelven írják. A külföldi elítéltek elhelyezése során figyelembe veszik a fogvatartottak állampolgárságát, ezzel is törekszenek megkönnyíteni beilleszkedésüket a közösségbe. Az intézetbe kerülő fogvatartott befogadásakor saját anyanyelvén vagy az általa beszéltnek mondott nyelven megkapja a tájékoztatót jogairól, kötelezettségeiről, valamint a házirendről. A külföldi országok diplomáciai képviselői

29 „Emberi jogok kint és bent – ombudsmani szemmel" – A büntetés-végrehajtás fogvatartottjainak, a külföldiek idegenrendészeti és menedékjogi fogva tartásának alapjogi összefüggéseit, valamint az ügyvédek és a hozzájuk fordulók jogait vizsgáló projekt.

közül kiemelkedik a Szegedi Román Konzulátus képviselője, aki rendszeresen látogatja az intézetben elhelyezett román elítélteket és segítséget nyújt számukra. Egyik külföldi sem jelzett az intézet parancsnoka felé olyan igényt, hogy az országa kulturális szokásait, hagyományait az intézetben ápolni szeretné. A helyszíni vizsgálat idején az intézetben elhelyezett magyar-szerb állampolgár részt vett a munkáltatásban, kiválóan beszéli és érti a magyar nyelvet. Nyilatkozata szerint kommunikációs nehézségei nincsenek, mindenkivel meg tudja magát értetni, és őt is megértik.

A Győr-Moson-Sopron Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben 7 külföldi fogvatartott volt a vizsgálat időpontjában. Többségük beszélte a magyar nyelvet, illetve értette azt. Aki nem beszéli/nem érti a magyar nyelvet, általában olyan zárkában helyezik el, ahol a fogvatartott társak tudják segíteni a kommunikációt. Szükség esetén tolmácsot alkalmaz az intézet.

A magyar nyelvet nem beszélő fogvatartottak számára a lelkész igény szerint beszerzi az anyanyelvüknek megfelelő Bibliát. Emellett a megyei könyvtár is biztosít könyveket, szótárakat részükre, több alkalommal közösen pályáznak könyvtárfejlesztésre.

A Sátoraljaújhelyi Fegyház és Börtönben a vizsgálat idején 11 külföldi fogvatartott volt elhelyezve, román, szerb, ukrán és szlovák állampolgárok. A külföldi fogvatartottak általában előzetes letartóztatásukat töltik Sátoraljaújhelyen, de a helyszíni vizsgálat időpontjában volt olyan fogvatartott is, aki jogerős büntetését töltötte. A fogvatartottak mindegyike jól beszél magyarul, így a fogvatartott társaikkal és a büntetés-végrehajtási intézet személyzetével is megértetik magukat. Az intézet személyi állományában kevesen beszélnek idegen nyelven, de van olyan nevelő, aki kiválóan beszél angolul és németül. Amennyiben szükséges, van egy tolmács, aki több szláv nyelven is tud, az ő segítségét szokta igénybe venni az intézet. Kérelmeiket általában magyar nyelven írják, amelyek elsősorban a velük szemben folyamatban lévő büntetőüggyel függnek össze, nagyon ritka az, amikor a büntetés-végrehajtási körülményekre panaszkodnak. A külföldi elítélteket általában nem ugyanabban a zárkában helyezik el biztonsági szempontok miatt. Az intézetbe kerülő fogvatartott saját anyanyelvén vagy az általa beszélt nyelven befogadását követően megkapja a tájékoztatót jogairól, kötelezettségeiről, valamint a házirendről. A külföldi országok diplomáciai képviselői közül kiemelkedik a Nyíregyházi Ukrán Konzulátus képviselője, aki rendszeresen látogatja az intézetben elhelyezett ukrán fogvatartottakat és segítséget nyújt számukra, de a román, a szlovák, valamint a szerb diplomáciai képviselet tagjai is látogatást tesznek alkalmanként az intézetben. A külföldiek közül senki részéről nem érkezett olyan jelzés az intézet parancsnoka felé, hogy országa kulturális szokásait, hagyományait az intézetben is ápolni kívánná. Az intézet könyvtárában találhatók idegen nyelvű könyvek, szótárak, amelyeket az elítéltek kikölcsönözhetnek, illetőleg a konzulok látogatásaik alkalmával mindig hoznak idegen nyelvű újságokat, folyóiratokat. A börtön területének bejárásakor meghallgatott tíz külföldi fogvatartott mindegyike nagyon jól beszélt magyarul. Nyilatkozatuk szerint

családjukkal tartják a kapcsolatot, és abból adódóan, hogy távol vannak hazájuktól, nehézségről nem számoltak be.[30]

Megoldandó probléma, hogy az elítéltekkel kapcsolatos határozatokat, egyéb papírokat gyakran nem fordítják le az érintett nyelvére, ellenben aláíratják velük a tudomásulvételt. Valamint a tolmácsok berendelése is nehézkes, és gyakran szükségtelenül megnyújtja a folyamatban lévő eljárásokat.

## 2.2. Jogi védelem a külföldi fogvatartottak szabadságvesztés büntetésének végrehajtása során

Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó kiegészítő jegyzőkönyvek[31] 1. cikkében kihangsúlyozza, hogy joghatóságuk alatt álló minden személy számára a szerződő felek biztosítják az Egyezmény „Jogok és Szabadságok" címet viselő I. fejezetében meghatározott jogokat és szabadságokat. A „minden személy" fogalmába természetesen beleértendő a büntetés-végrehajtási jogviszonyban álló, idegen nemzetiségű személy is. Ezek közül a külföldi fogvatartottakra különösen az alábbiak vonatkoznak:

a. Saját állampolgárok kiutasításának tilalma, azaz senkit sem lehet sem egyéni, sem kollektív rendszabályokkal annak az államnak a területéről kiutasítani, melynek honosa. Senkit sem lehet megfosztani azon jogától, hogy annak az államnak a területére belépjen, melynek honosa. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 12. cikk 4. bekezdése szerint „Senkit nem lehet önkényesen megfosztani attól a jogától, hogy saját országába beléphessen." Tehát, ha például a fogvatartott kettős állampolgár, akkor szabadon eldöntheti, hogy hol kívánja letölteni a büntetését, és amennyiben egyéb jogi akadályok nem állnak fenn, akkor a kérését teljesítenie kell az ítéletet meghozó államnak.
b. Ide tartozik a külföldiek kollektív kiutasításának megtiltása is. A valamely részes állam területén jogosan tartózkodó külföldit csak a törvénynek megfelelően hozott határozat alapján lehet kiutasítani és − feltéve, hogy kényszerítő állambiztonsági okok nem szólnak ellene −, lehetővé kell tenni számára, hogy előterjeszthesse azokat az érveket, melyek a kiutasítása ellen szólnak és azt, hogy ügyét az illetékes hatóság vagy e hatóság által külön e célra kijelölt egy vagy több személy felülvizsgálja, továbbá az eljárásban képviseltethesse magát. Tehát, ha nem is állampolgára az adott országnak, akkor is figyelembe kell venni, és érdemben megvizsgálni a kiutasítás ellen szóló kérvényét, neki a jogi segítségnyújtást is biztosítani kell ebben az ügyben is, amennyiben igénye van rá. Kivételt képez, ha a kiutasítás a közrend érdekében szükséges, vagy pedig nemzetbiztonsági okok indokolják, ilyen esetben a vizsgálatot megelőzően is végre lehet hajtani a kiutasítást.

30 Pajcsicsné Dr. Csóré Erika: Emberi jogok kint és bent – ombudsmani szemmel. AJB Projektfüzetek, 2013/2., Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, Bp., 2013. 85−87.

31 Magyarországon kihirdetése az 1993. évi XXXI. törvénnyel történt 1993. IV. 7-én.

c. Figyelembe kell venni továbbá azt a pontot is, amely szerint senki nem toloncolható ki, utasítható ki vagy adható ki olyan államba, ahol komolyan fenyegeti az a veszély, hogy halálra ítélik, kínozzák, vagy más embertelen bánásmódnak vagy büntetésnek vetik alá.[32]

A külföldi fogvatartottakkal szemben a CPT, illetve az egyéb szervek visszajelzései alapján az Európa Tanács arra a megállapításra jutott, hogy a legtöbb országban valamilyen szempontból diszkriminatívan kezelik a külföldi fogvatartottakat. Ez késztette az Európa Tanács Miniszteri Bizottságát arra, hogy a külföldi fogvatartottakról szóló ajánlásában[33] alapelvként fogalmazza meg ennek a megszüntetését. Az ajánlás alapján a büntető igazságszolgáltatás egész folyamata során (a jogkövetkezmények kiszabásakor, a büntetés végrehajtása során, a fogvatartott személy átszállítása, és szabadulása után is) keresni kell a külföldi fogvatartottakra nehezedő problémák megoldásának módozatait. Státuszukra tekintettel nem zárhatók ki a személyi szabadság elvonásával nem járó büntetések és intézkedések alkalmazásából, ezen jogkövetkezményeket a többi elkövetőhöz hasonlóan kell figyelembe venni a büntetés kiszabásakor. Ezzel párhuzamosan, esetükben ugyancsak érvényesíteni kell az elvet, miszerint a személyi szabadság elvonása csak végső eszköz lehet, azaz bebörtönzésükre csak akkor kerüljön sor, ha az feltétlenül szükséges. Amennyiben pedig a szabadságvesztés kiszabása elkerülhetetlen, a külföldi fogvatartottak esetében is figyelembe kell venni a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségét. Tekintettel a külföldi fogvatartottak nyelvi, kulturális és vallási nehézségeire, a szociális támogatás hiányára, olyan speciális jóléti intézkedéseket kell foganatosítani, melyek ezen problémák leküzdését célozzák. A büntetés-végrehajtás igen fontos és speciális feladata a külföldi fogvatartottak szabadításra való felkészítése és társadalomba való reintegrálása is. Ezzel összefüggésben azt is figyelembe kell venni, hogy a szabadulás után a fogvatartott a végrehajtó államban marad-e, vagy az adott országot el kell hagynia.

## 2.3. Gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadság

A legalapvetőbb szabályok ezzel a témával kapcsolatban az Európai Börtönszabályokban[34] vannak megfogalmazva. Tehát a külföldi ország állampolgárságával rendelkező fogvatartottakat haladéktalanul tájékoztatni kell azon jogukról, hogy felvegyék a kapcsolatot diplomáciai vagy konzuli képviselőikkel, és ésszerű lehetőségeket kapjanak a kapcsolatfelvételhez. Azon államok állampolgárságával rendelkező fogvatartottak számára, akiknek nincs az országban diplomáciai vagy konzuli képviselőjük, valamint a menekülteknek és a hontalanoknak

32 Európai Unió Alapjogi Charta II-79. cikk (2) bekezdés.
33 Recommendation CM/Rec (2012) 12 of the Committee of Ministers to member states concerning foreign prisoners.
34 A Miniszteri Bizottság Rec (2006) 2 ajánlása a tagállamok számára az európai büntetés-végrehajtási szabályokról.

ugyanilyen lehetőségeket kell biztosítani, és engedélyezni kell, hogy az érdekeik képviseletével megbízott állam diplomáciai képviselőjéhez vagy bármely más olyan nemzeti hatósághoz vagy nemzetközi szervezethez forduljanak, amelynek az a feladata, hogy védelmezze az adott érdekeket. Ezeken felül a büntetés-végrehajtási hatóságoknak szorosan együtt kell működniük ezekkel a diplomáciai vagy konzuli képviselőkkel a börtönbe zárt külföldi polgárok érdekében, akiknek különleges szükségleteik lehetnek.

A külföldi állampolgárságú fogvatartottakat tájékoztatni kell arról a lehetőségről, hogy büntetésük végrehajtása végett kérjék más országnak való átadásukat, valamint kifejezetten a jogsegélyről szóló tájékoztatást is kell adni.

Az Európai Börtönszabályok is kimondja, hogy mindenkinek joga van a gondolat-, a lelkiismeret- és vallásszabadsághoz; ez a jog magában foglalja a vallás vagy meggyőződés megváltoztatásának szabadságát, valamint a vallásnak vagy meggyőződésnek mind egyénileg, mind együttesen, mind a nyilvánosság előtt, mind a magánéletben, istentisztelet, oktatás és szertartások végzése útján való kifejezésre juttatásának jogát, és a vallás vagy meggyőződés kifejezésre juttatásának szabadságát csak a törvényben meghatározott olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a közbiztonság, a közrend, közegészség vagy az erkölcsök, illetőleg mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükségesek."[35] Az Európai Unió Alapjogi Chartája is lényegében ilyen rendelkezést tartalmaz.[36]

A büntetés-végrehajtási szabályok a vallásnak a börtönben betöltött helyét eddig nem tartották problematikusnak, és arra szorítkoztak, hogy konstruktív ajánlásokat fogalmazzanak meg a vallásos élet börtönben történő megszervezésének legjobb eszközeiről. Az erős vallásos meggyőződésű fogvatartottak számának egyes országokban bekövetkezett növekedése azonban szükségessé teszi a kérdés elméletileg megalapozottabb megközelítését, továbbá egyértelmű követelmények elfogadását.

A vallásszabadság és a gondolat- és lelkiismereti szabadság elismerésének biztosítását célozza az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény 9. cikkében.

Ezt a büntetés-végrehajtási hatóságok kifejezetten azzal egészítik ki, hogy könnyítsék meg a vallásgyakorlás és a fogvatartottak vallásos hitének tiszteletben tartását. Ebben a tekintetben különféle intézkedések foganatosíthatók. Amennyiben lehetséges, a vallásos meggyőződésükből eredő előírásokkal összhangban lévő étrendet biztosítanak a fogvatartottak számára. Ha lehetséges, minden egyes börtönben a különböző vallásokhoz és vallásos meggyőződésekhez tartozó fogvatartottak számára vallásgyakorlási és gyülekezési helyeket kell rendelkezésre bocsátani. Ha a börtönben ugyanazon valláshoz tartozó, elegendő számú fogvatartott van, ki kell jelölni az adott vallás jogosult képviselőjét. Ha a fogvatartottak száma ezt indokolja, és ha a körülmények megengedik, a kijelölt személynek ezt a feladatot teljes munkaidőben kell végeznie. A jogosult képviselő számára engedélyezni kell, hogy rendszeresen tartson szertartásokat, szervezzen te-

35 Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény 9. cikke is ezt tartalmazza.

36 Európai Unió Alapjogi Charta II-70. cikk.

vékenységeket és a vallásához tartozó fogvatartottakkal négyszemközt megbeszéléseket folytasson. Fogvatartottól nem tagadható meg, hogy valamely vallás jogosult képviselőjéhez jusson, az adott vallástól függetlenül.

A fogvatartott nem kényszeríthető a vallásos szertartásokon vagy gyűléseken való részvételre, vagy arra, hogy fogadja valamely vallás képviselőjének a látogatását, ami a fogvatartottaknak vallási ügyekben minden jogosulatlan nyomásgyakorlástól való megóvását célozza. A vallásgyakorlást nem szabad főképpen a fogvatartási program egyik aspektusának tekinteni, hanem az összes fogvatartottat érintő, közérdekű kérdésként kell kezelni. Svédországban például ezt a kérdést úgy oldották meg, hogy az ottani börtönszolgálat[37] létrehozott egy közel 130 főt számláló hálózatot a különféle vallási felekezetek képviselőiből, akik rendszeresen látogatják a külföldi fogvatartottakat.

A szabad társadalomhoz hasonlóan a börtönökben a vallás helye és szerepe, valamint a lelki szolgálat által betöltött szerep a modern társadalomban bekövetkezett magatartás-változások és feszültségek hatására fejlődött ki. Ma is lényeges mozzanatnak tekinthető ama szabadságjogok és támogató ráhatások között, amelyeknek elismert és biztos helyük van a börtönök mindennapi életében. A börtönigazgatóságoknak biztosítaniuk kell, hogy a börtönökben élő közösségek és az egyes fogvatartottak szabadon és méltósággal élhessenek vallásos életet a források szabta ésszerű határokon és a börtön rendjének keretein belül. „A fogvatartottak gondolat-, lelkiismereti és vallásszabadságát tiszteletben kell tartani."[38] Amennyire csak lehetséges, minden fogvatartottnak biztosítani kell, hogy kielégíthesse vallásos, lelki és erkölcsi életének szükségleteit azzal, hogy részt vesz az intézetben tartott vallásos összejöveteleken vagy szolgáltatásokon, és birtokában tarthat bármely szükséges könyvet vagy írásos anyagot. Találkozhatunk még vallásszabadsággal kapcsolatos (a konvenció 9. cikkébe ütköző) esetekkel is. A konvenció 9. cikke tiltja a vallási diszkriminációt. A tilalom azonban nem általános és nem feltétlen, ugyanis az alapvető emberi jogok itt is, mint a konvenció bármely pontja esetében, korlátozhatók

- a közrend érdekében;
- ha a korlátozásokat a jogszabályok előírják, valamint
- ha szükségesek.

Egy taoista-buddhista fogvatartott egy filozófiai könyvet rendelt meg, a hatóságok azonban visszatartották, mivel „harcművészeti illusztrációkat" tartalmazott.[39] Az elítélt a konvenció 9. cikkére hivatkozott, mire a Bizottság álláspontja szerint a vallási szabadságot ez esetben korlátozták. Az elítélt, aki előbb a szikh vallást tette magáévá, majd a fent említett buddhista-taoista eszmék iránt érdeklődött, a bizonyos könyv megtiltását jogsértőnek találta.

A Bizottság ugyancsak kimondta, hogy a könyv megrendelésének tiltása jogsértő, pontosabban, hogy a tilalommal az elítélt jogai sérültek, de egy igen lényeges mondatot fűzött az előbbiekhez: „mivel az elítélt nem azért nem kaphatta meg a könyvet, mert az

37 Swedish Prison and Probation Service.
38 Az Európai Börtönszabályokról szóló R 2006/2. sz. ajánlás melléklete, 29.1. szabály.
39 EJEB, 6886/75 sz. X. kontra Egyesült Királyság ügy, 1976. május 18.

bizonyos vallási témával foglakozott, hanem azért, mert bizonyos fejezetei harcművészeti technikákat tartalmaztak – ami harmadik félnek ártalmas, így veszélyes lehet – a megállapított jogsértés nem jogtalanság, mert a közrendet szolgálja."[40]

Ugyancsak a vallási szabadságjogok megsértésére hivatkozott az az osztrák zsidó elítélt, akinek megtiltották a szakáll megnövesztését. A hatóság a rend, fegyelem és ápoltság biztosítására hivatkozott, míg az elítélt saját vallására. Az 1965-ös ügyben Strasbourg arra az álláspontra helyezkedett, hogy egy demokratikus ország ilyen kis mértékben korlátozhatja a vallás gyakorlásának szabadságát. Ezen említett ügyön[41] időzzünk el egy keveset. A panaszos – zsidó származású, de a buddhizmus tanait magáénak valló – öt tárgyban a valláshoz való jogát látta sérülni: nem növeszthetett szakállt, nem végezhet jóga-gyakorlatokat, nem hordhat kis kalapot, nem rendelhet meg egy bizonyos folyóiratot, és megtagadták tőle azon könyveket, melyek az életének és filozófiájának fejlődését szolgálták volna. A Bizottság elutasította a keresetet a követezőkre hivatkozva:

A Bizottság elfogadja az állam érvelését, miszerint a borotvált arc szükséges az elítéltek (a keresetet benyújtó személy) azonosításához: itt tehát a Bizottság a közrend érdekére hivatkozva elfogadja az alapjogok minimális, szükséges és előre meghatározott csorbítását. A második pont, a jóga tilalmának kérdésére maga az állam jelezte, hogy engedélyezi azt, amennyiben nem zavar vele másokat. A kis kalapra vonatkozó tilalmat, mint a szakáll tilalmát, ugyanazon indokkal jogosnak minősítette. Ami a folyóirat-megrendelés tilalmát illeti, a Bizottság azt állapította meg, hogy a folyóiratot egy római katolikus szervezet adja ki, így az attól való megvonásért egy buddhista nem hivatkozhat vallásgyakorlásának csorbítására.[42]

Ismét egy másik zsidó vallású elítélt arra hivatkozva nyújtotta be keresetét, hogy nem gyakorolhatja szabadon vallását, nem ehet a vallási előírások szerint.[43] A Bizottság a panaszt elutasította a következő indokkal: A keresetet benyújtó elítélt kóser étkezésben részesült; a börtönhöz kirendelt rabbi rendszeresen látogatta, és a rabbi ugyanúgy, mint a laikus zsidó látogatók azt javasolták neki, hogy kérjen vegetáriánus kóser élelmet. A Bizottság megkereste a Főrabbit, aki szerint a hatóság valóban megtett minden tőle telhetőt. A Bizottság így arra az álláspontra jutott, hogy a hatóság mindent megtett, hogy kielégítse az elítélt igényeit.[44]

Egy másik fogvatartott 1978-ban lelkiismereti szabadságára hivatkozva tagadta meg cellájának takarítását. Ismét a hatóság érvelését fogadták el azzal az indokkal, hogy vallási-lelkiismereti szabadságra hivatkozva nem lehet közegészségügyet veszélyeztető tevékenységet folytatni. Ismét egy ügy a vallásszabadság korlátozásáról büntetés-végre-

40 Horváth Márta – Körmendy András: *A fogvatartottak vallásgyakorlása – jogi szabályozás és jogalkalmazás hazánkban és külföldön.* Börtönügyi Szemle. 28. 2009. 28.

41 1753/63. sz. kereset, 1965. február 15.

42 Kastoryano, Riva (ed.): An Identity for Europe: The Relevance of Multiculturalism in EU Construction. Palgrave Macmillan, 2009. 143.

43 EJEB, 5947/72. sz. Silver kontra Egyesült Királyság ügy, 1983. március 25.

44 Kastoryano, Riva (ed.): An Identity for Europe: The Relevance of Multiculturalism in EU Construction. Palgrave Macmillan, 2009. 143.

hajtási környezetben. A buddhista elítélt rendszeresen írt cikket egy buddhista lapba, amit a hatóságok megtiltottak.[45] Az elítélt arra hivatkozott, hogy a cikk-küldés nem más, mint kapcsolattartás, hitbeli eszmecsere a hittársaival, mely cselekedet a valláshoz hozzátartozik. A hatóság a kimenő levelek ellenőrzésének jogát hangsúlyozta. A Bizottság e keresetet is elutasította, mivel ami a gondolati és vallásszabadságot illeti, a Bizottság megállapítja, hogy az állam hatósága felkért egy buddhista papot a fogvatartott lelki gondozására, és mikor e pap nem ért rá az elítélthez bemenni, az elítélt hetente egy plusz levelet küldhetett egy másik buddhistának. A keresetet benyújtó nem tudta megjelölni, hogy hite miként írná elő a felekezeti lapban való publikálást.[46]

A talán legismertebb eset, mely börtönben a konvenció 9. cikkére vonatkozna,[47] az az eset, mikor az elítélt magát egy bizonyos társaság elnökének nevezvén a börtönigazgatót arra kérte, hogy őt, mint a „Wicca" vallás hívőjét jegyezzék be. Ez nem történt meg. A Bizottság, amellett, hogy kijelentette: elsősorban formalitás kérdése az elítéltek vallásának jegyzése, a következőket mondta ki: Az elítéltek vallásának feljegyzése leginkább azt a célt szolgálja, hogy a fogvatartott vallását könnyebben gyakorolhassa. Ez azonban csak akkor lehetséges, ha a bejelentett vallás beazonosítható. A keresetet benyújtó elítélt viszont nem tudta bebizonyítani egyetlen ténnyel sem, hogy a Wicca vallás létezne. Továbbá a keresetből nem derült ki, hogy a hatóságok miképpen akadályozták meg vallásának gyakorlásában (azt leszámítva, hogy nem jegyezték fel, mint Wicca-hívőt).[48]

Végül egy utolsó eset, amit a konvenció 9. cikkébe ütközőnek véltek az elítéltek: északírek a meggyőződésükre hivatkozva tiltakoztak az ellen, hogy a börtönben egyenruhát kell viselniük, és munkát kell végezniük. Magukat politikai foglyoknak, illetve hadifoglyoknak tekintették, és így követelték a köztörvényesektől való megkülönböztetett elbánást. A szóban forgó állam ezzel szemben azt hozta fel, hogy a konvenció 9. cikk (1) bekezdése olyan vallási vagy filozófiai meggyőződésre vonatkozik, amely konkrétan meghatározható. Nem terjed ki a szakasz tehát a bizonyos kérdésekben való szilárd meggyőződésre. A Bizottság a keresetet nem tartotta elfogadhatónak a következők szerint: A keresetet benyújtók a konvenció 9. cikkére hivatkozva kívánnak olyan speciális státuszt, amely alapján saját ruhájukat hordhatják, a kötelező munka alól kibújhatnak, és általában másoktól megkülönböztetett bánásmódban részesüljenek. A Bizottság úgy értelmezte, hogy e jogok nem szerepelnek a konvenció 9. cikkében. A vallás vagy a meggyőződés szabad gyakorlását nem lehet úgy értelmezni, hogy az magában foglalja az elítéltek saját ruhájukhoz való jogát. Az elítéltek társadalomban való megtartása nem csak jogpolitikai és szociológiai kérdés, hanem az emberi jogok – így a korábbi fejezetekben említett R 73/5. számú ajánlás − is megkövetelik.

45 EJEB, 5442/72 sz. X. kontra Egyesült Királyság ügy, 1974. december 20.
46 Horváth Márta – Körmendy András: I. m. 32.
47 EJEB, 7291/75 sz. X. kontra Egyesült Királyság ügy, 1977. október 4.
48 Horváth Márta – Körmendy András: I. m. 32.

„A fogvatartottak nem kényszeríthetők vallás gyakorlására vagy filozófia követésére, vallásos szertartásokon vagy gyűléseken, lelki gyakorlatokon való részvételre, vagy arra, hogy fogadják valamely vallás vagy filozófia képviselőjének látogatását." [49]

A vallásgyakorlást nem szabad főképpen a fogvatartási program egyik aspektusának tekinteni, hanem az összes fogvatartottat érintő, közérdekű kérdésként kell kezelni.

49 Az Európai Börtönszabályokról szóló R. 2006/2. számú ajánlás melléklete, 29.3. szabály.

# 3. A kérdőíves kutatás eredményei

Kutatásunknak ennél a lépcsőfokánál a kérdőívek felvétele előtt meg kellett határoznunk a mintavétel arányát is. Mi, a két szerző, az idegen nyelvek közül az angolt és a németet beszéljük. Tapasztalataink alapján elenyésző azoknak a fogvatartottaknak a száma, akik egyáltalán nem beszélnek magyarul, viszont angolul vagy németül beszélnek. A kutatás keretei nem tették lehetővé, hogy a kérdőívet minden fogvatartottnak a saját nyelvére lefordítsuk. Ezért úgy döntöttünk, hogy a mintavétel szempontja az lesz, hogy legalább alapfokon beszéljenek az elítéltek magyarul. Emellett előzetesen nyilatkoztattuk is őket arról, hogy vállalják-e a részvételt a kutatásban.[50]

| Nyilvántartó intézet név | **Összes jogerős ítélettel rendelkező külföldi fogvatartott** | **Kutatásban részt vevő fogvatartottak száma** |
|---|---|---|
| Állampusztai Országos Bv. Intézet | 6 | 5 |
| Bács-Kiskun Megyei Bv. Intézet (Kecskemét) | 1 | 0 |
| Balassagyarmati Fegyház és Börtön | 4 | 3 |
| Békés Megyei Bv. Intézet (Gyula) | 1 | 0 |
| Budapesti Fegyház és Börtön | 47 | 7 |
| Büntetés-végrehajtás Központi Kórház (Tököl) | 2 | 2 |
| Fiatalkorúak Bv. Intézete (Tököl) | 14 | 5 |
| Fővárosi Bv. Intézet (Budapest) | 14 | 10 |
| Győr-Moson-Sopron Megyei Bv. Intézet (Győr) | 1 | 0 |
| Heves Megyei Bv. Intézet (Eger) | 2 | 0 |
| Kalocsai Fegyház és Börtön | 6 | 5 |
| Közép-dunántúli Orsz.Bv.Int.I. (Baracska) | 14 | 9 |
| Márianosztrai Fegyház és Börtön | 10 | 4 |
| Pálhalmai Országos Bv. Intézet | 23 | 15 |
| Sátoraljaújhelyi Fegyház és Börtön | 8 | 4 |
| Sopronkőhidai Fegyház és Börtön | 8 | 0 |
| Szegedi Fegyház és Börtön | 47 | 9 |
| Szombathelyi Országos Bv. Intézet | 10 | 2 |
| Tiszalöki Országos Bv. Intézet | 7 | 4 |
| Váci Fegyház és Börtön | 18 | 0 |
| Veszprém Megyei Bv. Intézet (Veszprém) | 1 | 0 |
| Zala Megyei Bv. Intézet (Zalaegerszeg) | 1 | 0 |
| **Összesen**[51] | **245** | **84 (34%)** |

*1. táblázat. A kérdőíves kutatás mintavételi arányai*

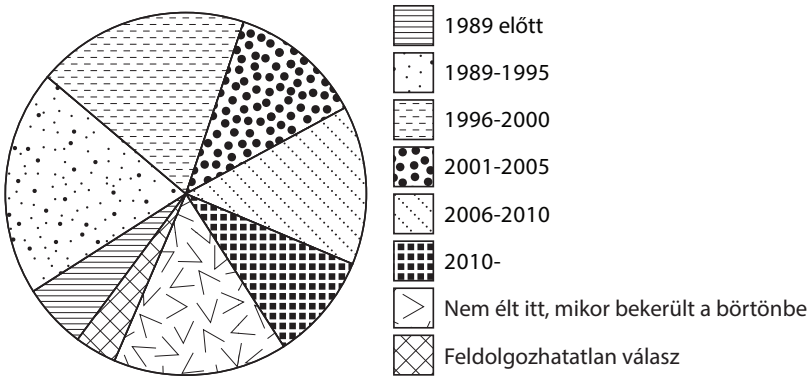
50 L. 2. sz. melléklet.
51 A kigyűjtés bázisa a Fogvatartotti Alrendszer (FANY) 2014.04.11-i adatállománya.

