

- ◆ CSÚRÖS GABRIELLA: Az uniós költségvetés funkciói a tervezett 2021-2027 közötti több éves pénzügyi keretben
- ◆ SZERLETICS ANTAL: Az emberi jogok morálfilozófiai és politikai megalapozása
- ◆ DANIEL HAITAS: Issues in European Union-Russia Energy relations
- ◆ FARKAS ÁDÁM: A kibertér műveleti képességek kialakításának és fejlesztésének egyes szabályozási és államszervezési alapvonalai
- ◆ KISS LILLA NÓRA: Új szabályozás vagy reformok? Az uniós polgárság egyes elméleti és gyakorlati kérdései a Brexit tükrében
- ◆ OMED ISMAIL: Iraqi Labour Law – Recent Amendments on Termination of Employment Contract – compared to International Labour Standards
- ◆ FERENCZ JÁCINT: Az állam szerepe a foglalkoztatási jogviszonyokban a 21. században
- ◆ NÉMETH IMRE: Prevenció, avagy a büntetőjog funkcióváltása
- ◆ VIKMAN LÁSZLÓ: „Idegen vizeken” – recenzió a kiel-i CSW COE tengeri műveleti jogról szóló tanulmánykötetéről

GYŐR



JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT

TARTALOM

TANULMÁNYOK

- 3 CSÚRÖS GABRIELLA: Az uniós költségvetés funkciói a tervezett 2021-2027 közötti több éves pénzügyi keretben
- 27 SZERLETICS ANTAL: Az emberi jogok morálfilozófiai és politikai megalapozása
- 49 DANIEL HAITAS: Issues in European Union-Russia Energy relations
- 63 FARKAS ÁDÁM: A kibertér műveleti képességek kialakításának és fejlesztésének egyes szabályozási és államszervezési alapvonalai
- 81 KISS LILLA NÓRA: Új szabályozás vagy reformok? Az uniós polgárság egyes elméleti és gyakorlati kérdései a Brexit tükrében

MŰHELY

- 103 OMED ISMAIL: Iraqi Labour Law – Recent Amendments on Termination of Employment Contract – compared to International Labour Standards

FÓRUM

- 115 FERENCZ JÁCINT: Az állam szerepe a foglalkoztatási jogviszonyokban a 21. században
- 127 NÉMETH IMRE: Prevenció, avagy a büntetőjog funkcióváltása

RECENZIO

- 135 VIKMAN LÁSZLÓ: „Idegen vizeken” – recenzió a kiel-i CSW COE tengeri műveleti jogról szóló tanulmánykötetéről

E számunkat Győr óvárosában látható céhtáblákról készült felvételek díszítik.



- *A Széchenyi István Egyetem
Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Karának
tudományos kiadványa | Győr*
- Szerkesztőbizottság elnöke és főszerkesztő | BIHARI MIHÁLY
- Szerkesztőbizottság elnökhelyettese | RÉVÉSZ T. MIHÁLY
- Szerkesztőbizottság | CS. KISS LAJOS | DARÁK PÉTER
FEHÉR LENKE | JOSEF KOTÁSEK | KISS LÁSZLÓ
LÁMM VANDA | LENKOVICS BARNABÁS | LÉVAY MIKLÓS
KOVÁCS GÁBOR | MARIA PATAKYOVÁ | PATYI ANDRÁS
SMUK PÉTER | SÜLYÖK GÁBOR | SZALAY GYULA
SZIGETI PÉTER | TAKÁCS PÉTER | TORMA ANDRÁS
VARGA ZS. ANDRÁS | VEREBÉLYI IMRE
- Szerkesztő | DELI GERGELY | SZOBOSZLAI-KISS KATALIN
- Olvasószerkesztő | CSÉCS TERÉZ
- Online szerkesztő | KESERŰ BARNA ARNOLD
- Az alapító képviselője | FAZEKAS JUDIT dékán

Megjelenik | 3 havonta
Felelős kiadó | Universitas-Győr Nonprofit Kft. ügyvezetője
Terjesztő | Universitas-Győr Nonprofit Kft.
Levélcím | 9026 Győr, Egyetem tér 1.
Nyomdai munkálatok | Palatia Nyomda
ISSN | 2060-4580

<http://dfk-online.sze.hu/jog-allam-politika>

Az uniós költségvetés funkciói a tervezett 2021–2027 közötti többéves pénzügyi keretben

Az Európai Unió 2021–2027 közötti költségvetéséről szóló viták, eddigi bizottsági javaslatok mind ez idáig arról tanúskodnak, hogy szemléletváltásnak lehetünk tanúi.^[1] Mindezt a bizottsági dokumentumok nem is rejtik véka alá. Kifejezetten hangsúlyozzák, hogy a költségvetési prioritások terén a hangsúly áthelyeződött a jelen és a jövő kihívásaira, az uniós költségvetés pedig eszköze kell, hogy legyen az uniós politikai célok elérésének.^[2] Kérdés viszont az, hogy napjainkban mit tart a Bizottság a jelen és a jövő kihívásainak, továbbá mivel azonosítja az EU politikai céljait?

A Bizottság dokumentumai alapján kettős kihívás előtt áll az európai integráció. Egyrészt – jelen állás szerint – az Egyesült Királyság kilépésével az uniós szakpolitikák és programok egyik jelentős finanszírozóját veszíti el az Unió (2014–2016 között Németországot követően az Egyesült Királyság járult hozzá abszolút értékben a legnagyobb összeggel az uniós költségvetéshez).^[3] Másrészt szakpolitikai szempontból is kihívások előtt áll, hiszen a megváltozott gazdasági, politikai, társadalmi viszonyok újraírni látszanak az uniós költségvetési prioritásokat is. Az új uniós keretre vonatkozó javaslatok megfogalmazásakor a Bizottságot a biztonság, a fenntarthatóság, a jólét és a szolidaritás elve vezérelte.^[4] Ezek keretében a biztonsági fenyegetések (úgy mint migráció, menekültügyi nyomás, terrorizmus, kiber fenyegetések) kezelése kapja a legnagyobb figyelmet. A fenntarthatóság keretében az EU reagálni kíván az éghajlatváltozás és a szűkös erőforrások okozta problémákra, tekintettel a Párizsi Megállapodásra is.^[5] Az egyéb európai közjavak előállítása (pl. munkahelyteremtés az egységes piac hatására, növekedés, kutatás-fejlesztés, stratégiai beruházások), valamint a szolidaritás jegyében a gazdasági, területi, társadalmi egyenlőtlenségek csökkentése szintén kiemelt céljai maradtak az integrációnak.

Amikor azonban napjainkban az a törekvés fogalmazódik meg, hogy a költségvetési politikát rendeljük hozzá (alá) az uniós céloknak, akkor

[1] A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium által támogatott, a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán megvalósítandó a „Fogyasztóvédelem legújabb dimenziói” (Fogyasztóvédelmi komplex kutatás II. 2018) című kutatás keretében íródott.

[2] COM(2018) 98 final, 1.

[3] COM(2018) 98 final, 5.

[4] COM(2018) 321 final, 2. Nagy, 2011, 247–258.

[5] Nagy, 2013, 10–38.

nem csak szakpolitikai célokra kell gondolnunk. Az Európai Bizottságnak a következő uniós költségvetésre vonatkozó javaslatcsomagját tekintve az egyik legnagyobb vitát a jogállamiság védelmét szolgáló új mechanizmus generálta, amely alapján a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén sor kerülhetne a kötelezettségvállalások, kifizetések felfüggesztésére, meglévő kötelezettségvállalások finanszírozásának csökkentésére, újak megkötésének tilalmára stb. – valamennyi szakpolitika támogatásai vonatkozásában!

Végül megjegyezhető, hogy a reformok keretében módszertani változásokat is javasol a Bizottság, értve ezalatt a költségvetés rugalmasságának fokozását, egyszerűsítését, célzottabbá tételét.^[6]

A tanulmány keretében azt vizsgáljuk, hogy az eddig javasolt költségvetéspolitikai változások valóban érdemi reformokat jelentenek-e, megváltoztatnák-e – és ha igen, hogyan – az uniós költségvetés eddigi funkcióit.

I. EURÓPAI KÖZJAVAK, AVAGY A BIZOTTSÁGI JAVASLATOK ELMÉLETI MEGALAPOZÁSA

Az EU új, korszerű, többéves pénzügyi keretére vonatkozó, 2018. februári bizottsági közlemény^[7] *a szakpolitikai változások szükségességének igazolása* céljából visszamegy a kályhához: közgazdasági, közpénzügyi elméleteket, kérdéseket, játékelméleteket is felvet a Bizottság.^[8] Az uniós költségvetési kiadások létjogosultságát az uniós költségvetés hozzáadott értékéből, közvetve a szubszidiaritás elvéből, az európai közjavak létezéséből, valamint a kihívások határokon átívelő, externális jellegéből vezeti le.^[9] Kiindulópontja az uniós költségvetés hozzáadott értéke, miszerint egyes területeken a kihívások határokon átívelő jellegéből kifolyólag az EU hatékonyabban és eredményesebben tud beavatkozni, mint a tagállamok, illetve olyan közjavakat állít elő, amelyeket nemzeti kiadások révén nem lehet, így „megfelelő területekre összpontosítva még viszonylag szerény uniós költségvetéssel is jelentős hatást lehet elérni,” ezért túl lehetne lépni a nettó költségvetési egyenlegről folytatott vitán. A nettó egyenlegekre való összpontosítás ugyanis – a Bizottság álláspontja szerint – félrevezető gyakorlat, az uniós költségvetést létrehozó tárgyalássorozat nem egy zéró összegű játék a nettó befizetők és a nettó kedvezményezettek között.^[10]

A fenti okfejtést a nemzetközi, hazai szakirodalom is elismeri, sok esetben az államháztartás allokációs funkciójához kapcsolja,^[11] noha megjelenhet-

[6] COM(2018) 321 final, 2.

[7] COM(2018) 98 final.

[8] A versenyt erősítő, párhuzamosan nemzeti támogatásokat visszafogó elvek kritikáját, különösen a feltörekvő piacgazdaságok esetében lásd: Lentner, 2013, 42–51.

[9] COM(2018) 98 final, 4.

[10] COM(2018) 98 final, 4–6.

[11] Ennek rendszerezéséről lásd: Csűrös, 2015, 139–143.

nek más funkcióknál is (például a biztonságpolitika a stabilizációs funkcionál, fejlesztéspolitika a redisztribúciós funkcionál). Az uniós pénzügyek allokációs funkciója kérdésében a piaci kudarcok (pl. kollektív javak, externáliák) természete, azok kormányzati kezelése, valamint a szubszidiaritás és az arányosság elve ad alapvetően eligazodást.^[12] A közösségi javaknak ugyanis van egy meghatározott köre, amely nemzeti határokon átnyúló területi dimenzióval bír, ezért azok kormányzati kezelése megvalósulhat kormányközi vagy szupranacionális szinten is. Egy méretgazdaságosabb egység létrehozásával lehetővé válik a negatív externális hatások internalizálása – egyes közösségi javak és szolgáltatások nemzetek feletti szinten (legyen ez akár globális vagy regionális) vélhetően hatékonyabban és eredményesebben kezelhetők (szabályozás esetén ez a szubszidiaritás elvének érvényesülését igazolja a szükségesség és az arányosság mércéjére tekintettel).^[13] Az országhatárokon átívelő negatív területi externális hatások nőnek a globalizáció következtében felerősödő gazdasági interdependencia miatt, ezek „spillover” (túlcsoorduló) hatása a kormányzati kezelést is nemzetek feletti szinten teszi szükségessé. Ezek alapján állítható, hogy ma már léteznek regionális, illetve nemzetközi közjavak,^[14] amelyek köre egyes álláspontok szerint^[15] a globalizáció és a regionalizáció erősödése miatt nőni fog (maga a regionalizáció, ennek keretében pedig a regionális integrációk nem a kereskedelemről, hanem a regionális közjavak menedzseléséről fog szólni). A nemzeti szint feletti kormányzati egységek, szervezetek emellett közfeladatként olyan funkciókat is felvállalhatnak, amelyeket az államok kormányai kevésbé vállalnak fel – például mert nem, vagy csak hosszú távon térülnek meg, hiszen a tagállami költségvetési kapacitások is korlátozottak.^[16] (A költségvetési prioritások megválasztását és ütemezését emellett egyéb tényezők, például a közösségi döntésemleletek keretében meghatározott politikai konjunktúraciklus-modell is befolyásolhatja – erre még a későbbiekben visszatérünk.)

A Bizottság ezt követően *milyen európai közjavakat* határoz meg? Ilyen a stabilitás, a béke, a közös értékek, az infrastrukturális beruházások támogatása, valamint az európai egységes piac és annak hozadékai. A belső piac vonatkozásában uniós közjavak a piacon érvényesülő egységes versenyfeltételek, nemzetközi viszonylatban a legnagyobb globális versenytársakéhoz mérhető tárgyalási képesség, az egységes piac munkahelyteremtésre, növekedésre és árszínvonalra gyakorolt pozitív hatása, valamint az uniós polgárt megillető szabad mozgás és tartózkodás joga.^[17] Egy másik bizottsági dokumentum^[18] ide sorolja még az európai kutatás-fejlesztési projekteket, melyek képesek a legkiválóbb kutatókat

[12] Vö.: Vigvári A. – Vigvári G., 2008, 307.

[13] EUSZ 5. cikk (3)-(4) bek., 2. sz. jegyzőkönyv a szubszidiaritás és az arányosság elveinek alkalmazásáról.

[14] Vö.: Samuelson – Nordhaus, 2005, 281.

[15] Szentés, 2009, 280; Vigvári, 2008, 307.

[16] Vö: Bordás, 2017, 16–20.

[17] COM(2018) 98 final, 5.

[18] COM(2018) 321 final, 3–4.

mozgósítani, továbbá a kisvállalkozások és a fiatalok támogatását abból a célból, hogy a digitális gazdaság és a belső piac előnyeit minél jobban kihasználhassák.

Bár nem kimerítő a felsorolás, és egyes meghatározás (így a „közös értékek”) tartalma nem egyértelmű, mégis előremutató. Jól jelzi ugyanis, hogy milyen prioritások mentén (biztonsági kockázatok kezelése, kutatás-fejlesztés, munkahelyteremtés, beruházás támogatás, közös értéként jogállamiság?) kíván módosításokat végrehajtani az uniós költségvetési kiadások területén. Mit sorolhatnánk még az európai közjavak körébe? Többek között európai közjóságnak minősülhet a természeti erőforrások megőrzése, a környezetvédelem és éghajlat-politika, a beruházások kapcsán – a hosszú megtérülési idejük miatt – különösen a környezetvédelmi és közlekedési infrastrukturális beruházások, az uniós polgárság intézményének más elemei (a konzuli védelemhez való jog), az ellátásbiztonság – értve ez alatt az energiaellátás biztonságát és a megfelelő minőségű és mennyiségű mezőgazdasági termékek biztosítását is.^[19]

Az uniós közjavak köre a Közös Agrárpolitika jelenlegi rendszerében számos pontban fellelhető, noha e politika az uniós költségvetésen belüli magas támogatottsági aránya miatt mindmáig számos feszültséget, ellentmondást hordoz magában.^[20] Ezek az érdekkonfliktusok erőteljesebben eszkalálódhatnak a mostani költségvetés vitájában, hiszen a Bizottság csökkentené az agrártámogatásokat. Az agrárszektorhoz több közösségi érdek fűződik annak multifunkcionalitása miatt. A mezőgazdasági termelékenység növelésének célja (agrár-modernizációs cél) mellett célként és funkcióként jelenik meg az életminőséghez való hozzájárulás (élelmiszer-politikai cél), az élelmiszer-ellátás biztonságának garantálása (ellátásbiztonsági cél), a mezőgazdasági termelés környezeti és világkereskedelmi kockázatainak kezelése (piac-stabilizálási cél), a vidéki táj, vidéki kultúra és arculat megőrzése, az elvándorlás csökkentése (fenntarthatósági cél) és az agrárágazatban dolgozók elfogadható jövedelem- és életszínvonalának biztosítása (jövedelempolitikai cél) is.^[21] Az agrárszektor jövedelem-stabilizációjához szükséges kormányzati beavatkozást igazolja az Engel törvény is, amely értelmében a technikai fejlődés hatására a mezőgazdasági termelés nőtt, de ezzel nem tartott lépést az élelmiszer-kereslet a mezőgazdasági jövedelem (felfelé) rugalmatlan volta miatt. Az agrárárak így csökkenő tendenciájúak, az agrárjövödelmek pedig relatív alacsonyak.^[22] Más álláspontok szerint^[23] a Közös Agrárpolitika magas támogatottsága a fiskális föderalizmus elveivel nem támasztható alá. Véleményünk szerint számos európai közjóság azonosítható az uniós agrárpolitika rendszerében, különösen azáltal, hogy a jelenlegi rendszer egyre inkább előtérbe helyezi a környezetvédelmi és vidékfejlesztési célok uniós agrárpolitikán belüli

[19] Nagy, 2012, 24–36.

[20] Holló – Hornyák – Nagy, 2015, 56–87.

[21] EUMSZ 39. cikk. Vö.: Halmosi, 2009, 835–837.

[22] Kocziszky, 2008, 45.

[23] Vigvári A. – Vigvári G., 2008, 308.

érvényesülését is. Viszont a lehetséges európai közjavak eddigi felsorolásából is látható, hogy szűkös költségvetési források esetén azok előállításának, fenntartásának uniós szintű biztosítása finanszírozási nehézségekbe ütközhet, ezért választás elő állítja a döntéshozókat.

Végül érdemes megjegyezni, hogy a közjavak széles körét mind a mai napig nemzeti és szubnacionális szinten biztosítják az Európai Unióban, hiszen a hagyományos és a jóléti funkciók (pl. szociális ügyek, oktatás és egészségügy) tagállami hatáskörben maradtak, azokat az „EU tiszteletben tartja”.^[24]

Az uniós költségvetési prioritások elméleti megalapozását a Bizottság a *nettó egyenlegre* tekintettel játékelméleti példával zárja. A társadalmi csapdák közül a fogoly-dilemma egyik stratégiája a zéró összegű játszma, amely értelmében az egyik fél csak a másik kárára nyerhet.^[25] Viszont az uniós költségvetésben a nettó befizetőknél is haszna származik az uniós tagságból, illetve szűkebb aspektusból az uniós költségvetési támogatásokból. Például a belső piac által a piaci lehetőségek bővítése, az infrastruktúra javítása a nettó befizetők számára is előnnyel jár (becslések szerint a nem kohéziós országokban a többletnövekedés negyede a kohéziós országokból származó megnövekedett árbevételből és a kohéziós országokkal folytatott kereskedelem bővüléséből származó előnyöknek tudható be), e hatásokat pedig felerősítik az uniós hitelek és egyéb pénzügyi eszközök tőkeáttételi hatása.^[26] A Bizottság érvelése helytálló, a nettó egyenleg kérdésköre pedig azért lett kiemelten hangsúlyozva – véleményünk szerint –, mert a válság és a Brexit kapcsán napjainkban tovább erősödött az uniós tagságból eredő előnyök és hátrányok vitája.

A Bizottság által hivatkozott statisztikai adatok mindezt alátámasztani látszanak. Az 1. ábra a tagállamok uniós költségvetésbe való befizetése szempontjából a nettó egyenleget mutatja 2014–2016 között, a 2. ábra pedig az európai belső piacból származó haszon mértékét tagállami szintre lebontva.

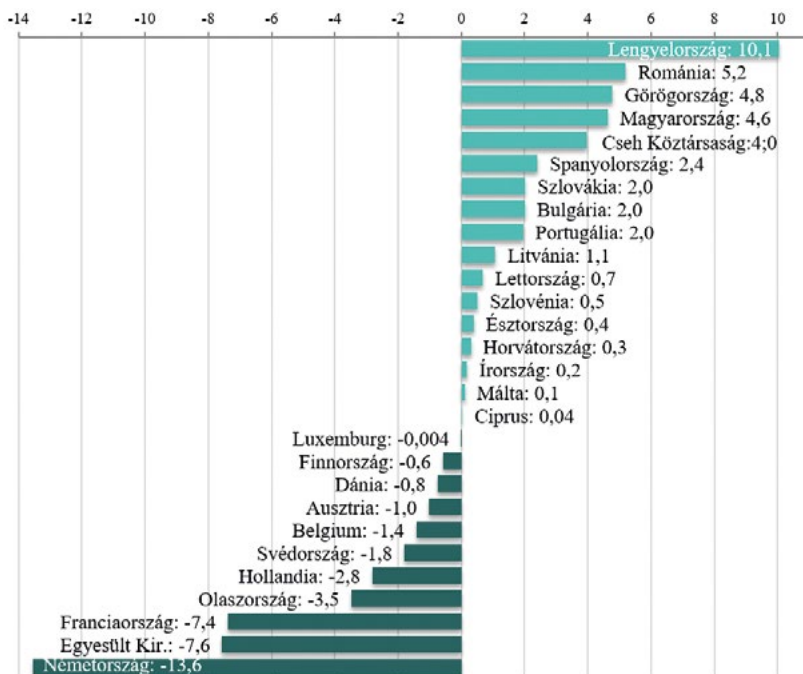
[24] EUMSz 4. cikk (2) bekezdés.

[25] A társadalmi csapdákról részletesebben lásd: Hankiss, 2004.

[26] COM(2018)98 final, 4.

1. ábra

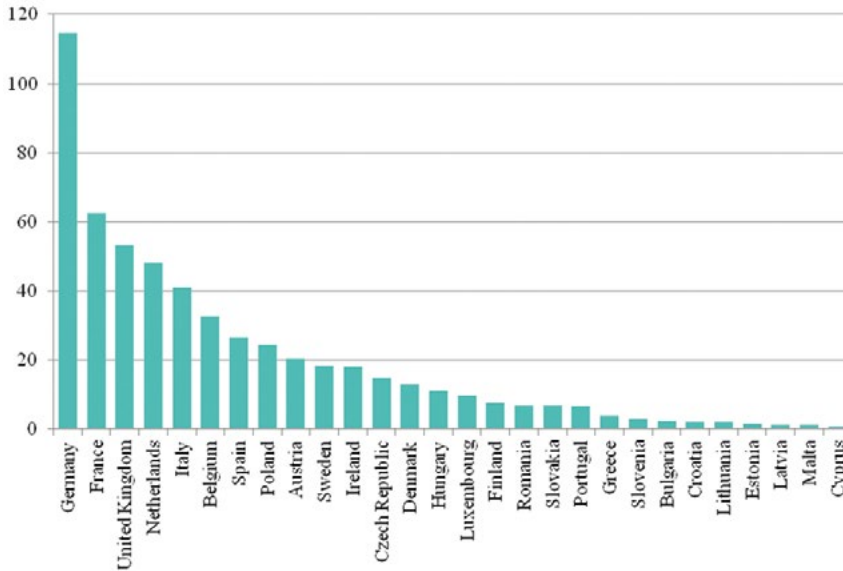
Az Európa Unió számviteli szempontból – nettó egyenlegek
 Uniós költségvetés: átlagos éves egyenleg, 2014–2016* (milliárd EUR)



* Átlagos éves operatív költségvetési egyenleg, 2014–2016 (milliárd EUR). A számértékek évről-évre változhatnak.

Forrás: COM(2018) 98 final, 5.

2. ábra
Az egységes piaci integráció előnyei
Jövedelemtöbblet (milliárd EUR, 2014-es referenciaév)



Forrás: Felbermayr-Gröschl-Heiland, 2018 alapján COM(2018) 98 final, 6.

A két ábra jól illusztrálja, hogy mind az uniós költségvetéshez való hozzájárulás, mind az uniós belső piacból származó előnyök vonatkozásában jelentősek az eltérések, alapvetően fordított arányos a két mutató, így ezek alapján a tagállamok rangsora, azaz ha jelentős nettó befizető egy tagállam, akkor általában számottevőbbek az uniós belső piacból származó előnyei. Az ábrák a Brexit értékelése szempontjából is tanulságosak, hiszen ezek alapján a britek a rangsor elején állnak mind az uniós költségvetéshez való hozzájárulás, mind az uniós belső piacból származó előnyök tekintetében – e két szempontból a kilépés nem hoz jelentékeny előnyöket a britek számára. Számunkra érdekes lehet, hogy Magyarország ahhoz képest, hogy az egyik legnagyobb nettó haszonélvezője az uniós költségvetési támogatásoknak, addig a belső piaci előnyöket is a rangsor közepén állva élvezi (még ha a 2. ábra tekintetében a rangsor közepétől a végéig nem is olyan jelentősek a tagállamok közötti eltérések), így jelenleg több szempontból is kedvező a pozíciónk az uniós tagságból származó előnyöket tekintve.^[27]

[27] Megjegyzendő, hogy a nettó költségvetési pozíció nem teljesen objektív mutatószám. E kérdésről részletesebben lásd: Halász, 2018, 74-76.

A fenti elméleti alapok után azt vizsgáljuk, hogy az egyes uniós szakpolitikákra tekintettel milyen alapvető irányai vannak a módosítási javaslatoknak, ezek hogyan befolyásolják az uniós költségvetés eddigi funkcióit.

II. SZAKPOLITIKAI CÉLOK – CSÖKKENŐ REDISZTRIBÚCIÓS, NÖVEKVŐ STABILIZÁCIÓS FUNKCIÓ

Az uniós támogatáspolitikai prioritásait alapvetően az Európai Unió költségvetésének kiadásait tartalmazó többéves pénzügyi keretek mutatják meg. Abból a célból, hogy a 2021–2027 közötti időszak költségvetési kiadásaira tett eddigi javaslatokat megalapozottabban értékelhessük, továbbá hogy feltárhassuk az uniós szakpolitikák támogatásának tendenciáit, fordulatait, érdemes az uniós támogatáspolitikai változásait, azok irányait tágabb időbeli kontextusban megvizsgálni.

1. Változások, trendek az integráció költségvetésének kiadási szerkezetében

Azt, hogy az Európai Unió milyen intenzitással avatkozhat be egyes szakpolitikai területekbe, az Unió és a tagállamok közötti hatáskör-megosztás határozza meg. Az uniós szakpolitikák szabályozása és finanszírozása területén azonban eltérő hangsúlyokkal szembesülhetünk, hiszen előfordulhat, hogy az EU kizárólagos hatáskörébe tartozó egyes területeknek (mint például a versenyjognak) nincs jelentős finanszírozási szükséglete, míg a megosztott (pl. mezőgazdaság és halászat, kohéziós politika, kutatás-fejlesztés), valamint a támogató, kiegészítő hatáskörbe tartozó szakterületek (pl. oktatás) jelentős összegű támogatásban részesülnek az Európai Unió költségvetéséből. A szabályozásra és a finanszírozásra pedig egyaránt kihat a gazdasági, politikai, társadalmi környezet, annak változása. Az alábbiakban a finanszírozás és a kapcsolódó pénzügyi reguláció vonatkozásában vizsgáljuk azokat a tendencia jellegű változásokat, amelyeket az integráció belső adottságainak és a külső viszonyoknak az alakulása egyaránt generált. Mindezt az államháztartás funkcióira tekintettel határozzuk meg.