Az interjúk kétféleképpen kerültek felvételre. Egyfelől az intézetek segítségét kértük, és az ott dolgozó nevelők végezték el az interjúkat, illetve személyesen is interjúztattunk a Budapesti Fegyház és Börtönben, valamint a Fővárosi Büntetés-Végrehajtási Intézet 3 objektumában. A kérdések mindenhol ugyanazok voltak a fogvatartottakhoz,[52] az adatok pedig 2014. április 3 és 10 között kerültek felvételre.

## 3.1. Kommunikáció

Elsőként a kommunikáció kérdéskörét vizsgáltuk meg. Ez a kérdőív 1, 2, 3-as kérdését jelenti,[53] és talán az egyik legfontosabb része a kutatásunknak. És itt nemcsak a fogvatartottak nyelvtudását kell figyelembe vennünk, hanem a büntetés-végrehajtás állományának nyelvi kompetenciáját is.

**1. kérdés: Mióta él Magyarországon?**[54]




*3. ábra. A kérdőív 1. számú kérdése*

Tehát, mint ahogy az a fenti táblázatból is kiderül, a kutatásban szereplő fogvatartottak közel fele (45,9%) 2000 vagy régebb óta él az országban. Azoknak a száma pedig, akik büntetésük megkezdése előtt nem tartózkodtak az országban, mindössze 16%. Itt meg kell jegyeznünk, hogy a hatóságok törekszenek arra, hogy amennyiben mód és lehetőség van rá, akkor a fogvatartottak a jogerős ítélet kihirdetése után a saját

52 L. 3. sz. melléklet.
53 L. 3. sz. melléklet.
54 Feldolgozhatatlan válasz 3 esetben került elő. 2 esetben a válaszadók az életkorukhoz viszonyítva mondtak dátumot (pl. 17 éves kora óta él Magyarországon), és a kérdőív első oldalán pedig nem került kitöltésre a jelenlegi életkoruk. Egy esetben pedig a kérdőívre 1900 került egy 44 éves fogvatartottnál, így ez szintén értékelhetetlen lett.

országukban üljék le a büntetésüket. Ezért is van az, hogy az előzetes fogva tartásban lévő külföldiek száma közel háromszor nagyobb, mint a jogerősen fogva tartottaké.[55]

Ezen adatok ismeretében nem meglepő, hogy a fogvatartottak nagy részének (65%) nincs és nem is volt problémája a személyi állománnyal való kommunikációval. Ezzel a témakörrel kapcsolatban azonban arra is kíváncsiak voltunk, hogy vajon a fogva tartásuk alatt, akár még a kezdetekkor, igénybe vettek-e tolmácsot, illetve, hogy szükségük lett volna-e rá, ha nem is jutottak hozzá. Mindössze 3 esetben jelezték azt a fogvatartottak, hogy tolmácsra lett volna szükségük, de nem kaptak, azonban mindhárom eset a bírósági tárgyalásokra vonatkozott, a büntetés-végrehajtási intézeteken belül ilyen jellegű probléma nem fordult elő. Valamint a személyes interjúk során a szerzőknek adott válaszok alapján az is elmondható, hogy a büntetés-végrehajtási állomány nevelői rétege, csoportként vizsgálva, rendelkezik a megfelelő nyelvtudással, az általunk megkérdezett fogvatartottak azt jelezték, hogy azokban a büntetés-végrehajtási intézetekben, ahol eddig voltak, ott mindig volt olyan nevelő, aki beszélte az anyanyelvüket, vagy olyan nyelvet, amin ők is beszéltek.[56] Ezeken felül nem szabad arról sem elfelejtkezni, hogy 14 nyelvre lefordított házi- és napirend áll az intézetek rendelkezésére, ami szintén segít a magyarul nem beszélő fogvatartottaknak eligazodni az intézet belső rendjében.

Másfelől azonban feltétlenül meg kell jegyezni, hogy ennél a kérdésnél nem reprezentatív a kutatás, hiszen pont azokat a fogvatartottakat nem kérdeztük meg, akik nem beszélnek magyarul. De iránymutató lehet az-az adat, hogy a megkérdezettek 35%-ának még mindig voltak vagy vannak problémái a kommunikációval. Ez az adat egyaránt magában foglalja azokat, akiknek a befogadásukkor vagy a fogvatartásuk első időszakában volt ilyen jellegű problémájuk, és azokat is, akiknek jelenleg is van. Itt meg kell említenünk, hogy álláspontunk szerint a jelenleg, gyakorlatban működő megoldás a kommunikációra, azaz, hogy az esetek nagy részében egy másik fogvatartott tolmácsol segítségként. Ez azonban sok esetben sértheti a magyarul nem beszélő fogvatartott jogait, hiszen rá van hagyatkozva a fogvatartott társa jóindulatára, a felügyelet pedig semmilyen formában nem tudja ellenőrizni, hogy mit és hogyan közvetít a „tolmácsoló fél". Ez a gyakorlat azért is alakult ki, hiszen egy tolmács berendelése az intézetbe egyfelől komoly anyagi megterheléssel is jár az intézetnek, másrészt pedig nagyon megnyújtja az ügyintézés idejét is. De még mindezen indokokat figyelembe véve is, az az álláspontunk, hogy ez a fajta eljárás nem megfelelő, tehát amennyiben a reintegrációs tiszt[57] nem tud kommunikálni a külföldi fogvatartottal, és más, a büntetés-végrehajtás állományába tartozó kolléga se képes rá, akkor inkább tolmácsot kell berendelni, és

55 L. jelen dolgozat 3.2.

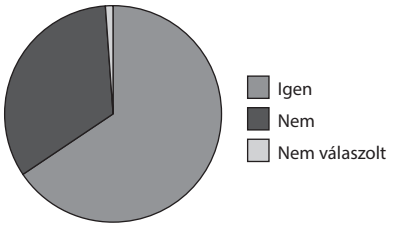
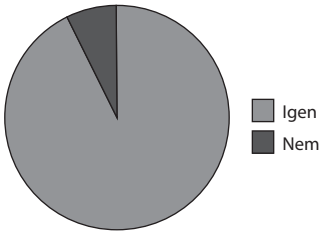
56 Itt kell megjegyezni, hogy ezen interjúalanyok egyike sem volt ázsiai származású, 2 fő afrikai származású fogvatartott volt az európaiakon kívül, ők azonban mindketten jól beszéltek angolul.

57 Korábban „nevelő", olyan büntetés-végrehajtási alkalmazott, akinek a feladatai közé tartozik a fogvatartottak különféle dolgainak intézése, ő dönt arról, hogy ki, melyik zárkában van, ő intézi a kapcsolattartást, első körben őhozzá kerülnek a fegyelmi ügyek, közösségi programokat szervez, egyéni és csoportos nevelési terveket készít és hajt végre stb.

nem a fogvatartott társ(ak) tolmácsolására hagyatkozni a hivatalos ügyekben. Természetesen az intézeten belüli, mindennapos ügyekben fontos és hasznos lehet a többi fogvatartott segítsége, ezt nem vitatjuk.

## 3.2. Kapcsolattartás

Ez a témakör a kérdőív 1-es kérdés második felét, és az 5-ös kérdést érinti. A biztonságos fogva tartás szempontjából vizsgálva ez talán a legfontosabb kérdéskör, hiszen a kapcsolattartás problémái okozzák a rendkívüli események egy igen jelentős részét. Maga a rendkívüli esemény a fogvatartás biztonságát jelentős mértékben sértő vagy veszélyeztető olyan esemény, amely jogszabályban meghatározott külön intézkedések bevezetését teszi szükségessé.[58]

| 1. kérdés második fele: Vannak magyar vagy Magyarországon élő hozzátartozói? | 5. kérdés első fele: A kapcsolattartása megoldott-e a hozzátartozóival? |
|---|---|
|   |   |

*4. ábra: A kérdőív 1. számú kérdésének második fele*

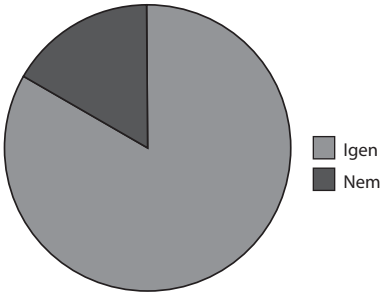
*5. ábra: A kérdőív 5. számú kérdése*

Tehát az 1. diagramból megállapítható, hogy a válaszadók 2/3-ának (66%) vannak magyar vagy Magyarországon élő hozzátartozói. Ez pedig azt jelenti, hogy esetükben a kapcsolattartás ugyanúgy működhet, mint a magyar állampolgárságú fogvatartottaknál. De ahogy azt a 2. diagram is mutatja, és ezzel egyezik a szerzők tapasztalata is, hogy az esetek legnagyobb részében a külföldi fogvatartottaknál sem jelent problémát a kapcsolattartás. Mind telefonon, mind levélben van lehetőségük a kapcsolattartásra, valamint általában a konzulátusok is tudnak segítséget nyújtani például abban, hogy a

58 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályról. 50. §. (2).

hozzátartozó[59] regisztrált kapcsolattartó lehessen, ami feltétele annak, hogy a fogvatartottal tarthassa a kapcsolatot.
Ezzel kapcsolatban vizsgáltuk az igényét annak, hogy nálunk is bevezetésre kerüljön-e az internetes kapcsolattartás a börtönökben.

5. kérdés második fele: Ha lenne rá lehetőség, akkor tudná használni az internetet a kapcsolattartáshoz?




*6. ábra. A kérdőív 5. számú kérdésének második fele*

Úgy véltük, hogy ez különösen a külföldi fogvatartottaknál jelenthetne sokat, akiknél esetleg a hozzátartozók más országban vannak, és az internet lenne az egyetlen lehetőségük arra, hogy a fogvatartásuk alatt láthassák is a hozzátartozóikat. Az új BV kódex[60] kodifikációja során is felmerült már ez a lehetőség, azonban végül nem került bele a végleges törvénybe. Ettől függetlenül a szerzők álláspontja szerint fontos és szükséges lenne megteremteni a jogszabályi hátteret és kiépíteni a gyakorlati megvalósítás lehetőségét is a hazai büntetés-végrehajtási intézetekben az internet alapú kapcsolattartásnak. Maguk a fogvatartottak is szinte kivétel nélkül megerősítették ezt a tézisünket.

## 3.3. Vallásgyakorlás

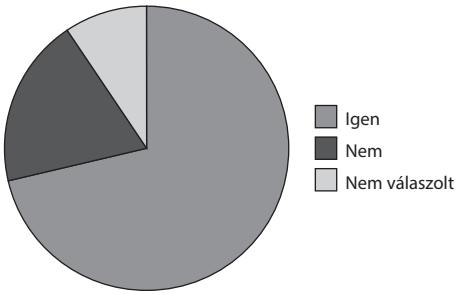
A vallásgyakorlás problematikáját abban éreztük a kutatás kezdetekor, hogy nagyon sok benne a szabályozatlan terület, elsősorban a nem keresztény vallásokkal kapcsolatosan.

59 Hozzátartozó alatt a BTK által meghatározott fogalmat kell értenünk, azaz a 459. § 14. bekezdése alapján:
a) az egyeneságbeli rokon és ennek házastársa vagy élettársa,
b) az örökbefogadó és a nevelőszülő (ideértve az együtt élő mostohaszülőt is), az örökbe fogadott és a nevelt gyermek (ideértve az együtt élő mostohagyermeket is),
c) a testvér és a testvér házastársa vagy élettársa,
d) a házastárs, az élettárs,
e) a házastárs vagy az élettárs egyeneságbeli rokona és testvére.

60 2013. évi CCXL. tv.

A vallási előírások pedig igencsak szigorúak, és bár van rá példa, hogy a hívő a börtönbüntetés idejére felmentést kap bizonyos vallási cselekedetek alól, azonban ez nem általános, és nem is elvárható a vallási vezetők részéről.

4. kérdés: Vallási szokásait tudja-e maradéktalanul gyakorolni?




*7. ábra. A kérdőív 4. számú kérdése*

Meglepő volt, hogy a szerzők által felvett interjúk során azok között, akik a fenti kérdésre nemmel válaszoltak, túlnyomórészt olyanok voltak, akik valamilyen keresztény felekezet hívei, valamint az is, hogy a szerzők által készített interjúknál 12-ből 8 alkalommal merült fel valamilyen vallásgyakorlással kapcsolatos probléma. Ez megerősíti azt a feltételezésünket, amit többek között a kontrollvizsgálatunkkal is megpróbáltunk megerősíteni, azaz hogy a fogvatartottak azoknak, akikről úgy gondolják, hogy civilek, szívesebben mesélnek a problémáikról, ellentétben azokkal a felügyelőkkel, nevelőkkel, akikkel napi szinten kapcsolatban vannak.

Kutatásunk során is felszínre bukkantak a vallási szabályok által leszabályozott étkezési szokásokkal kapcsolatos problémák. Egy esetben jelezte egy muszlim vallású fogvatartott, hogy bár ő megkapja a speciális étrendet, de azt ugyanazzal a merőkanállal szolgálják fel, amivel a többi fogvatartott, általában sertéshúst tartalmazó ételét. Ettől pedig az ő étele ugyanúgy „tisztátalanná" válik, mintha a többiek ételét enné. Ezzel kapcsolatos problémák már többször előkerültek a hazai büntetés-végrehajtásban, az országgyűlési biztosok többször vizsgálták ezt a kérdést, az ő álláspontjuk is az, hogy a vallási előírásoknak megfelelő élelem fogyasztása a vallásgyakorlás szabadságával szorosan összefügg, annak szerves részét képezi. Az erre vonatkozó törvényi szabályozás hiánya[61] alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okoz, amelynek megszüntetésére az igazságügyi miniszter ígéretet tett. A gyakorlatban azonban a kóser élelem elkészítése és beszállítása komoly – a vizsgálatokról szóló jelentésekben részletezett – gyakorlati problémákat vet fel. Az ilyen élelmet az intézményekben nem tudják elkészíteni, csak külső konyháról szállítható be. Kóser konyha csupán Budapesten, Szegeden, Debrecenben

61 L. a büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet 36. § (1) bekezdésének h) pontját, illetve a Szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet 147. § (5) bekezdését.

és Miskolcon található, a Dunántúlon nem. A konyháról csomagban beszállított étel biztonsági ellenőrzését azonban a büntetés-végrehajtási intézeteknek mindenképpen el kell végezniük. A kóser élelem biztosítása a kijelölt büntetés-végrehajtási intézetek aktuális anyagi helyzetétől függ.[62]

Ezenkívül a másik két legtöbbször előkerült probléma a fogvatartottak elmondása szerint az, hogy hiába jelentkeznek, hogy mennének istentiszteletre, az őrök nem engedik ki őket, két esetben már hónapok óta nem volt lehetőségük részt venni az istentiszteleten. A másik pedig, hogy például pravoszláv vallást gyakorlóknál, illetve buddhista fogvatartottaknál felmerült az a kérés, hogy igényük lenne olyan személyekre, akik a hitbéli gondozásukat ellátják. A büntetés-végrehajtási szervezet feladata, hogy gondoskodjon ezekről az igényekről, amennyiben lehetséges. Tehát szükséges lenne megkeresni ezeknek a vallásoknak a hivatalos magyar képviseletét, és velük szerződést kötve biztosítani azt, hogy a vallásgyakorlás maradéktalanul érvényesülhessen minden egyes hazai büntetés-végrehajtási intézetben.

## 3.4. Reintegráció és konzuli védelem

### 3.4.1. Reintegráció

A reintegráció helyreállítást, visszaállítást, visszahelyezést jelent. A jelenlegi kormányzat akarata nyomán jelent meg a hazai jogi nyelvezetben, felváltva a korábbi reszocializáció kifejezést. A két szó jelentése között érdemi különbség nincsen. Az igazságszolgáltatáson belül ez a fogvatartottak társadalomba való visszaillesztését és az állampolgári szerepek újbóli felvételét jelenti a nevelés, az adminisztráció és a pártfogás eszközeivel. Egyes kutatók szerint maga az igazságszolgáltatás és a rendvédelem erre képtelen, ám álláspontunk szerint, és a törvényhozók akarata szerint is, ez elsősorban a büntetés-végrehajtás feladata, kiegészülve más szervek munkájával. És mivel ez az egyik elsődleges feladatunk, ezért meg kell vizsgálnunk, hogy ezekkel a speciális helyzetben lévő fogvatartottakkal milyen módon lehet elősegíteni a reintegrációt. De még mindig nem sikerült tisztázni a kérdést, miszerint szükség van-e egyáltalán a külföldi fogvatartottak kapcsán erről beszélni.

| | Igen | Nem | Nem tudja |
|---|---|---|---|
| 8. kérdés: Szabadulása után az országban kíván-e maradni? | 40 | 40 | 4 |

*2. táblázat. A kérdőív 8. számú kérdése*

62 Haraszti M. Katalin: A lelkiismereti és vallásszabadság az általános ombudsman vizsgálatainak tükrében. https://www.ajbh.hu/egyeb-kiadvanyok, 2014.04.22. 5.

A fenti adatok megerősítik azt a teóriánkat, hogy igenis, szükséges beszélni a témáról, hiszen a megkérdezett fogvatartottak pont 50%-a tervezi, hogy a szabadulása után Magyarországon fog maradni. Valamint ezek az adatok megcáfolták egy újabb teóriánkat, amit a kutatás kezdetekor meghatároztunk, mégpedig azt, hogy a legtöbb külföldi fogvatartott a büntetése mellett kiutasítás büntetést is kap.

| | Igen | Nem |
|---|---|---|
| 8. kérdés *a* pontja: Amennyiben igen, akkor tud-e arról, hogy a magyar állam segíteni fogja-e a társadalomba való visszailleszkedésben? | 15 | 69 |

*3. táblázat. A kérdőív 8. számú kérdésének a) pontja*

Valójában a hazai reintegrációs programok nem kezelik külön a külföldi fogvatartottakat, a mindennapi gyakorlatban pedig elenyésző azoknak az eseteknek a száma, ahol sikerül aktív részeseivé tenni őket egy-egy ilyen programnak. A szerzők álláspontja az, hogy mivel a megkérdezett fogvatartottak fele tervezi, hogy szabadulása után Magyarországon fog maradni, ezért szükséges lenne speciális programokat kidolgozni a részükre. Ebben pedig a nagykövetségek játszhatnának nagy szerepet, velük kellene szorosabb kapcsolatot kiépíteni, és rávenni őket arra, hogy támogassák az ilyen jellegű projecteket.

### 3.4.2. Diplomáciai és konzuli védelem

Külön fejezetet szenteltünk ennek a témakörnek, mivel itt nem csak a fogvatartottakat kérdeztük meg, hanem a vizsgált külföldi állampolgárságú elítéltek nemzetiségéhez tartozó nagykövetségeket is megkerestük. De elsősorban vizsgáljuk meg, pontosan mit is jelent a büntetés-végrehajtáson belül a konzuli védelem.

Az egyik legfontosabb ezzel kapcsolatos, ránk is vonatkozó dokumentum a konzuli kapcsolatokról szóló Bécsi Egyezmény [63] melynek 36. cikke rögzíti, hogy a fogadó állam illetékes hatóságai kötelesek késedelem nélkül értesíteni a küldő állam konzuli képviseletét, ha annak konzuli kerületében a küldő állam honosságával rendelkező valamely személyt letartóztattak, bebörtönöztek, előzetes letartóztatásba helyeztek vagy bármely más módon feltartóztattak. Ezen személyek részéről a konzuli képviselethez intézett mindenfajta közlést, a fogadó állam illetékes hatóságai ugyancsak késedelem nélkül kötelesek továbbítani. Az egyezmény alapján a konzuli tisztviselőknek joguk van ahhoz, hogy a küldő állam letartóztatott, bebörtönzött, előzetes letartóztatásba helyezett vagy bármely más módon feltartóztatott honosát felkeressék, vele személyesen beszéljenek, illetve levelezzenek és ellássák a jogi képviseletét. A konzuli tisztviselők-

63 Az egyezményt hazánk az 1987. évi 13. sz. tvr-rel hirdette ki.

nek azonban tartózkodniuk kell a bebörtönzött, előzetes letartóztatásba helyezett vagy bármely más módon feltartóztatott személy érdekében való fellépéstől, ha az illető ezt kifejezetten ellenzi.[64]

A nem magyar állampolgárságú fogvatartottak részére az illetékes diplomáciai és konzuli képviselettel történő kapcsolattartás nélkülözhetetlen segítséget nyújt a nemzeti identitásuk megőrzéséhez. A hazai büntetés-végrehajtási intézetek lehetőség szerint befogadás után azonnal értesítik a konzuli és diplomáciai képviseleteket. A fogvatartottak az esetek nagy részében kérik az illetékes külképviseletek értesítését, és elenyésző azoknak az eseteknek a száma, hogy a fogvatartott kérésére nem küldenek értesítést.[65]

„Bármely uniós polgár jogosult bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgárságuk szerinti tagállam nem rendelkezik képviselettel, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai."[66]

Mivel kutatásunk alanyainak mind alapvető joga a diplomáciai és konzuli védelem, ezért mi is megkerestük őket az alábbi öt kérdéssel:

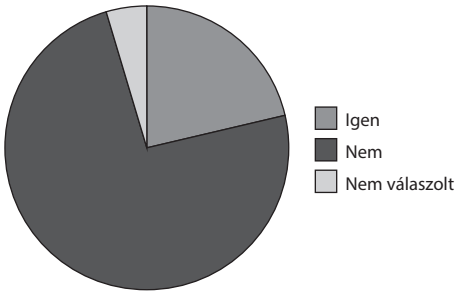
1. Jelenleg hány, az Ön által képviselt nemzet állampolgárságába tartozó, jogerősen elítélt fogvatartott van a magyarországi büntetés-végrehajtási intézetekben?
2. Ezek az emberek milyen bűncselekményekért vannak fogva tartva?
3. Ezekért a bűncselekményükért a saját országukban jelentősen más (ténylegesen súlyosabb vagy enyhébb) büntetést kaphattak volna?
4. A konzulátus milyen módon támogatja ezeket a személyeket a fogva tartásuk alatt?
5. A szabadulásuk után a konzulátus végez-e valamilyen reintegrációs tevékenységet?

Tehát összesen 18 ország magyarországi nagykövetségének írtunk levelet a fenti kérdésekkel. Összesen 3 választ kaptunk, amik alapján elmondhatjuk, hogy amíg az adott államok polgárai a büntetés-végrehajtási intézetben vannak, addig az illetékes nagykövetség tagjai odafigyelnek rájuk, igyekeznek segíteni őket, azonban reintegrációs tevékenységet, azaz a szabadulás után a társadalomba való visszailleszkedésüket célzó programokat nem csinálnak, ilyenekben nem vesznek részt.

*„Szabadulásuk után általában a nagykövetség nem végez reintegrációs tevékenységet, abban az esetben, hogy ha büntetésének letöltése ideje alatt lejárt okmányuk érvényessége, megfelelő okmány kiállításával segít abban, hogy mihamarabb vissza térhessen Szerbiába (sok esetben az elítéltet a börtönbüntetés mellett kiutasítással is büntették, ilyen esetben a személy átadását az illetékes magyarországi hatóság hajtja végre)"*[67]

64 Juhász Zsuzsanna: *Néhány gondolat a külföldi fogvatartottakról.* Kézirat. 5.
65 Szűcs András: A nem magyar állampolgárságú fogvatartottak helyzete Magyarországon. Börtönügyi Szemle 22. 2003. 29–30.
66 Európai Unió Alapjogi Charta II-106. cikk.
67 Részlet Cvijanovic Jelena kancellár 2014.02.07.-én kelt elektronikus leveléből, amelyben az általunk feltett kérdésekre adott választ.

8. kérdés *b* pontja: A konzulátustól vár valamilyen segítséget a szabadulása után?




*8. ábra: A kérdőív 8. számú kérdésének b) pontja*

Az általunk megkérdezett fogvatartottak is általában hasonló válaszokat adtak, a többség, ha vár is valamilyen segítséget a konzulátusoktól, az általában arra irányul, hogy valamilyen anyagi vagy adminisztratív segítséget nyújtsanak az ország elhagyásához. A személyesen felvett interjúkhoz kapcsolódóan elmondhatjuk, hogy nagyon nagy különbség van egyes konzulátusok büntetés-végrehajtással kapcsolatos tevékenysége között. A legtöbb esetben, amennyiben megkeresték a fogvatartottakat, akkor jogi, illetve adminisztratív segítséget ajánlottak fel, valamint megadtak egy telefonszámot, ahol jelezni lehet a problémát. Azonban van olyan nagykövetség is, ahol havonta járnak be az elítélthez, és ezen felül még kétheti rendszerességgel küldenek ruházati-tisztasági, valamint vegyes csomagot is.

Álláspontunk szerint a külföldi fogvatartottak esetében a konzulátusoknak – és rajtuk keresztül a fogvatartott anyaországának – nagyobb részt kellene vállalniuk a reintegrációs tevékenységekben is, hiszen nekik is céljuk, hogy az ő állampolgáruk ne térjen vissza a bűnözői életpályára szabadulása után. Ráadásul ezek a programok jelenleg teljességgel egybeesnek az Európai Unió törekvéseivel is.

# Összefoglalás, javaslatok

Kutatásunk egészét tekintve megállapíthatjuk, hogy a hazai büntetés-végrehajtás általánosságban véve jól kezeli a külföldi fogvatartottak felügyeletét, azonban akadnak hiányosságok. Ilyen többek között a vallás kérdése, amit alapvető emberi jogként a büntetés-végrehajtási intézetnek biztosítania kell a fogvatartottak számára, de a végrehajtó állomány képzése nem minden esetben elegendő ennek a feladatnak a megoldására. Emellett felmerült az is, hogy a külföldi elítéltek (legalábbis saját elmondásuk szerint) háttérbe szorulnak a börtönbe látogató missziók során, nem minden esetben tudnak ezeken részt venni. Valamint frissíteni kellene az intézetek szerződéseit a különféle vallások hivatalos magyarországi képviselőivel, hogy lássanak el hitbéli gondozást az ő hitüket valló fogvatartottaknál.

A másik nagy probléma a kommunikáció volt. Az állománynak egyre nagyobb százaléka beszél egy vagy több idegen nyelven, de működőképes a jelenlegi rendszer is, bevonva a több nyelven beszélő fogvatartottakat is szükség esetén a kommunikáció elősegítéséhez vagy éppen a megteremtéséhez. Azonban ez a megoldás bizonyos esetekben aggályos lehet, hiszen a fogvatartottak közti egyéb érdekek is megjelenhetnek a háttérben, illetve nem ellenőrizhető a tolmácsolás „tisztasága". Álláspontunk szerint szükséges lenne a büntetés-végrehajtási állománynak nagyobb állami segítséget nyújtani a nyelvtanuláshoz, részben tandíjmentességet, részben pedig munkaidő-kedvezményt biztosítani a tanfolyam alatt. Elengedhetetlen, hogy azok a büntetés-végrehajtási alkalmazottak, akik munkájuk során napi kapcsolatba kerülnek a fogvatartottakkal, folyékonyan és magas szinten beszéljenek idegen nyelveket, hogy nemcsak az általános feladatok ellátása közben, de adott esetben jogi segítséget is tudjanak nyújtani, vagy éppen az egészségügyi ellátásnál is hatékonyan tudjanak eljárni.

Átfogóan tekintve a kutatásunkat – figyelembe véve az eddigi tapasztalatokat, a külföldi példákat és a szakirodalmat – két javaslatot fogalmaztunk meg a jogerősen elítélt külföldi fogvatartottakkal kapcsolatban:

Az egyik, hogy lehetőség szerint külön rezsimrendszerben kellene biztosítani a fogvatartásukat, ahol speciális, több nyelven, folyékonyan beszélő őrök és reintegrációs tisztek foglalkoznának velük. Ezáltal elkerülhetnénk, hogy adott esetben gondot jelentsen akár a kommunikáció, akár a speciális vallási szokások.

A másik pedig az, hogy a Fogvatartotti Alrendszer egy speciális mellékleteként létre kellene hozni egy Módszertani útmutatót, ahol leszabályoznánk a fenti kérdéseket. Ebben például szerepelnének a főbb kegytárgyak a gyakrabban előforduló vallásoknál, de maguk a vallási szokások, a speciális étrend, illetve imádkozási szokások, a legalapvetőbb kommunikációs formulák, a nagykövetségek elérhetőségei, és minden egyéb olyan információ, amelyekre a végrehajtó állománynak szüksége lehet ahhoz, hogy biztosítani tudja a külföldi elítéltekre vonatkozó speciális feltételeket, amennyiben ezek fennállnak.

# Köszönetnyilvánítás

A szerzők ezúton szeretnének köszönetet mondani osztályfőnöküknek és mentoruknak, Dr. Czenczer Orsolya bv. őrnagy úrnőnek. Köszönjük segítőkész támogatását és dolgozatunk megírása közben nyújtott építő jellegű kritikáit és észrevételeit.

Hálásak vagyunk a büntetés-végrehajtás országos parancsnokának, Csóti András bv. vezérőrnagy, bv. főtanácsos úrnak, amiért engedélyezte és támogatta a kutatásunkat, valamint Prof. Dr. Ruzsonyi Péter bv. dandártábornok, bv. főtanácsos úrnak, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar dékánjának.

Köszönjük az aktív és gyors segítséget a kutatásban részt vevő büntetés-végrehajtási intézetek parancsnokainak és nevelőinek. Nélkülük ez a kutatás nem fejeződhetett volna be.

Köszönetünket fejezzük ki a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Büntetés-végrehajtási Tanszék oktatóinak a lelkesítésükért és azért, mert bármikor fordulhattunk hozzájuk kérdéseinkkel. Ugyanezt köszönjük Dr. Tarján Gábor CSc főiskolai docensnek, valamint Pirger Tamásnak, a Nyugat-magyarországi Egyetem Közgazdaságtudományi Kar Doktori Iskola hallgatójának.

Köszönet Szerbia Köztársaság Nagykövetségének, Törökország Nagykövetségének és Izrael Nagykövetségének, továbbá az ott dolgozó, számunkra adatokat összegyűjtő dolgozóknak.

Végezetül szeretnénk köszönetet mondani a kutatásban részt vevő külföldi elítéleknek.

# Felhasznált irodalom

*A hatékonyabb rendfenntartás felé. A megkülönböztető etnikai profilalkotás megértése és megelőzése: Útmutató.* Az Európai Unió Kiadóhivatala, Luxembourg, 2010.

*A büntetés-végrehajtás támogatása az ENSZ békefenntartó műveleteiben: az ENSZ Békefenntartó Műveletek Csoportfőnöksége politikai irányelve.* Börtönügyi Szemle, 2006. 25.

Beregi Anita: *A büntetés-végrehajtás európai dimenziói.* Ügyészek Lapja, 2008. 15.

Czenczer Orsolya: *Az embertelen bánásmóddal kapcsolatos tapasztalatok a cseh büntetés-végrehajtás intézeteiben.* Collega, 2005. 9.

Czine Ágnes − Szabó Sándor − Villányi József: *Strasbourgi ítéletek a magyar büntetőeljárásban.* HVG-ORAC, Bp., 2008.

Daczi Dóra: *Fellendülő börtönbiznisz: jó a raboknak, jó az építtetőnek. És a társadalomnak?* Ingatlan Magazin 2007. dec. 18. http://ingatlanmagazin.com/ingatlanpiac/cikk_2646/, 2013.10.06.

Davola József: *A francia büntetés-végrehajtási rendszer bemutatása.* Börtönügyi szemle, 2006. 25.

Deák Ferenc István (szerk.): *Az Európa Tanács újabb börtönügyi ajánlásai.* BVOP, Bp., 2005.

Fliegauf Gergely: *A német és a magyar büntetés-végrehajtás adatainak összehasonlító elemzése.* Börtönügyi Szemle, 2004. 23.

Fliegauf Gergely: *Rehabilitáció, reszocializáció, reintegráció: Mennyiben változott ezen fogalmak társadalmi és szakmapolitikai háttere, és mi ezeknek a valós hasznuk?* http://hu.scribd.com/doc/101208383/Rehabilitacio-reszocializacio-reintegracio

Gartner István – Oltyán István: *Szomszédolás. Gondolatok az osztrák büntetés-végrehajtás jogról és büntetés-végrehajtásról.* Börtönügyi Szemle. 1998. 17.

Gyulai Gábor: *Külföldiek Magyarországon. Segédlet újságíróknak a migráció és a menekültügy témájának bemutatásához.* Magyar Helsinki Bizottság, 2011.

Haraszti M. Katalin: *A lelkiismereti és vallásszabadság az általános ombudsman vizsgálatainak tükrében.* https://www.ajbh.hu/egyeb-kiadvanyok, 2014.04.22.

Harris, D. J et al.: *Law of the European Convention on Human Rights.* Second Edition. Oxford University Press, Oxford, 2009.

Horváth Márta – Körmendy András: *A fogvatartottak vallásgyakorlása – jogi szabályozás és jogalkalmazás hazánkban és külföldön.* Börtönügyi Szemle, 2009. 28.

Huszár László: *A csatlakozással kapcsolatos kérdések és feladatok a magyar büntetés-végrehajtásban.* Börtönügyi Szemle, 2004. 23.

Jójárt Borbála Gyöngyike: *A büntetés-végrehajtási bírói eljárásjogi szabályai nemzetközi kitekintésben.* Doktori értekezés. Pécsi ÁJTK, Pécs, 2012.

Jójárt Borbála Gyöngyike: *A büntetőjogi szankciók és végrehajtásuk törvényességének és hatékonyságának tényezői, hasonlóságok és különbözőségek az európai és magyar igazságszolgáltatás rendszerében.* Magyar Jogász Egylet II. pályadíj, 2005.

Jójárt Borbála Gyöngyike: *Fogvatartottakkal való bánásmód egyes problémái.* Szakdolgozat. ELTE ÁJK, Bp., 2005.

Juhász Zsuzsanna: *Megújult az Európai Börtönszabályok.* Börtönügyi szemle, 2006. 25.

Juhász Zsuzsanna: *Néhány gondolat a külföldi fogvatartottakról.* Kézirat.

Kastoryano, Riva (ed.): *An Identity for Europe: The Relevance of Multiculturalism in EU Construction.* Palgrave Macmillan, 2009.

Magyar Miklós: *Osztrák büntetés-végrehajtás – magyar szemmel.* BVOP Módszertani Füzetek, 1988. 2.

Nagy Ferenc − Juhász Zsuzsanna: *A fogvatartotti rátáról nemzetközi összehasonlításban.* Börtönügyi Szemle, 2010. 29.

Pajcsicsné Dr. Csóré Erika : *Emberi jogok kint és bent – ombudsmani szemmel.* AJB Projectfüzetek, 2013/2., Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, Bp., 2013.

Ruzsonyi Péter: *A büntetés-végrehajtási dolgozók felsőfokú képzése, 2. r. A tipikus európai büntetés-végrehajtási kezelési típusok és a felsőfokú szakemberképzés.* Börtönügyi Szemle, 2007. 26.

Székedi Gábor: *A hazai büntetés-végrehajtás az európai börtönszabályok tükrében.* Börtönügyi Szemle, 2005. 24.

Szilágyi Szilvia: *Külföldi rabok, magyar börtönök.* Magyar Narancs, 1997/32. (08. 07.), http://magyarnarancs.hu/tudomany/kulfoldi_rabok_magyar_bortonok-59551, 2013.10.30.

Szűcs András: *A nem magyar állampolgárságú fogvatartottak helyzete Magyarországon.* Börtönügyi Szemle, 2003. 22.

Than Alexandra: *A svéd szabadságvesztés büntetés-végrehajtási alternatíva: elektronikus intenzív felügyelet.* Debreczeni Jogi Műhely, 2007. 3.

Tomasekski, Katarina: *Foreigners in Prison.* HEUNI, Publication Series No. 24, Helsinki, 1994.

Vókó György: *A büntetések végrehajtásának átadása-átvétele Európában.* In: Losonczy István-emlékkönyv, 2005.

Vókó György: *Bűnelkövetők jogkorlátozása jogállamban.* MTA Értekezés. 2010.

Vókó György: *Európai büntetés-végrehajtási jog.* Dialóg Campus Kiadó, Bp.−Pécs, 2006.

# Mellékletek

## 1. sz. melléklet

| Fő állampolgárság[2] | Jogerős ítélettel rendelkező külföldi fogvatartott |
|---|---|
| Szerbia | 28 |
| Ukrajna | 12 |
| Románia | 101 |
| Kínai Népköztársaság | 9 |
| Izrael Állam | 2 |
| Oroszországi Föderáció | 3 |
| Nigériai Szövetségi Köztársaság | 6 |
| Szlovák Köztársaság | 14 |
| Szerbia-Montenegro SCG (Jugoszlávia) | 2 |
| Egyiptomi Arab Köztársaság | 5 |
| Szaúd-arábia Királyság | 1 |
| Vietnami Szocialista Köztársaság | 11 |
| Szíriai Arab Köztársaság | 2 |
| Bolgár Köztársaság | 6 |
| Török Köztársaság | 5 |
| Lengyel Köztársaság | 1 |
| Osztrák Köztársaság | 2 |
| Algériai Demokratikus és Népi Köztársaság | 4 |
| Grúz Köztársaság | 1 |
| Kanada | 1 |
| Koszovói Köztársaság | 3 |
| HONTALAN | 3 |
| Montenegro | 2 |
| Örmény Köztársaság | 1 |
| Albán Köztársaság | 2 |
| Iráni Iszlám Köztársaság | 1 |
| Tanzániai Egyesült Köztársaság | 1 |
| Németországi Szövetségi Köztársaság | 3 |
| Francia Köztársaság | 1 |
| **Összesen:** | **233** |

68 A kigyűjtés bázisa a Fogvatartotti Alrendszer (FANY) 2013.12.15-i programverziója, 2013. december 16-i adatállomány mellett.

# 2. sz. melléklet

BELEEGYEZŐ NYILATKOZAT

Alulírott, …… ……..,
……. nyilvántartási számú fogvatartott beleegyezem abba, hogy velem interjút készítsenek. Az interjú célja a külföldi fogvatartottak helyzetének felmérése, illetve javaslatok a felmerülő problémák megoldására.

Az adatokat a 2011. évi CXII. törvény 12 §-a alapján csak a tudományos kutatásunk keretein belül használjuk fel anonim módon, a vonatkozó szabályok maximális betartásával.

……..……
fogvatartott aláírása

# 3. sz. melléklet

**Kérdőív sorszáma:**

## Kérdőív magyarországi büntetés-végrehajtási intézetekben tartózkodó külföldi állampolgárságú elítéltek részére

*A kérdőív kitöltésének szabályai: a kérdőív kitöltése szóban történik, interjú keretében, csak abban az esetben, ha van aláírt beleegyező nyilatkozat. Az interjút a fogvatartottakkal egyesével kell lebonyolítani, más fogvatartott a kitöltésnél nem lehet jelen. El kell mondani, hogy ez a kutatás anonim, valamint hogy a célja az, hogy javítsunk a külföldi fogvatartottak helyzetén a magyar börtönökben. A kérdőívet olyan jogerősen elítélt, külföldi (nem kettős!) állampolgárokkal kell kitöltetni, akik legalább alapszinten beszélnek magyarul. Az interjú készítőjének szükség esetén segítenie kell értelmezni is a feltett kérdést. A válaszokat az interjú készítőjének írásban kell rögzítenie, kérés esetén azt a fogvatartottnak meg kell mutatnia, illetve vissza kell olvasnia.*

## KÉRDŐÍV

Állampolgárság:

Kor:

Nem:

Ítélet:

Ebből letöltött idő (beleszámítva az előzetest is):

Biztonsági csoport:

Egyéb megjegyzés:

---------->Eddig az interjú készítője tölti ki a fogvatartotti nyilvántartás alapján.

**Kérdőív sorszáma:**

1. Mióta él Magyarországon? Vannak magyar vagy Magyarországon élő hozzátartozói?

2. A börtön személyzetével könnyen vagy nehezen tud kommunikálni?

3. Előfordult-e már olyan, hogy tolmácsra volt szüksége vagy szüksége lett volna rá?

**4. Erre a kérdésre nem kötelező válaszolnia!** Vallási szokásait tudja-e maradéktalanul gyakorolni? Ha nem, akkor mik ennek az akadályai?

5. A kapcsolattartása megoldott-e a hozzátartozóival? Ha lenne rá lehetőség, akkor tudná használni az internetet a kapcsolattartáshoz?

6. A fogvatartása során Önt írásban vagy személyesen megkereste már a konzulátusa?

   a. Amennyiben igen, akkor nyújtott valamilyen segítséget Önnek? Pontosan mit?

7. Amennyiben választhatna, hogy itt vagy a saját országában töltse le a további büntetését, akkor hogyan választana? Miért?

8. Szabadulása után az országban kíván-e maradni?

   a. Amennyiben igen, akkor tud-e arról, hogy a magyar állam segíteni fogja-e a társadalomba való visszailleszkedésben?

   b. A konzulátustól vár valamilyen segítséget a szabadulása után?

Jacsó László

# VÉGÍTÉLET, AVAGY A TÉNYLEGES ÉLETFOGYTIGLANI SZABADSÁGVESZTÉS

Mentor:
Dr. Czenczer Orsolya

# 1. Bevezető gondolatok

Tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés. A kifejezés hallatán bárkiben negatív érzések törnek felszínre, hiszen a szabadságvesztés büntetés e formájától a mai napig retteg a társdalom jelentős része, s talán pont ezért tartják az egyik legnagyobb visszatartó erőnek a bűnelkövetés terén. Hazánkban 1989-ig bevett jogi alapokon nyugvó, különös súlyú bűncselekményekért járó szankció volt a halálbüntetés. Magyarországon a halálbüntetést 1990-ben törölték el, miután az Alkotmánybíróság 23/1990. (X. 31.) AB határozatában alkotmányellenesnek nyilvánította azt, az Alkotmány1 8. és 54. § alapján. A 8. § második bekezdése kimondta, hogy alapvető jog lényeges tartalma nem korlátozható. Az 54. § szerint mindenkinek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A halálbüntetés pedig nemcsak, hogy korlátozza, de teljesen meg is semmisíti ezeket a jogokat, így jelenleg alkotmányellenes az alkalmazása.

A kilencvenes években több olyan bűncselekmény is történt hazánkban – például Farkas Helga elrablása és megölése vagy a százhalombattai rém sorozatgyilkosságai –, amelyek mind a társadalom, mind a politikai és igazságügyi szakemberek számára egyértelművé tették, hogy a magyar társadalom nem áll készen egy enyhe büntető politikával vértezett mindennapokra. Több civil kezdeményezés, szervezet alakult, amelyek a halálbüntetés visszaállítását követelték, arra hivatkozva, hogy a társadalom számára nagyobb a visszatartó ereje, másrészt a súlyos bűncselekmények elkövetőit jobban kellene büntetni.

Az 1989-es rendszerváltást követően Magyarország egyre inkább a nyugati országok példáját követte az állami struktúra és igazgatás kialakításában. Így történt ez a büntetőjog, a büntető eljárásjog és a büntetés-végrehajtás területén is. Bár ezek a változások lassan mentek végbe, a hazai politika és jogi szaktekintélyek belátták, hogy a „fejlett és humanista" nyugati elvek nem egyeztethetők össze a halálbüntetés visszavezetésével. Így egy még külföldön is új büntetési nem bevezetésének jogi kialakításába kezdtek. A lassú döntés-előkészítést valójában alapos szakmai viták és fórumok tarkították, melyek végezetéül megalkották az 1998. évi LXXXVII. tv. a büntető jogszabályok módosításáról. Ez fogalmazta meg, helyezte jogilag és államilag elismert büntetéssé a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés büntetést. 1991. március 1-től a törvény hatályba is lépett, s azóta már 53 esetben szabtak ki jogerős vagy nem jogerős tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés büntetést.

Kutatásom témájául azért is választottam ezt a sokat vitatott és érdekes jogi intézményt, mert szakmailag is kötődöm hozzá. Jelenleg büntetés-végrehajtási tiszthelyettesként dolgozom és folytatom tanulmányaimat. Hivatásos állományba való felszerelésemkor a Szegedi Fegyház és Börtön I. objektumában kezdtem el dolgozni. Itt található az úgynevezett Csillag, amely nemzetközileg is ismert arról, hogy alapításakor 1885-ben Európa legfejlettebb börtönének számított, s híres volt arról, hogy itt haj-

1 1949. évi XX. tv. A Magyar Köztársaság Alkotmánya

tották végre legnagyobb számban az életfogytig tartó szabadságvesztéseket. A tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés bevezetésekor ezt az intézetet jelölték ki ezen ítéletek végrehajtására. Szolgálati feladataim ellátása során így közelebbről is volt lehetőségem megismerkedni a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés végrehajtásával és az elítéltek helyzetével is.

A hosszú távú szabadságvesztésnek számos deszocializációs hatása van. Továbbá az intézményesítés ezeknél az elítélteknél pszichológiai problémák széles skáláját okozhatja (ide értve az önbecsülésük elvesztését és a szociális készség károsodását). Ezek a kockázatok az életfogytig tartó szabadságvesztést töltőknél még magasabbak, mivel az egész életüket börtönben kell tölteniük.

Tudományos kutatásom témájával a büntetés-végrehajtás hivatásos tagjaként ismerkedtem meg. A téma elmélyült tanulmányozásában felbecsülhetetlen segítséget nyújtott számomra konzulensem, Dr. Czenczer Orsolya PhD. bv. őrnagy, akinek ezért ehelyütt is szeretnék köszönetet mondani. Továbbá köszönettel tartozom a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságának, a Szegedi Fegyház és Börtön, illetve a Sátoraljaújhelyi Fegyház és Börtön vezetőségének és személyi állományának, akik kutatásom során mindenben támogattak.

Kutatásom során a hazai és külföldi jogszabályokat, valamint közel 20 külföldi és 50 hazai szakirodalmat és cikket dolgoztam fel. A téma újszerűségéből fakadóan ezek a szakirodalmak 20 év gyakorlatát dolgozták fel.

Kutatásom során látogatást tettem a Szegedi Fegyház és Börtönben. Ennek során mélyinterjúkat készítettem a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztésüket töltő fogvatartottakat felügyelő és nevelő személyzettel.

A kutatás módszere alapvetően leíró, elemző, történeti és összehasonlító jellegű volt. A kutatómunkában egyaránt igyekeztem feldolgozni a kapcsolódó elméleti munkákat, a normatív szabályozást és vizsgálódásom körébe vonni a kialakult gyakorlatot.

# 2. Az életfogytiglani szabadságvesztés

## 2.1. Jogszabályi alapok

A törvény által kijelölt szankcionálást illetően megállapítható, hogy az egyes államok alapvetően kétféle módon szabályozzák a szabadságvesztést. Egyrészt létezik az egységes szabadságvesztés-büntetés az alsó és a felső határ megjelölésével. Ilyen található például az osztrák,[2] a német,[3] a svájci[4] büntetőjogban, ezen túl a dán, a finn, a horvát, a lengyel, a román, a cseh, az angol, a szlovén büntetőjogban.[5] A másik alkalmazott megoldás, hogy egyes országok önálló büntetési nemként rendelkeznek a szabadságelvonás különböző változatairól, mint például a belga, francia, olasz, holland, spanyol, görög, norvég, orosz büntetőjogban.[6]

A hatályos magyar büntetőjog jelenleg az egységes szabadságvesztés és differenciált végrehajtás elvét követi. A Btk. (2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről, a továbbiakban: Btk.) azonban a szabadságvesztésen túlmenően új, önálló büntetésként szabályozza az – eredetileg a szabálysértési jogban ismert és alkalmazott – elzárás bün-

2 Az 1974. január 23-i szövetségi törvény, azaz az osztrák Btk. 1 8. §-a szerint szabadságvesztés életfogytig vagy határozott ideig tart. A határozott ideig tartó szabadságvesztés tartama legalább egy napig és legfeljebb 20 évig terjedhet. Tehát az osztrák büntetőjog csak egységes szabadságvesztést ismer. A végrehajtásnak a büntetési tartam és a jogsértő személyisége alapján történő differenciálását a büntetés-végrehajtási törvény írja elő. Vö.: Foregger, E. – Bachner-Forregger, H.: *Strafgesetzbuch StGB*. Manz, Wien, 2004. 24–25.; Lässig, R.: §§ 18, 19. In: Höpfel, F. – Ratz , E. (Hrsg.): Wiener Kommentar zum Strafgesetzbuch. 2. Aufl. 40. Lieferung (Lfg.), Wien, 2010. 16–18.

3 A német Btk. 38. §-a szerint a szabadságvesztés határozott ideig tartó, ha a törvény nem életfogytig tartó szabadságvesztéssel fenyeget. A határozott tartamú szabadságvesztés alsó határa egy hónap, a felső határa 15 év. Stree, W. – Kinzig, J.: *Freiheitsstrafe § 38 Dauer der Freiheitsstrafe.* In: Schönke, A. – Schröder, H.: Strafgesetzbuch Kommentar. 28. Aufl. München, 2010. 714–716.; Nagy Ferenc: *Az életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetésről*. In: Nagy Ferenc: Tanulmányok a Btk. Általános Részének kodifikációjához. HVG-Orac Kiadó, Budapest, 2005. 187–188.

4 Az 1937. december 21-i svájci Btk. első könyve, az általános rész a 2002. december 13-i átfogó revízió folytán teljesen „megújult", és ez az új általános rész 2007. január 1-e óta van hatályban. Ennek megfelelően a korábbi, nem egységes szabadságvesztés-büntetés egységessé vált. A svájci büntetőkódex 40. cikke értelmében a szabadságvesztés tartama rendszerint legalább hat hónap, a felső tartama 20 év. Ahol a törvény kifejezetten előírja, ott a szabadságvesztés életfogytig tartó. A 41. cikk szerint a bíróság hat hónapnál kevesebb végrehajtandó szabadságvesztést csak akkor szabhat ki, ha a feltételes büntetés elrendelésének feltételei nem adottak, és várható, hogy pénzbüntetés vagy közérdekű munka nem hajtható végre. Vö.: Niggli, M. A. (Hrsg.): *StGB StPO Schwizerisches Strafgesetzbuch Strafprozessordnung und Nebenerlasse.* Basel, 2011. 20–22.

5 Dünkel, F.: *Freiheitsstrafe § 38 Dauer der Freiheitsstrafe.* In: Kindhäuser, U. (et al.) (Hrsg.): Strafgesetzbuch Nomos Kommentar. Band 1. 3. Aufl. Baden-Baden, 2010. 1581–1587.

6 Dünkel, F.: *Freiheitsstrafe § 38 Dauer der Freiheitsstrafe,* i. m. 1581–1587. (lj. 5.)

tetést. Így új büntető kódexünk már nem egységes szabadságvesztést szabályoz, hanem büntetésként a szabadságelvonás több, azaz két külön változatáról rendelkezik.[7]

Az életfogytig tartó szabadságvesztés kiszabásával kapcsolatban további különbség tehető aszerint is, hogy az adott ország büntetőjogi szabályozása alapján kötelező vagy mérlegelésen alapuló ennek a büntetésnek az elrendelése. Példaként a magyar büntető törvényi rendelkezések nevezhetők meg a jelenleg hatályos új Btk.-ban, amely egyaránt tartalmazza mind a két megoldást.[8] Az életfogytiglani szabadságvesztés elrendelése a legszigorúbb halmazati szabályokra kötelező,[9] illetve a legszigorúbb bűnismétlési rendelkezésekre figyelemmel.[10] Számos bűncselekmény büntetési tétele vagylagosan rendeli büntetni az életfogytiglanit a 10 évtől 20 évig tartó szabadságvesztés mellett, mint például a szándékos emberölés minősített eseteinél.[11] Az előbbiekben tárgyaltaktól megkülönböztetendő az a Btk.-beli rendelkezés, amely szerint az ismételt életfogytiglani büntetésre ítélés esetén az elítélt nem bocsátható feltételes szabadságra.[12]

A tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés (a továbbiakban: TÉSZ) jogi szabályozásának csúcsán az Alaptörvény áll.[13] Az Alaptörvény IV. cikkének (2) bekezdése így szól: „Senkit nem lehet szabadságától másként, mint törvényben meghatározott okokból és törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani. Tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés csak szándékos, erőszakos bűncselekmény elkövetése miatt szabható ki." A tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetés intézményét a magyar büntetőjogba az 1998. évi LXXXVII. törvény iktatta be, amikor a Btk. 47. §-át az említett törvény 5. §-a módosította. A módosítás 1999. március 1. napján lépett

7 Nem szerencsés, sőt összetévesztésre, félreértésre alkalmas ez a hazai jogalkotói megoldás, amely szerint ugyanazon megnevezésű fogalom (így a pénzbírság, illetve az elzárás szintén) helyet kap mind a szabálysértési jogban, mind a büntetőjogban.

8 A tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés magyarországi alkotmányosságával kapcsolatban terjedőben van az a nézet, hogy az Alaptörvény a IV. cikkének (2) bekezdésében deklarálja ennek a büntetésnek az alkotmányosságát, így alkotmánybírósági vizsgálat tárgya nem lehet. Ez a nézet – megítélésem szerint – ebben a formában nem állja meg a helyét. Egyrészt az Alaptörvény III. cikke tiltja a kínzást, az embertelen, megalázó bánásmódot vagy büntetést. Az Alaptörvény II. cikke pedig rögzíti az emberi méltóság sérthetetlenségét és minden ember emberi méltósághoz való jogát. Vagyis felmerülhet az Alaptörvény említett rendelkezései közötti ellentmondás. Másrészt kollízió keletkezhet a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés hazai szabályozása és gyakorlata, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezménye és bírósági gyakorlata között (is). A strasbourgi bíróság idevonatkozó értelmezéséből ugyanis az vezethető le, hogy a tényleges életfogytiglani esetén is léteznie kell felülvizsgálatnak, a szabadulás lehetőségét vizsgáló mechanizmusnak de jure és de facto egyaránt. Ha ennek hiánya folytán a magyar szabályozás és gyakorlat egyezménysértőnek bizonyul(na), egyúttal alkotmányellenesnek is tekintendő, és biztosítani kell a nemzetközi jog, illetve a magyar jog összhangját. Vö.: Lévay Miklós: *Az Emberi Jogok Európai Bírósága a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztésről.* Jogesetek Magyarázata (JeMa), 3. évf. 2012/3. 77–78. (lj. 35.); vö.: Alaptörvény Q cikk (2) bekezdés: „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját."

9 Korábban hatályos magyar Btk. 85. § (4) bekezdés, illetve új Btk. 81. § (4) bekezdés.

10 Korábban hatályos magyar Btk. 97/A § (1) bekezdés, illetve új Btk. 90. § (2) bekezdés.

11 Korábban hatályos magyar Btk. 166. § (2) bekezdés, illetve új Btk. 160. § (2) bekezdés.

12 Korábban hatályos magyar Btk. 47/C § (2) bekezdés, illetve új Btk. 45. § (8) bekezdés.

13 Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

hatályba, a módosított Btk. 47. § (1) bekezdésének hatályos szövege azóta a következőképpen rendelkezik az életfogytig tartó szabadságvesztés esetében a felülvizsgálatról, a feltételes szabadságra bocsátásról: „Életfogytig tartó szabadságvesztés kiszabása esetén az ítéletében a bíróság meghatározza a feltételes szabadságra bocsátás legkorábbi időpontját, vagy lehetőségét a feltételes szabadságra bocsátásnak kizárja." A Büntető Törvénykönyvnek a fenti törvény 5. §-ával történt módosítása érdemben új szabályozást teremtett a feltételes szabadságra bocsátás tekintetében is: módosult a Btk. 47/A. §-a, és kiegészült a 47/B-47/C. §-okkal. A feltételes szabadságra bocsátás lehetősége 1999. március 1-jétől – el nem évülő bűncselekmények esetében – legalább harminc évre emelkedett. A hivatkozott rendelkezések új fejezetet nyitottak a magyar pönológia történetében.

A büntetés-végrehajtási anyagi jogban 1999. március 1-jétől kezdődően jogszabályi anomália állt fenn. Ez az ellentmondás abban állt, hogy a büntetés-végrehajtás rendjét szabályozó rendelkezések nincsenek hozzáigazítva a szóban forgó – mondhatni önálló – büntetési nemhez, a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztéshez. Miről is van szó valójában? A hatályos jogszabályok alapján a büntetés-végrehajtási nevelés tárgyában az alábbi szabályozás az irányadó: A szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet Az elítélt nevelése című rész [68. § (1)–(2) bekezdés] elején úgy fogalmaz, hogy „a szabadságvesztés céljának elérése érdekében az elítéltek nevelése – önbecsülésük és felelősségérzetük fenntartása, fejlesztése, a társadalmi hasznosság tudatának kialakítása, szabadulásuk után a társadalom életébe való beilleszkedés elősegítése – a büntetés-végrehajtási szervezet […] feladata. A nevelési folyamat magában foglalja az elítélt személyiségének a megismerését, megfelelő foglalkoztatását és önképzését, a rehabilitációs és a szabadidőprogramok szervezését, a családi és társadalmi kapcsolatok támogatását." A büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet kimondja, hogy „a szabadságvesztés végrehajtásának feladata, hogy fenntartsa az elítélt önbecsülését, fejlessze a felelősségérzetét, és ezzel elősegítse, hogy felkészüljön a szabadulása utáni, a társadalom elvárásának megfelelő önálló életre." Az előbbiek „…végrehajtása érdekében fel kell használni a szükséges gyógyító, oktató, erkölcsi és szellemi erőforrásokat, biztosítani kell a rendszeres munkavégzés feltételeit".[14] A fentiekből az következik, hogy a büntetés-végrehajtási nevelés komplex pedagógiai tevékenység, melynek során az elítélt megismerése útján a rendelkezésre álló összes pedagógia eszköztár igénybevételével kell elérni azt a célt, hogy a szabadságától megfosztott ember a társadalom hasznos tagjaként, a társadalom elvárásainak megfelelően önállóan képes legyen boldogulni. Felvetődik a kérdés: a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélt fogvatartott esetében hogyan tegyen (tehet) eleget a magyar büntetés-végrehajtás, ennek a jogszabályi kötelezettségének.

Az Országgyűlés által 2013 decemberében elfogadott 2013. évi CCXL. törvény (a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás

14 1979. évi 11. törvényerejű rendelet a büntetések és az intézkedések végrehajtásáról. 38. § (1)–(2) bekezdés.

végrehajtásáról) rendezi az eddigi anomáliát. A törvény 1. §-a az alábbiak alapján határozza meg a büntetés-végrehajtás elsődleges feladatát:

(1) A büntetés-végrehajtás feladata a büntetési célok érvényesítése a büntetés, illetve az intézkedés végrehajtásán keresztül, azzal a célkitűzéssel, hogy a végrehajtás során az egyéniesítés szempontjait biztosítani kell annak érdekében, hogy az egyéni megelőzési célok elérését megfelelően szolgálja.

A törvény az elsődleges cél, a szabadságvesztés végrehajtása mellett másodlagos feladatként az alábbi meghatározást teszi az 1. §-ban: (2) A büntetések és az intézkedések végrehajtásának rendjét úgy kell kialakítani, hogy az a büntetésben és az intézkedésben megnyilvánuló **joghátrányon**, illetve a **megelőzést** szolgáló rendelkezések érvényesítésén túl elősegítse az elítélt társadalmi beilleszkedését és a **jogkövető magatartás kialakulását**.

A törvény 2015-ben lép hatályba, melynek köszönhetően régóta szükséges változásokat teremt meg. Ezek igazodnak a modern büntetés-végrehajtás szakszerű kialakításához és feladatának ellátásához. Ezt bizonyítja az is, hogy a büntetés-végrehajtás szervezet saját maga kezdeményezheti a 2013. évi CCXL. törvény alapján kialakítandó végrehajtási rendeletek összeállítását.

## 2.2. Nemzetközi kitekintés és szabályozás

Az életfogytig tartó, illetve a hosszú tartamú szabadságvesztéssel kapcsolatban az egyes európai államok büntetőjoga – a törvényi szabályozás, a büntetés kiszabás és a büntetés tartama alapján – alapvetően két nagy csoportba sorolható.