A közösségi támogatáspolitikai eleinte csupán (a külpolitikai és gazdasági helyzettel szoros összefüggésben) a közös szénbányászati politikát, a vas- és acélipart, az atomenergetikai kutatásokat, valamint az agrárszektorra vonatkozó hatáskörébe. Az agrárpolitika a hetvenes, hetvenes években többször részesült az uniós támogatások 80%-ában is,^[28] kiugróan magas arányt képviselve tehát a közösségi költségvetési támogatások rendszerében.

Az *első fordulatot* a hetvenes, különösen a nyolcvanas évek hozták. Az integráció bővülése eredményeképpen a Közösségen belüli fejlettségbeli különbségek

[28] Nagy, 2001.

nőttek, az egyenlőtlenségek csökkentését célzó intézkedések (regionális támogatások) iránti szükségletet pedig tovább fokozta a gazdasági szerkezetváltás miatt válsággal küzdő régiók számának növekedése. A nyolcvanas években az Egységes Európai Okmány, majd a Maastrichti Szerződés által fémjelzett reformok jelentősen mélyítették az integrációt. Mind az integráció bővülése (fejletlenebb országok csatlakozása), mind az integráció mélyülése (annak felismerése, hogy belső piac negatív externális hatása a fejlettségbeli különbségek lehetséges növekedése, a gazdasági és monetáris unió megvalósításának pedig feltétele az egyenlőtlenségek csökkentése) a regionális támogatások volumenének, arányának növekedését hozta. Mivel a nyolcvanas évektől az uniós költségvetés volumene összességében is nőtt, lehetővé vált, hogy az agrárpolitikát és a regionális politikát is egyre jelentősebb összegekkel támogassa a közösségi költségvetés (reálértéken tehát mindkét politikára többet költsenek), ugyanakkor e politikáknak a költségvetésből való támogatottsági aránya fokozatosan közeledett egymáshoz.

E folyamatban, a regionális politika támogatottsági arányának növekedését tekintve törést a 2007–2013. közötti többéves pénzügyi keret hozott. Mi állhatott ennek háttérében? Egyrészt 2007-től 12 új közép-kelet-európai tagállammal számolt az Európai Unió többéves költségvetése, melyek fejlettség terén jelentős lemaradást mutattak, illetve mutatnak a régi 15 tagállammal szemben. (Ezt a megállapítást erősítette Horvátország 2013. évi csatlakozása is.) A régi tagállamok ezért jelentős kohéziós támogatásoktól estek el ezt követően, kevésbé volt érdekük a regionális támogatáspolitikai költségvetésen belüli magas arányának fenntartása. A csaknem méretében megduplázódott integráció működtetéséhez való pénzügyi hozzájárulás, azaz a költségvetési befizetési hajlandóság mérsékeltebbé vált, mely folyamatot tovább erősítette a kétezres évek első évtizedében megfigyelhető gazdasági recesszió (szemben a kilencvenes évek eufórikus és konjunkturális időszakával), majd a folyamatot kiteljesítette a gazdasági válság és az annak hatásait még erőteljesen mutató időszakban elfogadott 2014–2020. évi többéves pénzügyi keret. Az agrár-támogatások költségvetésen belüli arányának a hetvenes évektől zajló folyamatos csökkenését, valamint a regionális támogatások arányának növekedését, majd 2007-től való csökkenését jól illusztrálja az 1. és a 2. táblázat. Mindamellet mindkét politika kapcsán megfigyelhető, hogy a támogatások összege (abszolút értéke) mind ez idáig sosem csökkent. A táblázatokban a 2021–2027 közötti időszak adatai a Bizottság 2018. évi javaslatai^[29] alapján vannak jelölve.

[29] COM(2018) 321, 33.

1. táblázat

Az agrárpolitika és a regionális (strukturális) politika támogatottsági aránya az integráció költségvetésében (1965–2027; %)

Támogatott terület	1965	1967	1970	1975	1980	1985	1989	1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013	2014-2020	2021-2027
Agrárpolitika	8,5	45,5	86,9	70,9	68,6	68,4	57,7	52,4	47,8	44,1	42,96	38,87	29,67
Regionális politika	1,4	10,8	2,7	6,2	11,0	12,8	18,8	30,7	33,7	36,9	35,64	33,87	29,25

Forrás: saját szerkesztés Nagy, 2001. alapján

2. táblázat

A többéves pénzügyi keretek agrár- és regionális politikai kiadásai (1993–2027)

EU politikák	1993-1999		2000-2006		2007-2013		2014-2020		2021-2027	
	Mrd ECU	%	Mrd EUR	%	Mrd EUR	%	Mrd EUR	%	Mrd EUR	%
Agrárpolitika	220,3	47,8	329,2	44,1	366,6	42,43	373,2	38,87	392,0	29,67
Regionális politika	155,1	33,7	275,0	36,9	308,0	35,65	325,1	33,87	331,9	29,25
Összes kiadás	460,4	100,0	745,5	100,0	864,1	100,00	960,0	100,00	1134,6	100,0

Forrás: saját szerkesztés

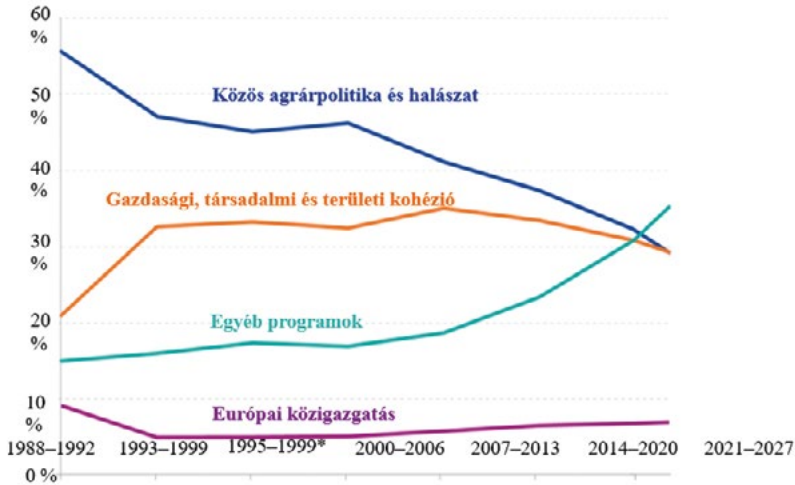
Ha a két politika uniós költségvetésen belüli együttes támogatottsági aránya a kétezres évek elejéig stabil 80%-os szintről 2021–2027-re^[30] 60%-ra, azaz 20%-kal csökken, akkor felmerül a kérdés, helyettük mire költ az Európai Unió, milyen változásnak lehetünk tanúi az EU költségvetésének kiadási struktúrájában?

Az alábbi ábra rámutat a változás alapvető mibenlétére: egyéb programokra költ egyre többet az EU. A bizottsági javaslatok alapján érdemi fordulatot hoz az eddig vázolt folyamatokat tekintve a mostani, 2021–2027 közötti pénzügyi keret, hiszen a költségvetés kiadási szerkezete úgy változik meg, hogy azonos arányt tesznek ki immáron az agrárpolitikára, a kohézióra és az egyéb uniós politikákra fordított költségvetési kiadások.

[30] A 2021–2027 közötti uniós többéves pénzügyi keretre vonatkozó bizottsági javaslat alapján.

3. ábra

Az uniós szakpolitikák finanszírozásának változása azEU költségvetésében



Forrás: COM(2018) 321 final, 25.

Az ábra adatai alapján viszont felvetődik a kérdés, hogy vajon mely uniós szakpolitikák költségvetésen belüli támogatottsága nő?

2007-től új kiadási elemként jelent meg az uniós költségvetésben a *versenyképesség*, mely a lisszaboni, majd az Európa 2020 stratégiában megfogalmazott célok megvalósulásához nyújt támogatást a kutatás-fejlesztés, a transzeurópai hálózatok fejlesztése, az oktatás és képzés, valamint a szociálpolitika területén.^[31] Az új költségvetési kiadási tétel által finanszírozott beavatkozási területeket vizsgálva megállapítható, hogy elsősorban a korábbi belső (bel- és biztonság) politikák által lefedett területeket finanszírozza, másodrészt pedig érinti a kohéziós politika területeit is például a transzeurópai hálózatok fejlesztésével. Szemléletbeli fordulat tehát, nem véletlenül a 12 fejletlenebb ország csatlakozását követően, hogy az Európai Unió ne csak viszonylag egységes fejlettségű tagállamok együttműködésén alapuljon, hanem a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú gazdaságává is váljon. Megalapozott lehet a felvetés, hogy az új kiadási tételekkel tulajdonképpen a régi, fejlettebb tagállamok érdekeinek mind teljesebb figyelembe vétele valósult meg. A versenyképességre fordított uniós költségvetési kiadások volumene és költségvetésen belüli támogatottsági aránya is fokozatosan nő a 2007. évi megjelenése óta. 2007-2013 között a versenyképesség alfejezet eredeti

[31] E kiadási csoport elsősorban a korábbi belső politikák által lefedett területeket finanszírozza, másodrészt pedig érinti a kohéziós politika területeit is például a transzeurópai hálózatok fejlesztésével.

kötelezettségvállalási előirányzatainak költségvetésen belüli aránya 8,57% (74.098 millió euró)^[32] volt, amelyet a válság hatására megemeltek 9,14%-ra (78.939 millió euróra).^[33] A következő, 2014–2020 közötti többéves költségvetés kötelezettségvállalási előirányzatain belül pedig már 13,1%-os támogatottsági arányt (125.614 millió eurót)^[34] képvisel a versenyképességre fordítható keret.^[35] A 2021–2027 közötti többéves pénzügyi keret struktúrája a bizottsági javaslatok alapján változik (új kiadási fejezetek jelennek meg, korábbiak összetétele megváltozik), amely megnehezíti az összehasonlíthatóságot. A versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért alfejezet önálló fejezetté válna, „Egységes piac, innováció és a digitális gazdaság” címmel, viszont kikerülnének belőle egyes elemek (például az Erasmus program, a nukleáris biztonság). Az új alfejezet költségvetésen belüli aránya még így is nőne, 14,7%-ra (hozzászámítva az Erasmus+ javasolt kiadásait 17%-ra). Következésképpen – amennyiben a 2021–2027 közötti költségvetés alapvetően követni fogja a bizottsági javaslatokat – a költségvetési kiadásokon belül a 20%-os változából közel 10%-os (8,5%-os) növekedést tudhatna magáénak a versenyképességre fordított kiadások csoportja.

A versenyképesség javítását célzó költségvetési kiadások közül pedig közvetlenül a *K+F politikára* irányozzák elő a legjelentősebb tételeket, a kiadásoknak hozzávetőlegesen a felét a 2007–2027 közötti többéves pénzügyi keretek esetében.^[36] Közvetve pedig további jelentős összegeket fordítanak kutatás-fejlesztési célokra is, melyet jól igazol, hogy például a 2014–2020-as programozási időszakban a kohéziós források 30%-a innovációhoz, illetve kutatás-fejlesztéshez is kell, hogy kapcsolódjon.^[37]

Volumenét tekintve nem ilyen jelentős, de jelzésértékű változás a *környezetvédelemre, éghajlat-politikára* fordított támogatások növelése. A környezetvédelmi támogatások között is megkülönböztethetjük az agrárpolitika keretében finanszírozott közvetlen környezetvédelmi célú szubvenciókat, valamint a közvetett, környezetvédelmi célokat is megvalósító támogatásokat. Utóbbiak összege sokkal jelentősebb, hiszen az Európai Unió a fő kiadási programokba, azaz több szakpolitika (kohéziós, agrárpolitika, energia, közlekedéspolitikai, kutatás-fejlesztés)

[32] 2004. évi áron. Forrás: 2006/C 139/01 Intézményközi megállapodás 1. melléklet.

[33] Forrás: 2009/1005/EU határozat, 1. melléklet.

[34] 2011. évi áron.

[35] A Tanács 1311/2013/EU, Euratom rendelete, 1. melléklet.

[36] Kutatás-fejlesztésre már 2007 előtt is költöttek, viszont jelentősen nőtt e terület támogatottsága 2007-től. A 2007–2013 között futó FP7 (Kutatási és Technológiafejlesztési Hetedik Keretprogram) költségvetése 50 milliárd euró volt, amely az előző keretprogram (FP6) költségvetéséhez képest 41%-os növekedést jelentett. Ehhez képest a 2014–2020 közötti Horizont 2020 program a kutatás-fejlesztés és innováció támogatására már 77 milliárd eurót irányzott elő (folyó áron), míg a Bizottság a 2021–2027 közötti időszakra 97,6 milliárd eurót (folyó áron) javasolt. Források: https://ec.europa.eu/research/fp7/understanding/fp7inbrief/what-is_hu.html (2018.12.28.), Az Európai Parlament és a Tanács 1291/2013/EU rendelete, COM(2018) 321 final, 32–33. A tudásintenzív technológiák, tudásközpontok uniós támogatásáról lásd még: Lentner, 2007, 87–100.

[37] https://ec.europa.eu/regional_policy/hu/policy/themes/research-innovation/ (2018.12.28.)

szabályozásába, finanszírozási rendszerébe (pl. Kohéziós Alap, Európai Mezőgazdasági Garanciaalap) integrálta a környezetvédelmi, éghajlat-politikai prioritásokat – előírva például a környezetvédelmi célok figyelembe vételét a projektek támogatása során.^[38] A Párizsi Megállapodás végrehajtása és az ENSZ fenntartható fejlesztési céljainak megvalósítása érdekében a 2021–2027 közötti többéves pénzügyi keret vonatkozásában pedig a Bizottság az összes uniós kiadás legalább 25%-a kapcsán azt javasolja, hogy járuljon hozzá az éghajlat-politikai célok eléréséhez.^[39] A közvetlenül környezetvédelmi célok megvalósításához rendelt eszköz az 1992-ben indított LIFE program, melynek költségvetése 2007-től jelentős növekedést mutat (2000–2004 között 640 millió euró volt, 2007–2013 között már 2,143 milliárd euró volt, a 2014–2020 közötti ciklusban 3,4 milliárd euró,^[40] a következő többéves költségvetés keretében pedig a Bizottság csaknem 60%-kal többet, 5,45 milliárd eurót biztosítana a program számára).^[41]

A fentiekre tekintettel megállapítható, hogy *az uniós költségvetés által finanszírozott allokációs funkció nem erősödik, viszont belső szerkezeti változáson megy át: míg az agrárpolitikához kapcsolódó európai közjavak támogatottsága csökken (multifunkcionalitása és az Engel törvény ellenére), illetve átalakul (értve ezalatt a közvetlen környezetvédelmi célú támogatások növekedését), addig a versenyképesség, különösen a kutatás-fejlesztés, továbbá a környezetvédelem (ideértve a közvetett környezetvédelmi célú támogatásokat is), mint európai közjavak egyre növekvő uniós költségvetési támogatásban részesülnek.*

2. Erősödő stabilizációs funkció

Az eddigi bizottsági javaslatok alapján a 2021–2027 közötti *uniós költségvetés stabilizációs funkciója két alapvető irányból is erősödne*: a gazdasági és monetáris unió stabilitását (is) célzó új eszközök létrehozásával, valamint a volumenét tekintve nagyobb horderejű biztonság- és védelempolitikai eszközök kialakításával, átalakításával, különös tekintettel a biztonságpolitikai kihívásokra (pl. migrációs, menekültügyi nyomás, terrortámadások). Érdemes megjegyezni, hogy a biztonság is európai közjóságnak tekinthető, így az európai közjavak körének átalakulásához a biztonságpolitikai kiadások növelésével tovább erősödik az EU által biztosított európai közjavak körének változása.

Nagy horderejű, explicit felvállalt reform 2021-től tehát a biztonságpolitika uniós költségvetés általi támogatásának erősítése. Ennek változási irányait jól mutatja a 2021–2027 közötti többéves pénzügyi keretre tett bizottsági javaslat is.

[38] 2014–2020 között az EMGA-ból nyújtható hagyományos agrártámogatások 30%-ának környezetvédelmi célok megvalósítását is kell szolgálnia. Ezekről részletesebben lásd: Csűrös, 2015, 140–141.

[39] COM(2018) 321final, 15.

[40] <https://ec.europa.eu/easme/en/section/life/life-history-life> (2018.12.20.)

[41] http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4002_hu.pdf (2018.12.20.)

3. táblázat

A 2021–2027 közötti többéves pénzügyi keret (a Bizottság 2018. évi javaslata alapján)

Kötelezettségvállalási előirányzatok	2021–2027 (M EUR)*	2021–2027 (%)	2014–2020 (%)
1. Egységes piac, innováció, digitális gazdaság	166 303	14,66	13,10
2. Kohézió és értékek	391 974	34,55	33,87
Regionális fejlesztés és kohézió	242 209	21,35	33,87
Gazdasági és monetáris unió	22 281	1,96	-
Az emberekbe, a társadalmi kohézióba és az értékekbe való befektetés <i>ebből ESZA</i>	123 466 89 686	10,88 7,90	
3. Természeti erőforrások és környezet	336 623	29,67	38,87
EMGA	254 247	22,41	28,94
4. Migráció és védelem	30 829	2,72	1,63
5. Biztonság és védelem	24 323	2,14	6,12
6. Szomszédság és a világ	108 929**	9,60	6,42
7. Európai közigazgatás	75 602	6,66	6,42
Kötelezettségvállalási előirányzatok összesen	1 134 583	100,00	100,00 (959 988)
Kifizetési előirányzatok összesen	1 104 905		908 400
Többéves pénzügyi kereten kívül összesen	26 023		36 794
ÖSSZESEN (köt. váll. előirányzatok + pénzügyi kereten kívül)	1 160 606		996 782

* 2018-as árakon

** Az Európai Fejlesztési Alap költségvetését integrálva

Forrás: COM(2018) 321final, 33. alapján saját szerkesztés

Amint azt korábban már megállapítottuk, az Európai Unió többéves pénzügyi keretének 3. fejezetéből, valamint a kohéziós támogatásokból történő átcsoportosítás is jelentős részben hozzájárult a versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért című, 2007-től megjelenő új kiadáscsoport volumenének növekedéséhez (2000–2006 között a 3. fejezet a költségvetés 6,8%-át adta, míg 2007–2013 között 1,26%-át).^[42] Ezt követően (2007–2020) a 3. fejezet, egyfajta bel- és biztonságpolitikai kiadáscsoportként a költségvetésnek csekély hányadát (kb. 1–1,5%-át) képezte, és az alábbi fő területeket támogatta: a fejezethez kapcsolódó decentra-

[42] Csűrös, 2010, 113.

lizált ügynökségek kiadásai, bevándorlás, menekültügy (finanszírozása a fejezet kiadásainak 20%-át sem érte el), szegénység elleni küzdelem, kultúra, egészségügy, alapvető jogok és uniós polgárság, igazságszolgáltatási szervek együttműködése, polgári védelem. A Bizottság javaslata szerint a 2021–2027-es többéves költségvetés struktúrája jelentősen átalakulna. A korábbi 3. fejezetként szereplő belpolitika egyes elemei átkerülnének a kohéziós politika immáron 2. fejezetébe (kulturális támogatások, jogérvényesülés, jogok és értékek programok), migrációt és határigazgatást, valamint biztonság- és védelempolitikát finanszírozó eleme pedig 4. és 5. fejezetként jelentős támogatásnövekedést hozna magával. Összehasonlítás céljából a 2014–2020 közötti időszak kvázi bel- és biztonságpolitikai kiadásai együttesen az uniós költségvetés 1,63%-a, 15,7 milliárd euró volt (2011. évi árakon). Ezzel szemben a Bizottság javaslata szerint 2021–2027 között a 4. és 5. fejezet az uniós költségvetési kiadások 4,85%-át, hozzávetőlegesen 55,2 milliárd eurót (2018. évi árakon) tenne ki, amihez hozzászámítandók a kohéziós politika fejezetéhez kapcsolni tervezett kiadások (a kultúra, valamint a jogérvényesülés, jogok és értékek program tervezett költségvetése együttesen 2,5 milliárd euró, és ide értendők egyes decentralizált ügynökségek költségvetése is). A jelenlegi költségvetéshez képest a bel- és biztonságpolitikai kiadásokra összességében tehát 3,5–4-szer annyit költene a Bizottság a következő költségvetési időszakban.

Részleteire bontva a tervezett 4. fejezet (*Migráció és határigazgatás*) keretében a migrációs áramlások kezelését, a legális és illegális migrációt, valamint a menekültügyet a Menekültügyi és Migrációs Alap, valamint két decentralizált ügynökség, az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (Frontex), továbbá az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal támogatná (összesen mintegy 10 milliárd eurós költségvetéssel). A 4. fejezet másik ága, a határigazgatás az EU külső határainak védelmét, igazgatását, a közös vízumpolitika és a vámellenőrzések fejlesztését szolgálná az Integrált Határigazgatási Alap, valamint 3 decentralizált ügynökség^[43] működtetésével (ezek hozzávetőlegesen 19 milliárd eurót kitevő támogatásával). Migrációra és határigazgatásra tehát a 2020–2014 közötti költségvetéshez képest -2,6-szor többet kíván költeni a Bizottság 2027–2021 között.^[44]

Ezeket a forrásokat ráadásul kiegészítенék a befogadás kezdeti szakasza után a hosszú távú integráció elősegítését célzó, kohéziós politika (2. fejezet) keretében nyújtandó támogatások, a külső politika (5. fejezet) keretében előírányzott azon támogatások, melyek a migráció kiváltó okainak kezelését és a harmadik országokkal folytatott migrációkezelési és biztonsági együttműködés elősegítését célozzák,^[45] végül az uniós költségvetésen kívül létrehozni tervezett Európai Békekeret is.^[46]

[43] Frontex, Bűnüldözési Együttműködés Európai Unió Ügynöksége (Europol), a Szabadságon, a Biztonságon és a Jog Érvényesülésén Alapuló Térség Nagyméretű IT-rendszereinek Üzemeltetési Igazgatását Végző Európai Ügynökség (eu-LISA). Forrás: COM(2018) 321 final Melléklet, 67–72.

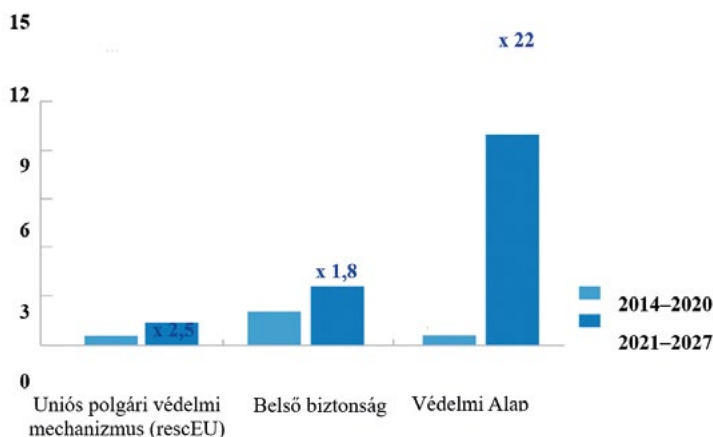
[44] COM(2018) 321 final, 17.

[45] A több korábbi alapot integráló Szomszédügyi, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszköz támogatásai által.

[46] COM(2018) 321 final, 16–17, 21–22.

A tervezett 5. fejezetnek (*Biztonság és védelem*) három eleme lenne. A védelem tenné ki a legjelentősebb részét, 17,2 milliárd eurót (2018. évi árakon), amely keretében az Európai Védelmi Alap főleg a védelmi képességek fejlesztésére irányuló (alapvetően kutatás-fejlesztési) projekteket támogatná – figyelembe véve az Európai Védelmi Ügynökség tevékenységét is. Biztonság elnevezéssel a második elem tervezett költségvetése kisebb (4,26 milliárd euró 2018. évi árakon), célja a terrorizmus, a radikalizálódás, a szervezett és a kiberbűnözés elleni küzdelem a belső Biztonsági Alap és decentralizált ügynökségek működtetése által. Végül válság-elhárítás keretében az Unió polgári védelmi mechanizmusa (rescEU) által 1,24 milliárd euróval kívánják támogatni a természeti, illetve az ember által okozott katasztrófák megelőzését, az azokra való felkészülést és reagálást – kiegészítve a nemzeti és más tagállami segítséget. A bizottsági javaslatok alapján a tervezett 5. fejezethez kapcsolódó szakpolitikai kiadások jelentősen nőnének, melyet jól mutat a 4. ábra.

4. ábra
Biztonság és védelem támogatásának tervezett növelése
Milliárd EUR - folyó árakon



Megjegyzés: A 2014-2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi kerettel összehasonlítva, 27-tagú EU esetén (becslés)

Forrás: COM(2018) 321 final, 19.

A gazdasági és monetáris uniós stabilitását is célzó eszközöket (22,28 milliárd euró)^[47] a kohézió és értékek címet viselő 2. fejezetben helyezték el a kohéziós és szociális támogatások mellett. Az euróövezet stabilitása és az euróövezeti konvergencia érdekében felállítandó költségvetési eszközök a gazdasági konvergenciát,

[47] 2018. évi áron. Forrás: COM(2018) 321, final, 33.

a pénzügyi stabilitást, a munkahelyteremtést és a beruházásokat támogatja, tehát alapvetően stabilizációs célúak, de kiegészülnek redisztributív elemekkel is (lásd strukturális beruházások támogatása közpolitikai célokra tekintettel). Miben sajátosak, újak ezek az eszközök?

Kiemelten az uniós költségvetés stabilizációs szerepét erősítendő eszköz a *GMU európai beruházásstabilizáló funkciója*. Az adott tagállamban jelentkező aszimmetrikus gazdasági sokkok kezelésére az ország korlátozott eszközökkel rendelkezhet, a finanszírozásukhoz szükséges piaci eszközökhöz nehezebben férhet hozzá, így ennek folyománya lehet az adott országban egy elhúzódó recesz-szió, a beruházási szint csökkenése, míg más uniós országok esetében – különösen az euróövezetben a tagállamok gazdaságai közötti nagyobb fokú függőség miatt – átgyűrűző negatív gazdasági hatás, externália. Az új, kiegészítő jellegű stabilizációs eszköz akkor vehető igénybe, amikor az adott tagállam saját fiskális politikai eszközei nem elegendőek nagyobb aszimmetrikus sokkhatások kezelésére. A Bizottság javaslata alapján az uniós költségvetés legfeljebb 30 milliárd eurót kitevő, ún. back-to-back hitelekhez^[48] nyújtana garanciát, melyet kiegészítene egy kamattámogatás. A vissza nem térítendő kamattámogatás finanszírozása az euróövezeti tagállamok által befizetett, monetáris jövedelmük (seniorázs) bizonyos hányadával egyenlő hozzájárulásokból történne (külső címzett bevételként). Az eszköz az euróövezeti országokra összpontosulna, melyben más tagállamok is részt vehetnének a finanszírozáshoz való hozzájárulás esetén. Az uniós költségvetés által garantált kamattámogatott hitelt költségvetésen kívüli eszközök is kiegészíthetnék, így például az Európai Stabilitási Mechanizmus (illetve az azt felváltandó Európai Valutaalap).

Mivel a monetáris és a fiskális politikai hatáskörök különböző kormányzati szintű gyakorlásának az egyik legnagyobb kockázata, hogy az euróövezetben a tagállami túlköltekezésekkel szemben a valuta leértékelésének a veszélye szétterül az eurózóna országaiban, a fegyelmezett költségvetési politika érdekében az európai beruházás-stabilizáló funkció igénybevétele az európai szemeszter keretében meghatározott gazdaságpolitikai feltételek betartásához lenne kötve.^[49]

Az ún. *reformtámogató program* keretében három eszköz felállítására kerülne sor. A *reformok végrehajtását elősegítő eszköz* vissza nem térítendő pénzügyi támogatást nyújtana bármely tagállamnak az európai szemeszter keretében meghatározott, bizottsági határozat keretében elfogadott strukturális reformok megvalósításához, melyekről a tagállamok a nemzeti reformprogramjaikban számolnának be. Mivel a reformok az adott ország gazdaságának megszilárdítását szolgálják, melyek különösen fontosak a túlzott makrogazdasági egyensúlyhiánnyal rendelkező tagállamok esetében, így e támogatások a redisztributív fejlesztési célok mellett gazdaságstabilizáló célúak is. A *konvergenciatámogató eszköz* vissza nem térítendő pénz-

[48] A back-to-back fedezeti műveletek lényege, hogy az esedékes összeg, a pénz nem és a kifizetések dátuma megegyezik a mögöttes hitelfelvétel ebbéli ismérveivel. COM(2010)709 végleges.

[49] COM(2018) 321 final 11-12, COM(2018) 321 final Melléklet, 34-40.

ügyi és technikai (szakmai) támogatást is nyújtana az euróövezetbe a következő pénzügyi keret időszakában csatlakozni kívánó tagállamok számára. Az eszközteoretikus háttere az optimális valutaövezet elmélete, és annak hiányosságai esetén az euróövezetbe való csatlakozás feltételül szabott konvergencia kritériumok teljesítésének nehézségei.^[50] Ennek lényege, hogy a fejlettségbeli különbségek csökkentése, a gazdasági növekedés előmozdítása nagyobb állami beruházásokkal, kiadásokkal és növekvő inflációval járhat, míg a konvergencia-kritériumok fegyelmezett költségvetési politika mellett várják el többek között az árstabilitást és a hosszú távú kamatlábak konvergenciáját. A támogatás így elősegítené a felzárkózást a konvergencia-kritériumok betartása mellett. A válság hatására felállított, uniós szinten tanácsadást végző Strukturálisreform-támogató programot a *technikai támogatási eszköz* váltaná fel, mely a tagállamok kérelmére technikai segítséget nyújtana strukturális reformok végrehajtásához.

Emellett megjegyzendő, hogy a jelenlegi (2014–2020 közötti) uniós költségvetés kiadási fejezetein kívül, de szintén az uniós költségvetés bevételeiből finanszírozott kiadások keretében közvetlen *stabilizációs célú* előirányzatok, tipikusan *tartalékalapok* is felfedezhetők. Ilyen az Európai Globalizációs és Alkalmazkodási Alap (EGAA), a rugalmassági eszköz és a rendkívüli tartalék, a specifikus rugalmasság, az ún. összesített tartalék, az Európai Unió Szolidaritási Alapja (EUSZA) és a sürgősségi segélyre képzett tartalék.^[51] A Bizottság új pénzügyi keretre vonatkozó javaslata fenntartaná ezeket a speciális eszközöket, alkalmazási körük bővítésével. Így például javasolja az általános tartalék funkcióját betöltő rugalmassági eszköz éves keretének 1 milliárd euróra való emelését,^[52] továbbá a gazdasági válságra adott válaszként 2014-től bevezetett, majd a migrációs válságra reagálva 2017-től módosított *összesített tartalékot ún. uniós tartalékként funkcióját és méretét tekintve szintén bővítené.*^[53]

Összességében megállapítható, hogy a regionális (kohéziós) célú támogatások költségvetésen belüli arányának csökkenése, a kohéziós politikához rendelt 2. fejezet egyéb szakpolitikákkal való ötvözése (lásd migráció, oktatás, ifjúság, kultúra, jogérvényesülés, jogok és értékek, GMU erősítése, euró védelme) gyengülő redistributív funkcióra vall, míg az agrártámogatások általános csökkenése,^[54] a környezetvédelem, a kutatás-fejlesztés, valamint a biztonságpolitika támogatottságának növekedése átalakuló prioritást mutat az európai közjavak vonatkozásában. A biztonság- és védelempolitikára fordított uniós költségvetési támogatások várhatóan jelentős növekedése pedig az EU költségvetésének a stabilizációs funkcióját erősíti.

[50] Erről részletesebben lásd: Csűrös, 2019.

[51] Ezekről részletesebben lásd: Csűrös, 2019.

[52] 2007–2013 között évi 200 milliós, 2014–2016 között évi 471 milliós eurós, 2017–2020 között pedig évi 600 milliós eurós felső összeghatárral bírt, ami jelentős növekedés.

[53] Az éves kötelezettségvállalási előirányzatok felső határa alatt rendelkezésre álló mozgástérből, valamint fel nem használt költségvetési forrásokból speciális stabilizációs célokat finanszíroznának, úgy mint a migráció, biztonsági kérdések. COM(2018)321 final, 28.

[54] Ide nem értve a közvetlen környezetvédelmi célú támogatásokat.

Megjegyezhető, hogy redisztribúciót nemcsak a regionális támogatásokkal valósít meg az EU költségvetése, hanem a (csekélyebb összegű) harmadik országoknak nyújtott fejlesztési támogatásokkal is. Mindezt kiegészítik a költségvetésen kívül, az Európai Beruházási Bankcsoport által nyújtott kohéziós célú fejlesztési hitelek.

A stabilizációs funkció a válság hatására erősödött, viszont mind ez idáig az Európai Unió költségvetése alapvetően nem látott el, nem volt képes ellátni stabilizációs funkciót (az uniós költségvetés korlátolt terjedelme és alapvetően fejlesztési prioritásai miatt). A stabilizációs funkciót a válság hatására először a koordináció és a szabályozás kormányzási módszerein keresztül erősítették meg (lásd a többpilléres európai felügyeleti rendszer mechanizmusait), valamint a finanszírozás kormányzási módszerének alkalmazási körét az uniós költségvetésen kívül, rendkívüli helyzetekben szélesítették ki (lásd a tagállamok fizetési nehézsége esetén nyújtható, EU-hoz kapcsolódó hiteleket). A Bizottság viszont immáron az uniós költségvetés stabilizációs funkcióját erősítené – úgy, hogy a költségvetés volumenét érdemben nem növelné, csupán a kiadási szerkezetét változtatná meg!

Emellett az is látható, hogy az egyes szakpolitikák és a pénzügyi politika céljait is igyekeznek minél erősebben összekapcsolni, amit jól igazol, hogy az uniós gazdaság- és fiskális politikai koordináció megvalósítására szolgáló európai szemeszter keretében megfogalmazott javaslatok tagállami betartásától tennék függővé újabb fejlesztési és stabilizációs célú támogatások (pl. európai beruházásstabilizáló funkció, reformtámogató program támogatásainak) nyújtását is.

III. JOGÁLLAMISÁG VÉDELME – ERŐSÖDŐ FOGYASZTÓVÉDELMI FUNKCIÓ?

A Bizottság a 2021–2027 közötti uniós költségvetésre vonatkozó javaslatai között a jogállamiság védelmét szolgáló új eljárás bevezetését is szorgalmazza. Álláspontja szerint a jogállamiság tekintetében, mely minden korszerű alkotmányos demokrácia gerincét képezi, számos közelmúltbeli esemény általánossá vált hiányosságokat jelzett, melyek különösen a közigazgatási szervek megfelelő működését és a hatékony bírósági felülvizsgálatot érintik, így súlyosan sérthetik az Unió pénzügyi érdekeit is (pl. közbeszerzési eljárások, támogatási szerződések bírósági felülvizsgálata által).^[55] A javaslat szerint az EUMSz 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja alapján az új eljárás bevezetéséről rendes jogalkotási eljárás keretében döntene az Európai Parlament és a Tanács. Kérdés viszont, hogy indokolt-e egy újabb eljárás, ha az uniós értékek védelme érdekében, így a jogállamiságot érő rendszerjellegű fenyegetések esetén az EUSz 7. cikk szerinti eljárás alkalmazható, emellett az uniós jog valamelyik konkrét előírására vonatkozó jogsértés esetén kötelezettségszegési eljárás indítható a tagállammal szemben. Az uniós értékek vonatkozásában az általános, rendszerszintű problémák kezelésére

[55] COM(2018) 324 final, 1–8. Ez utóbbihoz lásd: Erdős, 2017, 115–123.

tehát az EUSz 7. cikk szerinti eljárás szolgálna eszközként, viszont az eljárás aktíválásával kapcsolatos „küszöbérték rendkívül magas”,^[56] mely mutatja a mechanizmus végső eszköz jellegét. Ráadásul az eljárás esetleges megindulása esetén is egy hosszadalmas procedúrára kerül sor, szankció kiszabására pedig az eljárás végén is csak egyhangú politikai (európai tanácsi) döntést követően.^[57] Érthető, hogy az EUSz 7. cikk szerinti eljárás a gyakorlatban ez idáig nem képzett kellő visszatartó erőt az uniós értékek megsértése esetén.^[58]

Nem új keletű, viszont a válság óta egyre szisztematikusabb az uniós szabályozásban, hogy az *uniós költségvetésből nyújtott támogatásokat az uniós költségvetési célokon túli vagy ahhoz csak közvetve kapcsolható prioritásoktól teszik függővé*. Korai, a szabályozásban már 1994-ben megjelenő példája ennek a Kohéziós Alap támogatásainak lehetséges felfüggesztése volt, amennyiben a támogatásra jogosult tagállamok a túlzott hiány eljárás keretében nem teljesítették a tagállami gazdaság- és költségvetési politikára vonatkozó tanácsi ajánlásokat. A válság milyen változásokat hozott e téren? A válságot megelőző másfél évtizedben egyszer sem került sor ezen szankciók alkalmazására, ezt követően viszont nemcsak hogy kilátásba helyezték ezen szankciók alkalmazását (hazánk vonatkozásában 2012-ben), hanem a 2014–2020 közötti többéves pénzügyi keret szabályrendszerében két irányból is kiterjesztették annak hatókörét. Egyrészt immáron nemcsak a túlzott hiány esetén alkalmazott eljárás keretében lehet alkalmazni e szankciókat, hanem a válság hatására megreformált uniós szintű gazdaság- és fiskális politikai koordináció, felügyelet egyéb mechanizmusai (többoldalú felügyelet, makrogazdasági felügyelet, túlzott makrogazdasági egyensúlytalanság esetén alkalmazott eljárás), továbbá a foglalkoztatáspolitikai iránymutatások, valamint az uniós hitelekhez kapcsolódó kiigazítási programok keretében megfogalmazott uniós ajánlások, elvárások tekintetében is. Másrészt már nemcsak a Kohéziós Alap, hanem az ún. Európai Strukturális Beruházási Alapok^[59] támogatásai kapcsán is lehet szankciókat alkalmazni.^[60] A Bizottság javaslatai alapján a 2014–2020 közötti ESB-alapokhoz rendelt előzetes, utólagos és makrogazdasági feltételrendszer érintetlen maradna a következő költségvetési időszakban is.^[61]

Miért vitathatóak a fenti intézmények és hogyan kapcsolható össze a két eljárás? A hatáskör-átruházás elvéből kiindulva az Unió kizárólag a tagállamok által a Szerződésben ráruházott hatáskörök határain belül jár el. Viszont a Szer-

[56] COM(2014) 158 final, 6.

[57] Az eljárásról lásd: Várnay, 2017, 96–104.

[58] Ezekről lásd: Deák, 2018; Losoncz, 2018; Valki, 2018.

[59] Kohéziós politika alapjai (Európai Regionális Fejlesztési Alap, Európai Szociális Alap, Kohéziós Alap), valamint a Közös Agrárpolitikán belül az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap és az Európai Tengerügyi és Halászati Alap.

[60] Ezekről részletesebben lásd: Csűrös, 2015, 241–251, 302–313.

[61] COM(2018) 321final Melléklet, 32.

zódések explicit nem ruházzák fel hatáskörrel az Uniót a fenti mechanizmusok működtetésére. Így felmerülhet egyrészt a felhatalmazás nélküli tagállami szuverenitás-korlátozás problematikája.

A két eljárás között hasonlóság, hogy mindkét esetben – integrációs aspektusból – kreatív módon, nem közvetlenül az adott politikai cél átfogó jogi szabályozásával kívánja lefektetni a jogalkotó a mechanizmusokra vonatkozó rendelkezéseket, hanem funkcionálisan közelíti meg a kérdést, összekapcsolva azt az uniós források hatékony és eredményes felhasználásának céljával. Feltételezésünk tehát, hogy érezve a közvetlen, átfogó szabályozásra vonatkozó hatáskör meglétének hiányát, megfordította a szabályozás logikáját és olyan kérdéskörhöz rendelte, amelyre kiterjed a hatásköre (uniós költségvetési kiadások prioritásainak, feltételrendszerének meghatározása), és egyúttal megfelelőeszközként szolgál, negatív pénzügyi ösztönzőként kikényszeríthetővé válik.

Erősíti a mechanizmusok érvényesülését a szintén a válság óta előszeretettel alkalmazott *fordított döntési metódus*, amely értelmében ha a Bizottság javaslatot tesz konkrét intézkedésekre (pl. támogatások felfüggesztésére), akkor a javaslat elutasításához vagy módosításához minősített többséget kell elérni a Tanácsban (az Európai Parlamentnek nincs hatásköre e téren).

További sajátossága a két mechanizmusnak, hogy egyik esetben sem rendelnek költségvetési kiadásokat, uniós támogatásokat a célok megvalósításához, hanem ellenkezőleg, amennyiben nem érvényesülnek a fenti célok, más szakpolitikai célokhoz rendelt uniós forrásoktól eshet el az adott tagállam. A jogállamiság tekintetében fennálló, általános hiányosságok esetén ráadásul nemcsak az ESB-alapok, hanem bármely uniós költségvetési támogatás vonatkozásában alkalmazhatók lennének a szankciók a Bizottság javaslata szerint.

Van-e közpénzvédelmi, pénzügyi fogyasztóvédelmi funkciója a fenti mechanizmusoknak? Véleményünk szerint mindkét esetben van, arra tekintettel, hogy (a jelentős részt) a tagállamok adófizetői által finanszírozott uniós költségvetés támogatásainak szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását is (!) elősegítik a fenti eljárások.

IV. ZÁRÁS HELYETT... NYITVA HAGYOTT KÉRDÉSEK

Az integráció 2021–2027 közötti többéves pénzügyi keretére vonatkozó javaslatok elfogadása több akadályba is ütközhet. Egyrészt eljárásjogilag megnehezíti a rendelet elfogadását, hogy a Tanácsnak egyhangúan kell szavazni róla, márpedig a kohéziós és agrártámogatások jelentős csökkenésével, a prioritások átrendeződésével egyes tagállamok (többek között hazánk) érdekei az eddigiekhez képest érdemben csorbulnának. Emellett az új uniós prioritások (lásd menekültügy, biztonság- és védelempolitika) támogatásainak növelése megosztó kérdés, szintén kétségeket ébreszthet annak egyhangú megszavazása. Szükség van továbbá az Európai Parlament tagjai többségének az egyetértésére is, ami a 2019. évi parla-

menti választások eredményétől jelentős mértékben függhet. Ráadásul 2019-ben a Bizottság jelenlegi testületének mandátuma is lejár, mely tovább fokozhatja az uniós prioritások változásának lehetőségét. Noha a Bizottság sürgeti a többéves pénzügyi keret parlamenti választások előtti elfogadását (az elhúzó döntéshozatal negatív hatásait hangsúlyozva), arra egyre kevesebb esély mutatkozik (lásd az Európai Tanács 2018. december 13–14-i érdemi előrelépést nem mutató következtéseit). A helyzetet csak tetőzik a britek kilépésével kapcsolatos bizonytalanságok, hiszen a tanulmány zárásakor (2018. 12. 31.) még a „bennmaradás” lehetősége sem kizárt (mely jelentős költségvetési kihatással is járna). Így megállapítható, hogy a közösségi döntésméletek keretében meghatározott politikai konjunktúraciklus-modell is befolyásolhatja a költségvetési prioritások megválasztását és ütemezését – kérdésessé téve a bizottsági javaslatok jelen formában és időben történő elfogadását.

IRODALOM

- Bordás Péter (2017): Globális hatások és (ön)kormányzati szerepek a XXI. század elején. *Közjavak*, III. évf. 3. szám 16–20.
- Csűrös Gabriella (2010): Az Európai Unió támogatáspolitikája: múlt, jelen, jövő. In: Erdős Éva (szerk.): *Pénzügyi jogot oktatók konferenciái. A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Pénzügyi Jogi Tanszékének szervezésében*. Novotni Kiadó, Miskolc, 107–118.
- Csűrös Gabriella (2015): *Uniós pénzügyek. Az európai integráció fejlődésének pénzügyi jogi vizsgálata*. HVG-ORAC, Budapest.
- Csűrös Gabriella (2018): Az állam (költségvetés) és a pénzügyi szektor közötti kapcsolat gyengítésére irányuló uniós intézkedések. In: Árva Zsuzsanna – Szikora Veronika (szerk.): *A fogyasztók védelmének új irányai és kihívásai a XXI. században*. Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Debrecen, 225–241.
- Csűrös Gabriella (2019): Erősebb stabilizáció az uniós közpénzügyekben? In: Halász Zsolt (szerk.): *Halustyik Anna emlékkötet*. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, Budapest. (megjelenés alatt).
- Deák Dániel (2018): Uniós költségvetés és jogállam. *ÉS*, LXII. évf. 41. szám, 2018. október 12.
- Erdős Éva (2017): Állami támogatások, adóverseny kontra szubszidiaritás az európai adójogban. *Miskolci Jogi Szemle*, XII. évf. 2. különszám, 114–126.
- Felbermayr, Gabriel – Gröschl, Jasmin – Heiland, Inga (2018): Undoing Europe in a New Quantitative Trade Model. *IfoWorkingPaper*, 250. sz.
- Halász Zsolt (2018): *Az Európai Unió költségvetésének szabályozása*. Pázmány Press, Budapest.
- Hankiss Elemér (2004): *Társadalmi csapdák és diagnózisok*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Halmosi Péter (2009): Közös agrárpolitika. In: Kende Tamás – Szűcs Tamás (szerk.): *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. CompLex Kiadó, Budapest, 833–887.
- Kocziszky György (2008): *Regionális integrációk gazdaságtana*. Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc.

- Lentner Csaba (2007): The Competitiveness of Hungarian University Based – Knowledge Centres in European Economic and Higher Education Area. *Transformations in Business & Economics*, Vol. 6., N. 2. 87–100.
- Lentner Csaba (2013): *Közpénzügyek és államháztartástan*. Nemzeti Közzolgálati és Tankönyvkiadó, Budapest.
- Losoncz Miklós (2018): „Aki nem lép egyszerre...” Az Európai Unió új költségvetési tervezete. *ÉS*, LXII. évf. 19. szám, 2018. május 11.
- Nagy Zoltán (2001): *Az Európai Unió költségvetése*. Bíbor Kiadó, Miskolc.
- Nagy Zoltán(2011): Fenntartható költségvetési elvonások rendszere a környezetvédelem területén. *Publicationes Universitatis Miskolciensis Series Juridica et Politica*, XXIX. évf. 247–258.
- Nagy Zoltán (2012): A környezetpolitika szabályozásának eszközei. *Miskolci Jogi Szemle*, 2. szám, 24–36.
- Nagy Zoltán (2013): *Környezeti adózás szabályozása a környezetpolitika rendszerében*. Miskolci Egyetem, Miskolc, 10–38.
- Holló Klaudia–Hornyák Zsófia–Nagy Zoltán (2015): Az agrárjog fejlődése Magyarországon 2013 és 2015 között. *Agrár- és Környezetjog*, 19. szám, 56–87.
- Samuelson, Paul A. – Nordhaus, William D. (2005): *Közgazdaságtan*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Szentes Tamás (2009): Globalizáció és regionalizálódás: az állam, illetve az intézmények és a jog szerepe a mai világgazdaságban. In: Simon István (szerk.): *Tanulmányok Nagy Tibor tiszteletére*. Szent István Társulat az Apostoli Szentszék Könyvkiadója, Budapest, 277–288.
- Valki László (2018): A jogállamiság kikényszerítése az Európai Unióban. *ÉS*, LXII. évf. 20. szám, 2018. május 18.
- Várnay Ernő (2017): *A kötelezettségzegési eljárások jogiasodása az Európai Unióban*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen.
- Vigvári András (2008): *Pénzügy(rendszer)tan*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Vigvári András–Vigvári Gábor (2008): Az Európai Unió fiskális rendszere. In: Blahó András (szerk.): *Nemzetgazdaság – integráció – világgazdaság. Tanulmányok Palánki Tibor akadémikus 70. születésnapja tiszteletére*. Aula Kiadó, Budapest, 301–310.
- https://ec.europa.eu/regional_policy/hu/policy/themes/research-innovation/ (2018.12.28.)
- <https://ec.europa.eu/easme/en/section/life/life-history-life> (2018.12.20.)
- https://ec.europa.eu/research/fp7/understanding/fp7inbrief/what-is_hu.html (2018.12.28.), Európai Bizottság sajtóközleménye IP/18/4002. Uniók költségvetés: a Bizottság növelné a környezetvédelem és az éghajlat-politika támogatását szolgáló finanszírozást. Brüsszel, 2018. július 1. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4002_hu.pdf (2018.12.20.)

JOGSZABÁLYOK, EGYÉB DOKUMENTUMOK

- Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata HL C 202., 2016.6.7., 13–388.
- 2006/C 139/01 Intézményközi megállapodás.
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata HL C 202., 2016.6.7., 1–388.

- Az Európai Parlament és a Tanács 2009/1005/EU határozata (2009. december 17.) a költségvetési fegyelemről és a pénzgazdálkodás hatékonyságáról és eredményességéről szóló, 2006. május 17-i intézményközi megállapodásnak a többéves pénzügyi keret tekintetében történő módosításáról: energiaágazatbeli projektek finanszírozása az európai gazdaságélénkítési terv keretében. HL L 347., 2008.12.24., 26–27.
- Az Európai Parlament és a Tanács 1291/2013/EU rendelete (2013. december 11.) a „Horizont 2020” kutatási és innovációs keretprogram (2014–2020) létrehozásáról és az 1982/2006/EK határozat hatályon kívül helyezéséről. HL L 347., 2013.12.20., 104–173.
- A Tanács 1311/2013/EU, Euratom rendelete (2013. december 2.) a 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről HL L 347., 2013.12.20., 884–891.
- COM(2010)709 végleges. A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Az Európai Unió 2009. évi hitelfelvételi és hitelnyújtási tevékenységéről. Brüsszel, 2010.12.6.
- COM(2014) 158 final. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret. Strasbourg, 2014.3.11.
- COM(2018) 98 final. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak és a Tanácsnak. Az Európai Unió új, korszerű többéves pénzügyi kerete a 2020 utáni prioritások megvalósításának hatékony szolgálatában. Brüsszel, 2018.2.14.
- COM(2018) 321 final. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Modern költségvetés a polgárainak védelmet, biztonságot és lehetőségeket nyújtó Unió számára. A 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret. Brüsszel, 2018.5.2.
- COM(2018) 321 final Melléklet a következőhöz: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Modern költségvetés a polgárainak védelmet, biztonságot és lehetőségeket nyújtó Unió számára. A 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret. Brüsszel, 2018.5.2.

Az emberi jogok morálfilozófiai és politikai megalapozása

*Két ellentétes paradigma?**

I. BEVEZETÉS – AZ ERKÖLCSI ÉS A POLITIKAI IGAZOLÁS ELLENTÉTE

Az utóbbi években heves vita bontakozott ki az emberi jogok megalapozásának két lehetséges módja körül. A „hagyományos”, az emberi jogok kérdéséhez morálfilozófiai irányból közelítő nézetek szerint az emberi jogok olyan alapvető erkölcsi jogosultságok, amelyek minden embert – pusztán emberi mivoltuknál fogva – megilletnek. Ezeket az elméleteket gyakran naturalista vagy természetjogi elméleteknek is nevezik,^[1] mert az emberi jogok forrásaként az emberi természetet jelölik meg; az egyes elméletek leginkább abban térnek el egymástól, hogy az emberi természet mely aspektusát domborítják ki az emberi jogok igazolásához. Vannak, akik például az egyén autonómiájában és szabad cselekvésre való képességében, mások az emberi szükségletekben vélik felfedezni az emberi jogok természetes alapjait. Az emberi jogok megalapozásának másik, „politikainak” vagy „gyakorlatinak” nevezett megközelítése csak az utóbbi években, a kilencvenes évektől kezdődően jelent meg. Ez a megközelítés az emberi jogokat a politikai intézmények tevékenységével kapcsolja össze és a fennálló emberi jogi gyakorlatból kiindulva kívánja feltárni azok valódi jellegét. Az alapgondolat az, hogy az emberi jogok megismerése azok gyakorlatban, a nemzetközi politikai életben betöltött szerepének a megismerésével kapcsolódik össze; az emberi jogok fogalmát nem a gyakorlattól függetlenül, valamilyen elvont és a priori morálfilozófiai érvelés révén kell megalkotni, hanem olyan elméletre van szükség, amely a lehető legjobban illeszkedik a kialakult nemzetközi gyakorlathoz. Ez nem jelenti azt, hogy a politikai elméletek pusztán leíró jellegű, a kialakult emberi jogi viszonyokhoz igazodó elméletek volnának, annak ellenére sem, hogy a velük szemben

* A tanulmány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosító számú, A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés című kiemelt projekt Ludovika Kiemelt Kutatóműhely Programjának Államelméleti alapkutatás 2016-2018 (2016/86 NKE-AKFI) elnevezésű alprogramjának keretében a Nemzeti Közszolgálati Egyetem megbízásából készült.