Az első csoportba tartozó európai államok büntetőjoga – életfogytig tartó szabadságvesztés nélkül – csak határozott tartamban kiszabható büntetést ismer és alkalmaz, így Portugália, Spanyolország, Norvégia, Szerbia, Horvátország büntetőjoga. Portugáliában már 1867-ben eltörölték a halálbüntetést.[15] Igen figyelemreméltó, hogy az életfogytig tartó szabadságvesztést is már 1884-ben megszüntették mint a humánus és liberális büntetőjogi orientációval nem összeegyeztethető jogintézményt.[16] Tehát Portugália példája jól mutatja, hogy a jogrendet halálbüntetés és életfogytiglani büntetés nélkül is megfelelően fenn lehet tartani. Az 1976. évi portugál alkotmány az emberi életet érinthetetlennek nyilvánítja, és kifejezi, hogy semmilyen esetben sem lehet kiszabni halálbüntetést. A korlátok nélküli és határozatlan büntetések tilalma is alkotmányi rangot kapott a 30. cikk (1) bekezdésében.[17] A portugál Btk. 41. cikke szerint a szabadságvesztés tartamának alsó határa egy hónap, felső határa 20 év, kivé-

15 Fantoly Zsanett: *A halálbüntetés eltörlése Portugáliában.* Jogtudományi Közlöny, 54. évf. 1999/7-8. 345–350.

16 Jescheck, H.-H.: *Die Freiheitsstrafe und ihre Surrogate in rechtsvergleichender Darstellung.* In: Jescheck, H.-H. (Hrsg.): Die Freiheitsstrafe und ihre Surrogate im deutschen und ausländischen Recht. Band 3. Baden-Baden, 1984. 2013.; Weber, H.-M.: *Die Abschaffung der lebenslagen Freiheitsstrafe.* Baden-Baden, 1999. 209.

17 Weber, H.-M.: *Die Abschaffung der lebenslagen Freiheitsstrafe,* i. m. 209. (lj. 9.); Nagy F.: *Az életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetésről,* i. m. 193–194. (lj. 3.)

telesen, a legsúlyosabb néhány bűntett esetében – mint például népirtás, minősített emberölés, háborús bűntettek eseteiben – a kiszabható szabadságvesztés maximuma 25 év.[18]

A spanyol büntetőjogban a büntetések között nem található meg a halálbüntetés, mert azt az 1978. december 29-i spanyol alkotmány 15. cikke eltörölte. A spanyol büntetőjog az 1928. évi büntető kódex óta megszüntette az életfogytig tartó szabadságvesztést, és a franciaországi diktatúra bukása után sem vezették vissza a hatályos Btk.-ba. Így a szabadságvesztés felső határa 30 év lett.[19] Az 1995. évi büntetőjogi reform a szabadságvesztés felső határát 20 évre korlátozta, és kivételesen 25, illetve 30 évig terjedt annak maximuma a súlyos bűntetteknél.[20] Lényeges változást hozott a 2003. június 30-i 7. számú törvény, amely a szervezett bűnözés és a terrorizmus elleni küzdelem jegyében a szabadságvesztés tartamának kiterjesztéséről rendelkezett. A 30 évi szabadságvesztés felső határa 40 évre emelkedett egyrészről azokban az esetekben, amikor a tettest két vagy több bűncselekményért ítélték el, és e deliktumok közül legalább kettőre több mint 20 évi szabadságvesztést írt elő a törvény. Másrészről pedig, ha a tettest két terrorista bűntett miatt ítélték el, amelyek közül az egyik több mint 20 évi szabadságvesztéssel büntetendő (spanyol Btk. 36. és 76. cikk).[21]

Norvégiában az általános büntetőjog területén a halálbüntetést 1902-ben szüntették meg.[22] A második világháború után azonban 38 kollaboránst kivégeztek (közöttük Vidkun Quislinget[23] is), mégpedig a katonai büntetőjog alapján. 1979 májusa óta a halálbüntetést háborús időszakra vonatkozóan is eltörölték. A halálbüntetés megszüntetése után a legsúlyosabb büntetés az életfogytig tartó szabadságvesztés lett. Egy esetben abszolút büntetésként írta elő a norvég Btk. az életfogytig tartó szabadságvesztést: a királygyilkosság esetére. Minden más esetben fakultatíve került szabályozásra a határozott tartamú szabadságvesztés mellett. Az 1980-as évek kezdetéig az életfogytig tartó szabadságvesztés a büntetőjogi gyakorlatban csupán nagyon csekély szerepet játszott, és végül is a megszüntetése mellett foglaltak állást. Az 1981. június 12-i törvény ugyanis az életfogytig tartó szabadságvesztést mint a humánus kriminálpolitika elveivel nem összeegyeztethető jogintézményt, megszüntette, majd a határozott tartamú

18 *The Portuguese Penal Code.* Chapter II. Section I. Article 41. Duration of imprisonment penalty. http://verbojuridico.com/download/portuguesepenalcode.pdf

19 Jescheck, H.-H.: *Die Freiheitsstrafe und ihre Surrogate in rechtsvergleichender Darstellung*, i. m. 2013–2014. (lj. 9.)

20 Weber, H.-M.: *Die Abschaffung der lebenslagen Freiheitsstrafe*, i. m. 209. (lj. 9.); Nagy F.: *Az életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetésről,* i. m. 194–195. (lj. 3.)

21 *Ley Orgánica 10/1995 de 23 de noviembre, del Codigo Penal.* Articulo 35–36., 76.; Mir Puig, S. – Alcácer, G. R.: *Richtungswechsel in der spanischen Kriminalpolitik: Die letzten Reformen des Strafgesetzbuches.* Goltdammer's Archiv für Strafrecht (GA), 2005/4. 245.

22 Jescheck, H.-H. *Die Freiheitsstrafe und ihre Surrogate in rechtsvergleichender Darstellung,* i. m. 2014. (lj. 9.)

23 Vidkun Abraham Lauritz Jonnsøn Quisling (1887. július 18. – 1945. október 24.) hazaárulásért kivégzett norvég szélsőjobboldali katonatiszt, politikus, Norvégia kollaboráns kormányának vezetője volt a második világháborús náci német megszállás alatt.

szabadságvesztéssel helyettesítette, amelynek maximuma 21 év lett.[24] A norvég Btk. 15. szakasza sorolja fel a kiszabható büntetéseket, köztük a szabadságvesztést. A 17. szakasz a) pontja pedig rögzíti, hogy a szabadságvesztés 14 naptól 15 évig terjed.[25] Ez a 15 év „főszabálynak" tekinthető csupán, mivel a törvényben meghatározott esetekben (például: visszaélés, bűnszervezet, bűnhalmazat) a felső határ 20 évig terjedhet. Sőt speciális rendelkezés is érvényesül, amely 21 évet ír elő.[26]

A szerb Btk.[27] 20 alapján a 45. § (1) bek. szerint a szabadságvesztés nem lehet rövidebb 30 napnál, illetve nem lehet hosszabb 20 évnél. A 45. § (2) bek. szerint a büntetést hónapokban és években szabják ki, a hat hónapnál rövidebb időtartamúnál napokban is. A (3) bekezdés alapján a legsúlyosabb bűncselekmény elkövetése esetén kivételesen 30-tól 40 évig terjedő börtönbüntetés szabható ki, amely csak években határozható meg. További szabály, hogy nem szabható ki olyan személy ellen, aki a bűncselekmény elkövetésének idején nem töltötte be a 21. életévét (4. bek.). Halmazati büntetés esetében az egységes szankció maximum 40 évig terjedhet (60. §). A Btk. 46. § (1) bek. szerint a feltételes szabadságra bocsátás a büntetés két- harmadának letöltése után lehetséges. Feltételes szabadságra nem bocsátható, aki megkísérelte a szökést, vagy megszökött a börtönből. A 47. § szerint megszűnik a feltételes szabadság, ha a feltételes szabadság alatt hat hónapnál hosszabb ideig terjedő börtönbüntetésre ítélik a bűnelkövetőt, de a visszavonás legfeljebb a feltételes szabadlábra helyezés utáni két évben mondható ki (6. bek.).

A jelenleg hatályos horvát Btk.[28] alapján, az 53. § (1) bekezdése szerint a szabadságvesztés nem lehet rövidebb 30 napnál, illetve nem lehet hosszabb 15 évnél. Az 53. § (2) bekezdése szerint halmazati büntetés esetén – a 60. §-sal összhangban (minden bűncselekményért külön büntetést szabnak ki, majd egységes büntetést állapítanak meg, maximum 40 évig) – a börtönbüntetések időtartama 20 évig terjed. A (3) bekezdés alapján a legsúlyosabb bűncselekmények esetében kivételesen 20-tól 40 év között terjedhet (a törvény szövegével élve „hosszú időtartamú") szabadságvesztés-büntetés szabható ki. Az egykori Jugoszláviában is 40 év volt a maximum, ezért például a Hágai Büntető Törvényszék (ICTY) is csak annyit szabhat ki a háborús bűnökért,

24 A norvég tömeggyilkos, Anders Behring Breivik 2011. július 22-i, 77 emberéletet követelő borzalmas tettét követő 2012. évi elítélése után talán fokozottabb lehet az érdeklődés a norvég büntetőjogi szabályozás iránt. Vö.: Nagy F.: *Az életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetésről, i. m.* 195. (lj. 3.)

25 Vig szerint – tévesen – a norvég büntetőjogban nincs ehelyütt generális minimum. Csak ez a 15 év szerepel maximumként Vignél és másutt is. Vö.: Vig Dávid: *Izoláció a társadalomvédelem bűvöletében: határozatlan ideig tartó szabadságmegvonás Európában.* In: Kriminológiai tanulmányok 46. OKRI, Budapest, 2009. 46., 52.

26 Ez a szabály lépett a korábbi életfogytiglani helyébe, és a norvég tömeggyilkost is 21 évre ítélték. http://legislationline.org/documents/section/criminal-codes

27 Krivičnizakonik Sl.glasnik br. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009 és 111/2009 http://paragraf.rs/propisi/krioicni-zakonik.html

28 Kazneni zakon pročišćeni tekst zakona NN 110/97, 27/98, 50/00, 129/00, 51/01, 111/03, 190/03, 105/04, 84/05, 71/06, 110/07, 152/08, 57/11 http://www.zakon.hr/z/98/kazneni-zakon

egy boszniai szerb esetében népirtásért is. Ha a bűncselekmény elkövetője az elkövetés pillanatában nem volt 18 éves, akkor nem szabható ki 40 év sem. A horvát Btk. 55. § (1) bek. szerint a feltételes szabadságra bocsátás lehetséges a büntetés felének letöltése után, kivételesen a börtönbüntetés végrehajtásáról szóló törvény[29] rendelkezései alapján a büntetés egyharmadának kitöltését követően. A Btk. 55. § (2) bekezdés szerint a hosszú időtartamú szabadságvesztés-büntetés esetében az elítélt a letöltött kétharmad büntetés után feltételes szabadságra bocsátható, illetve kivételesen a börtönbüntetés végrehajtásáról szóló törvényben leírt feltételek alapján a büntetése felének letöltése után. Ha az elkövetőt hat hónapig terjedő szabadságvesztés-büntetésre ítélik a feltételes szabadság alatt, akkor a feltételes szabadság lehetősége megszűnik. A 2013. január 1-től hatályba lépett új horvát Btk.[30] 44. § (1) bekezdése értelmében a szabadságvesztés-büntetés nem lehet rövidebb három hónapnál és hosszabb húsz évnél. A (4) bekezdés szerint az egy évig terjedő szabadság- vesztés-büntetés speciális otthon jellegű intézetben tölthető le a külön törvény előírásainak megfelelően. A 46. § (1) bekezdés szerint a hosszú időtartamú szabadságvesztés-büntetés 21 évtől 40 évig terjedhet. A (2) bekezdés kivételesen a halmazati bűncselekményeknél (ezt az új horvát Btk. 51. § szabályozza) egységes büntetésként lehetővé teszi az 50 évig terjedő szabadságvesztés-büntetés kiszabását. A feltételes szabadságra bocsátás (59. §) lehetséges a büntetés felének – de három hónapnál nem kevesebb – letöltése után. Ezt a kérdést külön törvény fogja szabályozni.

Mindezek összefoglalásaként elmondható, hogy az életfogytig tartó szabadságelvonást mellőző és csak határozott tartamú szabadságvesztésről rendelkező öt vizsgált európai ország büntetőjogi törvényi szabályozása a szabadságvesztés felső határát illetően az életfogytiglani szabadságvesztés idejével azonos. Sőt a 40, de akár a horvátoknál a kirívó, extrém magas 50 éves tartammaximum alkalmazása szinte a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztéssel ér fel. A feltételes szabadságra bocsáthatóság lehetősége ugyanakkor valamelyest enyhítheti ezt a törvényből fakadó szigort.

A második csoportba az európai országok nagy többsége tartozik, amely országok büntetőjoga a határozott tartamú szabadságvesztésen kívül az életfogytig tartó szabadságvesztésről is rendelkezik, ezenkívül az életfogytig tartó szabadságelvonás büntetését is alkalmazza. Ez tipikusan büntetésként, de intézkedés formájában is előfordulhat. Az intézkedési formára példaként lehet említeni – többek között – a német biztonsági őrizetet és a svájci őrizetet, továbbá az új magyar Btk.-ban használatos kényszergyógykezelését.

A német büntetőjogban a biztonsági őrizet (Sicherungsverwahrung) mint intézkedés a társadalom védelmét szolgálja a társadalmilag nagy veszélyességű, visszaesésre hajlamos, úgynevezett megrögzött bűnözőkkel szemben. Az intézkedésnek többfajta variánsa került bevezetésre, a megszokott esetkörökön kívül 2002-ben a fenntartásos biztonsági őrizet elrendelése vált lehetővé. 2004-ben vezette be a német törvényhozó

29 Zakon o izvršavanju kazne zatvora pročišćeni tekst zakona NN 128/99, 55/00, 59/00, 129/00, 59/01, 67/01, 11/02, 190/03, 76/07, 27/08, 83/09, 18/11, 48/11.

30 Kazneni zakon Narodne novine 125/11. (A szerb és a horvát Btk. idézett szövegének magyarra fordításáért köszönettel tartozom Juhász Zsuzsanna és Heka László szegedi docens kollegáknak.)

az utólagos biztonsági őrizetet a szabadságvesztés végrehajtásának vége előtt. A biztonsági őrizeti elhelyezés tartamáról rendelkező német Btk. 67d § (3) bek. értelmében a 10 évi elhelyezés végrehajtásakor a bíróság az intézkedés megszüntetését csak akkor mondhatja ki, ha nem áll fenn az a veszély, hogy az elhelyezett hajlama/megrögzöttsége következtében jelentős súlyú bűncselekményeket követne el, amelynek révén az áldozat lelkileg vagy testileg súlyosan sérül.[31] A német büntetőjogban a biztonsági őrizet tartamára vonatkozó említett szabályozás révén ez az intézkedés gyakorlatilag és eredményében lehet(ett) akár életfogytig tartó is, vagyis a veszély meglétére hivatkozással a tartam korlátlanul meghosszabbítható (volt). Az Európai Emberjogi Bíróság 2009-ben hozott határozata[32] nyomán az utólagos biztonsági őrizet intézménye jelentősen beszűkült. A német büntetőjog a biztonsági őrizetet visszamenőleges hatállyal vezette be, azaz a már kiszabott büntetésekhez utólag fűzte hozzá. Ehhez a pszichikailag instabil, erőszakos tettesek gyógyításáról (terápiájáról) és elhelyezéséről szóló törvény[33] is kapcsolódott, amely 2011. január 1-jén lépett hatályba. E szerint a bűntetteseket azért nem lehet hosszabb ideig biztonsági őrizetben elhelyezni, mert a visszaható szigorítás tilalmát a biztonsági őrizet jogában is figyelembe kell venni (ThUG 1 § I.).

Az elmúlt év elején a strasbourgi bíróság is egyezménysértőnek minősítette a német (bajor) megoldást, mert nem állt fenn kielégítő összefüggés a konkrét esetben a nemi erőszak miatti elítélés és a későbbi prevenciós célú elhelyezés között, s így akár a biztonsági őrizet utólag meghosszabbítható is volt. Így a fogvatartási (Egyezmény 5. cikk) és a büntetési elvek (Egyezmény 7. cikk) is sérültek.[34] A német szövetségi Alkotmánybíróság 2. szenátusa időközben meghozta 2011. május 4-i ítéletét,[35] amely a német alaptörvénnyel nem összeegyeztethetőnek (unvereinbar) találta a biztonsági őrizet egész rendszerét, így azt alkotmányellenesnek nyilvánította, és a törvényhozót arra utasította, hogy legkésőbb 2013. május 31-ig e joganyag átfogó újraszabályozását végezze el.[36]

A svájci jogban az életfogytig tartó őrizetre (Verwahrung) vonatkozóan található szabályozás az alkotmányban és a Btk.-ban is. A svájci alkotmány 123 a) cikke meg-

31 Stree, W. – Kinzig, J.: *Freiheitsstrafe § 38 Dauer der Freiheitsstrafe,* i. m. 1026. (lj. 3.); Nagy Ferenc: *Gondolatok a veszélyes visszaesők biztonsági őrizetéről.* In: Nagy F.: Tanulmányok a Btk. Általános Részének kodifikációjához, i. m. 288–292. A biztonsági őrizetre ítélések száma a németeknél 1965-ben 213 főt és a végrehajtásban elhelyezettek száma 1430-at tett ki. Ugyanezen adatok 1995-ben 45 és 183; 2005-ben 75 és 350; 2010-ben pedig 101 és 536 volt. Vö.: Schöch, H.: *Sicherungsverwahrung im Übergang.* Neue Kriminalpolitik (NK), 2012/2. 48.

32 Case of M. V. Germany, Judgment of 17 December 2009, no. 19359/04

33 Gesetz zur Therapierung und Unterbringung psychisch gestörter Gewalttäter (ThUG) (Therapieunterbringungsgesetz) vom 22.12.2010

34 Schöch, H.: *Sicherungsverwahrung im Übergang,* i. m. 49. (lj. 23.); vö.: Jakab András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei.* HVG-Orac Kiadó, Budapest, 2011. 206.

35 Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 4.5.2011. Vö.: Schöch, H.: *Sicherungsverwahrung im Übergang,* i. m. 50–52. (lj. 18.)

36 Steinhilber, B.: *Mord un Lebenslang.* Baden-Baden, 2012. 255.

lepő alapossággal, részletességgel rendelkezik erről a kérdéskörről.[37] A svájci idézett alkotmányi rendelkezésre figyelemmel a svájci büntetőjogban a Btk. új Általános Részében intézkedésként szabályozott őrizet helyettesít két korábbi, jogban hatályos őrizeti formát, a szokásszerű bűntettesek őrizetét (régi 42. cikk) és a szellemileg abnormálisok őrizetét [régi 43. cikk 1. pont (2) bek.]. Az őrizet új intézkedéssel átfogott célcsoportja részleteiben jelentősen különbözik a korábbi őrizeti formák által átfogott célcsoporttól. Mindemellett a korábbi joghoz hasonlóan az új intézkedés, az őrizet elrendelése nem korlátozódik azon elkövetőkre, akikben nagy kockázat rejlik további súlyos bűntettek elkövetésére. Az őrizet fókuszában továbbra is a „minden valószínűséggel az élet számára elveszett emberek" állnak, miként egy 1918-ból származó hivatalos indokolás megfogalmazásában szerepel.[38] A jelenleg hatályos svájci Btk. 64. (1 bis) cikke értelmében a bíróság életfogytig tartó őrizetet rendel el, ha a bűntettes az ehelyütt felsorolt súlyos (pl. emberölés, szándékos emberölés, súlyos testi sértés, rablás, szexuális erőszak) bűntetteket követte el, és ha a következő előfeltételek teljesülnek:

a) A bűntettes a bűntettel más személy fizikai, pszichikai vagy szexuális integritását különösen súlyosan csorbította vagy csorbítani akarta.

b) A bűntettesnél fennáll annak a nagy valószínűsége, hogy a felsorolt bűncselekmények egyikét újból elköveti.

c) A bűntettest tartósan nem gyógyíthatóként sorolják be, mivel a kezelés hosszú időn át nem ígér eredményt.

Az életfogytig tartó őrizet elrendelése tehát több felerősítő feltételhez kötött. Az egyik az elrendelést megalapozó bűncselekmény súlyára vonatkozik. A másik a súlyos bűncselekmény elkövetése esetén a következő három előfeltétel együttes meglétét követeli meg. Az a) pont alatti előfeltétel a bűncselekménnyel más személy integritásának különösen súlyos sértése, illetve erre irányuló szándéka. A b) alatti előfeltétel a bűntettes legális prognózisát érinti: nagy a valószínűsége, hogy újból olyan bűntetteket követ el, mint az elrendelést megalapozó bűncselekmény(ek). A c) alatti előfeltétel a bűntettes esetében az eredményt nem ígérő, tartósan nem gyógyítható állapota. A szabadság-

37 123a cikk (1) Ha egy szexuális vagy erőszakos bűntettest a bírósági ítélet meghozatalához szükséges szakvéleményekben különlegesen („extrém") veszélyesnek és olyannak minősítenek, akinek az állapota nem kezelhető, akkor az élete végéig őrizetre kell ítélni az ismételt és nagy bűnelkövetési veszély miatt. Az idő előtti szabadon bocsátás vagy átmeneti szabadon bocsátás nem engedhető meg. (2) Csak ha új tudományos eredmények igazolják, hogy a bűnelkövető gyógyítható, és ezért már nem jelent veszélyt a társadalomra, akkor készíthetők róla új szakvélemények. Ha a bűnelkövető őrizetét ezeknek az új szakvéleményeknek az alapján megszüntetik, a hatóság felelősséggel tartozik az ismételt bűnelkövetés esetén. (3) Minden, szexuális vagy erőszakos bűntettesre vonatkozó szakvéleményt legalább két, egymástól független, tapasztalt szakember készíti, akik az értékelés során minden, a megítéléshez szükséges alapelvet figyelembe vesznek. Vö.: Jakab A.: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei,* i. m. 206. (lj. 26.); Lévay Miklós: *A büntető hatalom és lehetséges korlátai egy alkotmányban, különös tekintettel a bűncselekménnyé nyilvánításra és a büntetésekre.* Pázmány Law Working Papers, 2011/24. 9.; Szomora Zsolt: *Büntetőjogi garanciák az Alkotmányban.* Pázmány Law Working Papers, 2011/29. 7.

38 Vö.: Baechtold, A.: *Strafvollzug.* 2. Aufl. Bern, 2009. 290–291.; Nagy F.: *Az életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetésről,* i. m. 292– 295. (lj. 23.)

vesztés-büntetés végrehajtása az intézkedési őrizetet megelőzi. A szabadságvesztésből történő feltételes szabadon bocsátás rendelkezései nem alkalmazhatók az őrizetre.[39] A svájci Btk. új általános részének 64c) cikke szabályozza az életfogytig tartó őrizetből való elbocsátás vizsgálatát és a feltételes elbocsátás kérdését is.[40]

A német és a svájci intézkedési szabályozás mellett meg kell említeni a magyar új büntető kódex szerinti kényszergyógykezelés intézményét, amely ismét határozatlan tartamúvá vált 2013. július 1-től. Ennek megfelelően a kényszergyógykezelést akkor kell megszüntetni, ha „szükségessége már nem áll fenn" [új Btk. 78. § (2) bekezdés], vagyis akár a kényszergyógykezelt élete végéig is szükséges lehet ezen intézkedés foganatosítása. Ezáltal az új szabályozás emberi jogi szempontból és törvényességi okokból is joggal kifogásolható. Az életfogytig tartó szabadságvesztés meghatározó szankcióformája a büntetésenkénti szabályozás. Ennek kapcsán két előzetes, elvi jelentőségűnek is tekinthető megjegyzést kell tenni.

a. A hatályos magyar Btk. miniszteri indokolása az életfogytig tartó szabadságvesztést egyszerűen határozatlan tartamúnak nevezi. Ez a büntetési forma tartalmaz ugyan határozatlansági mozzanatot, mégsem minősíthető valódi értelemben vett határozatlan tartamú szabadságvesztésnek, és szankciórendszerünkben sem ezt a funkciót tölti be. A határozatlan szabadságvesztés esetében ugyanis döntően a végrehajtási szervektől/hatóságoktól függ a szabadlábra helyezés.[41]
b. A másik megjegyzés az életfogytig tartó szabadságvesztés értelmezésével függ össze. Hosszú időn át az a jól bevált szokás került széles körben elfogadottá, amely szerint a szó szerinti elnevezéstől eltérően ez a büntetési forma „főszabályként" nem jelent az elítélt élete végéig tartó fogvatartást, hanem a törvényben meghatározott büntetési időtartam letöltését követően lehetőségként jöhet szóba az elítélt feltételes szabadon bocsátására.

Az utóbbi időszakban azonban változóban van az előbbi interpretáció: az életfogytig tartó szabadságvesztés – ezen újabb értelmezés szerint – az elítélt élete végéig tart(hat), és ennek megfelelően kizárható az elítélt korábbi szabadulásának a lehetősége. Ennek okául tudható be az, hogy válságos, létbizonytalansággal járó időszakban lecsökken az emberi jogok tisztelete. Ez tükröződik a strasbourgi bíróság újabb ítélkezési gyakorlatában is. E szerint az életfogytig tartó szabadságvesztés, akár a tényleges életfogytiglani büntetés – önmagában – nem sérti az Európai Emberjogi Egyezmény 3. cikkét vagy bármely nemzetközileg elfogadott egyezményi rendelkezést. Mindazonáltal az olyan életfogytig tartó szabadságvesztés kiszabása, amely nem enyhíthető, így megfosztja az elítéltet a szabadlábra helyezés bármely lehetőségétől, felvetheti az Egyezmény 3. cik-

39 Niggli, M. A.: *StGB StPO Schwizerisches Strafgesetzbuch Strafprozessordnung und Nebenerlasse,* i. m. 34–36. (lj. 4.)

40 Vö.: I. m. 36–37. p. (lj. 4.)

41 Vö.: Földvári József: *Magyar büntetőjog általános rész.* 6. átdolgozott kiadás. KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest, 2002. 256.; Nagy F.: *Az életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetésről,* i. m. 177. (lj. 3.); Nagy Ferenc: *A magyar büntetőjog általános része.* 2. kiadás. Budapest, 2010. 277.

kének (kínzás, embertelen, megalázó büntetés tilalma) megsértését. Vagyis „de jure" és „de facto" egyaránt kell, hogy létezzen az életfogytig tartó szabadságvesztésből történő feltételes szabadulás tényleges lehetősége és gyakorlata is.[42]

*A Vinter és társai v. Egyesült Királyság ügy alapján az alábbi következtetéseket vonta le Lévay Miklós:*

*I. Önmagában sem a kötelező, sem a bíró mérlegelésén alapuló tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés nem veti fel az Egyezmény 3. cikk sérelmét.*

*II. Külön és eltérő mérce alapján kell megítélni, hogy egy szabadságvesztés-büntetés már a kiszabáskor vagy a fenntartása során sérti-e a 3. cikkben szereplő tilalmat.*

*III. A büntetés kiszabásakor durván aránytalan büntetés jelenthet embertelen, megalázó büntetést, és ezáltal sértheti a 3. cikket. (IV) A büntetés kiszabáskor nem durván aránytalannak tekinthető tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés esetén is felmerülhet a 3. cikk sérelme, amennyiben: a panaszos fenntartott szabadságvesztésének már nincs legitim büntetéstani alapja, illetve a büntetés nem mérsékelhető sem de jure, sem de facto.*[43]

A legtöbb európai ország büntetőjoga az életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetést szabályozza, vagy a halálbüntetés eltörlését követően bevezette. Ez utóbbi a jellemző számos volt szocialista ország, mint például Bulgária, Lengyelország, Csehország büntetőjogára. Szlovénia 2008-ban vezette be az életfogytig tartó szabadságvesztést.[44]

Az életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetésről rendelkező európai országok többségének büntetőjoga lehetőséget biztosít meghatározott tartamú büntetés-végrehajtás utáni feltételes szabadulásra vagy legalábbis felülvizsgálatra. Az előírt letöltendő minimumtartam országonként más és más képet mutat. Az átlagosnál alacsonyabbnak minősíthető a belga büntetőjogban a 10 évi (visszaesőknél 14 évi), a dánoknál és a finneknél a 12 évi előírás. Átlagosnak általában a 15, 20, 25 év tekinthető: 15 év előírása szerepel az osztrák, a német, a svájci büntetőjogban. A 20 évi meghatározás található a görög, a román, a cseh büntetőjogban. 25 év a lengyel, az orosz, a szlovén büntetőjogban fordul elő. Az olaszoknál speciális szabály érvényesül a 26 év megjelölésével. Felbukkan a 30 évi szabály is az észteknél, az angoloknál, a franciáknál.[45] Ismeretesen a jelenleg hatályos magyar Btk.-ban, ha a bíróság az ítéletben rögzíti a feltételes szabadságra bocsátás legkorábbi időpontját, akkor az elévülő bűncselekmény(ek) esetében

42 Vö. Tóth Mihály: *Az életfogytig tartó szabadságvesztés és a remény joga újabb emberi jogi döntésekben.* Jogtudományi Közlöny, 67. évf. 2012/6. 268–272. Hazánkból Törköly Tibor, életfogytig tartó szabadságvesztésre és ennek keretében 40 évi büntetésre elítélt fordult a strasbourgi bírósághoz az Egyezmény 3. cikkének megsértése miatt, azonban a bíróság határozatában nem ítélte egyezménysértőnek a magyarországi ítéletet. Vö.: Tibor Torkoly v. Hungary – 4413/06 [2011] ECHR 702 (5 April 2011).

43 Lévay M.: *Az Emberi Jogok Európai Bírósága a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztésről,* i. m. 76.

44 Vö.: Vig D.: *Izoláció a társadalomvédelem bűvöletében…* i. m. 42–43. (lj. 17.); Dünkel, F.: *Freiheitsstrafe § 38 Dauer der Freiheitsstrafe,* i. m. 1589. (lj. 5.)

45 Dünkel, F.: *Freiheitsstrafe § 38 Dauer der Freiheitsstrafe,* i. m. 1583–1588. (lj. 5.)

„legalább húszöt évben", az el nem évülő bűncselekményi körnél pedig „legalább 40 évben" határozza azt meg (Btk. 43. §). Ezzel szigorúbbá vált a korábban hatályos büntetőtörvényhez képest.

A tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetés (vagyis a szabadulás reményének kizárása) ismert például az angol és walesi,46 az olasz,47 a francia büntetőjogban. A francia Code pénal egyenként rendelkezik a bűntettekre kiszabható büntetésekről. A bűntettek esetén a szabadságvesztés-büntetés minimuma 10 év, de a Btk. 131-1. cikke szabályozza a 15, a 20, a 30 évig terjedő, illetve az életfogytig tartó szabadságvesztést. A francia Btk. 131-36-1 cikke értelmében, ha egy bűncselekmény elkövetőjével szemben életfogytig tartó szabadságvesztést szabnak ki, az esküdtszék dönthet úgy, hogy a feltételes szabadságra bocsátás legkorábbi időpontját nem határozza meg, azaz időbeli korlát, behatárolás nélkül hagyja. De ilyen esetben is fenntartják a jogot, hogy a büntetés-végrehajtási bíró(ság) 30 év elteltét követően felülvizsgálja ezt a döntést. A francia Btk. 221-3. cikke szerint a biztonsági periódus (la période de sûreté) a hosszú időtartamú szabadságvesztés első időszaka, amely alatt az elítélt nem részesülhet kedvezményekben. Ezeknek a kedvezményeknek a köre a Btk. 132-23. cikkben található. Ha az áldozat/sértett 15 év alatti, és a cselekmény előtt vagy azzal egyidejűleg a sérelmére nemi erőszakot, kínzást, kegyetlenséget követ el a bűntettes, vagy hivatalos személyként követi mindezt el, az esküdtszéknek lehetősége van arra, hogy speciális határozatot hozzon. Ez a határozat két típussal bírhat. Egyrészt jelenheti azt, hogy a biztonsági periódust maximum 30 évben állapítja meg. Másrészt, mivel életfogytiglan büntetés kiszabásáról van szó, arról dönt az esküdtszék, hogy a 132-23. cikkben biztosított intézkedések bármelyikét kizárhatja. Abban az esetben, ha a büntetés meg/átváltoztatására kerül sor, feltéve, hogy a kegyelmi rendelkezés másként nem határoz, akkor a biztonsági periódus tartama megegyezik azzal a büntetéssel, amely a kegyelmi intézkedésből hátravan. Ez jellemző az új magyar hatályos Btk.-ban is.48

Néhány európai ország büntetőjoga az életfogytig tartó szabadságvesztésből csak a kivételes, a kegyelem útján történő szabadlábra helyezést, illetve annak kizárását ismeri. Ebbe a kivételes esetkörbe tartozik Litvánia,49 továbbá Ciprus, Hollandia és Svédország.

46 Vö. Van Zyl Smit, D.: *Taking Life Imprisonment Seriously.* The Hague (et al), 2002. 131–134.; Nagy F.: *Az életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetésről,* i. m. 186–187. (lj. 3.); Vig D.: *Izoláció a társadalomvédelem bűvöletében…* i. m. 40–42. (lj. 17.); Lévay M.: *Az Emberi Jogok Európai Bírósága a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztésről,* i. m. 74–75. (lj. 35.)

47 Az olasz Btk. 176. cikke általános szabályként lehetővé teszi az életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetés esetén a 26 év utáni feltételes szabadlábra bocsátást. Azonban speciális szabály vonatkozik a szervezett bűnözés/maffia tevékenységgel összefüggésben, illetve terrorizmus miatt szabadságvesztésre ítéltekre, ha nem együttműködőek a hatóságokkal. Az ilyen elítéltek feltételes szabadságra nem helyezhetők, így életük hátra lévő részét börtönben fogják letölteni. Vö. Italienisches Strafgesetzbuch. Codigo penale italiano. Bozen, 1995. 38–40.; Jakab A.: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei,* i. m. 207. (lj. 26.)

48 Korábbi magyar Btk. 47/A § (1) és (3) bekezdés, illetve új Btk. 42. §

49 Vö.: Dünkel, F.: *Freiheitsstrafe § 38 Dauer der Freiheitsstrafe,* i. m. 1585. (lj. 5.)

A vizsgált három ország közül Cipruson 1992-ig az életfogytig tartó szabadságvesztések – a börtönszabályzataik alapján – legfeljebb 20 éves tényleges elzárást jelentettek, és ezután a jó magaviseletű elítélteket szabadították. 1992-ben azonban a ciprusi Legfelsőbb Bíróság alkotmányellenesnek minősítette az említett börtönszabályzatokat, rámutatva, hogy az „életfogytig tartó szabadságvesztés helyes értelmezés szerint az elítélt élete végéig tart", s az új, 1996-ban elfogadott végrehajtási rendelkezések ennek megfelelően ki is zárták az elítéltek jó magaviselet miatti korábbi szabadulásának lehetőségét. 1996-tól kezdve tehát az életfogytig tartó szabadságvesztésre ítéltek csak a köztársasági elnöki kegyelem esetén szabadulhattak/szabadulhatnak, ha az a legfőbb ügyésszel egyetértésben született.[50]

A hollandoknál a korábbi jogi helyzet szerint az életfogytiglani büntetés kegyelem útján maximum 30 évi szabadságvesztésre volt átváltoztatható, amelyből a 2/3 rész letöltése után vált lehetővé a szabadulás.[51] A holland kegyelmi törvény alapján az uralkodó két okból adhat kegyelmet. Az első olyan körülményre vonatkozik, amelyet a bírósági döntésnél nem vagy nem megfelelően vettek figyelembe, és amelynek következtében ezen körülmény ismerete más büntetés kiszabását tette volna lehetővé, vagy a büntetést egyáltalán nem szabták volna ki. A másik ok szerint, ha hitelt érdemlően bizonyítják, hogy a bíró(ság)i határozat végrehajtása vagy annak folytatása a büntetőjoggal elérni kívánt célok egyikét sem szolgálja. Az életfogytig tartó börtönbüntetésre ítéltekre vonatkozóan azonban a holland igazságügyi miniszter 2004-ben kinyilvánította, hogy a kegyelem intézménye rájuk nem vonatkozik, esetükben nem létezik, és hogy az életfogytiglani büntetés egyszerűen az élet hátralévő részét jelenti. Ezt követően ez a nézet a holland kormány által is támogatottá vált, amit az a tény is alátámaszt, hogy az a három bűntettes, akiket az 1980-as években ítéltek életfogytiglanra, még nem szabadult. A holland bírák is az életfogytiglani börtönbüntetést végleges/állandó elzárásnak tekintik, és ezáltal kizárják ebben a körben a kegyelem intézményének a létezését. A holland legfelsőbb bírói fórum szintén ezt az álláspontot képviseli: egy 2006. márciusi esetben úgy tekintette, hogy a bíró(ság) az életfogytig tartó börtönbüntetés kiszabásával az elítélt társadalomba való visszatérését kívánja megakadályozni.[52] A holland megoldás, amely jogi szemmel nézve sem nevezhető, pontosabban a jogállamiság eszméjével össze nem egyeztethető sajátossága, hogy a kegyelem lehetősége kizárásának valójában nincs törvényi alapja. Így egy életfogytig elítélt csak a kriminálpolitika jövőbeni lényeges változásában bizakodhat, de ez jelenleg nem tűnik reálisnak. A svédeknél a szabadságvesztés-büntetés tartama a Btk. 26. fejezetének 1. §-a szerint 14 naptól – „általános" szabályként – 10 évig terjed. Halmazati büntetésként a szabadságvesztés-büntetés maximuma 14 évre, visszaesés esetében 18 évre emelkedik.

50 Tóth M.: *Az életfogytig tartó szabadságvesztés és a remény joga újabb emberi jogi döntésekben,* i. m. 268. (lj. 34.)

51 Dünkel, F.: *Freiheitsstrafe § 38 Dauer der Freiheitsstrafe,* i. m. 1585. (lj. 5.)

52 Noorduyn, C.: *Life is life in the Netherlands.* IBA Legal Practice Division– Criminal Law Committee Newsletter, September 2008. 12–15.; vö.: Jakab A.: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei,* i. m. 207. (lj. 26.)

A svéd Btk. ugyancsak ismeri az életfogytig tartó szabadságvesztést. Meglepő, hogy a büntetés minimum tartamát figyelembe véve nincs konkrét meghatározás, így az határozatlannak tekinthető. Lehetőség van azonban arra, hogy az életfogytig tartó szabadságvesztést az Örebro Kerületi (District) Bíróság az elítélt kérelmére határozott tartamú szabadságvesztés-büntetésre változtassa át. Az így átváltoztatott büntetés a határozott tartamú szabadságvesztés-büntetés maximumáig terjedhet.[53]

## 2.3. Hazai szabályozás

Az életfogytig tartó szabadságvesztés kiszabásával kapcsolatban további különbség tehető aszerint, hogy az adott ország büntetőjogi szabályozása alapján kötelező vagy mérlegelésen alapuló ennek a büntetésnek az elrendelése. Példaként a magyar büntető törvényi rendelkezések nevezhetők meg a jelenleg hatályos új Btk.-ban, amelyek egyaránt tartalmazzák mind a két megoldást.[54] Kötelező az életfogytiglani szabadságvesztés elrendelése a legszigorúbb halmazati szabályokra,[55] illetve a legszigorúbb bűnismétlési rendelkezésekre figyelemmel.[56] Számos bűncselekmény büntetési tétele vagylagosan rendeli büntetni az életfogytiglanit a 10 évtől 20 évig tartó szabadságvesztés mellett, mint például a szándékos emberölés minősített eseteinél.[57] Az előbbi esetektől megkülönböztetendő az a Btk.-beli rendelkezés, amely szerint az ismételt életfogytiglani büntetésre ítélés esetén az elítélt nem bocsátható feltételes szabadságra.[58]

53 Vö.: Cornils, K.– Jareborg, N.: Einführung in das schwedische Kriminalgesetzbuch. Max-Planck Institut házi kiadványa. Freiburg im Br. (é. n.) 24–25.; Dünkel, F.: Freiheitsstrafe § 38 Dauer der Freiheitsstrafe, i. m. 1585–1586. (lj. 5.); http://www.kriminalvarden.se/en/Other-languages/Sanctions/

54 A tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés magyarországi alkotmányosságával kapcsolatban terjedőben van az a nézet, hogy az Alaptörvény IV. cikkének (2) bekezdésében deklarálja ennek a büntetésnek az alkotmányosságát, így alkotmánybírósági vizsgálat tárgya nem lehet. Ez a nézet – megítélésem szerint – ebben a formában nem állja meg a helyét. Egyrészt az Alaptörvény III. cikke tiltja a kínzást, az embertelen, megalázó bánásmódot vagy büntetést. Az Alaptörvény II. cikke pedig rögzíti az emberi méltóság sérthetetlenségét és minden ember emberi méltósághoz való jogát. Vagyis felmerülhet az Alaptörvény említett rendelkezései közötti ellentmondás. Másrészt kollízió keletkezhet a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés hazai szabályozása és gyakorlata, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezménye és bírósági gyakorlata között (is). A strasbourgi bíróság idevonatkozó értelmezéséből ugyanis az vezethető le, hogy a tényleges életfogytiglani esetén is léteznie kell felülvizsgálatnak, a szabadulás lehetőségét vizsgáló mechanizmusnak de jure és de facto egyaránt. Amennyiben ennek hiánya folytán a magyar szabályozás és gyakorlat egyezménysértőnek bizonyul(na), úgy egyúttal alkotmányellenesnek is tekintendő, és biztosítani kell a nemzetközi jog, illetve a magyar jog összhangját. Vö. Lévay M.: *Az Emberi Jogok Európai Bírósága a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztésről,* i. m. 77–78. (lj. 35.); Vö.: Alaptörvény Q cikk (2) bekezdés: „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját."

55 Korábban hatályos magyar Btk. 85. § (4) bekezdés, illetve új Btk. 81. § (4) bekezdés.

56 Korábban hatályos magyar Btk. 97/A § (1) bekezdés, illetve új Btk. 90. § (2) bekezdés.

57 Korábban hatályos magyar Btk. 166. § (2) bekezdés, illetve új Btk. 160. § (2) bekezdés.

58 Korábban hatályos magyar Btk. 47/C § (2) bekezdés, illetve új Btk. 45. § (8) bekezdés.

A TÉSZ jogi szabályozásának csúcsán az Alaptörvény áll. Az Alaptörvény IV. cikke kimondja: „Senkit nem lehet szabadságától másként, mint törvényben meghatározott okokból és törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani. Tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés csak szándékos, erőszakos bűncselekmény elkövetése miatt szabható ki." A TÉSZ intézményét a magyar büntetőjogba az 1998. évi LXXXVII. törvény iktatta be. A módosítás 1999. március 1. napján lépett hatályba, a módosított Btk. 47. § (1) bekezdésének hatályos szövege azóta a következőképpen rendelkezik az életfogytig tartó szabadságvesztés esetében a felülvizsgálatról, a feltételes szabadságra bocsátásról: „Életfogytig tartó szabadságvesztés kiszabása esetén a bíróság az ítéletében meghatározza a feltételes szabadságra bocsátás legkorábbi időpontját vagy a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségét kizárja." A Büntető Törvénykönyvnek a fenti törvény 5. §-ával történt módosítása érdemben új szabályozást teremtett a feltételes szabadságra bocsátás tekintetében is: módosult a Btk. 47/A. §-a, és kiegészült a 47/B-47/C. §-okkal. A feltételes szabadságra bocsátás lehetősége 1999. március 1-jétől – el nem évülő bűncselekmények esetében – legalább harminc évre emelkedett. Ezen rendelkezések valójában új fejezetet nyitottak a magyar büntetőtudomány történetében.

A büntetés-végrehajtási anyagi jogban 1999 márciusától kezdődően jogszabályi anomália állt fenn. Ez az ellentmondás abban állt, hogy a büntetés-végrehajtás rendjét szabályozó rendelkezések nincsenek hozzáigazítva a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztéshez. A jelenleg hatályos jogszabályok alapján a büntetés-végrehajtási nevelés tárgyában az alábbi szabályozás az irányadó: A szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet Az elítélt nevelése című részben úgy fogalmaz, hogy „a szabadságvesztés céljának elérése érdekében az elítéltek nevelése – önbecsülésük és felelősségérzetük fenntartása, fejlesztése, a társadalmi hasznosság tudatának kialakítása, szabadulásuk után a társadalom életébe való beilleszkedés elősegítése – a büntetés-végrehajtási szervezet feladata. A nevelési folyamat magában foglalja az elítélt személyiségének a megismerését, megfelelő foglalkoztatását és önképzését, a rehabilitációs és a szabadidőprogramok szervezését, a családi és társadalmi kapcsolatok támogatását." A büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló Bv. Tvr. kimondja, hogy „a szabadságvesztés végrehajtásának feladata, hogy fenntartsa az elítélt önbecsülését, fejlessze a felelősségérzetét, és ezzel elősegítse, hogy felkészüljön a szabadulása utáni, a társadalom elvárásának megfelelő önálló életre". Az előbbiek „végrehajtása érdekében fel kell használni a szükséges gyógyító, oktató, erkölcsi és szellemi erőforrásokat, biztosítani kell a rendszeres munkavégzés feltételeit". Ezekből az következik, hogy a büntetés-végrehajtási nevelés összetett pedagógiai tevékenység, melynek során az elítélt megismerése útján a rendelkezésre álló összes pedagógia eszköztár igénybevételével kell elérni azt a célt, hogy a szabadságától megfosztott ember a társadalom hasznos tagjaként, a társadalom elvárásainak megfelelően önállóan képes legyen boldogulni. Vajon a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélt fogvatartott esetében ennek a jogszabályi kötelezettségének hogyan tegyen (tehet) eleget a magyar büntetés-végrehajtás?

A 2015. január 1-től hatályba lépő 2013. évi CCXL. törvény (a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról) rendezi

az eddigi problémát. A törvény már az elején meghatározza a büntetés-végrehajtás elsődleges feladatát. A büntetés-végrehajtás feladata a büntetési célok érvényesítése a büntetés, illetve az intézkedés végrehajtásán keresztül, azzal a célkitűzéssel, hogy a végrehajtás során az egyéniesítés szempontjait biztosítani kell annak érdekében, hogy az megfelelően szolgálja az egyéni megelőzési célok elérését. A törvény az elsődleges cél, a szabadságvesztés végrehajtása mellett másodlagos feladatként az alábbi meghatározást teszi. A büntetések és az intézkedések végrehajtásának rendjét úgy kell kialakítani, hogy az a büntetésben és az intézkedésben megnyilvánuló joghátrányon, illetve a megelőzést szolgáló rendelkezések érvényesítésén túl elősegítse az elítélt társadalmi beilleszkedését és a jogkövető magatartás kialakulását, a fiatalkorúak tekintetében a gyermekek jogainak érvényesülését is szolgálja, a kényszergyógykezelés esetén a társadalom védelmén túl a kényszergyógykezelt számára megfelelő kezelést és gondozást biztosítson.[59]

A hamarosan hatályba lépő törvény régóta szükséges változásokat hoz majd. Ezek igazodnak a modern büntetés-végrehajtás szakszerű kialakításához és feladatának ellátásához. Ezt bizonyítja az is, hogy a büntetés-végrehajtás szervezet saját maga kezdeményezheti az új Bv. Tvr. alapján kialakítandó végrehajtási rendeletek összeállítását.

59 2013. évi CCXL. törvény a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról. 1. §

# 3. Nemzetközi szervezetek

A világ több országában, Európában és hazánkban is működnek nemzetközi szervezetek, amelyek tevékenységükkel felügyelik és ellenőrzik a büntető és büntetés-végrehajtási rendszereket. Munkájukkal hozzájárulnak az egységes, jogszerű, humánus és fejlődő igazságszolgáltatás kialakulásához. Ezen szervezetek közül is kiemelkedik az Emberi Jogok Európai Bírósága, a Magyar Helsinki Bizottság és a CPT (Committee for the Prevention of Torture), avagy a Kínzást és az Embertelen vagy Megalázó Bánásmódot megelőzni hivatott Európai Bizottság.

## 3.1. Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB)

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) az 1950-es „Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről" vagy röviden az Emberi Jogok Európai Egyezménye betartásának felügyeletére létrehozott bíróság. Az Egyezmény védi különösen: az élethez való jogot; a tisztességes eljáráshoz való jogot polgári és büntető ügyekben egyaránt; a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogot; a véleménynyilvánítás szabadságát; a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát; a hatékony jogorvoslathoz való jogot; a javak háborítatlan élvezetéhez való jogot, a választójogot és a választhatósághoz való jogot is.[60]

## 3.2. Magyar Helsinki Bizottság

A Magyar Helsinki Bizottság az emberi jogok védelmére 1989-ben alapított magyarországi egyesület. A neve is mutatja, hogy tevékenységük elsődleges iránymutatójukként az európai országok többsége által 1975-ben Helsinkiben aláírt Helsinki záróokmányt tekintik, amelyben kötelezettséget vállaltak, hogy tiszteletben tartják az emberi jogokat, a lelkiismeret szabadságát, biztosítják a vélemény-nyilvánítás szabadságát és az információk szabad áramlását. A Magyar Helsinki Bizottság figyelemmel kíséri a nemzetközi emberi jogi dokumentumokban biztosított emberi jogok magyarországi érvényesülését, és a közvélemény tájékoztatása mellett jogi segítséget nyújt mindazoknak, akik a Bizottság tevékenységi körébe tartozó jogsérelemmel fordulnak hozzá.[61]

## 3.3. CPT (Committee for the Prevention of Torture)

Az Európai Tanács közgyűlése által elfogadott 909. ajánlás a Kínzás elleni Nemzetközi Egyezmény. Ennek 1. Cikke alapján jött létre a Kínzás és Embertelen Bánásmód Megelőzésére alakult Európai Bizottság, melyet rendszerint Kínzás Elleni Bizottságként

60 http://hu.wikipedia.org/wiki/Emberi_Jogok_Eur%C3%B3pai_B%C3%ADr%C3%B3s%C3%A1ga

61 http://hu.wikipedia.org/wiki/Magyar_Helsinki_Bizotts%C3%A1g

vagy egyszerűen CPT-ként emlegetnek. A Bizottság a Nemzetközi Vöröskereszt munkájából merít inspirációt. E szervezet úttörőként fellépve látogatási rendszert épített ki a fogvatartási intézményekkel kapcsolatosan, mely az Egyezmény hatályba lépésének évében tartotta meg első ülését, s egy évvel később, 1990-ben foganatosította első látogatásait, s ezt követően rövid idő alatt befolyásos szervezetté vált. Az Európa Tanács emberi jogvédő rendszerének szerves része, amely bíróságon kívül, „pro-aktív" mechanizmust hoz létre az Emberi Jogok Európai Bíróságának utólagos bírósági ellenőrző mechanizmusával párhuzamosan.[62] A CPT látogatásokat szervez fogvatartási helyekre, hogy felmérje, hogyan bánnak a szabadságuktól megfosztottakkal. Ilyen intézmények a börtönök, a fiatalkorúak fogvatatási intézményei, a rendőr-kapitányságok, az idegenrendészeti fogvatartottak fogdái, a pszichiátriai kórházak, szociális otthonok stb. A CPT minden látogatás után részletes jelentést küld az érintett Államoknak. Ebben a jelentésben szerepelnek a CPT megállapításai, ajánlásai, megjegyzései és információkérései. A CPT emellett részletes választ kér a jelentésében felvetett kérdésekre. Ezek a jelentések és válaszok részét képezik az érintett államokkal folytatott folyamatos párbeszédnek.[63] A CPT hazánkban már 5 alkalommal járt, melyek közül kiemelkedik a 2007-ben tett látogatásuk. Ebben az évben a tényleges életfogytiglani szabadságvesztésüket töltő fogvatartottak elhelyezésére szolgáló HSR (hosszúidős speciális rezsim) körletrészt tekintették meg a Szegedi Fegyház és Börtön I. számú objektumában, melyet a hétköznapi nyelvben csak Csillagnak becéznek.

A 2005-ös magyarországi helyszíni látogatást követő jelentésben a CPT számos ajánlást és észrevételt tett az életfogytig tartó szabadságvesztést töltők számára nyitandó speciális részleg nyitásának tervére[64] (vagyis azon fogvatartottak számára, akik életfogytig tartó szabadságvesztést töltenek, és nem bocsáthatók szabadlábra, csak kegyelem útján, kivételes körülmények esetén). A Bizottság kiemelten hangsúlyozta, hogy az életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélteknek a hosszú időtartamú szabadságvesztést töltőktől való elkülönítésének nem látszik az indokoltsága. A magyar hatóságok a jelentésre tett válaszukban közölték, hogy felállították a HSR részleget. A Bizottság visszatért a szegedi börtönbe, hogy megvizsgálja, hogyan működik a részleg a gyakorlatban.

A CPT bizottsága alapos felméréseket végzett, melyeket a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságával és a Szegedi Fegyház és Börtön vezetőségével együttműködve hajtottak végre. A látogatás után elkészített jelentés főbb elemeit érdemes alaposabban is megvizsgálni.

62 Vókó György: *Európai büntetés-végrehajtási jog.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2006. 282.

63 http://www.cpt.coe.int/hongrois.htm

64 A CPT jelentés helyszíni látogatásról és a magyar hatóságok válasza a magyar hatóságok kérésére,nyilvánosságra került (lásd: CPT/Inf (2006) 20 és CPT/inf (2006) 21.)

## 3.4. A CPT észrevételei a TÉSZ-esek elhelyezésével kapcsolatosan

A CPT szeretne arra utalni, hogy a hosszú távú szabadságvesztésnek számos deszocializációs hatása van. Továbbá az intézményesítés ezeknél az elítélteknél a pszichológiai problémák széles skáláját okozhatja (ide értve az önbecsülésük elvesztését és a szociális készség károsodását). Ezek a kockázatok az életfogytig tartó szabadságvesztést töltőknél még magasabbak, mivel az egész életüket börtönben kell tölteniük. A Bizottság álláspontja szerint a HSR raboknak nyújtott tevékenységi programoknak ezeket a hatásokat kell pozitív módon csökkenteni. A HSR részlegben fogvatartott elítélteknek számos céltudatos tevékenységhez van hozzáférési lehetőségük (munka, oktatás, sport, rekreáció).

A HSR részleg számos tevékenységet tesz lehetővé egyénre szabott tervek alapján. A szakértő csoportnak volt a kötelessége, hogy a fogvatartottakkal megbeszélve az ilyen terveket elkészítse. A részleg működési szabályzata szerint az elhelyezetteknek kötelességük dolgozni zárkájukban vagy a börtön műhelyében (azzal a feltétellel, hogy a börtön más részlegeiben elhelyezettekkel nem kerülhetnek kapcsolatba). A rekreációs tevékenységek számos fajtájára volt lehetőség a kommunális helységekben, amikor a HSR részleget megnyitották: pingpong, asztali foci, fitnesz, táblajátékok, főzés, kézművesség. Ezeket a tevékenységeket a HSR részlegben elhelyezett másik, általa kiválasztott HSR részlegben fogvatartottal együtt végezhette. A HSR részleg elítéltjeinek lehetősége volt számítógép hozzáférésre is a fogvatartás területén, továbbá vallásukat is gyakorolhatták.

Mindemellett a delegáció úgy találta, hogy ezek a potenciális lehetőségek nem realizálódtak. Ennek illusztrálására két életfogytig tartó szabadságvesztést töltő, akik korábban más részlegben voltak elhelyezve, miután a HSR részlegbe kerültek, nem végezhettek munkát a bútorüzemben. Végül mindketten kérték, hogy elhagyhassák ezt a részleget, és más fogvatartási területre kerüljenek át. Minden HSR részlegbeli fogvatartottnak ajánlottak fizetéssel járó munkát (pl. kötszerek és fogpiszkálók csomagolását vagy matchboxok összeszerelését).

A CPT javasolta a magyar hatóságoknak, hogy intézkedjenek annak érdekében, hogy az eredeti koncepcióra visszatérve a HSR részleg fogvatartottjainak biztosítsák tevékenységek széles skáláját egyénre szabott tevékenységi tervek alapján. Nagy erőfeszítéseket szükséges tenni a hosszú távú strukturált tevékenység érdekében (különösen a szakmunka és az oktatás érdekében). Továbbá meg kell változtatni azt a jelenlegi gyakorlatot, hogy a HSR részleg fogvatartottjai az idejük nagy részét a zárkájukba bezárva töltik. Amikor a HSR egységet létrehozták, annak az volt a szándéka, hogy különös figyelmet fordítsanak az életfogytig tartó büntetésre ítéltek és más hosszú távon fogvatartott elítélteknek az együttes fogvatartására, és megvizsgálni annak lehetőségét, hogy az életfogytig tartó szabadságvesztésre ítéltek fogva tarthatók-e a HSR egységen kívül.

Az egység a „Csillag épület” második szárnyának a legfelső emeletén van, elkülönítetten a többi fogvatartásra szolgáló területtől. A hivatalos helyek száma 20, a 2007. helyszíni látogatás ideje alatt 10 fogvatartott volt: 5 fő életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélt, és 5 rab hosszú tartamú szabadságvesztésre ítélt. Összesen 16 elítélt fogvatartására került sor az egységben a létrehozás óta, és a fogvatartottak száma soha nem haladta meg a 12 főt. Érdemes megjegyezni, hogy a helyszíni látogatás időpontjában az életfogytig tartó szabadságvesztésre ítéltek közül 3 főt a börtön más területein tartottak fogva (2 fő közülük korábban ebben az egységben volt elhelyezve, de kérésükre más területre szállították át őket, 1 fő alkoholista pedig gyógykezelés alatt áll).

Szakértői csoport (ide értve a Szegedi Börtön igazgatóhelyettesét, a biztonsági főnököt, az oktatás és pszichológus egység vezetőjét) felelős az elítéltek HSR egységben történő elhelyezéséért, és negyedévente felülvizsgálja a fogvatartottak elhelyezését az elítéltekkel történő konzultációt követően. E csoportnak kell dönteni a fogvatartás körülményeiről (elhelyezése egyedül vagy egy másik fogvatartottal együtt történjen), az egyéni tevékenységi tervről, valamint arról, hogy milyen korlátozások – ha vannak ilyenek – alkalmazandók a fogvatartottakkal szemben, amikor a cellájukon kívül tartózkodnak.

A CPT delegáció nem talált olyan jelet, amely a szegedi börtön HSR részlegében dolgozó rabokkal szembeni embertelen bánásmódra utalt volna. Ellenkezőleg, az elítéltek elismerően beszéltek az itt dolgozókról. Általánosan azt jelezték, hogy humánusan bánnak velük, és az itteni dolgozóknak ez a hozzáállása éles ellentétben áll a fogvatartás más területein dolgozók magatartásával, valamint az akciócsoportban dolgozókéval.

## 3.5. Anyagi feltételek

A delegáció számára egyértelmű volt, hogy a magyar hatóságok jelentős beruházást végeztek a HSR részleg zárkáinak jó tárgyi felszereltsége érdekében. Különösen érzékelhető ez, ha a „Csillag” más, fogvatartásra szolgáló területeinek zárkáival hasonlítjuk össze. A HSR részlegnek 8 zárkája van, mindegyik kb. 15,5 $m^2$, amelyben egy vagy két személy helyezhető el. A zárkák két helyiségből állnak: egy nappaliból (2 $m^2$ előtérrel a bejáratnál) és egy hálószobából. A nappaliban 1 asztal, 1 vagy 2 padlóhoz rögzített, támla nélküli ülőhely, valamint 1 vagy 2 szekrény található. A hálószobában 1 ágy vagy emeletes ágy, mosdóhely és 1 WC volt, amely 1 méter magasságú függönnyel volt elválasztva. A zárka fényviszonyai (lámpa és a természetes fény), a szellőztetés és a fűtés megoldásai jó minőségűek, továbbá a helyiségek tiszták voltak. Ezen túlmenően minden zárka belső hálózatú tévérendszerrel volt felszerelve. A tévét és rádiót a börtön adminisztratív egysége biztosította. Az egység kettő 7,5 $m^2$-es, egyszemélyes „krízisczellá”-val rendelkezik, amely elsődlegesen az öngyilkosságra hajlamos rabok megfigyelésére szolgál vagy büntetésként azoknak a raboknak, akik komoly fegyelmi vétséget követtek el, és nem helyezhetők el saját zárkájukban. Ezek a zárkák ugyanúgy felszereltek (ágy, mosdó, WC, CCTV rendszer).