[1] Az erkölcsfilozófiai megközelítést a naturalista vagy természetjogi elnevezés mellett szokás még ortodox, humanista vagy etikai megközelítésnek is nevezni. Vö. Karlsson Schaffer - Maliks, 2017, 3.

felhozott egyik leggyakoribb ellenvetés szerint a fennálló politikai-jogi gyakorlatból kiinduló elméletek nem lehetnek megfelelők, mert túlzottan függenek attól, ahogy a dolgok adott helyen és időben éppen el vannak rendezve.^[2] Az emberi jogok politikai megközelítése John Rawls *A népek joga* című munkájával került előtérbe, majd ezt követően több másik szerző, például Joseph Raz, Charles Beitz, Michael Ignatieff vagy Joshua Cohen is a politikai megközelítés mellett foglalt állást.^[3]

Az emberi jogok naturalista igazolása szoros kapcsolatot mutat a természetes jogok kora újkorban kialakult, elsősorban Grotius, Pufendorf és Locke nevéhez kapcsolódó koncepciójával.^[4] Bár egyáltalán nem biztos, hogy az emberi jogok jelenleg használatos fogalma a természetes jogok modernizált vagy szekularizált változatának tekinthető, úgy tűnik, annak főbb sajátosságait a természetes jogok kapcsán kialakult elvárások határozzák meg. Eszerint az emberi jogok olyan (1) erkölcsi jogokat jelentenek, amellyel (2) minden ember, pusztán ember mivoltánál fogva, (3) helytől és kortól függetlenül rendelkezik.^[5] *Ad (1):* Az emberi jogokra általában nem jogszabályok által létrehozott, tételes jogi jogosultságokként tekintünk, hanem olyan erkölcsi jogokként, amelyek jogszabályok nélkül, a jogszabályokat „megelőzve” is léteznek, és amelyek segítségével a konvencionális (megegyezésen alapuló) társadalmi szabályok helyessége megítélhető. *Ad (2):* Emberi jogokkal minden ember, pusztán ember mivoltánál fogva rendelkezik, mert annak ellenére, hogy jelentős fizikai, társadalmi és kulturális különbségek lehetnek közöttük, egyenlő erkölcsi státussal rendelkeznek és ezért azonos védelemre jogosultak. *Ad (3):* Az emberi jogokat hagyományosan egyetemesnek (univerzálisnak) szokás tekinteni, amelyek helytől és kortól függetlenül minden embert megilletnek. Ezen feltételezés szerint például az ősember ugyanazokkal az emberi jogokkal rendelkezett, mint a modern kor embere, és egy amazóniai bennszülöttnek is ugyanolyan jogai vannak, mint egy London belvárosában élő személynek.

Az emberi jogok természetével kapcsolatos nézeteink közvetve összekapcsolódnak azok igazolásának kérdésével. Ha az emberi jogokat az előző bekezdésben foglaltaknak megfelelően a természetes jogokból származó egyetemes erkölcsi jogosultságokként fogjuk fel, akkor ez a naturalista igazoláselméleteknek kedvez. A naturalista megközelítések jól magyarázzák az emberi jogok egyetemes és államot megelőző, „prepolitikai” jellegét, mert az emberi jogokat univerzálisnak vélt emberi tulajdonságokkal kapcsolják össze. A politikai igazoláselméletek kevésbé vannak összhangban az emberi jogok hagyományos szemléletével. Ez a megközelítés eltávolítja az emberi jogokat az emberi természettől, így egyrészt megkérdőjelezi azok univerzalitását, másrészt azok erkölcsi

[2] Ibid. 5.

[3] Ibid. 4.

[4] Cruft – Liao – Renzo, 2015, 4. Az újabb tudományos álláspont szerint a természetes jogok koncepciójának kialakulása a kora újkorhoz képest korábbra, a középkor idejére tehető, és olyan skolasztikus gondolkodókhoz kapcsolódik, mint Aquinói Szent Tamás, William Ockham és Francisco Suárez. (Ibid. 1. Vö. Tattay, 2015.)

[5] Cruft – Liao – Renzo, 2015, 4.

jellege helyett azok jogi jellegére helyezi a hangsúlyt. Charles Beitz és Joseph Raz egyaránt szkeptikus azzal kapcsolatban, hogy az *Emberi jogok egyetemes nyilatkozatában* felsorolt jogok minden embert kortól, kultúrától vagy földrajzi elhelyezkedéstől függetlenül megilletnek.^[6] Erősen kérdéses például, hogy a Nyilatkozat 26. szakaszában deklarált ingyenes és kötelező elemi oktatáshoz való jog ugyanúgy vonatkozik az őskor barlanglakóira, mint a modern kor emberére, hiszen az ősember körülményei olyan mértékben eltérők voltak, hogy esetében nem sok értelme van az oktatás kérdéséről, különösen pedig annak ingyenes vagy kötelező jellegéről beszélni.^[7] Egy másik probléma, ami az emberi jogok naturalista megközelítéseivel kapcsolatban felvethető, de a politikai elméletek sikeresen elkerülnek, az ún. „fajizmus” (*speciesism*) problémája. Láttuk, hogy a naturalista elméletek az emberek egyenlő erkölcsi státuszát az emberi fajhoz való tartozás tényére vezetik vissza. Az állatok jogai mellett kiálló gondolkodók, például Peter Singer szerint ez nem más, mint a szexizmus vagy a rasszizmushoz hasonló önkényes megkülönböztetés; amíg a szexizmus nemi alapon, a rasszizmus bőrszín alapján, addig a fajizmus az azonos fajba való tartozás alapján tesz indokolatlan különbséget az élőlények között.^[8] Ha elfogadjuk, hogy az egy fajhoz való tartozás tényének nem szabad különösebb erkölcsi jelentőséget tulajdonítani, akkor azt is el kell fogadnunk, hogy az emberi jogoknak nem az emberi fajhoz való tartozás, hanem valamilyen más sajátosság alapján kell, hogy megillessék az embereket. Olyan univerzális attribútumot találni azonban, ami az összes emberre (de csak az emberekre) vonatkozik, lehetetlennek látszik. James Griffin például, aki a szabad cselekvésre való képességben véli felfedezni az emberi jogok alapjait, kénytelen elismerni, hogy vannak emberek, akik nem rendelkeznek ezzel a képességgel (pl. gyermekek, szellemi fogyatékosok) és így az emberi jogok kategóriája sem vonatkoztatható rájuk.

Az emberi jogok igazolásának morálfilozófiai és politikai megközelítése nem biztos, hogy kizárja egymást. A két megközelítés vizsgálódása nem pontosan ugyanarra irányul: a politikai jellegű koncepciók inkább arra koncentrálnak, hogy ki és milyen feltételek mellett jogosult az emberi jogok kikényszerítésére, míg a naturalista elméletek azokat a tényezőket keresik, amelyek megalapozzák az emberi jogok fogalmát. Lehet, hogy ez a két dolog független egymástól és egyszerre támaszthatók elvárásként az emberi jogokkal szemben, vagyis azoknak az emberi természet egy meghatározott aspektusára kell épülniük, de egyúttal egy specifikus politikai-társadalmi funkciót is be kell tölteniük.^[9]

[6] Beitz, 2009, 28.

[7] Raz, 2015, 224–225.

[8] Singer, 1995, 6.

[9] Liao – Etinson, 2012, 343.

II. A MORÁLFILOZÓFIAI IRÁNY

1. Emberi jogok és szabad cselekvési képesség – Gewirth és Griffin elméletei

Alan Gewirth az emberi jogokra az emberek szabad és célirányos cselekvésre való képességéből kifejlődő „dialektikus szükségszerűségként” tekint.^[10] Kant nyomdokain haladva úgy gondolja, a racionalitásánál fogva erkölcsi autonómiával felruházott egyén cselekvéseiben implicit módon benne foglaltatik az is, hogy az egyén bizonyos alapvető jogosultságok hordozójaként tekint önmagára. Amikor valaki cselekszik, elkerülhetetlenül azt is feltételezi, hogy joga van a cselekvéshez szükséges minimumfeltételekhez. Viszont, ha ez így van, akkor racionálisan nem teheti meg, hogy ne tulajdonítson hasonló jogosultság-igényeket a többi racionális cselekvőnek, hiszen azok nem különböznek semmilyen releváns tekintetben sem tőle.^[11]

Gewirth kiinduló feltételezése szerint minden emberi cselekvésnek két általános sajátossága van. Az egyik a cselekvés akaratlagossága (önkéntessége, *voluntariness*), ami azt jelenti, hogy a cselekvő – a releváns információk birtokában – képes irányítani cselekvését kényszerből mentes döntésein keresztül.^[12] A másik a cselekvés célirányos jellege (*purposiveness, intentionality*): a cselekvő a cselekvés révén valamilyen célt kíván megvalósítani, amely egyben a cselekvés okául (*reason*) is szolgál. Amikor valaki egy cselekvést hajt végre, a következőképp írja le saját magatartását:

(1) X cselekvést C cél elérése céljából cselekszem.

Mivel Gewirth szerint minden cselekvés *per definitionem* önkéntes, vagyis az egyén szabadon cselekszi X-et C elérése érdekében, feltételezhető, hogy C elérését kívánja, annak eléréséhez valamiféle értéket társít. (1) tehát egyúttal azt is jelenti, hogy:

(2) C cél jó. (kívánatos számomra)

Gewirth szerint a tények és értékek közötti „szakadék” ezen a ponton kerül áthidalásra, amennyiben a cselekvés ténye a cselekvő részéről mindig egy implicit értékítélet elfogadását feltételezi a cél „jóságát” illetően. Ahhoz azonban, hogy a kiválasztott célt cselekvés révén el tudjuk érni, két olyan feltétel teljesülésére van szükség, amelyek az emberi cselekvés két korábban említett sajátosságával vannak kapcsolatban. A „szabadság” feltétele, a cselekvés önkéntes, a „jólét” feltétele pedig annak célirányos jellegéből fakad. A „jólét” feltétele gyakorlatilag minden olyan képesség meglétét jelenti, amelyek kitűzött céljaink megvalósításához szükségesek – ide tartozhat például a testi épség, az önbizalom vagy az iskolázottság egy bizonyos fokának megléte. Ha valaki értékeli C célt, akkor értékelnie kell azokat a feltételeket is, amelyek C eléréséhez szükségesek, vagyis a (2)-ből az is következik, hogy:

[10] Jones, 1984, 20.

[11] Cruft - Liao - Renzo, 2015, 16.

[12] Gewirth, 1984, 14.

(3) A szabadságom és a jólétem szükséges javaknak számítanak.

Ez pedig Gewirth szerint ekvivalens azzal az állítással, hogy:

(4) Szükséges (muszáj) szabadsággal és jóléttel rendelkeznem.

Mivel a cselekvő a szabadságra és a jólétre a sikeres cselekvéshez szükséges előfeltételekként tekint, Gewirth szerint ez logikailag együtt jár egy jogosultság-igény megfogalmazásával, vagyis azzal, hogy a cselekvő jogot vindikál magának ezen feltételek vonatkozásában.^[13]

(5) Jogom van a szabadsághoz és a jóléthez.

Talán ez utóbbi következtetés, vagyis a (4) és (5) közötti kapcsolat a gewirthi elmélet egyik legproblematiszabb része. Gewirth szerint, ha valaki azt állítja, hogy valamivel rendelkeznie kell (i.e. valamire szüksége van), akkor ebben legalább implicit módon benne foglaltatik az is, hogy jogot vindikál erre a dolagra nézve.^[14] Ha valaki azt mondja, hogy szabadnak kell lennie (i.e. szüksége van a szabadságra), akkor racionálisan azt is állítania kell, hogy joga van a szabadsághoz – vagy legalábbis nem állíthatja, hogy nincs joga a szabadsághoz. Annak igazolására, hogy (4)-ből következik (5), Gewirth egy indirekt, *reductio ad absurdum* jellegű bizonyítási módszert választ: azt igyekszik megmutatni, hogy (5) tagadása esetén olyan állításhoz jutunk, amely ellentétes (4)-gyel, amiről viszont tudjuk (1) – (3) alapján, hogy igaznak kell lennie. Ehhez előbb a jogosultságok és a kötelezettségek közötti korrelatív viszonyt felhasználva átalakítja (5)-öt:

(6) Mindenki másnak tartózkodnia kell a szabadságom és a jólétem korlátozásától.

Ezután következik az állítás tagadása:

(7) Nem kell mindenki másnak tartózkodnia a szabadságom és a jólétem korlátozásától.

Ez egyben azt is jelenti, hogy:

(8) Más személyek korlátozhatják (i.e. meg van engedve, hogy korlátozzák) a szabadságomat és a jólétemet.

Ebből pedig következik, hogy:

(9) Lehet, hogy nem rendelkezek (megengedett, hogy ne rendelkezek) szabadsággal és jóléttel.

Ez az állítás, amihez (5) tagadásából kiindulva, érvényes logikai lépéseken keresztül jutottunk, ellentétes (4)-gyel, vagyis ellentmondásra jutottunk a tagadás során, így az eredeti állításnak, (5)-nek igaznak kell lennie.

[13] MacIntyre szerint Gewirth kulcsmondata a következő: „Mivel a cselekvő a szabadságot és jólétet tekinti azoknak a szükségszerű jóknak, amelyek sikeres cselekvésének generikus vonásait alkotják, ezért logikusan azt is gondolnia kell, hogy joga van ezekhez a generikus vonásokhoz, s ennek megfelelően, implicit módon jogokra vonatkozó állítást is tesz.” Ld. MacIntyre, 1999, 98.

[14] Ez az állítás az olyan alapvető szükségletekre vonatkozik, mint a szabadság vagy a jólét. Gewirth leszögezi, hogy a nem alapvető szükségletekre vonatkozó állítások nyilvánvalóan nem alapoznak meg ilyen jogosultság-igényeket – abból, hogy valaki úgy gondolja, szüksége van egy tízsebességes versenykerékpárra, nem következik, hogy azt gondolja (vagy azt kell gondolnia), joga is van egy ilyen kerékpárra. (Gewirth, 1984, 19.)

Fontos látni, hogy az (5) állítás igazolása önmagában még nem jelenti a szabadsághoz és a jóléthez való alapvető emberi jogok minden emberre kiterjedő, „univerzális” igazolását. (5) csak az egyén szempontjából, az egyén önálló cselekvési képességéből fakadó racionális szükségszerűségként állítja az említett alapvető igényjogok meglétét, amelyek egyetemleges kiterjesztéséhez egy sor további logikai lépésre van szükség.^[15] Ehhez elsőként az egyén „felismeri”, hogy (kizárólag) azért van joga a szabadsághoz és a jóléthez, mert racionális, vagy Gewirth szavaival élve, „előretékintő-céltudatos” cselekvő (*prospective-purposive agent*). Ha ezt felismeri, akkor következő lépésként – racionalitása miatt – azt sem tagadhatja, hogy minden hasonló előretékintő-céltudatos lénynek ugyanígy joga van a szabadsághoz és a jóléthez. Az eddig csak az egyén szempontjából igazolt jogok „univerzalizálódnak”: ha bizonyos jogok létének az a feltétele, hogy valaki bizonyos „attribútumokkal” rendelkezzen, akkor mindenkinek, aki ezekkel az „attribútumokkal” rendelkezik, ugyanígy rendelkeznie kell ezekkel a jogokkal.^[16] Az egyén, amikor jogokat vindikál magának saját előretékintő-céltudatos cselekvésre való képességére hivatkozva, akkor – az önellentmondás elkerülése végett – ugyanezeket a jogokat a többi hozzá hasonló cselekvő vonatkozásában is el kell ismernie.^[17] Az univerzalizálás módszere, illetve az emberi jogok univerzális elismerését biztosító, Gewirth által az „általános következetesség elvének” (*principle of generic consistency*) nevezett erkölcsi alapelv párhuzamba állítható Kant módszerével, illetve kategorikus imperatívuszával.^[18]

Gewirth gondolatmenete több szempontból is problémásnak tűnik. Ahogy korábban már említettük, a kritikák egy része a (4) és (5) állítás közötti kapcsolat megalapozottságát vonja kétségbe. Alasdair MacIntyre hangsúlyozza, nagyon más dolog azt mondani, hogy valamire szükségem van, mint hogy valamihez jogom van: míg az előbbi állításnak látszólag nincsenek normatív következményei, addig az utóbbi a jogom tiszteletben tartását feltételezi és (legtöbbször) mások részéről történő be nem avatkozást követel meg.^[19] A jogosultságokra vonatkozó igények azért sem származhatnak a szabad cselekvéshez szükséges javak iránti „természetes” szükségletekből, mert a jogosultságok – MacIntyre szerint – minden esetben társadalmi szabályok vagy intézmények meglétét feltételezik.^[20] Ha elfogadjuk, hogy jogosultságok nem létezhetnek szabályok nélkül, akkor nehéz nem egyetérteni MacIntyre kritikájával, miszerint Gewirth megengedhetetlen módon egy olyan fogalmat csempészett be gondolatmenetébe, ami egyáltalán nem egyetemleges, minden racionális cselekvőhöz kapcsolódó, hanem társadalmi-politikai konstrukció. Joseph Raz szintén arra figyelmeztet, hogy

[15] Ibid. 16–17.

[16] Ibid. 17.

[17] Jones, 1994, 100.

[18] Lásd pl. Walters, 189–188, 2003.

[19] MacIntyre, 1999, 99.

[20] Ibid. 67–68. Walters, 2003, 186–187.

„ha valami értékes számomra, az nem azonos azzal, hogy jogom van hozzá”,^[21] vagyis Gewirth téved az értékek és a jogosultságok viszonyát illetően. Gewirth azon feltételezése például, hogy létezik a szabadsághoz való általános jog, mert a szabadság szükségszerű feltétele a célokra irányuló emberi cselekvésnek, Raz szerint „nyilvánvalóan téves”, mert az egyén a szabadsághoz való jog hiányában is képes célszerűen cselekedni (vö. rabszolgák).^[22]

A (4) és (5) állítások közötti problematikus kapcsolaton kívül Gewirth elmélete más szempontok alapján is kritizálható. Lehetséges például az elmélet alapjait képező cselekvésemélet egyik kiinduló premisszáját, az emberi cselekvések célirányos (intencionális) jellegét kétségbe vonni.^[23] Gewirth cselekvésemélete annyiban hasonlít a modern cselekvésemélet meghatározó képviselőjének, Donald Davidsonnak az elméletéhez, hogy mindketten központi szerepet tulajdonítanak az intenciónak a cselekvés meghatározásakor. Gewirth szerint az emberi cselekvés lényegi sajátossága, hogy az *mindig* célirányos jellegű. Hasonlóan, Davidson szerint egy cselekvés csak akkor számít ‘igazi’ cselekvésnek, ha *legalább* egy leírása szerint intencionális jellegű.^[24] Vegyük Oidipusz példáját, aki a monda szerint Théba felé tartva ismeretlen öregemberrel találkozott egy útélágásánál.^[25] Szóváltásba keveredtek egymással, az öregember botjával megütötte Oidipuszt, mire Oidipusz az öreget és annak kíséretét is kardélre hányta. Mint később kiderült, az öregember nem más, mint Laiosz király, Oidipusz vér szerinti apja volt. Oidipusz tette két különböző módon írható le: (1) Oidipusz szándékosan megölte az ismeretlen öreget. (2) Oidipusz véletlenül megölte a saját apját. A cselekvés első leírása intencionális, míg a második nem intencionális, hiszen Oidipusz célja aligha terjedt ki saját apjának megölésére. Az „esemény” azért fog cselekvésnek számítani, mert van legalább egy olyan leírása, ami intencionális jellegű. Az ösztönös testi reakciók, vagy a külső fizikai kényszer hatására bekövetkező emberi mozgások ugyanakkor nem számítanak cselekvésnek, mert nem adható olyan leírásuk, amelyből azok célra irányultságára lehetne következtetni. Ezt a „hagyományos” felfogást látszik elfogadni Gewirth is, amikor azt állítja, az emberi cselekvés szükségszerű sajátossága annak célirányos jellege. Virginia Held felveti, hogy vannak olyan magatartások, amelyeknek semmilyen céljuk sincs, mégis cselekvésekként szokás tekinteni rájuk: ilyen lehet például, ha valaki, mindenféle konkrét cél nélkül, inkább csak megszokásból vagy idegességében ceruzájával dobol az asztalon.^[26] Ha Heldnek igaza van, akkor ez rögtön Gewirth első, kiinduló állítását cáfolja meg.^[27] Held azonban tovább megy és kétségbe vonja

[21] Raz, 2009, 20.

[22] Ibid.

[23] Held, 1999, 14–15.

[24] di Nucci, 2014, 40.

[25] Ibid. Lásd szintén *Görög-római mythologia*, 1911, 50.

[26] Held, 1999, 14.

[27] DeGrazia arra hívja fel a figyelmet, hogy Held példájában is lehet célirányultságot felfedezni, akkor is, ha az nem explicit formában jelenik meg (pl. feszültség levezetése, koncentráció növelése). (DeGrazia, 1999, 29–30.)

Gewirth második állításának helyességét is. Véleménye szerint attól, hogy az egyén a cselekvéséhez valamilyen célt társít, még nem biztos, hogy feltétlenül jónak is értékeli az adott célt: a dohányos, aki tisztában van szenvedélyének káros hatásaival, nem feltétlenül tartja jónak azt a célt, ami a cigaretta meggyújtásának cselekményével megvalósul.^[28]

James Griffin amerikai származású morálfilozófus Gewirth-hez részben hasonlóan az emberi „személyiségre” (*personhood*) és szabad cselekvésre való képességre (*agency*) vezeti vissza az emberi jogok kategóriáját. Az emberi lét különlegességét a komplex gondolkodásra és értékelésre való képességben, a jó étellel kapcsolatos képzetek szabad kialakításának és az ezeknek megfelelő cselekvésnek a lehetőségében véli felfedezni. Emberi mivoltunk ezen lényegi elemeire alapvető értékeként tekintünk, az emberi jogok pedig ezeknek az értékeknek a védelmét hivatottak ellátni.^[29] Griffin szerint az emberi személyiség (*personhood*) és cselekvésre való képesség (*agency*) fogalmi alkalmasak arra, hogy ezekből generáljuk a legtöbb hagyományosan emberi jognak tekintett jogosultságot.^[30] Ehhez a szabad cselekvésre való képesség kategóriáját három további elemre kell bontani.^[31] (1) Ahhoz, hogy valakit „teljesen szabadnak” lehessen tekinteni, képesnek kell lennie arra, hogy életének meghatározó értékeit és preferenciáit saját maga, bárki vagy bármi más befolyásával szemben, önállóan alakítsa ki. Az egyén önkormányzásra, azaz autonómiára való képessége kiegészül a (2) javakkal való minimális ellátottság követelményével, hiszen bizonyos javak, erőforrások, ismeretek vagy képességek hiányában (pl. alapvető fizikai és mentális egészség, műveltség stb.) egyáltalán nem leszünk képesek kitűzött céljaink megvalósítására.^[32] (3) Végül, a szabad emberi cselekvés harmadik feltétele a szabadság, vagyis az, hogy mások ne gátoljanak erőszakkal a saját magunk által kitűzött, értékesnek tekintett célok megvalósításában.^[33] A személyiség ezen három alkotóeleme három „legmagasabb szintű” emberi jog, az autonómiához, a szabadsághoz és a jóléthez való jog elismeréséhez vezet, amelyekből Griffin szerint a legtöbb (de nem az összes), nemzetközi egyezményben deklarált alapjog levezethető. Az autonómiához való jogból származik például az élethez való jog, a kínzás tilalma, illetve a magánélet-

[28] DeGrazia ellenvetése szerint a cselekvőnek nem kell minden aspektusból pozitívan értékelnie az elérni kívánt célt. A dohányos a cselekményének hosszú távú negatív következményeit nem kívánja, de egy bizonyos aspektusból, a dohányzásból nyert pillanatnyi öröm alapján, mégis kívánatosnak tartja azt. (Ibid.)

[29] Griffin, 2008, 149.

[30] Ibid. 33.

[31] Az a kérdés, hogy a „szabad cselekvésnek” pontosan milyen összetevői és feltételei vannak, közel sem egyértelmű. A személyes autonómiának több, egymástól jelentősen eltérő elméleti modellje alakult ki. A Griffin által vázolt háromrészes modell egy lehetséges, de nem feltétlenül helyes értelmezését adja a szabad cselekvés fogalmának. A személyes autonómia kérdéséhez lásd pl. Szerletics, 2017, 83–96.

[32] Griffin, 2008, 33, 179–180.

[33] Ibid. 33.

hez és a politikai részvételhez való jogok egy része.^[34] A szabadságból például a szólásszabadsághoz, a vallásszabadsághoz és a gyülekezési szabadsághoz való jog, míg a jólét követelményéből bizonyos „második generációs”, gazdasági, szociális és kulturális jogok vezethetők le.^[35]

Griffin elméletével szemben felvethető, hogy az túl szűkre szabja az emberi jogok alanyi körét.^[36] A gyermekek vagy a szellemi fogyatékosok például nem rendelkeznek a szabad cselekvés képességével, így Griffin elmélete szerint az emberi jogok kategóriája, amelynek elsődleges funkciója a szabad cselekvés és a személyiség védelme, nem vonatkoztatható rájuk. Ezt Griffin nyíltan elismeri,^[37] azonban azt is látni kell, hogy Griffin elmélete a jogalanyiságot ezekben az esetekben csak az emberi jogok tekintetében zárja ki. A kínzás tilalmára vonatkozó kötelezettség és a vele korrelatív jogosultság, mint „egyszerű”, nem emberi jogi jogosultság ugyanúgy fennállhat gyermekek és szellemi fogyatékosok vonatkozásában, mint ahogy alapvető emberi jogként a cselekvőképes egyéneket megilleti. A különbség az, hogy az előbbi esetben a kötelezettség és a vele szemben álló egyéni jogosultság megalapozása nem a szabad cselekvés és a személyiség védelmére való hivatkozással, hanem például a gyermek vagy a fogyatékos személy szenvedésre való képességével történik.^[38] Bárhogy is legyen, úgy tűnik, Griffin elmélete nem teljesíti az emberi jogokkal kapcsolatos azon elvárásunkat, hogy azoknak meg kell illetni minden embert univerzálisan, vagyis személyes státusztól és képességtől függetlenül.

Egy másik, részben kapcsolódó kritikai észrevétel szerint az emberi jogok megalapozásakor nemcsak az ember szabad cselekvésre való képességét, hanem más erkölcsi megfontolásokat is figyelembe kell venni. A kínzás esetében például a kínzás által okozott fájdalom legalább annyira relevánsnak látszik, mint a megkínzott személy szabad cselekvésre való képességére gyakorolt negatív hatás. Nem világos, hogy Griffin miért tulajdonít kiemelt szerepet a szabad cselekvésnek az emberi jogok megalapozásakor. Többek szerint ez az értékválasztás Griffin elméletének helyhez kötöttségét mutatja. Ezt azt jelenti, hogy az elmélet a nyugati liberális társadalmak értékrendjén alapul, és nem kompatibilis az olyan kultúrákkal, amelyek kevesebb jelentőséget tulajdonítanak az ember szabad cselekvési képességének.^[39]

[34] Ibid. 192–193.