A börtön vezetése azt a tájékoztatást adta, hogy a 8 általános zárkából 2 zárka 3 személy elhelyezésére szolgálhat. Azt is jelezték, hogy a két „krízíscella", ha szükséges, normál elhelyezésre is szolgálhat. Minden elhelyezett hozzá tud jutni a tisztálkodási szerekhez, továbbá naponta fürdési lehetőségük van az egység fürdőszobájában. Az élelmezéssel kapcsolatban nem tettek panaszt a delegációnak. Az elítéltek a zárkájukban étkeznek, és a delegációval találkozott fogvatartottak azt mondták, hogy a vallási kívánalmakat és a diétás szükségleteket figyelembe veszik.

## 3.6. Tevékenységi programok

2005-ben a CPT delegációt nagyon érdekelte a megtervezett szabadidős terület, amely a szó igazi értelmében nem tette lehetővé a szabadlevegős tevékenységet. A „Csillag" épület tetején a kb. 23 $m^2$ terület fedett lett volna, félig plexi-üveggel, félig tetőcseréppel burkolva. A látogatás végén a delegáció kérte a magyar hatóságokat, hogy vizsgálják felül a szabadidős terület már létező terveit, majd a későbbiekben a CPT-t tájékoztatták, hogy a kertet újratervezték annak érdekében, hogy valóban nyitott legyen.

A 2007-es vizsgálat megállapította, hogy a magyar hatóságok intézkedtek. A HSR részleg kertje valóban nyitott az égre. Ennek ellenére maradtak nyomasztó dolgok a tervezésben, nincsenek pihenést szolgáló eszközök, és nincs a zord időjárás előli menedékhely, továbbá kisebb (kb. 16 $m^2$), mint amit a delegáció 2005-ben a terveken látott. Ez nem teszi lehetővé a raboknak, hogy fizikálisan eddzék magukat, valamint a megfelelő sporteszközöket 2006 nyarán csak néhány alkalommal biztosították a számukra. Továbbá, a cellákban egyedül elhelyezett elítéltek arra voltak kötelezve, hogy a napi egyórás kinti tevékenységüket egyedül végezzék.

## 3.7. Egészségügyi és pszichológiai ellátás

A CPT delegáció 2007. évi látogatása során tett megállapításai azt mutatják, hogy a HSR fogvatartottak számára nyújtott egészségügyi ellátás általában véve megfelelő. Az érintett elítéltek eljutottak orvoshoz, pszichológushoz vagy szükség esetén szakorvoshoz, és a látogatás során megvizsgált releváns egészségügyi nyilvántartásokat megfelelően és naprakészen vezették.

## 3.8. Kényszerítő (korlátozó) eszközök

A 2007. évi látogatás során szerzett információk azt mutatják, hogy a bilincs és a bilincsrögzítő öv használata nagymértékben eltúlzott volt a HSR egységes belül. A delegáció kezdetben arról kapott információt, hogy a HSR fogvatartottakra vonatkozó különleges biztonsági intézkedések kimerültek abban, hogy az érintetteket a „Csillag" épületén belüli mozgatás során megbilincselték. Azonban később kiderült, hogy mind a 10 HSR fogvatartott bilinccsel és bilincsrögzítő övvel egyaránt el volt látva, amikor a

tetőn kialakított biztonsági területen szabad levegőn tartózkodtak, illetve amikor látogatást kapnak (amelyek általában zárt körülmények között és a felügyelők jelenlétében zajlanak), valamint az orvosi szobában zajló konzultáció során. Továbbá még a zárkán kívüli, de körleten belüli mozgás során is rendszeresen bilincset és bilincsrögzítő övet viseltek. Mindemellett az elítéltek a körleten belüli telefonbeszélgetések során is bilincsben maradtak, és néhány HSR fogvatartott azt állította, hogy tavaly előfordult, hogy fürdés során is meg voltak bilincselve. A delegációt arról tájékoztatták, hogy ezen intézkedések többségét a 2006 októberében zajlott szökési kísérlet előkészületére adott válaszként vezették be, amelyet a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága által kibocsátott utasítások eredménye volt, annak érdekében, hogy több korlátozást írjon elő az elítéltek számára. A CPT véleménye szerint ilyen intézkedések bevezetése felfogható a „kollektív büntetés" egyik formájaként.

## 3.9. Személyzeti kérdések

A HSR körlet megfelelő létszámmal volt ellátva. A részlegen 11 bv. őr teljesít szolgálatot állandó jelleggel, 8 órás műszakban. Mindamellett a delegációt arról tájékoztatták, hogy ezen a részlegen nem teljesít szolgálatot női fegyőr (az egyetlen női tisztet egy férfi tiszt helyettesíti). A CPT úgy vélte, hogy a mindkét nemhez tartozó személyzet jelenlétének jótékony hatása lenne mind a büntetés-végrehajtási légkörre, mind pedig a HSR részleg szabályozottsági fokának előmozdítására.

A börtönőrök, akikkel a delegáció találkozott, mindannyian önként jelentkeztek, és speciális képzésen vettek részt a részleg munkája tekintetében, amelyet hasznosnak ítéltek, a kezdeti és a havi szolgálat közbeni szakmai továbbképzések különböző elemeket ölelnek fel (például esettanulmányok, pszichológia, pedagógia, higiénia, biztonság). A személyi állomány kezdetektől jól motivált, és lelkesedik az új feladatok végrehajtása iránt. Azonban ez a lelkesedés csökkeni látszott. Nemcsak az ígért fizetésemelés maradt el, a tudásukat sem olyan mértékben használták, mint amire számítottak. Arra számítottak, hogy – saját szavaikkal élve – egy „élő börtönben" fognak dolgozni, de valójában úgy érzeték, egy lezárt rezsimet működtetnek. A személyi állomány kifogásolta, hogy még mindig nem indokolták meg, hogy néhány elítéltet miért a HSR körletben helyeztek el. A konkrét információt nélkülöző magyarázat a „börtönszükségletekre" való hivatkozást tartalmazta, illetve olyan titkos információkra vonatkozott, amelyek a biztonsági vezető megítélése szerint nem tartoznak az állomány tagjaira. Annak érdekében, hogy maximálisan kihasználják az állomány tagjainak támogatását a börtön vezetése iránt, a CPT ajánlotta, hogy a HSR körletben szolgálatot teljesítő őröknek legyen hozzáférésük a releváns információkhoz azon elítéltek tekintetében, akikért felelősséggel tartoznak.

## 3.10. A külvilággal való kapcsolattartás

Speciális erőfeszítéseket kell tenni az életfogytig tartó vagy hosszabb időtartamú szabadságelvonással járó büntetésüket töltő elítéltek családi kötődései összeomlásának megelőzésére. Különösképpen a lehető leghosszabb és leggyakoribb mértékű látogatásokat és telefonhívásokat kellene lehetővé tenni. A delegáció 2007-es látogatása során tett ténymegállapításaiból kitűnik, hogy valójában nem történtek ilyen erőfeszítések a HSR fogvatartottak tekintetében. Ugyanazon jogosítványokkal rendelkeztek, mint a többi elítélt: havi egy órás látogatásra voltak jogosultak (általában üvegfallal elválasztva és bv. személyzet jelenlétében), melyet már a CPT 2005-ös látogatásáról készült jelentése is elégtelennek minősített, valamint a heti 6 perc telefonbeszélgetésre. A Bizottság felhívta a magyar hatóságokat, hogy lényegesen növeljék meg a látogatásra és a telefon igénybevételére való jogosultságokat (mind gyakoriság, mind időtartam tekintetében) a HSR fogvatartottak vonatkozásában. Továbbá, a nyílt látogatás lenne a főszabály, és az üvegfallal elválasztott látogatás lenne a kivétel.

## 3.11. A CPT javaslatai a TÉSZ végrehajtását illetően

A bizottság tagjai azt is kifogásolták, hogy a börtön dolgozói nyíltan hordanak bilincset, bilincsvezető övet (body-belt) és gumibotot, ez utóbbit gyakran a kezükben tartják. Ez megfélemlítő, és így nem vezet a dolgozók és az elítéltek közötti pozitív kapcsolat fejlődéséhez. Ha a bilincs és a gumibot viseletét szükségesnek tartják a HSR részlegben, úgy a CPT javasolta, tegyenek lépéseket, hogy a dolgozók ezeket rejtetten viseljék. Továbbá a bilincsvezető öv (body-belt) viselése nem lehet rutin.

A CPT javasolta, hogy tegyenek intézkedéseket annak érdekében, hogy a két helyiségből álló zárkákban 2 személynél több soha ne kerüljön elhelyezésre, továbbá a 2 „kríziszárká”-t normál elhelyezésre ne használják. A HSR részleg hivatalos elhelyezését ennek megfelelően felül kell vizsgálni. Azt is meg kell jegyezni, hogy a WC függönnyel való elválasztása két személy elhelyezése esetén nagyon messze van a kielégítő megoldástól.

Továbbá:

- a szabadidős területet lássák el menedékhellyel és a pihenés eszközeivel;
- biztosítsák a HSR elítélteknek a kinti sporteszközök általános és gyakori használatát;
- biztosítsák, hogy minden HSR fogvatartott egy másik itt elhelyezett fogvatartottal együtt végezhesse a kinti tevékenységet.

A fenti észrevételek tükrében a CPT azt javasolta, hogy a magyar hatóságok tegyék meg a szükséges intézkedéseket, beleértve a jogi természetűeket is, ha szükségesek:

- annak biztosítására, hogy a HSR körlet fő célja az érintett elítéltek felkészítése arra, hogy különösen hosszú időt töltsenek a börtönben, és valamikor a későbbiekben integrálják őket a börtönlakosságba. Megfelelő lépéseket kell tenni annak érdekében, hogy hosszú távú szabadságvesztésüknek értelmet adjanak; e tekintetben az egyéniesített fogvatartási tervek, illetve a megfelelő pszichológiai és szociális támogatásról szóló rendelkezések szükséges elemei az elítéltek megsegítésében, hogy a bebörtönzési idejük értelmével tisztába kerüljenek.
- világos követelmények meghatározása a HSR körleten való elhelyezésre alkalmas elítéltek kiválasztása tekintetében. A nehezen kezelhetőnek, illetve a veszélyesnek tartott elítélteket nem kellene ebben a körletben elhelyezni.
- a minimális korlátozások bevezetésének biztosítása a biztonság érdekében és a szabályoknak megfelelő elkülönítés előírása az elítéltek számára.

Ami a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélteket illeti, a CPT-nek komoly fenntartásai vannak azzal a koncepcióval kapcsolatban, amely szerint az olyan fogvatartottakat, akiket egyszer elítéltek, egyszer és mindenkorra úgy tekintik, hogy veszélyt jelentenek a társadalomra nézve, és megfosztják a feltételes szabadságra bocsátás reményétől is. E vonatkozásban a Bizottság hivatkozik a Miniszteri Bizottság Európai Börtön Szabályzatáról szóló, 2006. január 11-i, Rec (2006) 2. számú ajánlására és a feltételes szabadságra bocsátásról szóló, 2003. szeptember 24-én elfogadott Rec (2003) 22. számú ajánlás 4. a paragrafusára, amelyek egyértelműen jelzik, hogy a jogszabályoknak minden elítélt számára biztosítaniuk kell a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségét, ideértve az életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélteket is. Az utóbbi ajánláshoz fűzött magyarázat hangsúlyozza azt, hogy az életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélt fogvatartottakat nem lehet megfosztani a feltételes szabadságra bocsátás engedélyezésének lehetőségétől. Először is, senki sem állíthatja azt, hogy minden életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélt mindvégig veszélyes marad a társadalomra. Másodsorban, azok a fogvatartott személyek, akiknek nincs reményük a feltételes szabadságra bocsátásra, súlyos problémákat eredményeznek a parancsnokság számára az együttműködésre és a bomlasztó magatartás kezelésére való ösztönzés, az egyéni nevelési tervek készítése, az ítélet-végrehajtási tervek összeállítása és a biztonság szempontjából.

A fentiek tükrében a CPT a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztésre ítéltek társadalomra veszélyessége rendszeres felülvizsgálatának bevezetésére ösztönzi a magyar hatóságokat a személyes kockázatelemzés alapján, annak megállapítása végett, hogy büntetésük hátralévő részét képesek-e a társadalomban eltölteni, és milyen feltételek, illetve felügyeleti intézkedések mellett.

# 4. A hazai tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés végrehajtása és gyakorlata

Az Alkotmánybíróság 144/2008. (XI. 26.) AB határozatában kimondta: „az emberi méltósághoz való jogból következik, hogy az elítélteknek lehetőséget kell biztosítani a rehabilitációra, arra, hogy jogsértés nélkül helytálljanak egy szabad társadalom feltételei között. A reintegráció (helyreállítás / visszaállítás / visszahelyezés) pedig megköveteli, hogy az arra objektív szempontok alapján érdemesült elkövető számára egy későbbi, büntetéstől mentes életvitel feltételeit a jog megteremtse. Ez nem csupán a terhelt érdeke, hanem a társadalomé is. (III. 2. 1. pont) A tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés esetén a feltételes szabadságra bocsátás kizárása miatt ezt a jogban meghatározott elvet elméleti szinten nem lehetne alkalmazni. Ahogy azt korábban már a CPT jelentések kapcsán tárgyaltam, a szabadságelvonással járó büntetés nem jelentheti azt, hogy a társadalomtól elszigetelve olyan körülményeket biztosítunk, amelyek humánosság szempontjából erősen vitathatók.

A jelenlegi szabályozás szerint a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélt férfiakat a Szegedi Fegyház és Börtönben, a Sátoraljaújhelyi Fegyház és Börtönben, míg a női elítélteket a Kalocsai Fegyház és Börtönben kell elhelyezni.

A jogszabályi rendelkezés bevezetése óta 2000-ben 1 fő, 2001-ben 1 fő, 2003-ban 3 fő, 2004-ben 3 fő, 2005-ben 1 fő, 2006-ban 2 fő, 2007-ben 2 fő, 2008-ban 1 fő, 2009-ben 2 fő 2010-ben 2 fő, 2011-ben 1 fő, 2012-ben 4 fő, 2013-ban 8 fő és 2014-ben eddig 4 fő esetében alkalmazta az illetékes bíróság a legsúlyosabb büntetési nemet, a ténylegesen életfogytig tartó szabadságvesztést. Idén az első esetben nővel szemben is kiszabásra került ez a büntetés. A Szegedi Fegyház és Börtönben jelenleg 22 fő ténylegesen életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélt tölti szabadságvesztés-büntetését.

A jogszabály hatálybalépésekor készített prognózis szerint a ténylegesen életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélt személyek életkora 25 és 30 év között lesz a bűncselekmény elkövetésének időpontjában, a 2004. év végéig elítélt 8 fő átlagos életkora 41 év volt.[65]

A 2009. június 1-ig tényleges életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélt 16 fő átlagéletkora a büntetés-végrehajtási intézetbe történő befogadáskor 36 év volt, az utóbbi időszakban ez a szám csökkenő tendenciát mutat.

65 Csóti András: *A magyar börtönügy új kihívása: a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés.* Börtönügyi Szemle, 24. évf. 2005/2. 25–28.

## 4.1. TÉSZ-esek a Szegedi Fegyház és Börtönben

## 4.2. Bevezető

Az alábbi oldalakon nem az életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetés jogintézményéről és annak jövőjéről lesz szó, sokkal inkább ennek a büntetési nemnek a gyakorlatban alkalmazott s a végrehajtás során felmerülő időszerű problémáira kíván reflektálni.

Büntetés-végrehajtási pályafutásomat a Szegedi Fegyház és Börtön 1. számú objektumában kezdtem, így lehetőségem volt első kézből tapasztalni a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztésüket töltő fogvatartottak mindennapjait a biztonsági feladatok végrehajtása során. Ezenkívül az alábbi sorok megírásában a különböző beosztásokban szolgálatot teljesítő hivatásos kollégáim szemlélete is nagy szerepet játszott. Arra kerestem tehát válaszokat, hogy milyen hatásai vannak jelenleg, illetve milyen hatásokkal kell számolnia a közeli jövőben a magyar büntetés-végrehajtás szervezetének az extrém hosszú időre ítéltek büntetés-végrehajtásából fakadó problémák orvoslása kapcsán.

A megnövekedett fogvatartotti létszám az életfogytig tartó szabadságvesztésre ítéltek vonatkozásában fokozatosan érezteti hatását, mely nem utolsósorban a kiszabott ítéletek gyakoriságából, valamint az ítéletekben meghatározott felülvizsgálati idő átlagának megnövekedéséből fakad.

A feltett kérdés vizsgálatának időszerűsége a fentieken kívül a megváltozott jogszabályi környezet miatt is adott, mely nem utolsósorban a TÉSZ-re ítéltek esetében hatványozottan érvényesül. Azt tapasztaltuk ugyanis, hogy a büntetőpolitika aktuális változásai iránt mindig is érzékeny fogvatartotti populáció életében komoly hangulati ingadozás, kilátástalanság, reménytelenség lett úrrá, miközben figyelemmel kísérték az 1949. évi XX. törvény, az Alkotmány helyét átvevő, a 2012. január 1. napján hatályba lépett Alaptörvény társadalmi vitáját,[66] annak kimenetelét és a törvény elfogadását. Mint ismeretes, az Alaptörvény „kőbe véste" a TÉSZ intézményét.[67] A mindennapok végrehajtásában új kezdetnek tekinthető e jelentős törvényi változás.

A vizsgált kérdés időszerűségének taglalásánál a jövőt tekintve érdemes figyelembe vennünk még egy fontos körülményt. Az elmúlt évek során a büntetőpolitikai akarat töretlen volt abban, hogy az országnak új büntető törvényt adjon. Ha csak a két leg-

66 A Nemzeti konzultációs ívre felkerült a TÉSZ is. – http://www.nemzetikonzultacio.hu/, 2012. 12. 21.

67 *Magyarország Alaptörvénye.* Magyar Közlöny, 2011/43., 2011. április 25.

jelentősebb törekvést vesszük is figyelembe,[68] várható volt, hogy előbb vagy utóbb új büntető törvénye lesz Magyarországnak.[69]

2013. július 1. napján hatályba lépett a 2012. évi C. törvény, az új Büntető Törvénykönyv, mely az 1978. évi IV. törvényt váltotta fel. Az új büntető kódex immáron az Alaptörvényben foglaltakra is figyelemmel alkalmazza a TÉSZ intézményét is. A feltételes szabadságra bocsátásra vonatkozó törvényi rendelkezések a következőképpen alakulnak majd. Életfogytig tartó szabadságvesztés kiszabása esetén a bíróság ítéletében meghatározza a feltételes szabadságra bocsátás legkorábbi időpontját, vagy a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségét kizárja.

(1) Ha a bíróság életfogytig tartó szabadságvesztés kiszabása esetén a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségét nem zárja ki, annak legkorábbi időpontját legalább huszonöt, legfeljebb negyven évben állapítja meg. A feltételes szabadságra bocsátás legkorábbi időpontját években kell meghatározni.

(2) Életfogytig tartó szabadságvesztés esetén a feltételes szabadság tartama legalább tizenöt év."

Ezt követően a törvény nevesíti azokat az eseteket, melyeknél a TÉSZ-t lehet alkalmazni.

Életfogytig tartó szabadságvesztés kiszabása esetén a bíróság a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségét csak az alábbi bűncselekmények miatt zárhatja ki: népirtás, emberiesség elleni bűncselekmény, apartheid, hadikövet elleni erőszak súlyosabban minősülő esete, védett személyek elleni erőszak, nemzetközi szerződés által tiltott fegyver alkalmazása, egyéb háborús bűntett, emberölés súlyosabban minősülő esete, emberrablás súlyosabban minősülő esete, emberkereskedelem súlyosabban minősülő esete, alkotmányos rend erőszakos megváltoztatása, rombolás súlyosabban minősülő esete, fogolyzendülés súlyosabban minősülő esete, terrorcselekmény, jármű hatalomba kerítése súlyosabban minősülő esete, közveszély okozása súlyosabban minősülő esete, zendülés súlyosabban minősülő esete, illetve elöljáró vagy szolgálati közeg elleni erőszak súlyosabban minősülő esete, ha azt személy elleni vagy dolog elleni erőszakkal követik el.

A feltételes szabadságra bocsátás lehetőségét ki kell zárni, ha az elkövető erőszakos többszörös visszaeső, vagy ha a fentiekben meghatározott bűncselekményt bűnszervezetben követte el.[70]

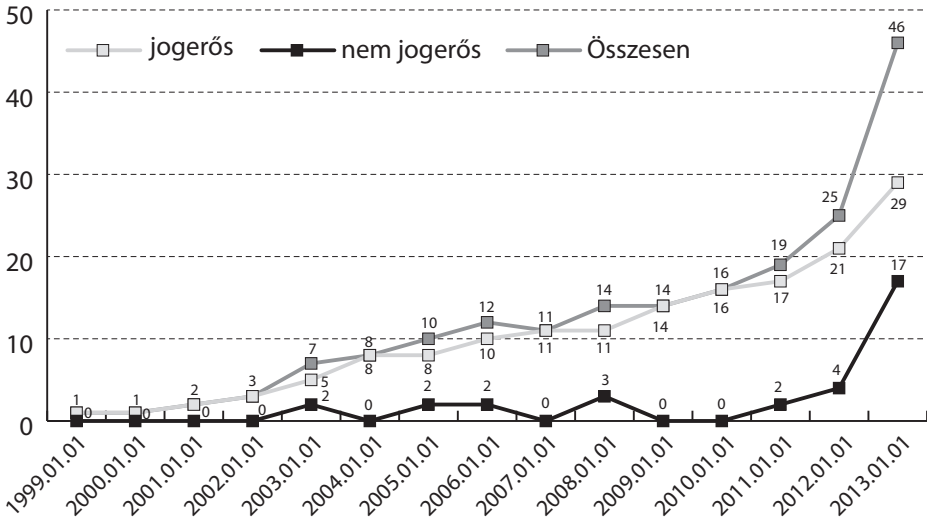
Mindezek figyelembevételével megállapítható, hogy a napjainkban alkalmazott bírói eljárás és büntetőpolitika jelentős változása nem tűnik reálisnak, vagyis az életfogytiglanra ítéltek létszámának viszonylag könnyen modellezhető növekedésével a tová-

68 A 2004–2008 között készült Btk. kódex tervezetek mindegyike a TÉSZ nélkül készült, a legutóbbi 2009-es tervezet az életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetésből a feltételes szabadságra bocsátás legkorábbi időpontját 20 évben, a legkésőbbi időpontját pedig 40 évben határozta meg. Ebben a Btk. kódex tervezetben már ismét szerepelt a TÉSZ intézménye.

69 A büntetőjog kodifikációjára létrehozott Kodifikációs Bizottság első ülését 2001. március 14-én tartotta Budapesten, melyet az akkori igazságügy miniszter, Dávid Ibolya hívott össze. Lásd: Pázsit Veronika: *Tájékoztató a Kodifikációs Bizottság üléseiről.* Büntetőjogi Kodifikáció, 1. évf. 2001/1. 33–34.http://ujbtk.hu/szakcikkek/buntetojogi-kodifikacio/, 2013. 01. 10.

70 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről. 42. §, 43. §, 44. §

biakban is komolyan számolnunk kell. Az elmúlt évek bírói gyakorlatát figyelemmel kísérve egyelőre úgy tűnik, hogy a TÉSZ-re ítélés tekintetében továbbra is éves szinten mintegy 5-6 jogerős ítélettel számolhatunk.[71] A TÉSZ-re ítéltek létszámának növekedését, a várható tendenciákat szemléletesen mutatja be az Országos Parancsnokság 2014 januárjában készült, az alábbiakban közölt grafikonja.




*1. ábra: Tényleges életfogytig tartó szabadságvesztést töltők száma (fő)*

A TÉSZ-ítéletek számításaim szerint jelentősen növekvő tendenciában fognak változni, s az évi 5-6 jogerős ítélet inkább a várható növekmény alsó határán helyezkedik el. Ezt tovább erősíti a fentiekben említett bírói gyakorlat[72] és az elmúlt másfél év brutális, több emberáldozattal járó, a sajtóban is nagy visszhangot kapott bűncselekményeinek növekvő mértéke is.

71 2012 végéig töretlen volt az a gyakorlat, hogy a Szegedi Fegyház és Börtön Hosszúidős Speciális Rezsimjében (a továbbiakban: HSR) hajtják végre a TÉSZ-ítéleteket. Jelenleg a 33 jogerős TÉSZ-re ítélt személyek közül 22 fő tölti ítéletét a Szegedi Fegyház és Börtönben.

72 „A tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés kiszabása, a bűnözés jelenlegi viszonyai között, mint lehetőség, szükséges és indokolt. […] Az ilyen büntetés kiszabása általában csak a legsúlyosabb, több körülmény folytán is súlyosabban minősülő élet elleni bűncselekmények elkövetőivel szemben indokolt" – mutatott rá a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés kiszabásának szükségességére a Legfelsőbb Bíróság a Bf. V. 93/2000. számú másodfokú végzésében a hazánkban először kiszabott TÉSZ-ítélet legfelsőbb bírósági eljárása során. Lásd bővebben: Gaál Attila: *Büntetéskiszabási kérdések az új büntető kódexben.* Büntetőjogi Kodifikáció, 3. évf. 2003/4. 7–17. http://ujbtk.hu/szakcikkek/buntetojogi-kodifikacio/, 2012. 12. 20.

## 4.3. Rezsimek a Szegedi Fegyház és Börtönben

Az intézet rezsimjeinek[73] bemutatását rövid történeti kitekintéssel kezdeném, hogy magyarázattal szolgálhassak egy máig élő, az intézetben napi használatban honos, az elítéltek klasszifikációjával[74] kapcsolatos gyakorlatra. Nem véletlenül alakult az évek során úgy, hogy a fegyház körleten a Csillag épülettömbben a „C" utca kifejezés ma is használatban van. A Csillag épület „C" utcájában vannak azok a kis zárkák, ahol korábban a „rovott" magaviseletű elítélteket helyeztette el intézetünk első igazgatója, Törökfalvi Török Kálmán, miközben kidolgozta a Királyi Kerületi Börtön erkölcsi osztályzatát.[75] A Csillag épület „C" utcájának emeletein jelenleg is a kis-zárkás elhelyezés érvényesül. Első emeletén a 2. számú Nevelési Csoport, a pszichoszociális körlet működik, a második emeletén a Biztonsági Speciális Rezsim (a továbbiakban: BSR) körlet, a harmadik emelet pedig a HSR-körletnek ad helyet.

### 4.3.1. A Csillag körlet „C" utcái

Az 1800-as évek végén a szegedi Királyi Kerületi Börtönben a fogvatartottak erkölcsi osztályozása eszközeként – a jól láthatóság, áttekinthetőség céljából – bádogból készült jelvényeket kellett viselniük az elítélteknek. Az egyik differenciálási szempont az életkor volt: A betűvel jelölték a 30 év alatti fiatal elítélteket, akiket a többi elítélttől külön körleten helyeztek el, B betűvel jelezték a 30 évnél idősebb elkövetőket, és C betűvel jelölték meg a visszaesőket, az intézet biztonságát veszélyeztető elítélteket. Ugyanígy a felső öltözéken látható volt az illető egyén „erkölcsi állapotának" jelzése is: Az A és B jel viselője fedhetetlennek minősült, ugyanezek a betűk, de fektetve a rovott múltat jelezték, továbbá ugyanezek a betűk, de a fejük tetejére állítva jelölték a rossz magaviseletet. A visszaesőknél nem volt külön jel, hiszen mindegyikük csak C betűt viselt. A gyakorlatban nem zárták ki, hogy a visszaesők is „javulásuk biztos jelei után erkölcsi osztályzatba ne jussanak". Az erkölcsi osztályzatot negyedévenként rendszeresen felülvizsgálták. Rendkívüli esetben előléptetés vagy lefokozás történhetett.[76]

73 A rezsim általános meghatározása: formális és informális normák összessége, amelyek a rendszer működését szabályozzák, valamint alapvetően vezérlik a rendszer gazdasági és társadalmi interakcióit. http://bvpszichologia32.blogspot.hu/2006/10/brtngpezet.html

74 A fogvatartottak különböző csoportokba sorolását, azaz klasszifikációját az 1979. évi 11. számú törvényerejű rendelet – közismert nevén a Bv. tvr. – 33. § b.) pontja teszi lehetővé, amely meghatározza, hogy „az elítélt köteles eltűrni a más nemű és más fokozatú elítéltektől való elkülönítését, az életkori, kriminológiai, biztonsági, nevelési és egészségügyi szempontok szerinti csoportba sorolását". http://prisonunited.blogspot.hu/2011/10/klasszifikacio.html

75 Törökfalvi Török Kálmán: *Emlékirat a szegedi királyi kerületi börtön és kir. törvényszéki fogházakról.* Engel, Szeged, 1886. 43–44.

76 Oláh Miklós: *Egy korai klasszifikációs kísérlet a Szegedi Királyi Kerületi Börtönben.* Börtönügyi Szemle, 23. évf. 2004/3. 41–46.

Érdekes, hogy külön osztályzatuk volt azoknak, akik bizalmi állásra vagy a föltételes szabadon bocsátás kedvezményére érdemesekké váltak. A bizalmi állásra méltóak a jelek fölött vörös szalagot, míg a föltételes szabadon bocsátásra érdemesek zöld szalagot viseltek. Szabadulás előtt közös zárkában helyezték el a jó magaviseletű rabokat, akik kérhették a feltételes szabadságra bocsátást is.[77]

### 4.3.2. BSR-körlet – A Biztonsági Speciális Rezsim

A Biztonsági Speciális Rezsimben az intézet biztonságára veszélyes, valamint a végrehajtás rendjével folyamatosan szembeszegülő elítélteket helyezzük el. Ezen a körleten jellemzően egy- és kétszemélyes elhelyezés érvényesül. A körleten elhelyezett elítéltek a közös programokon nem vagy csak kivételesen vehetnek részt. Ezen a körleten is team-rendszer működik. A körlet létszáma 19 fő, ebből 9 fő életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetését tölti, 3 fő TÉSZ-es, a fennmaradó 7 fő határozott ideig tartó fegyházbüntetésre van elítélve.

### 4.3.3. A 2-es számú Nevelési Csoport (pszichoszociális körlet)

A pszichoszociális körleten azok az elítéltek vannak elhelyezve, akiknek a normál fegyházas körleten való elhelyezése az elkövetett bűncselekmény sértettjei miatt (gyermekek, nők, időskorúak) nem megoldható. Ezen a körleten nyernek elhelyezést azok az elítéltek, akiknek az elhelyezése – a végrehajtás során létrejött beilleszkedési problémák miatt – a normál fegyházas körleten ellehetetlenült, továbbá azok az elítéltek is, akiknek elhelyezése szexuális orientáltságuk miatt a normál fegyházas körleten nem megoldható (a többi elítélttől „védeni" kell őket).[78] A körlet létszáma 53 fő, ebből 38 fő életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetést, 2 fő TÉSZ-est tölt.

### 4.3.4. A 4-es számú Nevelési Csoport („nyitott fegyházas" körlet)

Az intézet azért hozta létre ezt a nevelési csoportot, mert a példás magatartású s a végrehajtás rendjéhez igazodó elítéltek részére egyfajta rezsimbeli könnyebbséget kívánt gyakorlatban is meghonosítani, hogy az elítélteket tovább ösztönözze, bevonja a végrehajtásban való együttműködésre. A „könnyített fegyház körlet" egyik fő sajátossága, hogy a napszak egy bizonyos részében a körleten a zárkák nyitva vannak.[79] Speciális kitétel, egyéni követelmény az itt elhelyezést nyert elítéltek részére, hogy ha fegyelmi cselekményt követnek el, azonnal kihelyezik őket a körletről. A körlet létszáma 67 fő, ebből 1 fő TÉSZ-es.

77 Lásd még a klasszifikáció kapcsán: Mezey Barna: *Az elítéltek osztályozása a 19. század utolsó harmadában.* Börtönügyi Szemle, 23. évf. 2004/3. 1–10.
78 Fiáth Titanilla: *Szexualitás a börtönben.* (II. rész) Börtönügyi Szemle, 31. évf. 2012/3. 41–48.
79 Az elítéltek ezt a körletet „cukorborsó"-nak nevezik.

### 4.3.5. A Gyógyító-nevelő Csoport

Ezen a körleten a vonatkozó rendelkezések értelmében azok az elítéltek vannak elhelyezve, akiknek behelyezését az IMEI (Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyintézet) az elítélt kivizsgálását követően javasolja.[80] Az itt elhelyezett elítélt-populáció több „rétegből" tevődik össze. Számottevő azok száma, akiknek a végrehajtás során a kapcsolattartása (jellemzően 8–10 év után) sajnálatosan teljesen megszűnt, egészségügyi problémáik miatt nem munkáltathatók, vagy más egyéb okból kiszolgáltatottak a végrehajtásban. Ezen a körleten nyernek elhelyezést továbbá a súlyos beilleszkedési és magatartásbeli problémákkal küszködő elítéltek, a személyiségzavaros elítéltek, valamint ideiglenesen azok az elítéltek, akik valamelyik körleten fegyelmi cselekmény sértettjei lettek. A Gyógyító-nevelő Csoportban team-rendszer működik, melynek tagjai a nevelők, a szociális segédelőadó és az intézet szakpszichológusa, akik együttes munkával állítják össze a fogvatartottak nevelési tervét és mindennapjaikat. A körlet létszáma 23 fő, ebből 6 fő életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetést tölt.

### 4.3.6. Az Átmeneti Csoport

Az elítélt két évvel a várható szabadulása előtt – az intézet parancsnokának döntése alapján – átmeneti csoportba helyezhető.[81] A csoportban elhelyezett elítélt a személyes szükségletére fordítható pénzösszeget (vagy annak egy részét) készpénzben is megkaphatja. Megszüntethető az átmeneti csoportba való helyezés, ha az elítélt ismételten olyan fegyelemsértést követ el, amely miatt magánelzárás-fenyítést szabnak ki, vagy a csoportban elhelyezett elítélt ellen újabb büntetőeljárás indult. A feltételes szabadságra bocsátás előterjesztésekor az átmeneti csoportba helyezéshez készült véleményt ki kell egészíteni az elítélt átmeneti csoportban tanúsított magatartásának az értékelésével is. Az átmeneti csoport létszáma jelenleg 43 fő, ebből 13 fő életfogytig tartó szabadságvesztés büntetését tölti.[82] Az elítéltek jelentős része külső munkahelyen dolgozik, egy kidolgozott rendszer alapján az átmeneti csoport tagjai lehetőséget kapnak arra, hogy előbb csoportosan, majd egyénileg is elhagyhassák az intézet területét.

### 4.3.7. Kábítószer Prevenciós Részleg

A Kábítószer Prevenciós Részleg működésének törvényi alapját a 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet 76/A–C. §-ai képezik. A prevenciós körletre az elítélt a kérelme alapján akkor helyezhető be, ha vállalja (írásban nyilatkozik), hogy a kábítószer-mentesség ellenőrzése érdekében rendszeres vizsgálatoknak veti alá magát, és azokhoz vizsgálati anyagot (testváladékot) szolgáltat. A prevenciós részlegen történő elhelyezésről a nevelő javaslatára a befogadási bizottság dönt. A Kábítószer Prevenciós Részleg – amint arra

80 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet 173. § (1) bek.
81 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet 170–172. §
82 Simon Attila: *Az Átmeneti Csoport Szegeden.* Börtönügyi Szemle, 24. évf. 2005/3. 18–19.

legkorábban a 18/2002. (XI. 30.) IM rendelettel módosított jogszabály lehetőséget adott – létesítése azonnal megtörtént intézetünkben.83 A részleg létszáma 11 fő, ebből 1 fő életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetésre van ítélve.

Áttekintve a speciális csoportokat, megállapíthatjuk, hogy a felülvizsgálattal életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélteknek jóval több mint a fele, közel 100 fő a speciális csoportok valamelyikében tölti szabadságvesztés büntetését, a TÉSZ-esek esetében pedig csak 1 fő van normál fegyházas körleten elhelyezve, a további 20 fő a speciális csoportok valamelyikében tölti ítéletét.

### 4.3.8. A HSR-körlet, avagy a Hosszúidős Speciális Rezsim

A hosszú időre ítéltek körletében a tényleges életfogytiglanra ítéltek, illetve a hosszú időtartamú ítéletek miatt kiemelt figyelmet igénylő fogvatartottak vannak elhelyezve.[84] A körlet működésének jogszabályi alapja a 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet 47/A. §-a. A HSR-körlet legalapvetőbb sajátosságai a következők: két helyiségből álló egy- és kétszemélyes zárkák (lakóegységes zárkák), a körlet hermetikusan el van zárva más körletrészektől. A körleten önálló sétaudvart alakítottak ki, ahol az elítélt a szabadlevegőn tartózkodhat. Ez a sétaudvar az épület tetején található. Az ide beosztott felügyelők kizárólag ezen a körleten és a BSR körleten teljesítenek szolgálatot. A körlet létszáma jelenleg 13 fő, valamennyi elítélt TÉSZ- szabadságvesztést tölt. A körlet lényegi eleme, hogy a maximális biztonsági feltételek mellett a fogvatartott számára élhető feltételeket biztosítson (otthonbörtön).

83 Dani Zita: *Drogkarrier? Kábítószer-fogyasztók a börtönben.* Börtönügyi Szemle, 18. évf. 1999/4. 72–74.; Dani Zita: *A Szegedi Fegyház és Börtön kábítószer prevenciós körlete.* Börtönügyi Szemle, 24. évf. 2005/3. 20–22.

84 Lásd még: Matovics Csaba: *A Szegedi Fegyház és Börtön hosszúidős speciális rezsimű (HSR) körletének működési tapasztalatai.* Börtönügyi Szemle, 28. évf. 2009/2. 99–108.

# 5. A HSR-körlet jellegzetességei

Mint említetem már, a hosszú időre ítéltek körletén a tényleges életfogytiglanra ítéltek, illetve a hosszú időtartamú ítéletek miatt kiemelt figyelmet igénylő fogvatartottak vannak elhelyezve.

## 5.1. A HSR kialakításának koncepciója

A szó szerint értendő életfogytiglani szabadságvesztés-büntetés végrehajtásának pénzügyi és technikai problémái mellett megfogalmazódik egy különösen nehéz kérdés, nevezetesen: mik a büntetési forma pszichés hatásai a fogvatartottakra és a büntetés-végrehajtás személyi állományra nézve.

A nemzetközi kutatások az állandósult bizonytalanság pszichésen romboló hatásait emelik ki. Az „életfogytosok" a sorsukról döntést hozó hatalmat elidegenedettnek érzékelik, és noha tudatában vannak a rájuk irányuló kontrollnak, az aktuális viselkedéssel szembeni elvárásokat zavartan érzékelik és értelmezik, ami elsődleges hatásként szorongást és agresszivitást eredményez.

Részben ezek következtében a személyes időstruktúra felborul, ami óhatatlanul további funkciók sérülésével jár együtt. Nagyon nagy gondot jelent az élet és az idő monotóniája, ami a halálig tartó szabadságvesztés-büntetés esetében kiküszöbölhetetlen.

Mindezekből következik, hogy egy halálig tartó életfogytiglani szabadságvesztést végrehajtó bv. intézetben nagy a valószínűsége annak, hogy a pszichés funkcióiban sérült, semmit sem veszíthető elítélt(ek) rendkívüli eseményeket kövessen(ek) el. Éppen ezért az ilyen büntetések végrehajtása sajátos feltételrendszer megvalósítását igényli.[85]

A tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés végrehajtására a hosszútartamú szabadságvesztés végrehajtásában tapasztalattal rendelkező Szegedi Fegyház és Börtön került kijelölésre. 2003-ban az elhelyezett elítéltek közül 8 fő rendelkezett 30 év feletti ítélettel, további 3 fő esetében jogerősen, 3 fő esetében nem jogerősen az életfogytig tartó szabadságvesztésből történő feltételes szabadságra bocsátás lehetősége kizárásra került.

2003 végétől előkészítő bizottsági munka zajlott az intézetben a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztésre ítéltek körletének kialakítására, mely munkában a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokság szakemberei is részt vettek.

A bizottsági munka során elképzelésként felvetődött – a megfelelő végrehajtás és elhelyezés céljából – a kor biztonsági követelményeit biztosító új intézet, illetve önálló épület kialakítása, valamint meglévő különálló épület, illetve épületrész átalakítása.

85 Garami Lajos: Élő halottak? A tényleges életfogytiglani szabadságvesztés végrehajtásának problémái. Börtönügyi Szemle, 18. évf. 1999/2. 56–63.

A felvetett elképzelések alapján – a büntetés-végrehajtási szervezet költségvetési kereteinek figyelembevételével – végül a 2004. október 19–20-án megtartott bizottsági ülésen született döntés-előkészítő javaslat: az ideiglenes TÉSZ-körlet a Szegedi Fegyház és Börtön Csillag körlet III. emelet 2. utcájában kerüljön kialakításra. A kivitelezést 2005. január 17-én kezdték meg, a körletrész elnevezése az ott elhelyezendő elítéltek körére tekintettel Hosszúidős Speciális Rezsimű körletre változott.

A körletrész úgy lett kialakítva, hogy az épület többi részétől – a függőfolyosó összefüggő padlóvá alakításával, a folyosót lezáró lemezborítású rácsozat beépítésével – „elkülönüljön". Az elítéltek elhelyezésére a körleten 8 lakóegységes zárka és 2 kríziszárka került kialakításra.

A lakóegységes zárka építészeti térkialakítása rendhagyónak tekinthető abból a szempontból, hogy két kis alapterületű (7,81 $m^2$) lakózárkából került kialakításra. A lakóegységet a garzonjellegű, otthonszerű funkcionalitások jellemzik. A lakóegység nappali (dolgozó) és éjszakai (háló) zárkából áll. Az elítéltek a belső életterüket ily módon feloszthatják, életformájuknak, ízlésüknek, szükségleteiknek megfelelő környezetet teremthetnek. Az éjszakai zárka kialakításával, az elítélt önálló, személyes intimszférájának területe is megnő.

*1. kép*

A lakóegységes zárkák szabadságvesztés és az előzetes letartóztatási szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet 3. számú mellékletében meghatározott berendezési tárgyakkal lettek felszerelve, melyek mindegyike rögzített. Többletként jelentkezik a könyvespolc, valamint az olvasólámpa. A nappali egységben a biztonsági szempontok figyelembevételével térelválasztó rács került beszerelésre.

A körletrészen található továbbá egy felügyelői és egy nevelői iroda, motozó helyiség, fürdő, illetve egy többfunkciós foglalkoztató helyiség. A körletrész feletti tetőtérben került kialakításra a körletrészhez tartozó sétaudvar.

A körletrész átadására 2005. október 28-án került sor. Az elítéltek elhelyezése a körletrészen 2005. november 7-én kezdődött meg. 2008-ban a zárkaajtók és a zárkaablakok ki lettek cserélve.

## 5.2. Működtetés

„Eddig a HSR rezsim mint börtön a börtönben rendszer működtetésére kész módszertani modell nem állt rendelkezésre. Ezért több, részelemeiben már kipróbált, garanciálisan működtethető modulból került összeállításra egy nevelés-, kezelés-, ellátás-, gondozáscentrikus, problémakezelő, -megoldó repertoár, melynek egyik alapszempontja a fogvatartás biztonságának az érvényesítése. A végrehajtás módszertanának összeállításakor a módszerrepertoár biztosítása érdekében felhasználásra kerültek az életfogytig tartó – és a hosszútartamú szabadságvesztéshez kapcsolódó felnőttnevelési és kezelési tapasztalatok, a helyi speciális rezsimek és csoportok, valamint a nehezen kezelhető, veszélyes elítéltek körében, továbbá a MATRA programban és a külföldi bv. intézetekben megszerzett ismeretanyagok…

Börtönfilozófiai szempontból a pragmatikusan működő lakóbörtön rendszer egyik külön kategóriát képező elemeként, »otthonbörtönként« tekint rá [a HSR-körletre]. Az »otthonbörtön« kialakításakor alapvető törekvés volt, hogy a klasszikus börtönfunkcióknak az intézet lehetőségei szerint elsősorban a körleten belül találjon helyet, személyre lebontott módon és tartalmakkal, a büntetés-végrehajtási alapelveknek megfelelően. A körletnek kettős küldetése van. Az első: a büntetés-végrehajtás keretei között a tartalmas élet feltételeinek lehetőség szerinti biztosítása a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztésre ítéltek részére. A második: a bv. szerv biztonságos működését, a fogvatartás biztonságát sértő cselekmények, rendkívüli események bekövetkezésének megelőzése."[86]

A személyre szabott kezelési rendszernek a működés kezdetén fontos eleme volt, hogy a kezelőszemélyzet – beleértve a körletfelügyelőket is – hetente megtartott értekezleten értékelte a fogvatartottak magatartását, annak változásait, mely alapján javaslatot tett az elhelyezett fogvatartottak kezelésére, a velük szemben alkalmazott mozgáskorlátozó intézkedésekre, az esetleges körletrészről történő kihelyezésre. Ez a gyakorlat megfelelt az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága Rec (2003) 23. sz. ajánlásában foglaltaknak. A személyzeti értekezletek megtartására jelenleg a túlszolgálatok csökkentése miatt havonta kerül sor, illetve a kezelőszemélyzet tagjai havi egy alkalommal vesznek részt rekreáción.

A HSR-körletrészen történő elhelyezés meghosszabbításnak jogi háttere 2008. január 1-jén módosult, mivel a szabadságvesztés és előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet az új 47/A. § szakasszal egészült ki. A rendelkezés értelmében a Befogadási és Foglalkoztatási Bizottság a körletrészen történő elhelyezést 6 hónap időtartamban rendelheti el, melyet az elítélt kérelmére alkalmanként további hat hónappal meghosszabbíthat. Ezen jogszabályi rendelkezés

86 Útmutató a hosszúidős speciális rezsim működtetésére. Szegedi Fegyház és Börtön, Szeged, 2005.

bevezetése óta a HSR-körleten történő elhelyezésének meghosszabbítását összesen egy elítélt nem kérte.

A HSR-körlet jelenlegi létszáma 13 fő, ebből 13 fő ténylegesen életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélt. Az intézetbe kerülő jogerősen tényleges életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélteknél alapvetően vélelmezzük az együttműködő magatartást, ezért a progresszív rendszerszemléletnek megfelelően „az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága Rec (2003) 23. sz. ajánlásának 10. pontja" a szigorúbbtól az enyhébb korlátozások felé haladva kerül sor az elhelyezés, illetve az alkalmazott mozgáskorlátozó eszközök mértékének meghatározására.

A körletrészen heti rendszerességű a pszichológusi szűrés és az orvosi vizsgálat. Szakvizsgálatokra, fogászati ellátásra igény szerint – előzetesen egyeztetett időpontban van – lehetőség.

A személyzet a foglalkoztatás teljes körű megoldására törekszik. A jelenleg elhelyezett 13 fő elítélt mindegyike dolgozik. Foglalkoztatásukra szerződésben foglalt megállapodás alapján zárkán végezhető, csekély biztonsági kockázatú munkák esetében van lehetőség. Erre azért van szükség, mert a kapcsolattartás hiányában az elítéltek munkavégzéssel szerzett jövedelemből fedezik szükségleteiket.

## 5.3. A munkáltatás

Az életfogytiglani szabadságvesztésre ítélt fogvatartottak munkáltatásának bemutatásakor a szakképzettségükre, valamint a „polgári" foglalkozásukra vonatkozó adatokat is érdemes közelebbről szemügyre vennünk. Nem rendelkezett szakképzettséggel a befogadottak közel fele, 84 fő. Festő és mázoló, illetve hegesztő szakképzettséggel rendelkezett 9-9 fő, asztalos és gépjárművezető képzettsége volt 7-7 főnek. Szabó és villanyszerelő képesítéssel 5-5 fő rendelkezett. Körülbelül harminc különböző szakmán 1-1 fő osztozik, akik között találunk fogtechnikust, kárpitos szabót, vasútépítő és -karbantartót, de szakácsot, sportedzőt és öntödei szakembert is.

Rátérve a „polgári" foglalkozás adataira, megállapíthatjuk, hogy az elítéltek több mint felének a befogadáskor nem volt rendszeres jövedelme, mert 2323 fő foglalkozásnélkülinek, illetve munkanélkülinek vallotta magát, nem volt polgári foglalkozása 20 főnek, míg alkalmi munkája (idényjellegű, mezőgazdasági) csak 23 főnek volt. Betanított munkásként 15 fő dolgozott a befogadása előtt, 7 fő rokkantnyugdíjas volt. Festő és mázolóként 4 főnek, burkolóként 3 főnek volt munkája. A fennmaradó elítélt-populáció tagjai, mindösszesen 46 fő a legkülönbözőbb „polgári"foglalkozásokat űzték.

A munkáltatást – mint a kezelés egyik legfontosabb elemét – vizsgálva fontos említést tenni a fogvatartottak egészségügyi szempontból nyilvántartott munkavégző képességéről is. A 177 főből nehéz fizikai munkára 117 fő, könnyű fizikai munkára 35 fő alkalmas, munkaképtelen 12 fő, illetve ideiglenesen munkaképtelen 9 fő volt az elmúlt időszakban.

A munkáltatás szempontjából nem elhanyagolható adat, hogy a 177 fő elítéltből 134 fő dolgozik valamilyen munkahelyen. 79 fő a Nagyfa-Alföld Kft. területén dolgo-

zik, míg 54 főnek az intézet költségvetési munkahelyein (konyha, mosoda, háziműhely stb.) biztosítunk munkát.

## 5.4. Az oktatás és képzés

A befogadáskori iskolázottság, iskolai végzettség a következő adatokkal szolgál: az életfogytiglani szabadságvesztésre ítélt fogvatartottak alig több mint egyharmada, 64 fő végezte el az általános iskola 8 osztályát, gimnáziumi érettségivel mindössze 11 fő rendelkezett. Iparitanuló-iskolát 25 fő, szakmunkásképző iskolát 25 fő végzett el. A fennmaradó létszám az általános iskola 2-7. osztályát járta ki, illetve 2 fő analfabéta volt a bv. intézetbe történt befogadásakor.

Intézetünkben a kezdetektől fogva jelen volt az elítéltek oktatása.[87] Napjainkban iskolarendszerű oktatás folyik, melyet főállásban az iskola igazgatója koordinál, aki a dunaújvárosi székhelyű Pannon Oktatási Központ Gimnázium, Általános és Szakképző Iskola, Pedagógiai Szakszolgálat alkalmazottja. Munkáját a személyi állomány részéről három kollégánk – az úgynevezett kultúros nevelő és két szociális segédelőadó – segíti.

Az intézetből jelenleg a 2–8. osztályban összesen 93 elítélt tanul, köztük nem csak fegyház fokozatú életfogytos elítéltek, 83 fő pedig a 9–12. osztályok tanulója. Most az érettségire épülő logisztikai OKJ-s tanfolyam zajlik két évfolyamban, mintegy 42 fő elítélt részvételével, akik között találunk életfogytiglanra ítélt, pár évvel a szabadulása előtt lévő fogvatartottat is.

Az intézet mindhárom objektumában működik könyvtár. Az I. objektumban, a Csillag épületben egy több mint 22 ezer kötetes könyvtár áll az elítéltek rendelkezésére. Intézetünk kimondottan jó szakmai kapcsolatokat ápol – együttműködési megállapodás alapján – a szegedi Somogyi Károly Városi és Megyei Könyvtárral. Terveink között szerepelnek könyvtári fejlesztések is, többek között csatlakozás az e-Corvina rendszerhez. Az elítéltek tájékozódását, tanulását, felkészülését az e téren képzett könyvtáros kollégánk is segíteni tudja, de van az életfogytiglanra ítélt elítéltek között már végzett, egyetemi képzettséggel rendelkező könyvtáros is, aki a képesítését, a diplomáját a Szegedi Fegyház és Börtönben, a szabadságvesztés-büntetése ideje alatt szerezte meg.

A Szegedi Fegyház és Börtönben jelenleg 36 fő folytat felsőfokú tanulmányokat egyetemen vagy főiskolán. Elmondható a felsőoktatási képzésben részt vevő elítéltekről, hogy a képzési szakok esetén felülreprezentált a teológiai, hittudományi képzésben részt vevők száma. A Szegedi Tudományegyetemen, illetve az Esterházy Károly Főiskolán az elítéltek könyvtártudományt, valamint könyvtári informatikát tanulnak. A főiskolai és egyetemi hallgatók számaránya a következőképpen alakul: a 36 főből 21 fő életfogytig tartó szabadságvesztést tölt. A fennmaradó 15 fő közül 13 elítélt tíz év-

87 Oláh Miklós: *Rabtanítók. A felnőttoktatás hagyományai a szegedi Csillagban.* Börtönügyi Szemle, 18. évf. 1999/2. 87–92.

nél hosszabb, határozott ideig tartó fegyház fokozatú szabadságvesztés-büntetésre van ítélve.

## 5.5. Foglalkozások, programok a fogvatartottak számára

A Szegedi Fegyház és Börtönben évtizedes múltja van azoknak a fogvatartotti programoknak, melyeket a nyári iskolaszünetben, a munkáltatás helyszínein történő szabadságolások idejére szervezünk. Igen népszerű hagyomány a fogvatartottak körében a Dankó Pista Fesztivál és a Csillagpódium is, melyen a fogvatartottak is rendszeresen fellépnek. Ezeken a fogvatartotti kulturális eseményeken az intézetbe látogató művészek, zenekarok és előadóművészek tartalmas programokat adnak a fogvatartottaknak.

Az elítéltek szabadidejének hasznos programokkal történő kitöltése érdekében az intézet munkatársai komoly erőfeszítéseket tesznek nap mint nap.[88] Ugyanis a Csillag körlet túlzsúfoltsága miatt foglalkozásokat tartani kizárólag a Kultúr Körleten lehet. Itt korlátozott számban ugyan, de rendelkezésre áll egy-két helyiség, ahol az elítéltek a nevelői személyzettel kézműves foglalkozásokon vehetnek részt, gyakorolhatják a megszerzett, elsajátított tudást. Azt is érdemes megemlíteni még, hogy nagy erőfeszítések árán sikerült kialakítani a korongozó, kerámiás szakkör részére egy foglalkoztató helyiséget, de hasonlóan körülményes volt az üvegfestő szakkör számára helyet biztosítani. Mivel ezeket a foglalkozásokat az elítéltek nagy szorgalommal és magas létszámban látogatják, ezért fokozottan törekednek arra, hogy a kézműves munkára épülő szakköri lehetőségeket bővíteni, a közeljövőben továbbfejleszteni tudják.

Az elmúlt évek során nemzetközi pályázat keretében az intézetnek lehetősége volt arra, hogy egy viszonylag nagyobb pénzösszeget fordítsunk e foglalkozások tárgyi feltételeinek javítására. A befektetett munka és anyagi ráfordítás nagyon hamar éreztette hatását. „A projekt kezdetekor a csoportos és egyéni foglalkozásokkal érintett azon fogvatartottak száma, akik vállalták az alkotó tevékenységet – akár egyénileg zárkán, akár csoportos foglalkozások keretében –, szinte elenyésző volt. Eleinte alig egy tucatnyi elítélt vette a bátorságot, hogy zárkán készített alkotásával (ceruzarajz, grafika, kisplasztika, makett stb.) jelentkezzen. Immáron elmondható, hogy a kiállításon mintegy száz elítélt egyénileg, több alkotásával is megméretteti magát. Figyelemreméltó alkotásokkal állt elő többek között az egyik TÉSZ-re ítélt fogvatartott is, aki zárkájában fából készít méretarányos maketteket."[89]

## 5.6. Szabadidős lehetőségek

88 Németh Éva – Licsák Ildikó: *Filmklub Szegeden. Csoportmunka a fogvatartottak körében.* Börtönügyi Szemle, 17. évf. 1998/1. 25–29.

89 Nagy István: *Művészetterápia a börtönökben. Egy európai uniós pályázat szakmai tapasztalatai Szegeden.* Börtönügyi Szemle, 31. évf. 2012/3. 88.

A szabadidős lehetőségek szervezésére fizikailag kevés tér áll rendelkezésre. A körlet kialakításánál említett többfunkciós foglalkoztató helyiségben került berendezésre a főzősarok, itt lettek elhelyezve a sporteszközök, a bordásfal, asztali foci, asztalitenisz és a filmsarok.

Vannak olyan elítéltek, akik saját szükségletüknek megfelelően az átlagosnál kevesebb foglalkozáson vesznek részt. Van olyan, aki a lehetőségek ellenére szinte csak a lelkészi foglalkozásokon vesz részt, vagy akit csak a főzési lehetőség köt le.

Jelenleg legfeljebb 2-3 fős csoportokban vesznek részt az elítéltek szabadidős tevékenységben – a körletrészen kívül megtartott sportfoglalkozásokat kivéve –, melyet jogszabályi rendelkezés alapján az intézet parancsnoka engedélyez.

Egyéni elbírálás alapján kérelmükre néhányan kaptak engedélyt barkácsolási tevékenységre, mely alkotások egészen kiválóak. A körletrészen található növények gondozását, szaporítását az elítéltek végzik, a gondozási lehetőséget kiváltságnak érzik.

A felsőségérzetük fejlesztése érdekében 2008 végén bevezetésre került a kisállat-terápia, melynek pozitív tapasztalatai vannak. Kezdetben csak két állat volt a körleten, ám versengés alakult ki az állatokért, ami szükségessé tette a tengerimalac-populáció növelését. A program rendkívül sikeresnek mondható: az állatok kiválóan alkalmasak arra, hogy az elítéltek érintésszükségletét, törődés-igényét és azt a szükségletét, hogy szeretetet adjanak és kapjanak, kielégítsék.

A kisállattartás bevezetése előtt egy évvel az egyik elítéltet a nevelője a közömbösség megtestesítőjeként jellemezte, azonban most – az elmondottak alapján – az újszülött tengeri malacnak szívmasszást adott, amikor nem tapasztalta a születést követően az élet jelét, s jelenleg csak azért veszi igénybe a szabadlevegőn tartózkodást, hogy a tengeri malac levegőzzön.

Évente 2 alkalommal asztali labdarúgó- és asztalitenisz-bajnokságot szervezünk a körleten belül.

Az „életfogytosok" magatartását általában együttműködő, konformista viselkedés jellemzi. Ítéletük jellege, az izolált körletrészen történő elhelyezés miatt viszont a kiszolgáltatottság érzése magasabb bennük, mint az átlagos elítélt-populációban, ezért egyéni kérelmeik elutasítását nehezen fogadják el, gyakran a döntéshozó személyes ellentéteként értékelik. Érzékenyen reagálnak a személyzet magatartására, hangulatára, napi ügyekben hozott döntéseikre.

## 5.7. Kapcsolattartás

A tényleges életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélteknél a fennmaradt, erősebbnek nevezhető kapcsolattartás elsősorban a szülő–gyermek kapcsolatra jellemző, a többiek esetében a kapcsolattartást a ritkaság és rendszertelenség jellemzi. Az elítéltekről elmondható, hogy átlagosan négy engedélyezett kapcsolattartóval rendelkeznek. Több elítélt a hozzátartozóival egyáltalán nem tart kapcsolatot.

A kapcsolattartóval rendelkező elítéltekénél a heti rendszerességtől, a két havonkénti alkalomig terjed a levelezés gyakorisága, átlagosan háromhetente írnak levelet.