[35] Griffin kritikája szerint a nemzetközi emberi jogi egyezmények gyakran olyan jogosultságokat is emberi jogoknak minősítenek, amelyek saját elmélete alapján nem számíthatnának annak. Különösen igaz ez a második generációs jogok vonatkozásában. Griffin szerint a munkához vagy a testi és lelki egészség elérhető legmagasabb szintjéhez való jog nem tekinthető alapvető emberi jogoknak, annak ellenére sem, hogy emberi jogi egyezményekben deklarálásra kerültek. (Ibid. 206–209.)

[36] Cruft – Liao – Renzo, 2015, 12.

[37] Griffin, 2008, 92.

[38] Renzo, 2015, 574.

[39] Ibid. 575. Ugyanez a kritika felvethető természetesen Gewirth elméletével kapcsolatban is.

2. Szükségletek és emberi jogok

A naturalista morálfilozófia és az emberi jogok összekapcsolása talán az emberi jogokat alapvető szükségletekkel megalapozni kívánó elméletek esetén a legszembetűnőbb. A naturalista etikai elméletek az erkölcsi állítások helyességét a világ objektív, emberi tudattól független tényeihez kapcsolják. Bár leegyszerűsítés volna a naturalista etikák lényegét az „ahogy a dolgok vannak, úgy is kell lenniük” állítással azonosítani, általában elmondható, hogy a naturalizmus képviselői a tények és értékek szigorú elválasztását feladva azzal a feltételezéssel élnek, hogy a világ (biológiai, pszichológiai, antropológiai stb.) megismeréséből normatív erkölcsi következtetések vonhatók le. A szükségletekre alapozó emberi jogi elméletek, nagyon hasonlóan, abból a feltételezésből indulnak ki, hogy minden embernek, természeténél fogva vannak olyan objektív szükségletei, amelyek morálisan igazolják bizonyos univerzális igényjogok létét. A szükségletek tehát nem pusztán az emberi valóságot leíró biológiai vagy pszichológiai tények, hanem morális relevanciával is bírnak; mivel minden ember alapvető szüksége az evés, ezért mindenkinek joga van az életének fenntartásához szükséges mértékű élelemhez. Az emberi jogokat szükségletekre építő elméletek vitathatatlan előnye, hogy megvalósítani látszanak az emberi jogok eszméjéhez társított alapelvárást, miszerint minden embernek, pusztán ember mivoltánál fogva bizonyos „természetes” jogosultságokkal kell rendelkeznie.^[40] Ugyanakkor minden szükségletre építő elmélettel szemben felvethető – a naturalista etikákhoz hasonlóan – a naturalista hiba vádja, vagyis hogy ezek az elméletek alaptalanul következtetnek tényekből morális értékekre.

Félretéve egyelőre a naturalista hiba kérdését, érdemes megvizsgálni, a gyakorlatban hogyan nézne ki egy szükségletekre építő emberi jogi elmélet. Az első tisztázandó kérdés az, hogy pontosan mik azok az objektív, minden emberre jellemző szükségletek, amelyek az univerzális emberi jogok alapjául szolgálhatnak. David Miller szerint a szükségletek egyéni szinten objektívek, az egyén nem választja meg a szükségleteit, mert azok tőle „függetlenül”, számára „adottan” léteznek.^[41] Nem ilyen egyszerű a helyzet közösségi szinten, ahol a szükségletek részben társadalmilag konstruáltak tűnnek. Egy adott közösség kultúrája vagy gazdasági fejlettsége hatással van az adott közösségben élő személy szükségleteire: a fejlett országokban az emberek szükségletei magasabbak, mint a fejlődőben. Érdemes tehát különbséget tenni a szűkebb értelemben vett emberi szükségletek és az ún. társadalmi szükségletek között. Szükségeink egy része annak a társadalmi közegnek a terméke, amelyben élünk, azonban vannak olyan szükségletek, amelyek kultúrától függetlenül mindenkit jellemeznek: a Guantánamón fogvatartott raboknak például olyan alapvető szükségleteik nem teljesül-

[40] Pollmann, 2014, 121.

[41] Miller, 2012, 412.

nek, amelyek kultúrától függetlenül egy „minimálisan tisztességes élet” előfeltételeinek számítanak.^[42]

Miller második dilemmája egy szükségletekre építő emberi jogi elmélettel kapcsolatban az, hogy a szükségletek adott esetben „túl sokat” igazolnak: ha minden emberi szükségletet figyelembe veszünk, akkor könnyen lehet, hogy olyan jogosultságokat is el kell fogadni, amelyek nem tekinthetők alapvetőnek és „túl sokat” követelnek meg a jogosulttal szemben álló kötelezettektől.^[43] Sokaknak van például olyan egészségügyi problémája, ami szervátültetést tenne szükségessé, azonban ez még nem jelenti azt, hogy az egészséghöz való alapjog magába foglalja a „szervátültetéshez való jogot”, hiszen ez – élődonoros szervátültetés esetén – összeütközésbe kerülhet egy másik személy egészséghöz (testi épséghez) való jogával.^[44] Miller hangsúlyozza, hogy egy plauzibilis szükségletekre építő emberi jogi elmélet nem „egy az egyben” feleltet meg alapjogokat a szükségleteknek, vagyis egy szükséglet nem feltétlenül csak egy emberi jogot „generál” és az is lehet, hogy egy alapjog mögött több szükséglet áll. A társas kapcsolatokra vonatkozó emberi szükséglet például több alapjog, így a szólásszabadság, a gyülekezési szabadság és a mozgásszabadság mögött is megfigyelhető, de egyáltalán nem biztos, hogy csak ez az egy szükséglet áll az említett jogok mögött. Ráadásul, ahogy azt a szervátültetés példáján keresztül már láttuk, a szükségletek szemben is állhatnak egymással.^[45] Ilyenkor Miller szerint a szükségletek mérlegelésére van szükség, tehát el kell dönteni, hogy melyik szükséglet élvez elsőbbséget és ennek megfelelően megalkotni a kapcsolódó jogi szabályozást.

A Miller által vizsgált harmadik probléma arra vonatkozik, hogy a szükségletek képesek-e az összes, hagyományosan alapjognak tekintett jogosultság megalapozására. Elképzelhető, hogy a szükségletek bizonyos esetekben nem „túl sokat”, hanem éppen „túl keveset” igazolnak: egyáltalán nem biztos, hogy például a klasszikus szabadságjogok vagy a politikai részvétel jogai mögött találunk olyan alapvető emberi szükségleteket, amelyekkel megmagyarázható ezen jogosultságok emberi jogi jellege.^[46] Szóba jön tehát az emberi jogok listájának lerövidítése, vagyis annak elismerése, hogy vannak olyan alapjogként tételezett jogosultságok, amelyek valójában nem is alapjogok, mert semmilyen emberi szükséglettel sem lehet alátámasztani azok meglétét. Ez a megoldás akár járhatónak is tűnik az emberi jogi dokumentumokban csak törekvésekként (ún. aspirációkként) megjelenő jogosultságok esetében. A szabadságjogok és a politikai részvétel jogai azonban nem olyan jogok, amelyeket minden további nélkül ki lehetne húzni az emberi jogi dokumentumokból. Miller álláspontja szerint erre nincs is szükség, mert ezeket igenis összefüggésbe lehet hozni alapvető emberi szükségletekkel: a rabszolgaság, a kínzás, az embertelen vagy megalázó bánásmód tilalma, a szólás-,

[42] Ibid. 413.

[43] Ibid. 416–417.

[44] Ibid. 417–418.

[45] Ibid.

[46] Ibid. 419.

lelkiismereti és egyesülési szabadság mind-mind olyan jog, amely egy „minimálisan megfelelő” élethez szükségesek.^[47] A többi politikai jog, például a politikai részvételhez vagy a tisztességes eljáráshoz való jog instrumentálisan igazolható, vagyis azért van rájuk szükség, hogy más, szükségletekkel alátámasztott alapjogok érvényre jutását biztosítsák, ugyanis ezek hiányában megnő az esélye annak, hogy valakinek szükségletekkel igazolt alapjogait megsértik vagy elvonják.^[48]

Az, hogy Miller elmélete mennyire sikeres az alapjogok szükségletek általi megalapozásában, vitatható. Bár a saját maga által felvetett „technikai” problémákat látszólag megválaszolja, a korábban már említett naturalista hiba kérdésével egyáltalán nem foglalkozik. Ez a hiba, elvi ellenvetésként az összes szükségletekre, illetve tágabban az emberi természetre alapozó elmélettel szemben felhozható: attól, hogy az egyénnek szükségletei vannak, még nem következik, hogy joga is van ezen szükségletek kielégítéséhez. A szükségletekre alapozó elméletek ugyanakkor két szempontból is „jobbak” az olyan elméleteknél, amelyek az emberi természet egy meghatározott aspektusára, például a szabad cselekvés képességére alapozzák az emberi jogok fogalmát. Az alapvető szükségletek, amelyek egy „minimálisan tisztességes” élethez szükségesek, függetlenek a jó életről kialakított sokféle, kulturálisan eltérő koncepciótól, illetve az ember egy specifikus szemléletétől is.^[49] Láttuk, hogy Griffin elméletével szemben felvethető annak helyhez kötöttsége, amennyiben az ember legfőbb sajátosságát egy specifikusan a nyugati szellemi hagyományhoz kapcsolódó sajátosságban, a szabad cselekvésre való képességben véli felfedezni. A szükségletekre alapozó elméletekkel szemben kevésbé vethető fel a helyhez kötöttség érve. A másik előnye ezeknek az elméleteknek az, hogy Griffin elméletével szemben azoknak is biztosítják az emberi jogokat, akik nem rendelkeznek a szabad cselekvés képességével (pl. gyermekek, cselekvőképtelen felnőttek), hiszen szükségleteik nekik ugyanúgy vannak, mint bárki másnak.^[50]

3. A jó életre való hivatkozás

Az alapvető szükségletekre fókuszáló elméletek mellett vannak olyan naturalista elméletek, amelyek a jó élet valamely „határozottabb” felfogására építik az emberi jogok fogalmát. Ezen irányzat képviselői szerint az emberi jólétnek vannak olyan objektív elemei, amelyek túlmutatnak a legalapvetőbb biológiai és társadalmi szükségleteken, ugyanakkor az egyéni preferenciáktól függetlenül mindenki

[47] Ugyanezt hangsúlyozza Massimo Renzo. Álláspontja szerint a vallásszabadsághoz való jog például elengedhetetlen egy minimálisan tisztességes élethez, mert annak nemcsak biológiai, hanem társadalmi előfeltételei is vannak (pl. a társadalmi interakció egy minimális szintje), és ezeket az előfeltételeket részben a vallásszabadsághoz való jogon keresztül lehet biztosítani. (Renzo, 2015, 577–578.)

[48] Miller, 2012, 421.

[49] Renzo, 2015, 579, 583–584.

[50] Ibid. 577.

számára értékesek és szükségesek ahhoz, hogy az egyén képes legyen életének kiteljesítésére; az emberi jogok feladata nem más, mint a jó élethez szükséges ezen feltételek biztosítása az egyén számára. Amíg tehát a szükséglet alapú elméletek a „minimálisan megfelelő élet” biztosításában látják az alapjogok fő feladatát, addig a jó életre hivatkozó elméletek az emberi kiteljesedést tartják szem előtt, ami a szükséglet alapú elméletekhez képest jóval több jogosultság alapjogként való elismerését eredményezi.^[51]

A jó élet fogalmának meghatározása többféleképpen történhet. Van, aki az alapvető javak rawlsi fogalmát tartja irányadónak a jó élet összetevőinek meghatározásakor.^[52] Az alapvető javak Rawls elméletében olyan javakat jelentenek, amelyekről feltételezhető, hogy minden racionális ember akarja, mert hozzásegítik őket egyéni életcéljaik megvalósításához.^[53] Ide tartoznak például az olyan természetes javak, mint az egészség, illetve az olyan társadalmi javak, mint a szabadság, jövedelem és vagyon. A jó élet feltételeinek meghatározásakor mások, mint John Finnis vagy Martha Nussbaum Arisztotelészhez nyúlnak vissza, aki az emberi kiteljesedést (*eudaimoniát*) a „lélek erény szerinti tevékenységéhez” köthette. A kiteljesedéshez az erények gyakorlása mellett kedvező külső körülmények is szükségesek: „aki pedig a kerékbe tört, vagy a súlyos sorscsapások közt hánykódó embert, ha erkölcsileg jó, már boldognak is nevezi, az [...] képtelenséget állít”.^[54] John Finnis hét olyan alapvető javat határoz meg, amik önmagukban véve értékesek és feltétlenül szükségesek az emberi élet kiteljesedéséhez: az élet, tudás, játék, esztétikai élmény, barátság, gyakorlati észszerűség és vallás.

A Martha Nussbaum és Amartya Sen neveivel fémjelzett képességszemlélet (*capabilities approach*) egy Finniséhez hasonló „univerzális” lista felállítására törekszik, azzal a különbséggel, hogy a Nussbaum által meghatározott „központi képességek” nem alapvető javakat, illetve mindenki által elérni kívánt „állapotokat” jelentenek, hanem az arra való lehetőséget, hogy az egyén bizonyos alapvető, az emberhez méltó élet előfeltételeinek számító célokat megvalósíthasson. Az elnevezés azért félrevezető, mert a képességek nussbaumi fogalma nem csak az egyén „belső” képességeire, hanem „külső” körülmények meglétére is kiterjed: a biciklizés képessége ebben a kontextusban nem csak a biciklizni tudást jelenti, hanem azt is, hogy az egyén el tud menni biciklizni, mert rendelkezik kerékpárral és adottak a kerékpározáshoz szükséges további külső feltételek is (pl. vannak kiépített bicikliutak, léteznek biciklizésre vonatkozó szabályok).^[55] A minden emberre egyaránt érvényes központi képességek listája Nussbaum szerint a következő: (1) élet; (2) testi egészség; (3) testi integritás; (4) érzékek,

[51] Több szerző éppen ebben véli felfedezni a jó életre hivatkozó elméletek legfőbb problémáját. (Renzo, 2015, 579.)

[52] Liao, 2015, 83.

[53] Rawls, 1999, 54–55.

[54] Arisztotelész, 1987, 1098a, 1153b.

[55] Gébert, 88–86, 2016.

képzelet és gondolat; (5) érzelmek; (6) gyakorlati észhasználat; (7) csoporthoz tartozás; (8) más fajok; (9) játék; (10) környezet feletti kontroll. Ezek a képességek alkotják az emberi jogok alapjait, és az állam feladata az, hogy az emberi jogok érvényre juttatásán keresztül ezeket a képességeket mindenki számára biztosítsa. Annak ellenére, hogy a központi képességek listája univerzális, a képességszemlélet nem perfekcionista jellegű. Nussbaum elmélete könnyen összeegyeztethető a liberalizmussal, mivel a politikától nem egy állapot elérését, hanem az elérés lehetőségének a biztosítását követeli meg, vagyis az állampolgárok egy adott képesség birtokában szabadon dönthetik el, hogy meg kívánják-e valósítani a képesség által lehetővé tett állapotot.^[56] A testi egészség mint központi képesség magában foglalja a megfelelő mennyiségű és minőségű élelmiszerhez való hozzáférést, de nem jelenti azt, hogy valaki, például vallási meggyőződésből vagy egészségügyi okok miatt, ne bőjtölhetne. Szabadon választott böjt és kényszerű éhezés között azonban hatalmas különbség van. A képességszemlélet a testi egészség képességének biztosításával ez utóbbi kiküszöbölésére törekszik.

III. A POLITIKAI IGAZOLÁSOK

1. A népek joga

John Rawls az egyik első szerző, aki elmozdul az emberi jogok politikai igazolásának irányába. Az igazolási módszer megváltoztatásának igénye Rawls azon felismeréséből táplálkozik, hogy az emberi természet meghatározott aspektusára alapozó elméletek előfeltételezik valamilyen átfogó „világnézeti tan” (*comprehensive doctrine*) elfogadását. Ennek azonban megvan az a veszélye, hogy az erre a világnézeti tanra alapozott emberi jogokat elfogadhatatlanná teszi az eltérő világnézettel, vallási és erkölcsi meggyőződéssel rendelkező népek számára, legyenek azok berendezkedésüket tekintve akár liberális, akár nem liberális, de „tisztes hierarchiájúak”.^[57] Rawls ezért azt javasolja, hogy az emberi jogokra inkább a „népek jogának” egy elemeként tekintsünk. A népek joga Rawlsnál olyan nemzetek közötti alapelvek és normák rendszerét jelenti, ami a „jól rendezett” (*well ordered*), de eltérő vallási, erkölcsi és világnézeti háttérrel rendelkező népek egymás közötti viszonyait szabályozza, és amelyben e népek tagjai – világnézeti különbözőségeik ellenére – szabadon meg tudnak állapodni egymással. Az *igazságosság elméletében* kifejtett szerződéselméleti módszerhez hasonlóan Rawls *A népek joga* c. írásában is egy hipotetikus eredeti helyzetet vázol fel, azzal a különbséggel, hogy itt nem egyéneknek, hanem népeknek (pontosabban a népek képviselőinek) kell megállapodniuk abban, hogy milyen alapelveket fogadnak el

[56] Nussbaum, 1997, 288–289.

[57] Cruft – Liao – Renzo, 2015, 19.

a népek közötti viszonyok igazságos szabályozásához. Rawls szerint ide tartozik például a népek önvédelemhez való joga, az egyezmények és a megállapodások betartásának, más népek szabadságának és függetlenségének, valamint az alapvető emberi jogok tiszteletben tartásának a kötelezettsége.^[58] Bár elképzelhető, hogy a népek képviselői nem tudnak megegyezni egymással az emberi jogok pontos tartalmát illetően, azok nemzetközi gyakorlatban betöltött szerepével kapcsolatban egyetértés mutatkozik; az emberi jogok elsődleges funkciója Rawls szerint az, hogy „korlátozzák a háború és a háborún belüli magatartás igazolásának indokait, s határokat szabnak a rendszerek belső autonómiájának”.^[59] Az emberi jogok tehát lényegében az állami szuverenitást korlátozó jogosultságok, amelyek „tényleges vagy várható megsértése (védhető) indokot szolgáltat arra, hogy a nemzetközi szinten fellépjenek a jogsértővel szemben”.^[60] Azok a népek tehát, akik tiszteletben tartják az emberi jogokat, illetve a népek jogának többi, fent említett alapelvét „jól rendezetteknek” számítanak, és – bár nem feltétlenül liberális demokráciák – mégis tiszteletben kell tartani autonómiájukat és államaik szuverenitását.^[61]

Rawls szerint az emberi jognak minősülő jogosultságok listája viszonylag rövid. Az *Emberi jogok egyetemes nyilatkozatában* megtalálható jogosultságok csak egy része tekinthető „valódi” emberi jognak, amely politikailag nem helyhez kötött, vagyis nem kötődik a nyugati politikai hagyományhoz és mind a liberális, mind a tisztességes hierarchiájú népek számára elfogadható.^[62] Ide tartozik különösen az élethez való jog (a létfenntartási eszközökhöz és a biztonságához való jogot is ideértve), a szabadsághoz, a magántulajdonhoz és a törvény előtti (formális) egyenlőséghez való jog. Ha konkrétan a Nyilatkozatot nézzük, akkor annak harmadiktól tizennyolcadik szakaszáig terjedő részében található jogokat lehet – bizonyos értelmezési kérdésektől függően –, „valódi” emberi jogoknak tekinteni, minden más jogosultság az emberi jogok „másodosztályát” gyarapítja.^[63] Többek szerint Rawls az emberi jogok listájának megkurtításával elfogadhatatlan engedményt tesz az általa tisztességes hierarchiájúnak tekintett, de nem liberális berendezkedésű rezsimeknek, mert ezzel lehetővé teszi, hogy ezek az államok, eltérő kulturális vagy vallási értékrendjükre hivatkozva bizonyos „másodlagos” jogokat ne feltétlenül tartsanak tiszteletben.^[64] Rawls másodlagosnak tekinti például a szólásszabadsághoz, a gyülekezési szabadsághoz és a demokratikus politikai részvételhez kapcsolódó jogokat. A hátrányos megkülönböztetés tilalma szintén másodlagos Rawls számára, így a népek jogának ember jogi rendszere például kompatibilis lehet a magasabb közhivatalok viselésének vallási vagy nemi alapú korlátozásával.^[65]

[58] A teljes felsorolás nyolc alapelvet tartalmaz. Vö. Rawls, 2008, 46.

[59] Ibid. 87.

[60] Raz, 2009, 23.

[61] Müller, 60, 2017.

[62] Rawls, 2008, 73, 88.

[63] Ibid. 88.

[64] Baynes, 2009, 378.

[65] Beitz, 2009, 97.

2. Ignatieff „minimalista” megközelítése

Michael Ignatieff az emberi jogok „szekuláris vallásként” való elvakult tiszteletének veszélyeire hívja fel a figyelmet.^[66] Álláspontja szerint az emberi jogok eszméje a modern társadalmakban túlzottan összekapcsolódik az ember veleszületett méltóságának gondolatával, amelyet a különböző naturalista elméletek az emberi természet eltérő, különböző metafizikai előfeltevésekre építő, ezért könnyen vitatható felfogásaiból származtatnak. A naturalista megközelítések, eredeti céljukkal ellentétben, éppen az emberi jogok univerzalitását assák alá azáltal, hogy a más értékrendet valló, például a nem nyugati kultúrához tartozó csoportok számára vitatható, „fundacionalista” állításokat tesznek az emberi jogokkal kapcsolatban.^[67] Ignatieff szerint az eltérő világnézetű emberek nem feltétlenül értenek egyet abban, hogy *miért* rendelkeznek emberi jogokkal, de – más-más gondolatmenet követve – abban mégis meg tudnak állapodni, hogy szükség van bizonyos alapvető jogokra, amelyek kijelölik a társas együttéléshez minimálisan szükséges „helyes” cselekvések körét, de semlegesek maradnak a „jó” életről alkotott különböző felfogásokkal kapcsolatban.^[68] Az emberi jogi doktrína tehát „menthető”, de ehhez szakítanunk kell az emberi jogok modern nyugati társadalmakra jellemző, bálványimádás-szerű tiszteletével, amelynek vitatható metafizikai alapokon álló univerzalizmusa óhatatlanul a kulturális imperializmus gyanújába keveri az emberi jogok eszméjét.^[69]

Ignatieff szerint az emberi jogok nyugati felfogásának három olyan kihívással kellett az utóbbi néhány évtizedben szembenéznie, amelyek megkérdőjelezték annak hagyományosan elfogadott egyetemlegességét. Az első két kihívás „kívülről”, a muszlim világ, illetve a kelet-ázsiai térség feltörekvő országai felől érkezett. Az iszlám tagadja az emberi jogok egyetemlegességének gondolatát, és különösen elutasító néhány olyan, már az *Emberi jogok egyetemes nyilatkozatában* is deklarált alapjoggal szemben, mint a vallásszabadsághoz vagy a szabad házasságkötéshez való jog.^[70] A múlt század kilencvenes éveitől kezdve az iszlám kritika kiegészült az ún. „ázsiai értékek” vita kritikai megfontolásaival.^[71] A vita kiindulópontjával néhány gazdaságilag sikeres délkelet-ázsiai ország, például Malajzia és Szingapúr vezetőinek azon álláspontja szolgált, hogy a nyugati individualizmus helyett a közösségelvű értékek jobban megfelelnek az ázsiai kultúrának, vagyis az ázsiai országokban az individuális emberi jogok csak másodlagosak lehetnek a közösség érdekeihez képest. Az egyetemes emberi jogokkal szembeni harmadik kihívás a nyugati politikai gondolkodáson belül fogalmazódott meg, és egyszerre

[66] Ignatieff, 2001, 53.

[67] Ibid. 54.

[68] Ibid. 55–56.

[69] Ibid. 58.

[70] Ibid. 59–60.

[71] Bell, 2016, <https://plato.stanford.edu/archives/sum2016/entries/communitarianism/>.

jeleníti meg a marxizmus és a kulturális antropológia emberi jogokkal kapcsolatos szkepticizmusát, illetve a posztmodern irányzatok felvilágosodás-kritikáját. Ez az irányzat az emberi jogok eszméjében a nyugati intellektuális hegemonia kifejeződését látja, amennyiben azt feltételezi, hogy az emberi jogok eszméje a „pártatlan univerzalizmus” álcáján keresztül nyugati kulturális értékeket kényszerít eltérő értékrendű társadalmakra.^[72]

Ignatieff szerint ezek a kihívások nem jelentik az emberi jogok eszméjének szükségszerű bukását és nem szabad, hogy a túlzott kulturális relativizmus irányba vigyék el az emberi jogokkal kapcsolatos gondolkodást.^[73] A megoldás egy olyan igazolási mód elfogadása, amely nem a politika felett álló erkölcsi adukként, hanem politikai kompromisszum eredményeként tekint az emberi jogokra.^[74] Ignatieff szerint az *Emberi jogok egyetemes nyilatkozatának* megalkotása már előre vetíti egy ilyen politikai igazolás lehetőségét, mivel a Nyilatkozat is hasonló kompromisszum eredményének tekinthető. Az egyezmény megalkotói, Eleanor Roosevelttel vezetésével tudatosan kerültek az emberi jogok alapjaival kapcsolatos állásfoglalást a szövegben, mert attól tartottak, hogy egy átfogó morális alapelvekre való hivatkozás megnehezíti majd annak szélesebb körű ratifikációját.^[75] Az emberi jogok széles körű elfogadottságának van még egy fontos előfeltétele, amit viszont a Nyilatkozat már nem biztos, hogy teljesít: Ignatieff szerint az emberi jogok számát érdemes a minimálisra csökkenteni, annak érdekében, hogy az minél több kultúra számára elfogadható legyen. Az emberi jogokra Ignatieff egyfajta „legkisebb közös többszörösésként” tekint, ami azzal jár, hogy az emberi jogok listája az ő esetében jóval rövidebb, mint Beitz vagy Rawls esetében.^[76]

3. Charles Beitz elmélete

Charles Beitz szerint az emberi jogok fogalma az emberi jogok „diskurzív gyakorlatban” betöltött szerepének megismerésén keresztül tárható fel. Az emberi jogok gyakorlati fogalma abban tér el a naturalista magyarázatokétól, hogy kiindulópontjával az emberi jogok nemzetközi politikai életben kialakult gyakorlata szolgál. Beitz elutasítja egy *a priori* emberi jogi fogalom lehetőségét, amelynek tartalma a valós gyakorlattól függetlenül, valamiféle „morálfilozófiai okoskodás” révén feltárható volna, és úgy véli, az emberi jogok nemzetközi viszonyokban betöltött funkciója a kezdetektől fogva kereteket ad az emberi jogok fogalmának meghatározásához.^[77] Az emberi jogok nemzetközi gyakorlata nem egy normatív

[72] Ignatieff, 2000, 326.