A telefonálási lehetőséget a HSR-körleten elhelyezett elítéltek közül többen is igénybe veszik, de a telefonhasználat átlagos gyakorisága havonta egy alkalomra tehető a napi telefonálási lehetőség ellenére.

Látogatófogadásuk eltérő gyakoriságú, öt elítéltet már három éve nem látogattak, négy elítélt évente, a többi elítélt háromhavonta, illetve havonta fogad látogatót.

## 5.8. Személyzet

A körletrészen a speciális kezelés leglényegesebb elemét az önkéntes jelentkezés és a körültekintő „szűrés" alapján kiválasztott különlegesen képzett személyzet biztosítja. A személyzet tagjai a jelentkezést és kiválasztásukat követően az intézet szakemberei által tartott felkészítő képzésen esnek át. A szolgálatellátás színvonalának megőrzése érdekében részt vesznek az intézet által szervezett állományoktatásokon; mint már említettük: havonta kerül sor személyzeti értekezletre, továbbá rekreációs foglalkozásra.

2008. január 1-jétől fokozottan veszélyes szolgálati beosztássá minősítették a hosszúidős speciális rezsimű körletrészen történő szolgálatteljesítést. A veszélyes szolgálati beosztássá minősítés miatt a korábban kidolgozott és működő 8 órás, 3 műszakos szolgálati rendszert át kellett alakítani 12 órás szolgálati rendszerré, a körletrészen szolgálatot teljesítő személyzet létszámát ki kellett egészíteni a BSR körletrészen szolgálatot teljesítők létszámával. A HSR-körletrészen eltöltött órák számának megfelelően veszélyességi pótlékra jogosult az oda beosztott állomány. Ez további motivációs jelleget kölcsönöz.

A körletrészen jelenleg 15 fő körletfelügyelő teljesít szolgálatot. A körlet vezetésével kapcsolatos feladatokat részmunkaidőben a körlet biztonságáért felelős vezető nevelő látja el. Részmunkaidőben teljesít a körletrészen szolgálatot 1 fő nevelő, 1 fő szociális segédelőadó, 1 fő pszichológus.

A több mint kilenc éves működés alatt a körletfelügyelők közül összesen 12 fő kérte áthelyezését, illetve vonult nyugállományba a körletrészekről, a kollégák fele egy évnél rövidebb időszakot szolgált a körleten.

A fent vázolt folyamat az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága Rec (2003) 23. sz. ajánlása 38. pontjában foglalt, a személyi állomány rotációs mozgatására vonatkozó ajánlásának külön beavatkozás nélkül is megfelel.

## 5.9. Intézeten belüli fejlesztési lehetőségek

Az eddigi kezelési tapasztalatokat, valamint a fentieket is figyelembe véve a Szegedi Fegyház és Börtönben a hosszú ideig tartó ítéletek végrehajtása tárgyában új kezelési koncepciót dolgoztak ki, melynek alapja az alábbiakban felvázoltak egy része is.

A HSR-körleten továbbra is főként TÉSZ-re ítélteket kell elhelyezni, ugyanakkor figyelembe kell vennünk azt, hogy az elmúlt évek során e körletről öt főt a normál fegyházas körletre helyeztek ki. Ezen elítéltek zökkenőmentesen beilleszkedtek a HSR-

körleten kívüli, „nyitottabb" fegyházkörletek életébe, közülük négy fő az intézet mellett működő Nagyfa-Alföld Kft.-ben dolgozik, egy fő pedig iskolai tanulmányokat folytat. A kihelyezéseket azért is tartják szükségesnek, mert az újonnan befogadott TÉSZ-re ítéltek részére nem tudnak kellő mértékben férőhelyet biztosítani a körleten.

Az eddigi kezelési gyakorlatból adódóan nyilvánvaló, hogy az elkövetkezendő időszakban a HSR-körlet egyfajta felkészítő részleg szerepét fogja betölteni. A felkészítés időszaka – ami az elítélt befogadásától a HSR-körletről történő kihelyezéséig tart – az eddigi tapasztalatok szerint általában nem lehet kevesebb, mint két év, hiszen egy extrém hosszú ítéletet töltő elítélt megismeréséhez, lelki történéseinek nyomon követéséhez adott esetben hosszabb időre van szükség. A HSR-körleten szolgálatot teljesítő kezelő személyzet a felkészítő időszakot követően javaslatot tesz az intézet vezetésének az elítélt magatartására tekintettel a HSR-körletről történő kihelyezésére, illetve az elítéltnek az alábbi nevelési csoportok egyikébe való helyezésére:

1. 1) Ha az elítélt a végrehajtás rendjével tudatosan szembeszegül, és az intézet biztonságára magas biztonsági kockázatot jelent, a fogvatartottat a BSR-körleten helyezzék el egy szakmai bizottság javaslata alapján.
2. 2) Azokkal az elítéltekkel kapcsolatosan, akik a felkészítés során vállalják az együttműködést, normakövetők, beilleszkedésük zökkenőmentesen megtörtént, továbbá prognosztizálható a normakövető ítélettöltésük, születhet olyan döntés is, hogy az úgynevezett „nyitott fegyházas" körleten legyenek elhelyezve. Ez a körlet – mint már említettem – annyiban különbözik a többi normál fegyházas körlettől, hogy a napszak egy bizonyos részében a körlet zárkái nyitva vannak.
3. 3) Ha az elítélt egyéb speciális védelemben részesítendő az elkövetett bűncselekmény, a bűncselekmény sértettjei stb. miatt, lehetőség van rá, hogy egy másik nevelési csoportban, a pszichoszociális körleten töltse ítéletét.

Az intézet álláspontja, hogy azok a biztonsági intézkedések, amelyek a HSR-körleten elhelyezett elítéltek vonatkozásában fennállnak – a fokozatosság elvét betartva –, adott esetben csökkenthetők vagy mással helyettesíthetők lehetnek. Ezek közé tartozik például a látogatófogadás rendjének fokozatos átgondolása, valamint a körleten elhelyezett elítéltek motozására vonatkozó speciális szabályok felülvizsgálata is. Az elkövetkezendőkben szakpszichológusi monitoring rendszert és nyomon követést szeretnének kidolgozni és bevezetni, mely az elítélt befogadásától az esetleges szabadításáig tart. Ahhoz, hogy ez a rendszer jól működjön, a büntetés-végrehajtási intézeteknek minden esetben meg kell kapniuk az elítéltről az elmeorvos-szakértő által készített szakvéleményeket, melyek alapján a kezelési, nevelési terv felállítható és megvalósítható.

Az intézetben új személyzeti rendszer létrehozására tettek javaslatot, mely folyamatosan figyelemmel kíséri a speciális csoportokban elhelyezett elítéltek ítélettöltését, és szükség esetén javaslatot tesz további kezelési, a bánásmóddal kapcsolatos beavatkozások megtételére, illetve az ítéletek töltésével kapcsolatban felmerülő büntetés-végrehajtási szakmai kérdések megvitatására. Mind az elítélti populáció, mind a személyi állomány vonatkozásában szükséges lenne bevezetni olyan kutatások elkezdését és azok eredményeinek közzétételét, melyek a jövő büntetés-végrehajtásának munkáját a későbbiekben elősegíthetnék.

# 6. TÉSZ-esek a Sátoraljaújhelyi Fegyház és Börtönben

Első lépésként módosításra került a bv. intézetek kijelöléséről szóló 1-1/66/2010. (XII. 29.) OP intézkedés. A Sátoraljaújhelyi Fegyház és Börtön a TÉSZ-es elítéltek szabadságvesztés büntetés végrehajtására lett kijelölve azzal, hogy a Különleges Biztonságú Körletrészt (a továbbiakban: KBK) alakítsa át az új elítéltek befogadására, valamint szabadságvesztésük végrehajtására. Az intézet KBK körletéről 2012-ben kikerült az utolsó fogvatartott is, ezt követően a körlet nem üzemelt. Jó lehetőségnek mutatkozott ennek a körletrésznek a HSR körletté történő átalakítása, illetve átminősítése, ami jelentős anyagi ráfordítás nélkül volt megvalósítható, s előnyként mutatkozott az is, hogy a KBK építészetileg megfelelt a HSR körletrésszel szemben támasztott követelményeknek, a személyi állomány rendelkezésre állt, mely jelentős tapasztalattal rendelkezett a KBK-ra utaltak kezelésében.

A tárgyi feltételek tekintetében a körletrészen 7 db zárka található, amelyből egy speciálisan kialakított és elkülönítésre szolgál, illetve akkor kerül betelepítésre, ha valamely zárkában műszaki meghibásodás történik. A zárkák különböző színűre lettek kifestve, hogy az elhelyezés megváltoztatásakor a fogvatartottakat újabb ingerek érjék. A korábbi lehangoló és egyszerű folyosó átfestése is megtörtént, és a többi körletrészhez hasonló dekorációt (virág, festmény) kapott.

Kialakításra került egyéni foglalkoztató, ahol a fogvatartottak kis hely- és eszközigényű tevékenységeket végezhetnek. Rendelkezésre áll itt számítógép oktató programokkal, e-könyvekkel stb. Ugyancsak kialakításra került csoportos foglalkoztató, ahol társas tevékenységeket, nevelői és pszichológiai csoportos foglalkozásokat lehet tartani. Elkészült a körletrész energiatakarékos világításának kiépítése is, új, nagyobb fényerőt biztosító, energiatakarékos, vandálbiztos lámpatestekkel. A korábban kifogásolt kilátásgátló átalakításaként katedrálüveget tettek a plexilap helyére, mely több fényt enged át.

A HSR körletrész 2013. február 7-ei megnyitása óta jelentősebb hiányosság a körletrész működésében nem jelentkezett. A jelenlegi 7 fő elítélt esetében nyugodt, kiegyensúlyozott hangulati tényezők tapasztalhatók. Ehhez a körülményhez az is hozzátartozik, hogy nem alakult ki jelentősebb konfliktus a személyi állomány és a fogvatartottak között. Ugyanilyen jelentőséggel bír, hogy a körletrészen elhelyezett fogvatartottak mindegyike munkát végez.

# 7. TÉSZ-esek a Kalocsai Fegyház és Börtönben

A Kalocsai Fegyház és Börtön büntetés-végrehajtási intézet a Bács-Kiskun megyei Kalocsán. Alaptevékenysége szerint elmondható, hogy itt hajtják végre a megyében az előzetes letartóztatást, a felnőtt korú női elítéltek börtön és fegyház fokozatú szabadságvesztését, a női elítéltek életfogytig tartó szabadságvesztését, a gyógyító-nevelő csoportba helyezett női elítéltek szabadságvesztését, valamint a férfi elítéltek börtönfokozatú szabadságvesztéssel összefüggő feladatait is. 2013 óta pedig a felnőtt női elítéltek TÉSZ-es büntetésüket is itt töltik, melyet jelenleg 1 női elítélt esetében hajtanak végre.

# Összefoglalás és következtetések

A tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés végrehajtása összetett és speciális feladat mind a magyar büntetés-végrehajtás, mind a magyar büntetőjog és büntetőeljárás-jog területén. Hazánkban ma is 15 nem jogerős TÉSZ ítélet van kiszabva, melyek várhatóan 1-2 éven belül jogerőre emelkedhetnek. A jelenlegi tendencia azt mutatja, hogy az elkövetkezendő években a TÉSZ-esek száma tovább fog növekedni, mely betudható a szigorodó büntetőpolitikának is, de az is látszik, hogy a társadalom nem retten vissza a nagyobb súlyú büntetések elkövetéstől sem.

A hazai büntetés-végrehajtási intézetek közül a Szegedi Fegyház és Börtön, valamint a Sátoraljaújhelyi Fegyház és Börtön kiemelkedik a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztést töltő elítéltek büntetésének végrehajtása terén. Ezek az intézetek nemzetközi elvárásoknak és hazai körülményeknek megfelelően magas szinten végzik munkájukat. Az elmúlt évtől a Kalocsai Fegyház és Börtönben is elhelyeznek női fogvatartottakat, akik szintén TÉSZ ítéletet kaptak.

Mindezek fényében az alábbi javaslatokkal élek:

1. A hosszú idejű szabadságvesztést töltő elítéltek esetében a jövőben nagy hangsúlyt kell fektetni a Kockázatelemzési és Kezelési rendszer adta lehetőségek magvalósítására, valamint az új jogintézmény részeként kialakításra kerülő Központi Kivizsgáló és Módszertani Intézet által meghatározottak végrehajtására, melyek működését az új büntetés-végrehajtási törvény – a 2013. évi CCXL. törvény a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról – határozza meg.[90]
2. A szegedi intézet mintájából kiindulva további speciális programok megvalósításával lehet csökkenteni a börtönártalmakat (például: állat- és növényterápia). Ebbe a tevékenységbe civil szervezetek, alapítványok is bevonhatók.
3. Javasolt kiemelten biztosítani a hit- és a vallásgyakorlás felé történő fordulás lehetőségét is. Az intézetbe bejáró börtönmissziók lelki támaszt tudnak nyújtani az érdeklődők részére, és a megszakadt hozzátartozói kapcsolatokat is képesek pótolni.
4. Beteggondozói képzéssel erősíteni lehet az életfogytosok önellátó képességét. Keresni kell továbbá a késő aktív kori vagy az öregkori foglalkoztatás módozatait is, mert ezeknek a fogvatartottaknak szinte le fog épülni a kapcsolattartásuk, így csak magukra számíthatnak anyagi, ellátási értelemben, ha pedig kiöregszenek, a gazdasági társaságok munkáltatásából ki fognak esni.
5. Szakmai munka erősítése érdekében olyasfajta rendszer létrehozása szükséges, amely alkalmas a speciális csoportokban elhelyezett elítéltek ítélettöltésének fi-

90 A törvény így határozza meg a Központi Kivizsgáló és Módszertani Intézet feladatát. 92. § (1) A Központi Kivizsgáló és Módszertani Intézet (a továbbiakban: KKMI) a Kockázatelemzési és Kezelési Rendszer alapján elvégzi az e törvényben meghatározott elítéltek kockázatelemző, valamint az egyéb reintegrációs programokat és döntéseket elősegítő vizsgálatát.

gyelemmel kísérésére, a kezeléssel és bánásmóddal kapcsolatos beavatkozások megtételére, illetve a szakmai kérdések megvitatására. Az intézeteknek kiemelt feladatként kell tekinteni a személyi állomány rendszeres képzését, továbbképzését, fizikai és pszichikai állapotfelmérésének jogszabályban megfelelő végrehajtását, mentális egészségének megőrzését.

6. Tekintettel arra, hogy egyre több tapasztalattal rendelkezik a büntetés-végrehajtás a tényleges életfogytig tartó elítéltek speciális helyzetéről, mely egyre több intézetet érinthet, indokolt és időszerű a HSR körletrészek működésére és a hosszú ítéletesek kezelésére vonatkozóan egy módszertani útmutató kiadása.
7. A tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés töltő elítéltek növekvő száma miatt és az intézetek létszámából fakadó zsúfoltság elkerülése érdekében megoldás lehet a Budapesti Fegyház és Börtön jobb csillag objektuma használaton kívüli körletrészének átalakítása, alkalmassá tétele a hosszú időre ítéltek fogvatartására. Ezáltal a zsúfoltság csökkentése mellett – itt körülbelül 40 fő elhelyezésére van mód – bizonyos mértékben javítható az elítéltek kapcsolattartása azáltal, hogy lakhelyükhöz közelebbi intézetben töltik büntetésüket. További megoldás lehetne a Sopronkőhidai Fegyház és Börtönben működő KBK körletrész HSR körletrésszé alakítása, valamint a Szombathelyi és a Tiszalöki Országos Bv. Intézetekben kialakított speciális körletek beüzemelése.

Mindezek összegzéseként elmondható, hogy a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés jogintézménye hazai és nemzetközi téren is jelentős kihívásokkal néz szembe. A nemzetközi szervezetek látogatásaikor megfogalmazott javaslatok alkalmazásával még jogszerűbbé és szakszerűbbé válhat a TÉSZ ítéletek végrehajtása. Ennek érdekében további szakmai fórumok, kutatások és vizsgálatok szükségesek.

# Bibliográfia


## Magyar jogforrások:

6/1996. (VII. 12.) IM rendelet a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól

1995. évi CVII. törvény a büntetés-végrehajtási szervezetről

1979. évi 11. törvényerejű rendelet a büntetések és az intézkedések végrehajtásáról

2013. évi CCXL. törvény a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról

1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről

2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről

1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról

## Külföldi jogforrások és irodalmak:

Baechtold, A.: *Strafvollzug.* 2. Aufl. Bern, 2009.

Case of M. V. Germany, Judgment of 17 December 2009, no. 19359/04

*Das französische Strafgesetzbuch. Code pénal.* Freiburg im Br. 1999. 27.

Dünkel, F.: *Freiheitsstrafe § 38 Dauer der Freiheitsstrafe.* In: Kindhäuser, U. (et al.) (Hrsg.): Strafgesetzbuch Nomos Kommentar. Band 1. 3. Aufl. Baden-Baden, 2010.

Gesetz zur Therapierung und Unterbringung psychisch gestörter Gewalttäter (ThUG) Therapieunterbringungsgesetz) vom 22.12.2010.

*Italienisches Strafgesetzbuch. Codigo penale italiano.* Bozen, 1995.

Jescheck, H.-H. (Hrsg.): *Die Freiheitsstrafe und ihre Surrogate im deutschen und ausländischen Recht.* Band 3. Baden-Baden, 1984.

*Ley Orgánica 10/1995 de 23 de noviembre, del Codigo Penal.* Articulo 35–36.

Mir Puig, S. – Alcácer , G. R.: *Richtungswechsel in der spanischen Kriminalpolitik: Die letzten Reformen des Strafgesetzbuches.* Goltdammer's Archiv für Strafrecht (GA), 2005/4. Niggli, M. A. (Hrsg.): *StGB StPO Schwizerisches Strafgesetzbuch Strafprozessordnung und Nebenerlasse.* Basel, 2011.

Noorduyn, C.: *Life is life in the Netherlands.* IBA Legal Practice Division – Criminal Law Committee Newsletter, September 2008.

Schöch, H.: *Sicherungsverwahrung im Übergang.* Neue Kriminalpolitik (NK), 2012/2.

Steinhilber, B.: *Mord un Lebenslang.* Baden-Baden, 2012.

Stree, W. – Kinzig, J.: *Freiheitsstrafe § 38 Dauer der Freiheitsstrafe.* In: Schönke, A. – Schröder, H.: Strafgesetzbuch Kommentar. 28. Aufl. München, 2010.

*Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 4.5.2011.*

Vanzylsmit, D.: *Taking Life Imprisonment Seriously.* The Hague

Weber, H.-M.: *Die Abschaffung der lebenslagen Freiheitsstrafe.* Baden-Baden, 1999.

## Felhasznált magyar források és irodalmak:

Arató László – Bátyi Zoltán: Életfogytiglan. *Az apró kortyokban fogyasztott halál.* Quintus Kiadó, Szeged, 2009.

Bán Tamás: *A tényleges életfogytiglani büntetés és a nemzetközi emberi jogi egyezmények.* Fundamentum, 2. évf. 1998/4. 119–127.

Boross János: *A hosszútartamú szabadságvesztés hatása a fogvatartottak személyiségére.* Börtönügyi Szemle, 24. évf. 2005/2. 19–24.

Csóti András: *A magyar börtönügy új kihívása: a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés.* Börtönügyi Szemle, 24. évf. 2005/2. 25–28.

Dani Zita: *A Szegedi Fegyház és Börtön kábítószer prevenciós körlete.* Börtönügyi Szemle, 24. évf. 2005/3. 20–22.

Dani Zita: *Drogkarrier? Kábítószer fogyasztók a börtönben.* Börtönügyi Szemle, 18. évf. 1999/4.72–74.

Dr. Antal Szilvia – Dr. Tatai Lívia: *Az életfogytig tartó szabadságvesztés büntetésről.* Ügyészek lapja, 2008. Különszám, 75–82.

Évkönyv 2011. Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokság Sajtó Irodája, Budapest, 2009.

Fantoly Zsanett: *A halálbüntetés eltörlése Portugáliában.* Jogtudományi Közlöny, 54. évf. 1999/7-8. 345–350.

Fiáth Titanella: *Szexualitás a börtönben.* (II. rész) Börtönügyi Szemle, 31. évf. 2012/3. 41–48.

Földesi Tibor: *A nevelési szolgálat és az őrszolgálat összefogása a Szegedi Fegyház és Börtönben.* Módszertani Füzetek, 1. évf. 1984/2. 16–18.

Földvári J.: *Magyar büntetőjog általános rész.* 6. átdolgozott kiadás. KJK-Kerszöv Üzleti és Jogi Kiadó, Budapest, 2002.

Gaál Attila: *Büntetéskiszabási kérdések az új büntető kódexben.* Büntetőjogi Kodifikáció, 3. évf. 2003/4. 8–18.

Garami Lajos: Élő halottak? A tényleges életfogytiglani szabadságvesztés végrehajtásának problémái. Börtönügyi Szemle, 18. évf. 1999/2. 56–63.

Hagymási Kornélia: *Végtelen idő a rácsok mögött.* Börtönügyi Szemle, 28. évf. 2009/2. 61–76.

Hodosy Annamária: *A szabadságvesztésről és annak alternatíváiról.* 2011. http://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/hodosy_annamaria__a_szabadsagvesztesrol_es_annak_alternativairol[jogi_forum].pdf

Jakab A: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei.* HVG-Orac Kiadó, Budapest, 2011.

Kiszely Pál – Nagy István: *Az idő rabságában. A hosszú időre ítéltek büntetés-végrehajtási helyzete a Szegedi Fegyház és Börtönben.* Börtönügyi Szemle, 31. évf. 2012/3. 1–16.

Kiszely Pál: *Merre tovább, magyar életfogytiglan?* Börtönügyi Szemle, 32. évf. 2013/1. 47–64.

Kovács Zsolt: *A gyakorlati pszichológia hároméves tapasztalata Szegeden.* Módszertani Füzetek, 1. évf. 1984/2. 34–37.

Kőhalmi László: *Az életfogytig tartó szabadságvesztés a magyar büntetőjogban.* Börtönügyi Szemle, 25. évf. 2006/3. 35–43.

László Zsuzsanna: Örökké tartó rabság. Börtönügyi Szemle, 27. évf. 2008/3. 63–78.

Lévay Miklós: *A büntető hatalom és lehetséges korlátai egy alkotmányban, különös tekintettel a bűncselekménnyé nyilvánításra és a büntetésekre.* Pázmány Law Working Papers, 2011/24.

Lévay Miklós: *Az Emberi Jogok Európai Bírósága a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztésről.* Jogesetek Magyarázata (JeMa), 3. évf. 2012/3. 74–78.

*Magyarország Alaptörvénye.* Magyar Közlöny, 2011/43. 2011. április 25.

Matovics Csaba: *A Szegedi Fegyház és Börtön hosszúidős speciális rezsimű (HSR) körletének működési tapasztalatai.* Börtönügyi Szemle, 28. évf. 2009/2. 99–108.

Kiszely Pál – Nagy István: *Az idő rabságában.* Börtönügyi Szemle, 31. évf. 2012/3. 1–16.

Mezey Barna: *A hosszú tartamú szabadság – büntetés a joghistóriában.* Börtönügyi Szemle, 24. évf. 2005/2.

Mezey Barna: *Az elítéltek osztályozása a 19. század utolsó harmadában.* Börtönügyi Szemle, 23. évf. 2004/3. 1–10.

Nagy István: *Művészetterápia a börtönökben. Egy európai uniós pályázat szakmai tapasztalatai Szegeden.* Börtönügyi Szemle, 31. évf. 2012/3. 75–89.

Nagy Ferenc: *Gondolatok a hosszú tartamú szabadságvesztésről és az európai* börtönnépességről. Börtönügyi Szemle, 2013/1. 1–16.

Nagy Ferenc: *A magyar büntetőjog általános része.* 2. kiadás. HVG-Orac Kiadó, Budapest, 2010.

Nagy Ferenc: *Tanulmányok a Btk. Általános Részének kodifikációjához.* HVG-Orac Kiadó, Budapest, 2005.

Nagy Ferenc: *A hosszútartamú szabadságvesztés büntetőjogi kérdései.* Börtönügyi Szemle, 24. évf. 2005/2. 7–18.

Nagy Ferenc: *Gondolatok a veszélyes visszaesőkkel szembeni biztonsági őrizetről és az életfogytig tartó szabadságvesztésről.* In: Tauber István (szerk.): Tanulmányok Vígh József 70. születésnapjára. ELTE ÁJK, Budapest, 2000. 189–199.

Nagy Ferenc: *Az elmúlt évtizedben: a büntetés-végrehajtási jog fejlődése, módosulásai.* Börtönügyi Szemle, 19. évf. 2000/3. 24–32.

Nagy Ferenc: *Büntetések.* Börtönügyi Szemle, 18. évf. 1999/4. 1–13.

Nagy Ferenc: *Az életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetésről.* In: Tóth Károly (szerk.): Cséka Ervin Emlékkönyv. Acta Juridica et Politica. Tomus XLI. Fasciculus 26. Szeged, 1992. 377–400.

Németh Éva – Licsák Ildikó: *Filmklub Szegeden. Csoportmunka a fogvatartottak körében.* Börtönügyi Szemle, 17. évf. 1998/1. 25–29.

Oláh Miklós: *Egy korai klasszifikációs kísérlet a Szegedi Királyi Kerületi Börtönben.* Börtönügyi Szemle, 23. évf. 2004/3. 41–46.

Oláh Miklós: *Rabtanítók. A felnőttoktatás hagyományai a szegedi Csillagban.* Börtönügyi Szemle, 18. évf. 1999/2. 87–92.

Pázsit Veronika: *Tájékoztató a Kodifikációs Bizottság üléseiről.* Büntetőjogi Kodifikáció, 1. évf. 2001/1. 33–34.

Simon Attila: *Az Átmeneti Csoport Szegeden.* Börtönügyi Szemle, 24. évf. 2005/3. 18–19.

Solt Ágnes: *Az életfogytig tartó szabadságvesztés empirikus vizsgálata.* Börtönügyi Szemle, 28. évf. 2009/2. 77–98.

Szomora Zsolt: *Büntetőjogi garanciák az Alkotmányban.* Pázmány Law Working Papers, 2011/29.

Tibor Torkoly v. Hungary– 4413/06 [2011] ECHR 702 (5 April 2011).

Tóth Mihály: *Az életfogytig tartó szabadságvesztés és a remény joga újabb emberi jogi döntésekben.* Jogtudományi Közlöny, 67. évf. 2012/6. 268–272.

Törökfalvi Török Kálmán: *Emlékirat a szegedi királyi kerületi börtön és kir. törvényszéki fogházakról.* Engel, Szeged, 1886.

Útmutató a *Hosszúidős Speciális Rezsim működtetésére.* Szegedi Fegyház és Börtön, Szeged, 2005.

Vig Dávid: *Izoláció a társadalomvédelem bűvöletében: határozatlan ideig tartó szabadságmegvonás Európában.* In: Kriminológiai tanulmányok 46. OKRI, Budapest, 2009. 38–53.

## Internetes források és hivatkozások:

http://legislationline.org/documents/section/criminal-codes

http://paragraf.rs/propisi/krioicni-zakonik.html

http://ujbtk.hu/szakcikkek/buntetojogi-kodifikacio/, 2012. 12. 20.

http://ujbtk.hu/szakcikkek/buntetojogi-kodifikacio/, 2013. 01. 10.

http://www.kriminalvarden.se/en/Other-languages/Sanctions/

http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070719&dateTexte=20121206

http://www.nemzetikonzultacio.hu/, 2012. 12. 21.

http://www.zakon.hr/z/98/kazneni-zakon

The Portuguese Penal Code. Chapter II. Section I. Article 41. Duration of imprisonment penalty. http://verbojuridico.com/download/portuguesepenalcode.pdf

**ÁROP 2.2.21**
**TUDÁSALAPÚ KÖZSZOLGÁLATI ELŐMENETEL**
**ÁLLAMREFORM TEHETSÉGGONDOZÓ PROGRAM**

**Az eurózóna válságának európai uniós intézményekre gyakorolt hatása**
Szerző: Buda Lorina
Mentor: Marján Attila

**Szerencsehitelezés – avagy a fogyasztói csoportok komplex megközelítésben**
Szerző: Jugovits Károly
Mentor: dr. Horváth Attila

**„Mutasd az arcod, megmondom, ki vagy!"**
A szórakozóhelyek beléptetési gyakorlata alapjogi szempontból
Szerző: Kiss Viktória
Mentor: dr. Horváth Attila

**Párhuzamosságok és eltérések a magyar és a lengyel közjogi rendszerben**
Szerkesztő: Dr. Horváth Attila
Lektor: Szalai András
Szerzők: Brecsok Anna, Czifra Alexandra, Dömötör Diána, Harakály Bianka, Jugovits Károly, Kiss Viktória, Nagy Lívia, Üveges Anita Milena
Garwol, Łukasz Zbyszyński, Krakkói Jagelló Egyetem hallgatói
Mentor: dr. Horváth Attila

**Hazánk és Európa a szuverenitás tükrében**
Szerző: Takács Sára
Mentor: dr. Szerletics Antal

**A Zrínyi Miklós Laktanya és Egyetemi Campus mindennapjaiban keletkezett veszélyes hulladékok**
Környezetvédelem, környezettudatosság
Szerző: Barta Erik
Mentor: Földi László

**A légi hadviselés meghatározó teoretikusainak munkássága**
Giulio Douhet-tól – John Wardenig
Szerző: Mucsi László
Mentor: Krajncz Zoltán

**A kiberhadviselés eszköztára**
Szerző: Takács Norbert
Mentor: Szabó András

**A külföldi elítéltek helyzete a magyarországi büntetés-végrehajtási intézetekben**
Szerzők: Huszthy Álmos, Volter Hajnalka
Mentor: Dr. Czenczer Orsolya

**Végítélet, avagy a tényleges életfogytiglani szabadságvesztés**
Szerző: Jacsó László
Mentor: Dr. Czenczer Orsolya