[73] Ibid. 327.

[74] Baynes, 2009, 376.; Ignatieff, 2000, 299–300, 342.

[75] Baynes, 2009, 375–376.; Ignatieff, 2000, 337–338.

[76] Baynes, 2009, 376.

[77] Beitz, 2009, 102–103.

erkölcsi fogalom leképeződése, hanem specifikus célokkal és funkcióval rendelkező, kollektív politikai vállalkozás.

Beitz szerint az emberi jogok szerepe a jelenlegi nemzetközi politikai gyakorlatban jóval szélesebb körű, mint azt Rawls *A népek jogában* feltételezi.^[78] Az állami szuverenitásba történő „közvetlen” beavatkozás igazolása mellett az emberi jogok gyakran az államok és a nemzetközi szervezetek olyan nem kényszerítő jellegű politikai vagy gazdasági intézkedéseinek bevezetését is igazolják, amelyek célja az emberi jogokat semmibe vevő közösségek belső viszonyainak megváltoztatása. Az emberi jogok hivatkozási alapul szolgálnak „reformokra irányuló politikai tevékenységben” részt vevő egyének és NGO-k számára is. Beitz az *Emberi jogok egyetemes nyilatkozatát* és a két egyezségokmányt vizsgálva arra a következtetésre jut, hogy az azokban „meghatározott jogok hatással vannak a társadalom alapvető intézményrendszerének csaknem minden dimenziójára, az állami hatalommal való visszaélés elleni védelemtől a politikai eljárás, az egészségügyi és jóléti politikák követelményeiig és a munkabérek szintjéig.”^[79] Az emberi jogok nemzetközi viszonyokban betöltött sokoldalú szerepének elfogadása lehetővé teszi az emberi jogok Rawlshoz vagy Ignatieffhez képest terjedelmesebb listájának az elfogadását, amely jobban összhangban van a jelenlegi nemzetközi emberi jogi rendszerrel.^[80]

Végül még egy fontos következményt érdemes hangsúlyozni Beitz elméletével kapcsolatban. A politikai igazolások közül talán Beitz esetében a legszembetűnőbb az emberi jogok egyetemes jellegének tagadása. Álláspontja szerint vannak olyan, a jelenlegi nemzetközi emberi jogi rendszerben emberi jogként elismert jogosultságok, amelyek egyáltalán nem tekinthetők időtlennek. Ezekre nézve nem igaz, hogy minden ember saját korának társadalmi fejlettségétől függetlenül hivatkozhat rájuk, hiszen ezek olyan követelményeket fogalmaznak meg, amelyek a modern és modernizálódó társadalmak intézményei számára megfelelőek.^[81] Az emberi jogok doktrínájának tehát a modern társadalmak bizonyos jegyeit (működőképes jogrendszer, bémunkán alapuló gazdaság stb.) legalább minimálisan mutató közösségekben van szerepe; nehéz elképzelni például, hogy a szociális biztonsághoz vagy az ingyenes alapfokú oktatáshoz való jog az ókori görögökre vagy a középkori Európa országaira ugyanúgy vonatkozzon, mint a jelenlegi társadalmakra.^[82]

[78] Liao - Etinson, 2012, 330.

[79] Raz idézi Beitzet. (Raz, 2009, 26.)

[80] Baynes, 2009, 383.

[81] Raz idézi Beitzet. (Raz, 2009, 26.)

[82] Beitz, 2009, 57-58. Vö. Liao - Etinson, 2012, 333-334.

IV. ÖSSZEFOGLALÁS

A tanulmányban az emberi jogok igazolásának különböző elméleteit tekintettük át. Az egyes szerzők által kidolgozott elméleteket két nagy csoportba, a morálfilozófiai és a politikai megközelítések közé soroltuk. Amíg a legtöbb morálfilozófiai elmélet az emberi természet valamely sajátosságából kiindulva igyekszik az emberi jogok univerzális érvényességét igazolni, addig a politikai elméletek az emberi jogok kialakult gyakorlatát és nemzetközi viszonyokban betöltött szerepét vizsgálva adnak olyan normatív sarokpontokat, amelyekhez a fennálló emberi jogi rendszernek igazodnia kell. A politikai igazolásokat a morálfilozófiai elméletek fundacionalista jellege hívta életre. A fundacionalista elméletek, az objektív megalapozás céljával, az emberi jogokat az emberi természetre vonatkozó, látszólag értékmentes tényekből próbálják levezetni. Ezen elméletek mindegyike az emberi természettel kapcsolatos biztos tudásra épít, vagyis úgy véli, hogy tévedhetetlenül ismeri az emberi természetet leginkább meghatározó sajátosságokat,^[83] azonban az erre vonatkozó állítások – különösen az eltérő kultúrák szempontjából nézve – inkább vitatható metafizikai állításoknak, mint szilárd tényeknek tűnnek. A kultúrák közötti konszenzus megteremtésére alkalmasabbnak látszik a politikai megközelítés, amely az emberi jogok nemzetközi gyakorlatban betöltött funkciójából kiindulva igyekszik azonosítani azokat a jogosultságokat, amelyek a legkülönfélébb (tehát nem feltétlenül csak a nyugati, liberális berendezkedésű) társadalmak számára is érvényességgel bírnak. Bár a politikai megközelítés sok tekintetben ígéretesebbnek tűnik a morálfilozófiai irányzathoz képest, nem biztos, hogy a két irányzatra egymással ellentétesként, egymást kizáróként kell tekinteni.

IRODALOM

- Arisztotelész (1987): *Nikomakhoszi etika*. (Ford. Szabó Miklós) Európa Kiadó, Budapest.
- Baynes, Kenneth (2009): Toward a Political Conception of Human Rights. *Philosophy and Social Criticism* 35 (4), 371–390.
- Beitz, Charles R. (2009): *The Idea of Human Rights*. Oxford University Press, Oxford.
- Bell, Daniel (2016): Communitarianism. In: Edward N. Zalta (szerk.): *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. <https://plato.stanford.edu/archives/sum2016/entries/communitarianism/>
- Cruft, Rowan – Liao, S. Matthew – Renzo, Massimo (2015): The Philosophical Foundations of Human Rights: An Overview. In: Rowan Cruft, S. Matthew Liao, Massimo Renzo (szerk.): *Philosophical Foundations of Human Rights*. Oxford University Press, Oxford, 1–41.
- DeGrazia, David (1999): Gewirth and Heldon Action and Methodology – A Responseto Virginia Held's 'The Normative Import of Action'. In: Michael Boylan (szerk.): *Gewirth: Critical Essays on Action, Rationality and Community*. Rowman&Littlefield Publishers, Lanham, Oxford, 29–34.

[83] Rorty, 1998, 170.

- di Nucci, Ezio (2014): *Ethics Without Intention*. Bloomsbury, London.
- Gewirth, Alan (1984): The Epistemology of Human Rights. *Social Philosophy and Policy* 1 (2), 1–24.
- Gébert Judit (2016): Hogy megy a sorod? (Martha C. Nussbaum: Creating capabilities: The Human Development Approach. Belknap Press, 2011). *Műút* 55. 86–88.
- *Görög-római mythologia* (1911) (összeállította Csiky Gergely) Franklin Társulat, Budapest.
- Griffin, James (2008): *On Human Rights*. Oxford University Press, Oxford.
- Held, Virginia (1999): The Normative Import of Action. In: Michael Boylan (szerk.): *Gewirth: Critical Essays on Action, Rationality and Community*. Rowman&Littlefield Publishers, Lanham, Oxford, 13–28.
- Ignatieff, Michael (2000): *Human Rights as Politics. Human Rights as Idolatry. The Tanner Lectures on Human Values. Delivered at Princeton University April 4-7, 2000*. <https://tannerlectures.utah.edu/>
- Ignatieff, Michael (2001): *Human Rights as Politics and Idolatry*. (Szerk. és előszó Amy Gutmann) Princeton University Press, Princeton.
- Jones, Peter (1994): *Rights*. Macmillan, London.
- Karlsson Schaffer, Johan – Maliks, Reidar (2017): Expanding the Debate on Moral and Political Approaches to the Philosophy of Human Rights. In: Reidar Maliks – Johan Karlsson Schaffer (szerk.): *Moral and Political Conceptions of Human Rights – Implications for Theory and Practice*. Cambridge University Press, Cambridge, 1–12.
- Liao, S. Matthew – Etinson, Adam (2012): Political and Naturalistic Conceptions of Human Rights: A False Polemic? *Journal of Moral Philosophy* 9. 327–352.
- Liao, S. Matthew (2015): Human Rights as Fundamental Conditions for a Good Life. In: Rowan Cruft, S. Matthew Liao, Massimo Renzo (szerk.): *Philosophical Foundations of Human Rights*. Oxford University Press, Oxford, 79–100.
- MacIntyre, Alasdair (1999): *Az erény nyomában. Erkölcseleméleti tanulmány*. (Ford. Bíróné Kaszás Éva) Osiris Kiadó, Budapest.
- Miller, David (2012): Grounding Human Rights. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 15 (4) 407–427.
- Müller, Luise Katharina (2017): Rawls's Relational Conception of Human Rights. In: Reidar Maliks – Johan Karlsson Schaffer (szerk.): *Moral and Political Conceptions of Human Rights – Implications for Theory and Practice*. Cambridge University Press, Cambridge, 58–76.
- Nussbaum, Martha C. (1997): Capabilities and Human Rights. *Fordham Law Review*, 66 (2) 273–300.
- Pollmann, Arnd (2014): Human Rights Beyond Naturalism. In: Marion Albers, Thomas Hoffmann, Jörn Reinhardt (szerk.): *Human Rights and Human Nature*. Springer, Dordrecht, 121–136.
- Rawls, John (2008): *A népek joga. Visszatérés a közös gondolkodás eszméjéhez*. (Ford. Krokovay Zsolt) L'Harmattan Kiadó, Budapest.
- Rawls, John (1999): *A Theory of Justice*. (Revised Edition) Belknap Press, Cambridge.
- Raz, Joseph (2009): Emberi jogok megalapozás nélkül. *Fundamentum* 1. szám, 19–30.
- Raz, Joseph (2015): Human Rights in the Emerging World Order. In: Rowan Cruft, S. Matthew Liao, Massimo Renzo (szerk.): *Philosophical Foundations of Human Rights*. Oxford University Press, Oxford, 217–231.

- Renzo, Massimo (2015): Human Needs, Human Rights. In: Rowan Cruft, S. Matthew Liao, Massimo Renzo (szerk.): *Philosophical Foundations of Human Rights*. Oxford University Press, Oxford, 570–587.
- Rorty, Richard (1998): Human Rights, Rationality and Sentimentality. In: Richard Rorty: *Truth and Progress – Philosophical Papers*. Cambridge University Press, Cambridge, 167 – 184.
- Singer, Peter (1995): *Animal Liberation*. (2. kiadás) Pimlico, London.
- Szerletics Antal (2017): *Paternalizmus – A másokról való gondoskodás erkölcsi határai*. Gondolat, Budapest.
- Tattay Szilárd (2015): *Ész, akarat, szabadság – Természetjog és természetes jogok a későskolasztikus gondolkodásban*. Gondolat Kiadó, Budapest.
- Walters, Gregory (2003): MacIntyre or Gewirth? Virtue, Rights, and the Problem of Moral Indeterminacy. In: William Sweet (szerk.): *Philosophical Theory and the Universal Declaration of Human Rights*. University of Ottawa Press, Ottawa, 183–200.



DANIEL HAITAS

Issues in European Union-Russia Energy relations^[1]

I. INTRODUCTION

It cannot be denied that one of the most prominent elements of geopolitics is energy. This has a major determining influence in the conduct of world diplomacy and relations between states in the international arena. A country's ability to competitively export sources of energy to foreign countries undoubtedly gives it a certain influence in world affairs, while countries lacking such resources naturally seek various ways to fulfill their energy needs. The Russian Federation is the major supplier of natural gas to the Member States of the European Union, with Russia looking to the European Union as a major export market for its natural gas, while the European Union relies on Russia's supply of this commodity. There have been attempts and calls for some sort of regulation in this area, in the sense of creating a legal framework in order to govern this aspect of the relationship. In this article there shall be an examination of various attempts and proposals with regards to this issue. Furthermore, two specific pipeline projects, OPAL and Nord Stream 2, shall be surveyed as well as the legal issues that have arisen within the context of the European Union's regulatory framework with regards to energy.

II. THE LEGAL FRAMEWORK OF EUROPEAN UNION-RUSSIA ENERGY RELATIONS

Russia is the main supplier of gas to the European Union,^[2] and thus, in practical terms, energy is one of the most important aspects of relations

[1] This paper was prepared as part of the work carried out by the DE-ÁJK Governance Resource Management Research Group of the National University of Public Service, in the framework of the project 'A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés' [Public Service Development for Good Governance] No. KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15. For the description of the underlying concepts, see: T.M. Horváth and I. Bartha (eds.) *Közszolgáltatások megszervezése és politikái*. [The Organization and Sectors of Public Service Delivery], Budapest, Dialóg Campus, 2016.

[2] Eurostat, Energy Production and Imports, June 2017, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Energy_production_and_imports (Accessed 2019.05.19)

between the European Union and Russia. The general legal framework of European Union-Russia relations is established by the 1994 Partnership and Cooperation Agreement, which also contains an article dealing with matters relating to energy.^[3] The inclusion of this provision in the Partnership and Cooperation Agreement sought to improve the energy relations between the European Union and Russia and also sought the integration of the Russian energy market.^[4] However, it cannot be denied that this article is somewhat vague.^[5] It had been speculated that any new Partnership and Cooperation Agreement between the European Union would contain a chapter relating to the subject of energy.^[6] However, at the moment no substantive progress has been made in bringing about such an agreement, and it seems unlikely that this will occur in the near future due to the present state of relations.

An important attempt at creating some sort of overarching legal framework for European Union-Russia energy relations was the Energy Treaty Charter, which was seen as having the potential to act as the basis of a framework regulating energy relations between the European Union and Russia.^[7] This came into being with the purpose of promoting international cooperation in the area of energy and entered into force on 16 April 1998.^[8] More specifically, one of its aims was to integrate the Western European and the former Soviet states energy sectors, which must be seen in the context of the new relationship that arose with the

[3] This is Article 65, which is entitled “Energy Partner and Cooperation Agreement”. It states that: “1. Cooperation shall take place within the principles of the market economy and the European Energy Charter, against a background of the progressive integration of the energy markets in Europe.

2. The cooperation shall include among others the followings areas:

- improvement of the quality and security of energy supply, in an economic and environmentally sound manner,
- formulation of energy policy,
- improvement in management and regulation of the energy sector in line with a market economy,
- the introduction of a range of institutional, legal, fiscal and other conditions necessary to encourage increased energy trade and investment,
- promotion of energy saving and energy efficiency,
- modernization of energy infrastructure including interconnection of gas supply and electricity networks,
- the environmental impact of energy production, supply and consumption, in order to prevent or minimize the environmental damage resulting from these activities,
- improvement of energy technologies in supply and end use across the range of energy types,
- management and technical training in the energy sector.”

See Agreement on partnership and cooperation establishing a partnership between the European Communities and their Member States, of one part, and the Russian Federation, of the other part, 21997A1128(01), Official Journal L 327, 28/11/1997 P. 0003 – 0069, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2003/november/tradoc_114138.pdf, (Accessed 2018.01.20)

[4] Waloszyk, 2014, 76.

[5] Van Elsuwege, 2012, 6, <http://ceurus.ut.ee/wp-content/uploads/2011/06/EU-Russia-Paper-51.pdf> (Accessed 2018.09.16)

[6] Konoplyanik, 2009, 258.

[7] Ibid, 261.

[8] Energy Charter Secretariat: The Energy Charter Treaty and Related Documents - A Legal Framework for International Energy Cooperation, 2004, <http://www.ena.lt/pdfai/Treaty.pdf> (Accessed 2018.09.16)

end of the Cold War.^[9] The Russian Federation signed the European Energy Charter in 1991, which was followed by the signing of the Energy Charter Treaty and the Energy Charter Protocol on Energy Efficiency and Related Environmental Aspects.^[10] However, Russia applied the Energy Charter Treaty only provisionally, and later in 2009 terminated this provisional application, and explicitly stated that it did not intend to become a contracting party of the ECT.^[11] As a result of Russia's withdrawal from the ECT, it can be said that energy relations between the European Union and Russia are essentially regulated by commitments and dialogues of a non-legally binding nature.^[12] The most notable is the EU-Russia Energy Dialogue, which was launched on 30 October 2000.^[13] The motivation for this development was the recognition of the mutual interdependence which exists between the European Union and Russia in the area of energy.^[14] Its primary aim was to strengthen the relationship between the two, and to increase reliability, predictability and security in energy matters.^[15] As to substantive developments as a result of this dialogue, there was the creation of an early warning mechanism for dealing with energy emergencies, and also an understanding was reached in order to prepare a road map for European Union-Russia cooperation until the year 2050.^[16] However, as in the case of the provision relating to energy in the Partnership and Cooperation Agreement, these may be described as "soft law" mechanisms, and lacks legally binding norms and framework.^[17]

Later, in May 2003 at the St. Petersburg Summit the European Union and Russia agreed to strengthen their cooperation by creating four common spaces within the framework of the 1994 PCA, with the memorandum on establishing these common spaces stating that "They agreed to reinforce co-operation with a view to creating four EU/Russia common spaces, in the long term and within the framework of the existing Partnership and Co-operation Agreement (PCA), on the basis of common values and shared interests. These common spaces cover economic issues and the environment; issues of freedom, security and justice; external security, including crisis management and non-proliferation; and research and education, including

[9] Belyi, 2009, 1, https://www.files.ethz.ch/isn/146402/ARI98-2009_Belyi_Russian_Perspective_Energy_Charter_Treaty.pdf (Accessed 2018.09.16)

[10] Mironova, 2014, <https://energycharter.org/what-we-do/knowledge-centre/occasional-papers/russia-and-the-energy-charter-treaty/> (Accessed 2018.09.13)

[11] Ibid.

[12] Georgiou and Rocco, 2017, 3, http://epapers.bham.ac.uk/2944/1/IEL_Working_Paper_01-2017.pdf (Accessed 2018.09.16)

[13] European Commission / Directorate-General for Energy, EU-Russia Energy Dialogue, 2011, 23, https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2011_eu-russia_energy_relations.pdf (Accessed 2018.09.16)

[14] Ibid.

[15] Ibid.

[16] Elsuwege, *ibid* 6.

[17] Ibid.

cultural aspects.”^[18] Within the context of the common economic space, it was stated that “In this space, the EU and Russia also intend to maintain the momentum of the existing energy dialogue”.^[19]

It is worth noting that in addition to these attempts to create a sort of common legal framework regulating energy relations between the European Union and Russia, one hypothetical scenario which has come up for discussion is that of the Russian Federation adopting the European Union’s *acquis communautaire* in the area of energy.^[20] It is thought unlikely that Russia, a major exporter of gas, would accept a framework of energy relations with the European Union that would involve the reception of the latter’s energy *acquis*, but rather, would seek to remain outside the European Union’s regulatory system.^[21] This can be said to differ from the approach of certain other Post-Soviet states which seek deeper integration with the European Union through approximating to the European Union’s norms and standards, which includes the area of energy.^[22]

III. OPAL PIPELINE

Ukraine is one of the major transit corridors through which Russian natural gas is delivered to the European Union.^[23] The difficult nature of relations between Russia and Ukraine at certain times has led to attempts by Russia to diversify the routes through which it transports its gas to various parts of Europe, seeking alternatives to the Ukrainian transit route.^[24] Russia for some time had an incentive to

[18] *EU/Russia: The four “common spaces”*, 23 November 2004, MEMO/04/268, europa.eu/rapid/press-release_MEMO-04-268_en.pdf, 1 (Accessed 2018.09.16)

[19] *Ibid.*

[20] Konoplyanik, *ibid.*, 261.

[21] Georgiou and Rocco, *ibid.*, 5.

[22] One example of this is can be seen the European Union’s attempt to export its energy *acquis* through the creation of the European Energy Community, which aims at strengthening European Union’s energy security and the exporting of its energy-related norms to neighbouring countries. According to the Energy Community’s Secretariat, “The Energy Community’s mission is to extend the EU internal energy market to South East Europe and beyond on the basis of a legally binding framework. The principal instrument to achieve this aim is the adoption of the EU’s legislation, the so-called *acquis communautaire*, in energy and related areas.” This originally involved the area of the Balkans, and later came to include such European Neighbourhood Policy states as Moldova, Ukraine and Georgia. See Talus, 2013, 246; Energy Community, *What We Do*, https://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/ENERGY_COMMUNITY/What_we_do (Accessed 2018.09.18); Energy Community, *About Us: Parties*, https://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/ENERGY_COMMUNITY/Stakeholders/Parties (Accessed 2018.09.20)

Communication from the Commission, *On Strengthening the European Neighbourhood Policy*, Brussels, 4 December 2006, COM (2006) 726, 8, 3.4, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0726:FIN:EN:PDF> (Accessed 2019.05.09)

[23] Pirani – Yafimava, 2017, <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2016/02/Russian-Gas-Transit-Across-Ukraine-Post-2019-NG-105.pdf> (Accessed 2018.09.20)

[24] South Stream Transport, <http://www.gazprom.com/f/posts/85/290063/presentation.pdf> (Accessed 2018.09.18)

look for such alternative routes of supply,^[25] with problems going back even to the 1990s, when the two countries had issues in relation to payment and diversion of gas to certain European countries.^[26] In 2006 a dispute between the two in relation to a rise in gas prices led to a halt in Russian supplies to Ukraine,^[27] which also led to a disruption in the supply of gas to other European countries.^[28] In January 2009 there arose a dispute in relation to gas prices and transit fees, leading to Russia cutting its gas supplies to Ukraine, even with them completely coming to a halt.^[29] Central and Eastern Europe experienced gas shortages for over two weeks due to this particular dispute.^[30]

One alternative to Ukraine for the transportation of Russian gas is the Ostsee-Pipeline-Anbindungsleitung (OPAL) pipeline.^[31] This is a pipeline which is designed to transport natural gas to the Czech Republic via Germany.^[32] Specifically, it is the on-shore section of the Nord Stream 1 pipeline, which transports gas from Russia via the Baltic Sea.^[33] In 2007 a joint venture company named Wingas, which is owned by Gazprom and Wintershall, applied to the German regulator Bundes Netz Agentur (BNA) for a 100 percent exemption for the OPAL pipeline according to Article 22 of Directive 2003/55/EC concerning common rules for the internal market in natural gas.^[34] The article states that 'major new gas infrastructures, i.e. interconnectors between member states, LNG and storage facilities, may, upon request, be exempted from the provisions on third party access (TPA) (Art. 18, 19, 20) and tariffs (Art. 25.2, 25.3, 25.4)'.^[35] Germany's energy regulator responded favorably to the application, ruling that the OPAL pipeline could receive an exemption.^[36]

[25] Franza, 2015, http://www.clingendaelenergy.com/inc/upload/files/CIEP_paper_2015-05_web_1.pdf (Accessed 2018.09.12)

[26] Stern, 2006, <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2011/01/Jan2006-RussiaUkraineGasCrisis-JonathanStern.pdf> (Accessed 2018.09.20)

[27] BBC News, *Ukraine and Russia reach gas deal*, 4 January 2006, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4579648.stm>. (Accessed 2018.09.27).

[28] Ibid.

[29] BBC News, *Q & A: Russia-Ukraine gas row*, 20 January 2009, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7240462.stm>. (Accessed 2018.09.27).

[30] Ibid.

[31] Loskot-Strachota, 2017, <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2017-01-17/opal-pipeline-controversies-about-rules-its-use-and-question> (Accessed 2018.11.19)

[32] Reuters, *Germany rules favourably on OPAL gas pipeline*, 25 February 2009, <https://uk.reuters.com/article/germany-energy-pipeline/germany-rules-favourably-on-opal-gas-pipeline-idUKLP84033820090225?sp=true> (Accessed 2018.09.12)

[33] General Court of the European Union PRESS RELEASE No 83/17 Luxembourg, 21 July 2017 Order of the President of the General Court in Cases T-849/16 R, T- 883/16 R and T-130/17 R PGNiG Supply & Trading GmbH, Poland, and PolskieGórnictwoNaftoweIGazownictwo S.A. v Commission, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-07/cp170083en.pdf> (Accessed 2018.09.12)

[34] Stanic, 2016, 35.

[35] Pirani - Yafimava, 2017, 3.

[36] Reuters, *Germany rules favourably on OPAL gas pipeline*, *ibid*

This decision was initially challenged by the European Commission in 2009, which decided that Gazprom could only use up to 50% of the OPAL pipeline's capacity.^[37] However, later, in 2016, the Commission changed its position, allowing for a greater liberalization of the pipeline's access by third parties.^[38] This would in effect allow Gazprom a greater share of the pipeline's use, specifically up to 80%, and possibly even up to 100%.^[39] Poland subsequently challenged this 2016 decision, taking its case to the General Court of the European Union in order to annul the European Commission's decision with regards to this matter.^[40] Poland was particularly concerned as it felt that the pipeline would threaten its role as a gas transit country and thus its influence on future issues relating to gas supply.^[41] However, the court rejected the case, upholding the Commission's position.^[42]

IV. NORD STREAM 2

Another prominent and current proposal for the transportation of Russian gas to the European Union is the Nord Stream 2 pipeline. The original Nord Stream pipeline is a twin pipeline system which goes through the Baltic Sea runs from Vyborg in the Russian Federation to Lubmin, Germany.^[43] The Nord Stream pipeline runs through the Exclusive Economic Zones of Russia, Finland, Sweden, Denmark and Germany.^[44] The pipeline system is 1,224 km long, and is the most direct connection between Russia's gas reserves and the European Union's energy market.^[45] The Nord Stream 2 pipeline is to follow the same route as the original Nord Stream Pipeline, in order to bring natural gas from Russia to Germany.^[46] It is to be over 1, 200 kilometers long.^[47]

The pipeline has provoked strong reactions from various quarters, with a major argument being that it will increase Europe's dependence on Russian natural gas.^[48]

[37] Order of the President of the General Court of 21 July 2017, Case T-849/16 R, EUR-Lex, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:62016TO0849\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:62016TO0849(02)) (Accessed 2018.09.27).

[38] *Ibid.*

[39] Norlen, 2017, <https://www.mckinseyenergyinsights.com/insights/the-lifting-of-opal-capacity-restrictions-leads-to-shifting-gas-flows-on-nord-stream/> (Accessed 2018.09.28).

[40] General Court of the European Union PRESS RELEASE No 83/17 Luxembourg, 21 July 2017, *ibid*

[41] Chee, 2017, <https://www.reuters.com/article/us-gazprom-europe-gas-court/eu-court-rejects-polish-bid-to-halt-opal-pipeline-deal-verdict-in-2019-idUSKBN1A625Z> (Accessed 2018.09.12)

[42] *Ibid.*

[43] Nord Stream, The Pipeline, <https://www.nord-stream.com/the-project/pipeline/> (Accessed 2018.09.13)

[44] *Ibid.*

[45] *Ibid.*

[46] Clean Energy Wire, Gas pipeline Nord Stream 2 links Germany to Russia, but splits Europe, Factsheet, 16 August 2018, <https://www.cleanenergywire.org/factsheets/gas-pipeline-nord-stream-2-links-germany-russia-splits-europe> (Accessed 2018.09.13)

[47] Gazprom, Nord Stream 2, <http://www.gazprom.com/projects/nord-stream2/> (Accessed 2018.09.13)

[48] Meliksetian, 2018, <https://oilprice.com/Energy/General/Can-Nord-Stream-2-Be-Stopped.html> (Accessed 2018.09.28)

Ukraine is particularly against the pipeline's construction, believing that it would have a strongly adverse effect on the country's economy due to it threatening its status as a gas transit country. For example, the Ukrainian Finance Ministry has made the statement that Nord Stream 2 could lead to a loss for the Ukrainian economy of up to 2.5 to 3 percent of its GDP.^[49] The pipeline has also provoked opposition from Poland and the Baltic States, who believe that it will strengthen Russian influence in Europe.^[50] Furthermore, the ramifications of the Nord Stream 2 pipeline project go beyond Europe. In particular, the United States of America has taken a very strong interest in the project, expressing strong opposition to it, with President Donald Trump publicly criticizing Germany for what he sees as the country's dependence on Russian gas.^[51]

An important development in relation to the project was the European Commission's attempt to extend the European Union's gas rules to import pipelines,^[52] though the Commission denied that this proposal was directed against Nord Stream 2.^[53] The European Commission has stated that "Pipelines in the EU area must be built and operated in accordance with all applicable legislation. Nord Stream 2 cannot happen in legal void or exclusively according to the law of a third country. If built, this pipeline would need a legal framework that takes into account the key principles of EU energy market rules."^[54] Furthermore, the Commission stated that these rules are connected to the Third Energy Package,^[55] which "aims at maximizing competition between gas companies, avoiding conflict of interests between infrastructure operators and shippers and finally, to provide

[49] Interfax-Ukraine, *Finance Ministry: Ukraine to lose 2.5-3 percent of GDP over Nord Stream 2*, Kyiv Post, 26 September 2018, <https://www.kyivpost.com/ukraine-politics/finance-ministry-ukraine-to-lose-2-5-3-percent-of-gdp-over-nord-stream-2.html> (Accessed 2018.09.28).

[50] Daiss, 2018, <https://oilprice.com/Energy/Natural-Gas/Nord-Stream-2-Clears-Another-Hurdle.html>

[51] McBride, 2018, <https://oilprice.com/Energy/Natural-Gas/Nord-Stream-2-Clears-Another-Hurdle.html> (Accessed 2018.09.09)

[52] European Commission, Press Release, Energy Union: Commission takes steps to extend common EU gas rules to import pipelines, 8 November 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4401_en.htm (Accessed 2018.09.27).

[53] EurAsia Daily, European Commission "attacks" Nord Streams: no bans, but more complications, 8 November 2018, <https://eadaily.com/en/news/2017/11/08/european-commission-attacks-nord-streams-no-bans-but-more-complications> (Accessed 2018.09.27).

[54] European Commission, Fact Sheet, Questions and Answers on the Commission proposal to amend the Gas Directive (2009/73/EC), Brussels, 8 November 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-4422_en.htm (Accessed 2018.09.17)

[55] The Third Energy Package is composed of two directives and three regulations, including Directive 2009/72/EC concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 2003/54/EC and Directive 2009/73/EC concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC. The Third Energy Package basic aims are the improvement of the internal energy market's functioning and the solving of various structural problematic structural issues, which involves unbundling the energy sector, which is the separation of energy generation and supply from network operators. See European Commission: Market Legislation, <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/markets-and-consumers/market-legislation> (Accessed 2018.09.17)

security of supply.”^[56] However, the builders of Nord Stream 2 claim that the European Union’s internal gas market laws apply only to pipelines which transport gas within the internal market, and thus are not applicable to Nord Stream 2 pipeline, as it imports gas from outside of the territory of the European Union.^[57]

The European Commission’s attempt was actually rebutted by the legal service of the Council of the European Union, which expressed the opinion that the European Union does not have the authority to apply its energy *acquis* to the offshore pipelines going through Member States’ Exclusive Economic Zone (EEZ).^[58] Furthermore, it expressed the opinion that it may actually be in contradiction of United Nations law relating to the seas.^[59]

Despite this, on 15 April 2019 the Council adopted an amendment to the European Union’s gas directive which stipulates that the European Union’s internal gas market rules are to apply to pipelines both going to and coming from third countries.^[60] This will mean that the European Union’s energy regulations will apply to the Nord Stream 2 pipeline at the point that it enters into the territorial waters of Germany.^[61] In response to this development, the Swiss company Nord Stream 2 AG owned by Gazprom, informed the European Union that it is considering the possibility of bringing investment dispute proceedings against it within the framework of the abovementioned Energy Charter Treaty, referring specifically to Article 26(1) of the Charter, which makes provision for relevant parties to amicably reach a settlement.^[62] A key issue is that according to Article 49a of the amended directive pipelines can receive a derogation from the relevant EU regulations so long as the pipeline was completed before the coming into force of the amended directive.^[63] Nord Stream 2 AG has requested that the pipeline

[56] European Commission, Fact Sheet, *ibid*

[57] Nord Stream 2, Questions and Answers: Nord Stream 2 – A new natural gas pipeline through the Baltic Sea, 2016, 12, <https://www.nord-stream2.com/media/documents/pdf/en/2018/07/brochure-questions-answers-en.pdf>, (Accessed 2018.09.01)

[58] Gotev, 2018, <https://www.euractiv.com/section/energy/news/industry-council-remove-nord-stream-2-hurdles/> (Accessed 2018.09.27); DIRECTIVE 2009/73/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC - compatibility with UNCLOS, <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vkmc8v3flkyl> (Accessed 2018.08.31)

[59] Reuters, EU legal blow to bid to regulate Russia’s Nord Stream 2 pipeline, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-eu-gazprom-nordstream/eu-legal-blow-to-bid-to-regulate-russias-nord-stream-2-pipeline-idUSKBN1GH28D> (Accessed 2018.09.27).

[60] European Council/Council of the European Union, Council adopts gas directive amendment: EU rules extended to pipelines to and from third countries, Press Release, 15 April 2019, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/04/15/council-adopts-gas-directive-amendment-eu-rules-extended-to-pipelines-to-and-from-third-countries/> (Accessed 2019.05.30)

[61] Talus – Hancher, 2019, <https://www.euractiv.com/section/energy/opinion/exploring-the-limits-of-eus-unbelievable-behaviour-on-nord-stream-2/> (Accessed 2019.05.30)

[62] *Ibid*.

[63] Directive (EU) 2019/692 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 amending Directive 2009/73/EC concerning common rules for the internal market in natural gas (Text with EEA relevance), Article 49a, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32019L0692> (Accessed 2019.05.30)

be treated as having been completed, though in a practical sense this has not occurred, however it claims that there has been a full commitment of investment.^[64] If it does not receive such a derogation, it has stated that it will consider this as a discriminatory act against itself.^[65]

To a certain extent this issue may be considered of interest in relation to the abovementioned proposals or models for a general legal framework to be created with regards to EU-Russia energy relations. It has already been mentioned that one possible model which has been discussed is Russia's adoption of the European Union's energy *acquis*. As has already been stated, such a model of energy relations does not conform to Russia's thinking on such matters. Also, in this case we also see that the Council of the European Union's own legal service rejected the proposal that the European Union has the ability in this particular situation to place its norms on this third country.

V. CONCLUSION

It can be said that despite the existence of various tensions and differences, there have been at times decisions and policies from key quarters of the European Union that have in certain ways helped, to an extent, to maintain, in real practical terms, the close nature of European Union-Russia energy relations, particularly with regards to natural gas. Some critics even claim that in certain situations this contradicts the EU's official and public support for Ukraine within the context of that country's tensions with Russia.^[66] However, in relation to the possibility of actually agreeing to a general legal framework acceptable to both parties which would govern their energy relations, the differing views as to what such a framework might look like, and the complexities in reaching such an agreement in this field which is by its very nature strongly connected to geopolitics, make this a difficult task. Furthermore, due to the complex nature of relations between the European Union and Russia at the moment, it appears even more unlikely that an all embracing legal framework regulating energy relations will be brought into being in the near future.

[64] Hall, 2019, <https://www.spglobal.com/platts/en/market-insights/latest-news/natural-gas/042419-nord-stream-2-invokes-energy-charter-treaty-to-challenge-eu-gas-link-rules> (Accessed 2019.05.30)

[65] Burbeza, 2019, <https://knect365.com/energy/article/1b4368d2-fe22-4276-b078-7bf17471193e/nord-stream-2-implications-of-the-eu-gas-directive-amendment> (Accessed 2019.05.31)

[66] Rapoza, 2017, <https://www.forbes.com/sites/kenrapoza/2017/08/04/on-russian-gas-front-germany-does-ukraine-no-favors/#27190483326e> (Accessed 2018.09.28).

REFERENCES

- Agreement on partnership and cooperation establishing a partnership between the European Communities and their Member States, of one part, and the Russian Federation, of the other part, 21997A1128(01), *Official Journal L 327*, 28/11/1997 P. 0003 – 0069, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2003/november/tradoc_114138.pdf, (Accessed 2018.01.20)
- Belyi, Andrei V. (2009): A Russian Perspective on the Energy Charter Treaty (ARI), *Real Instituto Elcano*, 98/2009, https://www.files.ethz.ch/isn/146402/ARI98-2009_Belyi-Russian_Perspective_Energy_Charter_Treaty.pdf (Accessed 2018.09.16)
- BBC News (2006): *Ukraine and Russia reach gas deal*, 4 January 2006, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4579648.stm>, (Accessed 2018.09.27)
- BBC News (2009): *Q & A: Russia-Ukraine gas row*, 20 January 2009, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7240462.stm>, (Accessed 2018.09.27)
- Burbeza, Zoya (2019): Nord Stream 2: implications of the EU gas, *Energy Blog*, 10 May 2019, <https://knect365.com/energy/article/1b4368d2-fe22-4276-b078-7bf17471193e/nord-stream-2-implications-of-the-eu-gas-directive-amendment> (Accessed 2019.05.31)
- Clean Energy Wire (2018): *Gas pipeline Nord Stream 2 links Germany to Russia, but splits Europe*, Factsheet, 16 August 2018, <https://www.cleanenergywire.org/factsheets/gas-pipeline-nord-stream-2-links-germany-russia-splits-europe> (Accessed 2018.09.13)
- Communication from the Commission (2006): *On Strengthening the European Neighbourhood Policy*, Brussels, 4 December 2006, COM (2006) 726, 8, 3.4.
- Daily Sabah (2017): *US sanctions may hurt TurkStream project, Gazprom warns*, November 14 2017, <https://www.dailysabah.com/energy/2017/11/14/us-sanctions-may-hurt-turkstream-project-gazprom-warns>.
- Daiss, Tim (2018): Nord Stream 2 Clears Another Hurdle, 16 August 2018, *Oilprice.com*, <https://oilprice.com/Energy/Natural-Gas/Nord-Stream-2-Clears-Another-Hurdle.html>
- Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC - compatibility with UNCLOS, <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik-7m1c3gyxp/vkmc8v3flkyl> (Accessed 2018.08.31)
- Directive (EU) 2019/692 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 amending Directive 2009/73/EC concerning common rules for the internal market in natural gas (Text with EEA relevance), Article 49a, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32019L0692> (Accessed 2019.05.30)
- Energy Charter Secretariat (2018): *The Energy Charter Treaty and Related Documents - A Legal Framework for International Energy Cooperation*, <http://www.ena.lt/pdfai/Treaty.pdf> (Accessed 2018.09.16)
- Energy Community, *About Us: Parties*, https://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/ENERGY_COMMUNITY/Stakeholders/Parties (Accessed 2018.09.16)
- Energy Community, *What We Do*, https://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/ENERGY_COMMUNITY/What_we_do (Accessed 2018.09.16)
- European Commission / Directorate-General for Energy (2011): *EU-Russia Energy Dialogue*, https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2011_eu-russia_energy_relations.pdf (Accessed 2018.09.16)

- European Commission, European Commission President Juncker (2017): *New US sanctions on Russia only after consultation of allies*, Statement, Brussels, 2 August 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-2302_en.htm (Accessed 2018.09.17)
- European Commission (2017): *Questions and Answers on the Commission proposal to amend the Gas Directive (2009/73/EC)*, Fact Sheet, Brussels, 8 November 2017 http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-4422_en.htm (Accessed 2018.09.17)
- European Commission (2017): *Energy Union: Commission takes steps to extend common EU gas rules to import pipelines*, Press Release, 8 November 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4401_en.htm (Accessed 2018.09.27).
- European Commission (2016): *Gas markets: Commission reinforces market conditions in revised exemption decision on OPAL pipeline*, Press Release, 28 October 2016, Brussels, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3562_en.htm, (Accessed 2018.08.31)
- European Commission: *Market Legislation*, <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/markets-and-consumers/market-legislation> (accessed 2018.09.17)
- European Council/Council of the European Union (2019): Council adopts gas directive amendment: EU rules extended to to pipelines to and from third countries, Press Release, 15 April 2019, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/04/15/council-adopts-gas-directive-amendment-eu-rules-extended-to-pipelines-to-and-from-third-countries/> (Accessed 2019.05.30)
- *EU/Russia: The four “common spaces”*, 23 November 2004, MEMO/04/268, europa.eu/rapid/press-release_MEMO-04-268_en.pdf
- Eurostat (2017): *Energy Production and Imports, June 2017*, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Energy_production_and_imports
- Foo Yun Chee (2017): EU court rejects Polish bid to halt Opal pipeline deal, verdict in 2019, 21 July 2017, *Reuters*, <https://www.reuters.com/article/us-gazprom-europe-gas-court/eu-court-rejects-polish-bid-to-halt-opal-pipeline-deal-verdict-in-2019-idUSKBN1A625Z> (Accessed 2018.09.12)
- Franza, Luca (2015): From South Stream to Turk Stream: Prospects for Rerouting Options and Flows of Russian Gas to Parts of Europe and Turkey, *Clingendael International Energy Programme*, 2015, 12, http://www.clingendaelenergy.com/inc/upload/files/CIEP_paper_2015-05_web_1.pdf (Accessed 2018.09.12)
- General Court of the European Union PRESS RELEASE No 83/17 Luxembourg, 21 July 2017 Order of the President of the General Court in Cases T-849/16 R, T- 883/16 R and T-130/17 R PGNiG Supply & Trading GmbH, Poland, and Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A. v Commission, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-07/cp170083en.pdf> (Accessed 2018.09.12)
- Georgiou, Natasha A. – Rocco, Natasha A. (2017): *Energy Governance in EU-Russia Energy Relations: Paving the Way Towards an Energy Union 2017*, 01/2017, http://epapers.bham.ac.uk/2944/1/IEL_Working_Paper_01-2017.pdf (Accessed 2018.09.16)
- Gotev, Georgi (2018): EU Council removes Nord Stream 2 legal hurdles, *Euractiv*, 5 March 2018, <https://www.euractiv.com/section/energy/news/industry-council-remove-nord-stream-2-hurdles/> (Accessed 2018.09.27)
- Hall, Siobhan (2019): Nord Stream 2 invokes Energy Charter Treaty to challenge EU gas link rules, *S & P Global Platts*, 24 April 2019, <https://www.spglobal.com/platts/en/market-insights/latest-news/natural-gas/042419-nord-stream-2-invokes-energy-charter-treaty-to-challenge-eu-gas-link-rules> (Accessed 2019.05.30)

- Interfax-Ukraine (2018): Finance Ministry: Ukraine to lose 2.5-3 percent of GDP over Nord Stream 2, *Kyiv Post*, 26 September 2018, <https://www.kyivpost.com/ukraine-politics/finance-ministry-ukraine-to-lose-2-5-3-percent-of-gdp-over-nord-stream-2.html> (Accessed 2018.09.28).
- Konoplyanik, Andrey (2009): A Common Russia-EU Energy Space: The New EU-Russia Partnership Agreement, Acquis Communautaire and the Energy Charter, *Journal of Energy & Natural Resources Law*, Vol 27 No 2 2009, 258-291, https://sisu.ut.ee/sites/default/files/autumnschool2013/files/andrey_konoplyanik.pdf (Accessed 2018.09.18)
- Loskot-Strachota, Agata (2017): The Opal Pipeline: controversies about the rules for its use and the question of supply security, *OSW*, 17 January 2017, <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2017-01-17/opal-pipeline-controversies-about-rules-its-use-and-question> (Accessed 2018.11.19)
- Meliksetian, Vanand (2018): Can Nord Stream 2 Be Stopped? *OilPrice.com*, 25 September 2018, <https://oilprice.com/Energy/Energy-General/Can-Nord-Stream-2-Be-Stopped.html> (Accessed 2018.09.28)
- Mironova, Irina (2014): Russia and the Energy Charter Treaty, *International Energy Charter*, 7 August 2014, <https://energycharter.org/what-we-do/knowledge-centre/occasional-papers/russia-and-the-energy-charter-treaty/> (Accessed 2018.09.13)
- Nord Stream: *The Pipeline*, <https://www.nord-stream.com/the-project/pipeline/> (Accessed 2018.09.13)
- Nord Stream 2 (2016): *Questions and Answers: Nord Stream 2 - A new natural gas pipeline through the Baltic Sea*, <https://www.nordstream2.com/media/documents/pdf/en/2018/07/brochure-questions-answers-en.pdf> (Accessed 2018.09.01)
- Norlen, Anders (2017): The lifting of OPAL capacity restrictions leads to shifting gas flows on Nord Stream, *Energy Insights By McKinsey*, September 2017, <https://www.mckinseyenergyinsights.com/insights/the-lifting-of-opal-capacity-restrictions-leads-to-shifting-gas-flows-on-nord-stream/> (Accessed 2018.09.27).
- Order of the President of the General Court of 21 July 2017, Case T-849/16 R, EUR-Lex, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:62016TO0849\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:62016TO0849(02)) (Accessed 2018.09.27).
- Pirani, Simon – Yafimava, Katja (2016): Russian Gas Transit Across Ukraine Post-2019 – pipeline scenarios, gas flow consequences, and regulatory constraints, February 2016, *The Oxford Institute for Energy Studies*, <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2016/02/Russian-Gas-Transit-Across-Ukraine-Post-2019-NG-105.pdf> (Accessed 2018.08.28)
- Rapoza, Kenneth (2017): *On Russian Gas Front, Germany Does Ukraine No Favors*, 4 August 2017, *Forbes*, <https://www.forbes.com/sites/kenrapoza/2017/08/04/on-russian-gas-front-germany-does-ukraine-no-favors/#27190483326e> (Accessed 2018.09.28).
- *Reuters* (2018): EU legal blow to bid to regulate Russia's Nord Stream 2 pipeline, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-eu-gazprom-nordstream/eu-legal-blow-to-bid-to-regulate-russias-nord-stream-2-pipeline-idUSKBN1GH28D> (Accessed 2018.09.27)
- *Reuters* (2009): Germany rules favourably on OPAL gas pipeline, 25 February 2009, <https://uk.reuters.com/article/germany-energy-pipeline/germany-rules-favourably-on-opal-gas-pipeline-idUKLP84033820090225?sp=true> (Accessed 2018.09.12)
- South Stream Transport (2011): *South Stream: Energising Europe*, Presentation, Brussels, 25 May 2011, <http://www.gazprom.com/f/posts/85/290063/presentation.pdf> (Accessed 2018.09.20)

- South Stream Transport (2013): Bringing Natural Gas: The South Stream Offshore Pipeline to Bulgaria, https://www.south-stream-transport.com/media/documents/pdf/en/2013/11/ssttbv_bringing-natural-gas_en_20131126.pdf (Accessed 2018.09.15)
- South Stream Transport (2013): Fact Sheet: The South Stream Offshore Pipeline, October 2013, [http://south-stream-transport.com/.../pdf/.../ssttbv_fact-sheet-south-stream-offshore-pipeline_38_en_20121206_2%20\(1\).pdf](http://south-stream-transport.com/.../pdf/.../ssttbv_fact-sheet-south-stream-offshore-pipeline_38_en_20121206_2%20(1).pdf) (Accessed 2018.09.20)
- Stanic, Ana (2016): EU-Russia Relations Through the Prism of EU Law, Global Energy Debates and the Eastern Mediterranean, PRIO Cyprus Centre, November 2016, 29-42. <http://www.ealaw.eu/static/pdf/EU-Russia-Relations.pdf> (Accessed 2018.09.15)
- Stern, Jonathan (2006): The Russian-Ukrainian gas crisis of January 2006, *Oxford Institute for Energy Studies*, January 16 2006, 2, <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2011/01/Jan2006-RussiaUkraineGasCrisis-JonathanStern.pdf> (Accessed 2018.09.20).
- Talus, Kim (2013): *EU Energy Law and Policy: A Critical Account*, Oxford, Oxford University Press.
- Talus, Kim - Hancher, Leigh (2019): Exploring the limits of the EU's unbelievable behaviour on Nord Stream 2, *Euractiv*, 29 May 2019, <https://www.euractiv.com/section/energy/opinion/exploring-the-limits-of-eus-unbelievable-behaviour-on-nord-stream-2/> (Accessed 2019.05.30)
- Van Elsuwege, Peter (2012): Towards a Modernisation of EU-Russia Legal Relations? *EU-Russia Paper*, Centre for EU-Russia Studies, University of Tartu, June 2012, <http://ceurus.ut.ee/wp-content/uploads/2011/06/EU-Russia-Paper-51.pdf> (Accessed 2018.09.16)
- Vihma, Antto - Turksen, Umut (2016): The Geoeconomics of the South Stream Project, *Columbia/SIPA Journal of International Affairs*, 1 January 2016, <https://jia.sipa.columbia.edu/geoeconomics-south-stream-pipeline-project> (Accessed 2018.09.20)
- Waloszyk, Monica (2014): *Law and Policy of the European Gas Market*, Cheltenham and Northampton, Edward Elgar.



A kibertér műveleti képességek kialakításának és fejlesztésének egyes szabályozási és államszervezési alapvonalai *

I. BEVEZETÉS

A 21. század dinamikus változásainak egyik leginkább érezhető és mindent átható dimenzióját a kibertér és az infokommunikáció fejlődése, életvitelre, társadalmi-, politikai-, gazdasági- működésre gyakorolt hatásai jelölik. Ez a változás pozitív és negatív értelemben is érvényesül. A valós idejű kommunikáció és ezzel a kommunikációra épülő tevékenységek hatásfokának növekedése, vagy épp a személyiség kibontakoztatásának újabb lehetőségei mellett ugyanis a kibertér bűnözésre, befolyásolásra, kémkedésre, illetve hadviselésre is használható.

Igaz ugyan, hogy még nem rendelkezünk egy vitán felül álló kibertér fogalommal,^[1] az azonban biztosnak tűnik, hogy egy olyan virtuális, infokommunikációs alapokon álló térként értelmezhetjük azt, amely közvetlen visszahatási képességgel és kapcsolódásokkal rendelkezik a valós, fizikai életünkre.

Ez a fizikai realitással való kapcsolat és visszahatási potenciál jelentős mértékben képes fokozni a kibertérben rejlő fenyegetések jelentőségét, hatóképességét. Ez pedig értelemszerűvé teszi a kibertérből érkező fenyegetésekkel szembeni védelem szükségességét, vagyis az államok számára olyan képességek kialakítását, amelyek a kibertérben képesek az állam védelmi rendszerének ágazati tagozódása szerint katonai, nemzetbiztonsági, illetve rendészeti műveleteket megvalósítani. Ezeket nevezhetjük összefoglalóan kibertér műveleti képességeknek, kialakításuk megkerülhetetlenségét tükrözik azok a tendenciák, amelyek mind a kiberbűnözés elleni fellépés, mind a kibertérben végzett hírszerzés-elhárítás, mind pedig a kibertérrel összefüggő katonai képességek terén intézményesítési törekvéseket mutatnak a világban.

A transzatlanti térségben fontos alapvetés, hogy ami elválasztja a bűnös magatartásokat a jogszerű, vagy engedélyezett cselekményektől, az a jogállamiság követelményéből adódóan a jogi szabályozás általi

* A tanulmány a szerzőnek a Smart Law Research Group (www.smartlawresearch.hu) keretei között végzett kutatása eredményeként készült.

[1] A téma kapcsán lásd például: Schmitt, 2017; Schmitt, 2013.; Munk, 2018, 113-131.; Szkála - Munk, 2018, 344-355.; Kelemen - Németh, 2018, 147-170.

minősítés, illetve az adott cselekmény megvalósítására való felhatalmazás. Ez az alapelv értelemszerűen a kibertérben végzett védelmi, biztonsági tevékenységekre is igaz, így jogállami keretek között legalább annyira fontos egy ilyen újszerű, dinamikusan fejlődő terület megfelelő jogi szabályozása és államszervezetben való cizellált leképzése, mint a konkrét képességek fejlesztése, hiszen az utóbbiak a jog megfelelő keretei nélkül nem, vagy esetleg bűnösen lesznek alkalmazhatók.

A jogi szabályozottság követelményére tekintettel megkerülhetetlen, hogy a kibertérben végzett tevékenységek jogi keretei újszerűek, illetve megújítottak legyenek. Ehhez a szakmai és jogi követelmények szinkronizálása, a szakemberek együttműködése és együtt gondolkodása nélkülözhetetlen. Önmagában a kibertérhez kapcsolódó – műszaki – tudományok és szakmák nem tudják jogállami keretek között megoldani a kibertér áldásai mellett megjelenő fenyegetések kezelését, míg a szakmai támogatás nélkül a jogalkotó sem tudja kezelni az előtte álló kihívást. Fontos azonban e téren látni, hogy amiképp a kibertér nem egy szeparált, kizárólag virtuális, azaz a valós élettől és annak területeitől külön létező valóság, hanem egy olyan újszerű síkja a létezésnek, ami lényegében minden tevékenységre képes jelentős mértékben ráhatni, úgy a szabályozás sem lehet kizárólag elkülönülő jellegű, vagyis a kibertér viszonyait önállóan rendező. A kibertérben végzett tevékenységek szabályozásának a sajátos törvényi keretek mellett meg kell jelennie a védelem klasszikus szabályrendszereiben és jogszabályaiban is, sőt idővel minden olyan kapcsolódó terület és viszonyrendszer szabályozásában és fogalomrendszerében, amelyre a digitalizáció érdemi hatást gyakorol és ez által tartalmában módosít.^[2]

Az önálló és emellett főként a védelem már meglévő jogi kereteibe beépülő szabályozás meglátásom szerint csak úgy valósítható meg, ha a kibertérben végzett tevékenységeket nagyrészt sikerül koherens módon elhelyezni a nemzetközi és a nemzeti jog szövegeiben. Ez egyrésztől nemzetközi összehasonlító elemzést, másrésztől komplex stratégiai szemléletet, harmadrésztől pedig a nemzeti szabályozásunk széles látókörű megújítására való nyitottságot feltételez. Ezek, és különösen az ezekhez szükséges szakemberek, tudományos kutatók és komplex tudományos kutatások a megfelelő jogi keretek kialakításának zálogai, amelyek szükségesek a nemzeti katonai kibertér műveleti képesség kialakítására irányuló stratégiai döntések szempontjából is.^[3] Jelen tanulmány a fegyveres védelemmel összefüggő komplex kutatások élénkülésére^[4] is tekintettel e kérdések egyes aspektusaira tér ki.

[2] Ennek egyik példáját adhatják az emberi jogokkal kapcsolatos háttér tanulmányok, illetve Kelemen Roland gondolatai az alapvető jogok és a derogáció vonatkozásában. Vö.: AHRC 2013; Kelemen 2018, 52–58.

[3] Dr. Böröndi Gábor altábornagy, a Magyar Honvédség parancsnokának helyettese 2019. március 19-én a parancsnoki országjárás fővárosi állomásán beszélt erről. A bejelentést közlő hír szerint altábornagy úr rögzítette, hogy a „kiberképességet is fejlesztik, s már nemcsak a védekezésre, de a támadásra is hangsúlyt fektetnek, egy kiberakadémiát is létrehozhatnak Szentendrén”. Nyulas Szabolcs: Az ütőképes hadsereg létrehozása nem szlogen. *honvedelem.hu*, 2019. március 20. https://honvedelem.hu/cikk/115130_az_utokepes_hadsereg_letrehozasa_nem_szlogen (2019.03.25.)

[4] E tekintetben példaként lásd: Spitzer, 2019; Farkas, 2018a; Farkas, 2018b.

II. A SZAKMAI KÖVETELMÉNYEK, A NEMZETKÖZI JOG ÉS A NEMZETÁLLAMI SZABÁLYOZÁS HÁROMSZÖGÉBEN

A kibertér műveleti képességek fejlesztése és szabályozása tekintetében fontos rögzíteni, hogy több szempontból is adódik a komplex és multidiszciplináris megközelítés megkerülhetetlensége és vele az egyes – szakmai, vagy épp ágazati – szereplők kizárólagosságának értelmezhetetlensége. A *szakmai dimenzió* tekintetében fontos ugyanis kiemelni, hogy nem csak a szűken értelmezett kibervédelmi és -biztonsági funkciókat ellátó szakterületekre, hanem a tágabb IT szakterületre, sőt még az ehhez kapcsolódó szakterületekre – szervezés, jog, műszaki támogatás, stb. – is fokozott figyelmet kell fordítani, idekapcsolva az innováció kérdéseit és nemzeti szintű szervezését is. Nyilván az egyes szakmai rétegeknek, vagy szegmenseknek nem lehet azonos a súlyozása akkor, amikor kifejezetten a kibertér műveleti képességek kialakításáról van szó, másik oldalról viszont a biztonsági és védelmi karakter hangsúlyozása nem eredményezheti a kapcsolódó szakmai kritériumok súlytalanodását sem. Ez mind a szakmai-kidolgozói, mind pedig a kormányzati, irányítói, illetve szabályozói szintű teendők szempontjából fontos alapvetés, ami a fejlesztendő képességekkel érintett tér, azaz a kibertér sajátosságaiból következik.

Egyrészt a kibertér azon jellemzője, hogy az a valóságnak egy fizikai kötődésekkel rendelkező és a fizikai valóságra visszahatni képes, de nagyrészt virtuális része, egyértelművé teszi, hogy a hatásait a védelem terén a 20. századig megszokott külső/belső védelmi funkciófelosztástól függetlenül, átfogó jelleggel fejtí ki. Ez meglátásom szerint a legtöbb új típusú kihívás, illetve a hadviselés változásai folytán általánosan jellemző a védelem terén,^[5] de a különbséget megértendő úgy is fogalmazhatnánk, hogy a kibertérből érkező fenyegetések tekintetében a külső/belső védelmi felosztás éles elhatárolásának értelmezhetetlensége épp úgy esszenciális jellemző, mint a hálózatos jelleg. Ebből adódóan tehát egyik oldalról az érintett ágazatoknak, illetve katonai karakterű szervezeteknek^[6] képesnek

[5] Az átfogó jelleg és ezzel szemben a reziliencia fejlesztése a NATO-ban is alapvetés ma már. Ezt a hatást a nemzetközi terrorizmus, a hibrid konfliktusok és ezekhez kapcsolódva, vagy épp önállóan a kibertérből érkező fenyegetések, támadások váltották ki. Azt is mondhatnánk, hogy a 21. század meghatározónak és újszerűnek tartott biztonsági fenyegetései komplexek, differenciáltak, a védelem szempontjából ágazatokon átívelők, azaz totálisak. A totális biztonsági kihívások, a hibrid konfliktusok alapjellemezője, illetve a nemzetközi terrorizmus kapcsán lásd: Treverton et al., 2018; Ferm, 2017; Chivvis, 2017; Weíss, 2015; Hermann, 2015; Napoleoni, 2015; Farkas, 2018c.

[6] Kutatásim során egyik fő munkafogalmam a katonai karakterű szervek fogalma. Katonai karakterű szervek alatt a legitim, szabályozott, monopolizált és szervezett állami erőszak érvényesítésére törvényileg feljogosított, – főszabály szerint – katonai rendfokozati hierarchiában, parancsuralmi vezetési rendszerben és a szervezet egészét általánosságban jellemző fegyveres jellegben működő testületeket értem. Ez a kategorizálás ebben a formában nem tesz különbséget sem aszerint, hogy az adott szervezet fő funkciója belső, vagy külső védelmi, sem aszerint, hogy mely védelmi ágazathoz tartozik a szervezet, sem pedig aszerint, hogy a szervezet beleérthető-e valamelyik már használt, bevett – de nem ritkán vitákkal terhelt – fogalmi körbe, mint amilyen a fegyveres erő, a rendészeti szervek, rendvédelmi szervek vagy a nemzetbiztonsági szolgálatok. Fontos azonban kiemelni, hogy ez egy rendszerező, tehát tudományos, elméleti fogalom és nem egy alternatíva a katonai, nemzetbiztonsági, illetve rendészeti szervek legális fuzionálására.

kell lennie a saját maguk tekintetében szükséges, speciális kibertér műveleti és védelmi feladatok ellátására, emellett viszont a fokozott együttműködésre is.

Másrésről maga a kibertér is egy hatalmas és rendkívül összetett hálózat. Az onnan érkező fenyegetések is hálózatos jellegűek, aminek az is egy fontos következménye, hogy a kibertérben való közvetítésen túl ezek mind módszerük, mind célpontjaik, mind hatásterületük és hatásaik tekintetében differenciálódhatnak. Ennek megfelelően a kibertérből érkező fenyegetésekkel szembeni fellépésnek is differenciálnak és hálózatosnak kell lennie, azaz a kibertér műveleti képességeknek – az interoperabilitásra való alkalmassággal – meg kell jelennie a klasszikus rendészeti, katonai, nemzetbiztonsági feladatokat ellátó szervezeteken belül, illetve akár az egyes ágazatok vonatkozásában új, önálló szervezeti keretekben is. Ez a fajta, a fegyveres védelem rendszerének egészét érintő megjelenés, vagy leképeződés azonban szintén a multidiszciplináris szemlélet felé mutat, hiszen az egyes védelmi ágazatoknak és szervezeteknek eltérő igényei, céljai, eszközei, eljárásai és szervezeti keretei lesznek. Ennek a fajta fejlesztésnek tehát az ágazatok vonatkozásában hasonló ívet kell bejárnia, mint a nemzetbiztonsági szolgálatok fejlődése volt a 20. században, ami az önállóvá válás mellett a meglévő védelmi funkciókat támogató jelleggel, azokhoz igazodó – polgári-katonai – differenciálódással épült ki a világ számos pontján. A kibertér műveleti képességek fejlesztésének a szakmai erőterét tehát egy nagy fokú multidiszciplinaritás és differenciáltság is jellemzi.

A differenciált és hálózatos szakmai igények és megoldások mellett, illetve ahhoz szorosan kapcsolódó módon a nemzetállami és a nemzetközi jogi vonatkozásokban is komoly erőterek fedezhetők fel, amelyekhez a kibertér műveleti képességek fejlesztésének alkalmazkodnia kell. Ez a tagolás azonban nem értelmezhető a szakmai/ágazati differenciáltságtól függetlenül, hiszen magától értetődő, hogy mind a nemzeti, mind a nemzetközi jog terén rendkívül eltérő szabályozási anyag vonatkozik például a rendészeti, a katonai, illetve a nemzetbiztonsági funkciók ellátására. Ez a jogi értelemben vett differenciáltság azonban a kibertér műveleti képességek kiaknázása, illetve az azokkal kapcsolatos garanciák terén komoly jelentőséget nyer.

A nemzetközi jogi vonatkozások terén ugyanis látható az a tendencia, hogy a katonai funkciók tekintetében egy meglehetősen erőteljes és kiforrott szabályozás, mind a korlátozások, mind a lehetőségek, mind a cselekmények értékelése tekintetében. Ennek megfelelően a katonai kibertér műveleti erő a nemzetközi jog vonatkozásában osztják a katonai erő sorsát és szabályozását. Ezt a témát mindenképp fontos Magyarországon is részletekbe menően elemezni, azt azonban a jelen áttekintés szintjén sem lehet elmulasztani, hogy a NATO-ban is terjed az az értelmezés, miszerint a kibertér műveleti erőkkkel végrehajtott beavatkozások is elérhetik azt a szintet, amit a nemzetközi jogi értelemben vett fegyveres

támadásként lehet felfogni.^[7] Nem véletlen, hogy a NATO hadszíntérré nyilvánította a kibertér és a nemzetközi jog vonatkozó szabályait alapvetően alkalmazhatónak tekinti az ott folyó műveletekre is.^[8] Ennek megfelelően egy ilyen kibertér műveleti csapásra az önvédelem keretében – az arányosság fokmérőjéhez igazodva – akár kinetikus választ is lehet adni. A katonai kibertér műveleti erőik szabályozása, alkalmazása, illetve ezekhez igazodó felépítése terén tehát a nemzetközi jogi szabályozásra és korlátozásra a politikai, diplomáciai, gazdasági, illetve adott esetben egy fegyveres konfliktusból eredő hatások miatt fokozott figyelmet kell fordítani. Ez a még formálódó, mégis több tekintetben kiforrott, illetve jól beazonosítható nemzetközi jogi keretrendszer értelemszerűen determinálja a nemzeti szintű szabályozást is a katonai kibertér műveleti erőik vonatkozásában. Lényegi elem tehát, hogy az országon kifelé ható, egy állam által megvalósított, vagy az államnak betudható, ártó/károkozó cselekmények a nemzetközi térben fegyveres támadásként is értelmezhetők, ha olyan hatásúak, hogy teljesítik az egyes államok által az erőalkalmazás szintjének ehhez társított kritériumait.

Hasonlóan korlátos azonban a *rendészetre* vonatkozó nemzetközi szabályrendszer is, hiszen azt a nemzetközi jog a szuverenitás klasszikus belső megnyilvánulásaként fogja fel. A határokon átívelő fenyegetésekkel kapcsolatos büntügyi egyezmények közül persze kiemelhető itt a Budapesti Konvenció,^[9] fontos azonban azt rögzíteni, hogy sem a Konvenció, sem más büntügyi egyezmények alapvetően nem írják felül azt a tényt, hogy a rendészet alapvetően a szuverenitás belső funkcióihoz tartozik. A rendészeti kibertér műveleti erőik mozgásteré tehát – főszabály szerint – a nemzetállamon belül, a nemzeti eljárások vonatkozásában értelmezhető. Azon túl csak kifejezett, szabályozott és határozottan erre is kiterjedő nemzetközi büntügyi, rendészeti együttműködés keretében valósulhat meg^[10] a rendészeti fellépés, vagyis a szuverenitás belső szegmensének a külsőbe való átmozdulása. E tekintetben azt is ki kell emelni, hogy bár a fegyveres erő alkalmazása és fegyveres támadás kapcsán joggal asszociálunk klasszikusan katonai cselekményekre, azonban a kibertérben megvalósuló ilyen cselekmények kapcsán elsődlegesen az adott államnak való betudhatóság dominál (attribúció). Ennek megfelelően a határon kívülre irányuló, egy állam rendészeti kibertér műveleti képességével végrehajtott támadó jellegű műveletek fegyveres erőalkalmazásnak, illetve súlyosabb esetben akár fegyveres támadásnak is minősíthetők a sértett állam részéről, függetlenül attól, hogy azt pro forma nem katonai, hanem rendészeti szervezet hajtotta végre, hiszen a kifelé irányuló cselekményeknél az

[7] A kinetikus hatások és válaszok kérdései kapcsán lásd például: Applegate, 2013, 163–177.; Geers, 2015; Wallace, 2018.; Kelemen – Pataki, 2015, 53–90.; Lattmann, 2018, 39–51.; Klimburg, 2012.

[8] E tekintetben lásd: Csiki – Tálás – Varga, 2014, 112–128., NATO: Wales Summit Declaration (letöltve: 2019.04.23., https://www.nato.int/cps/ic/natohq/official_texts_112964.htm), Tálás, 2016, 97–101., NATO: Warsaw Summit Communiqué, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm (2019.04.23.)

[9] Budapest Convention on Cybercrime (ETS No. 185), Budapest, 23/11/2001.

[10] A téma alapvonalai kapcsán lásd: Blaskó – Budaházi, 2019; Finszter, 2018, 460–472.

államnak való betudhatóság és a cselekmény hatásai határozzák meg a minősítést, nem a nemzetállamon belüli szervezeti osztályozás. Erre figyelemmel alakul ki az a jellemző megoldás a transzatlanti térségben, hogy a kifejezetten támadó képességek a nemzetközi és nemzeti jog korábbi korlátozó szabályrendszereirez jól igazodó fegyveres erőkhöz kerülnek telepítésre, míg a rendészeti szerveknél alapvetően a bűnfelderítést támogató, a rendészeti rendszerek védelmét szolgáló, illetve az esetleges nemzetközi bűnügyi együttműködésben is alkalmazható képességek kialakítása valósul meg.

A nemzetközi jogi szabályozás terén *a nemzetbiztonsági, pontosabban a hírszerző és elhárító funkciók* vonatkozásában találkozunk a legalacsonyabb szintű, tehát egyik oldalról bizonytalanságot okozó, másik oldalról a rugalmasságot lehetővé tevő szabályozással. A kibertérben végzett hírszerzés és elhárítás is osztja a klasszikus hírszerző – kémkedő –, illetve elhárító tevékenységek sorsát a nemzetközi jog tekintetében. E körben – szemben a katonai fellépésre, vagy épp a más ország szuverenitását sértő túlterjeszkedő rendészeti fellépésre vonatkozó szabályokkal – kiforrott és részletes nemzetközi jogi szabályrendszerrel nem beszélhetünk. A fő rendező elv az, hogy a kémkedéssel szemben a nemzetállam jogosult jogi eszközökkel fellépni, míg kimunkált nemzetközi jogi rendszer e mögött érdemben nem áll. Ez persze nem zárja ki, hogy egy nagyhatású, kibertérben végrehajtott nemzetbiztonsági művelet ne lehetne utóbb fegyveres erőalkalmazásként vagy extrém esetben fegyveres támadásként értékelhető a sértett állam által, de az e szint alatti cselekményeknél általában a hangsúly a nemzetállam védekezésén, illetve a nem jogi következményeken van. Egy kiber-hírszerző^[11] (adott esetben hibrid hadviselésbe illeszkedő, de még nem nagy intenzitású befolyásoló) művelet a dekonspiráció esetén is csak további feltételekkel valósíthat meg fegyveres erőalkalmazást. Ez azonban egyértelműen nem eredményezi az ellenérdekelt fél önvédelmi helyzetbe kerülését. E tekintetben külön kérdéses és vizsgálandó, hogy a betudhatóság megáll-e az adott – sokszor áttétekkel, nem állami szereplők felhasználásával megvalósuló – cselekmények vonatkozásában. Erre nézve vannak ugyan az egyes államoknak rugalmasabb értelmezési lehetőségei, de azt a nemzetközi bírói gyakorlat keretek közé tereli és egyik fő elemeként a tényleges és bizonyítható irányítást határozza meg. A betudhatóság kérdésessége, és a hírszerző cselekmény fegyveres erőalkalmazási szintet el nem érő volta persze sem a hírszerzési, sem a diplomáciai, sem a gazdasági válaszokat nem zárja ki, a katonai értelemben való jogszerű fellépést azonban mindenképp, illetve a gazdasági és diplomáciai szankcionálás terén is korlátozza a lehetőségeket. Ennek köszönhető az, hogy számos NATO tagállam a kibertér műveleti képességeit mind a polgári, mind pedig a katonai oldalon beágyazza a nemzetbiztonsági szolgálatok feladatrendszerébe, hiszen azokra nézve elsősorban a nemzeti jogszabályi környezet irányadó, míg a nemzetközi jogi terén egy rugalmasabb, bizonytalanabb keretrendszer ragadható csak meg.

[11] A téma kapcsán példaként lásd: Ziolkowski, 2013, 425–464.

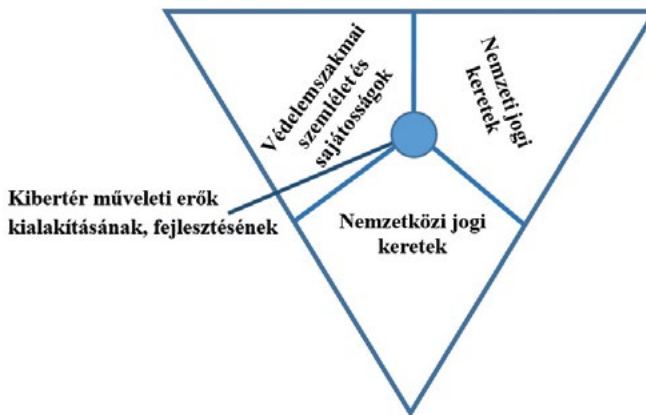
A nemzetközi jogi keretekre figyelemmel a nemzetállami jogi szabályozásra, mint a kibertér műveleti erők fejlesztését és alkalmazását determináló erőterre kell kitekintenünk, úgy hogy arra egyszerre hatnak a szakmai erőter és a nemzetközi jogi erőter vonatkozásai is. Egyrésztől ugyanis nyilvánvaló, hogy az adott állam fegyveres védelmi rendszerén belül az ágazati tagozódás, a szervezeti mátrix és az ehhez kapcsolódó hatáskör- és képességmegosztás, valamint az ezeket irányító kormányzati felelősségi és döntéshozatali szisztéma is a nemzeti jog által meghatározott. Ez a nemzetállami jogi szabályozás szükségképpen tükrözi az adott állam kulturális, történeti, geopolitikai és geostratégiai helyzetét és sajátosságait, ami mellett fontos azt is hangsúlyozni, hogy a nemzeti jogrendszer határozza meg az adott állam védelmi képességeinek és eljárásainak alapvető és elsődleges szabályait, méghozzá az adott állam politikai döntéshozóinak a preferenciái szerint. A nemzetállami szabályozás tehát az adott állam szakmai és nemzeti tradícióihoz és történeti tapasztalataihoz nagyban igazodó módon rendezi a védelmi funkciók, vagyis ennek részeként a kibertér műveleti erők szabályozását is, de oly módon, hogy a nemzeti keretrendszerbe a politikai mérlegelés függvényében kerülnek be a szakmai és a nemzetközi jogi elemek. Ezen sajátosságok jelentőségét tükrözi, hogy Georg Nolte – a német védelmi minisztérium megbízásából – már a kétezres évek legelején összehasonlító elemzés tárgyává tette az európai katonai jogi rendszereket,^[12] és ennek részeként osztályozta az európai államok szabályozását. Ez az elemzés markáns eltéréseket mutatott ki az egyes államok szemléletében és szabályozásában, ami mind a NATO, mind az EU védelmi harmonizáció, vagy integráció tekintetében kulcsjelentőségű. E vonatkozásban azt is hangsúlyozni kell, hogy míg a védelmi szabályozást a szakmai dimenzió jelentős mértékben meghatározza, addig másiktól a jogi szabályozásra a tágabb értelemben vett nemzeti jogrendszer is jelentős – és sok esetben a védelem-szakmai törekvéseket megszűrő, módosító – hatást gyakorol. Fontos mindezek mellett azt is rögzíteni, hogy a nemzetállami szabályozási szintre a nemzetközi jogi dimenzió is hatással van, igaz államonként eltérő mértékben. Az új típusú biztonsági kihívások és általában a 21. század fenyegetései terén ugyanis az egyes államok nemzetközi jogi rendelkezésekhez, illetve azok értelmezéséhez való viszonyában jelentős kilengések is tapasztalhatók. Ezt épp úgy befolyásolják az adott állam nemzetközi hatalmi attribútumai, mint a szövetségi, vagy integrációs hovatartozása, illetve ezeken belül a nemzetközi politikai törekvései. Ennek megfelelően a nemzetközi

[12] E tekintetben kiemelendő, hogy a vizsgált európai államokat a kis tradicionális demokráciák, a nagy tradicionális demokráciák és a posztautokrata demokráciák közé sorolta be, ezzel is hangsúlyozva a nemzeti, ezen belül a történelmi, kulturális és geopolitikai sajátosságok fontosságát, azaz a komplexitás egy sajátos leképeződését. Lásd: Nolte, 2003. A nemzeti sajátosságok fontossága persze a magyar jogi és államtudományi gondolkodásban is ismert. A mintakövetés kapcsán Concha Győző több mint száz esztendeje úgy fogalmazott: „Ha az egyik nemzet nem érezhet egészen úgy, mint a másik, egyénisége feláldozása nélkül, saját életszükségleteinek kell a kutatásra is ösztönözni, saját eszével kell gondolkodnia is; nem veheti át készen más nemzetek gondolkodása legmagasabb virágának, tudományának eredményeit, nem lehet merőben kölcsönző.” (Concha, 1907, IX.)

jog és a nemzetállami szint relációjában azonosítható egyfajta harmonizációs igény a legtöbb nemzet által elfogadott szabályrendszerek tekintetében, másik oldalról azonban számos új jelenség megítélése tekintetében fragmentáltság is érződik, ami egy adott kérdés kapcsán pro és kontra jelleggel is orientálhat egy nemzetállamot. Meglátásom szerint a kibertérben végzett különféle műveletek jogi megítélésére – kötelező érvényű nemzetközi szerződés és kiforrott gyakorlat hiányában – az utóbbi jellemző. Ez azonban nem jelenti azt, hogy ne lennének a nemzetközi jognak a nemzetállami szintű szabályozást meghatározó vonatkozásai, inkább csak azt tükrözi, hogy a nemzeti szintű szabályozásban van lehetőség a részletes kimunkálásra, amihez viszonylag rugalmas nemzetközi jogi keretek ragadhatók meg.

Mindezek alapján úgy vélem, az egyes nemzetek vonatkozásában a kibertér műveleti képességek kialakítását, fejlesztését a kimunkált, az államszervezet vonatkozásában is reális, átfogó és mégis hálózatos megközelítésre épülő szakmai koncepcióknak oly módon kell meghatározni, hogy ezek a szakmai igények idomuljanak elsődlegesen a nemzeti jogszabályi környezet kereteihez és lehetőségeihez, miközben másodlagosan a nemzetközi mintákra, megoldásokra és a formálódó nemzetközi jogi értelmezésre is kellő figyelmet fordítanak. Ezekre tekintettel az optimális megközelítés e fejlesztés tekintetében az alábbi ábrával szemléltethető, amelyben a halmazok mérete jelzi az adott dimenzió jelentőségét, vagy súlyát, de ettől függetlenül a súlyozás nem írja felül a kölcsönhatásos jelleget.

1. ábra: A kibertér műveleti erők kialakításának és fejlesztésének szabályozási szemléletét formáló dimenziók



III. A JÓ KORMÁNYZÁS ÉS A GYORSÍTOTT DÖNTÉSHOZATAL IGÉNYEINEK KAPCSOLATA A KIBERTÉR MŰVELETI KÉPESSÉGEK FEJLESZTÉSÉVEL

A 19. századtól érezhető, dinamikus technológiai, közlekedési, kommunikációs, illetve gazdasági fejlődés, valamint ezeknek a társadalomra gyakorolt hatása magával hozta az állami funkciók gyarapodását és differenciálódását, valamint a jogi szabályozás szükségszerű fejlődését és bővülését is. Ez a fejlődés egyértelműen oda vezetett, hogy egyrészt a 20. század végén és a 21. század elején okszerű igényként merült fel az állam hatékonyabbá tétele, azaz az állami folyamatok és struktúrák szisztematikus reformja és a jó kormányzás irányába való előrelépés. Másrészt azonban a valós idejű és globális kommunikáció, a valóban globális és digitalizált kapitalizmus, illetve a közlekedés fejlődése folytán a világ rendkívüli mértékben felgyorsult a korábbiakhoz képest, amihez az állami döntéshozatalnak is fel kell zárkóznia. Ez a gyorsabb döntési igény azonban a nagy fajsúlyú, vagy potenciálisan azonnali és jelentős következményekkel járó ügykörökben, mint amilyen a védelem is, fokozott kihívásként jelentkezik. Ahhoz tehát, hogy a kibertér műveleti képességek kialakításának, illetve fejlesztésének szabályozási és állami vonatkozásainak alapkérdéseiről kellő körültekintéssel gondolkodhassuk, szükséges az is, hogy a kérdést a nemzetállami szabályozás fent írt jelentőségére figyelemmel a jó kormányzás és a hatékony és gyors állami döntéshozatal megvilágításában is értelmezzük.

A *jó kormányzás* és vele a kormányzati teljesítmény mérhetősége és ez által javíthatósága az elmúlt évtizedekben elfogadott és fejlesztendő kérdéssé vált a nyugat-európai államszervezésnek és a hazai államtudományi gondolkodásnak is.^[13] Akár az Államreform Bizottság 2014 és 2018 közötti működése, akár a Jó Állam Program és az ehhez kapcsolódó kutató kapacitások kialakítása a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen, a hazai adaptáció fontos állomása. Ezek, és a kormányzás, illetve az állam tudományos elemzése terén elért holisztikus, általános eredmények mellett azonban fontos, hogy a jó kormányzás égisze alatt megjelenő törekvések és kritériumok a védelem terén is leképeződjenek. E tekintetben persze figyelemmel kell lenni a fogalom „ideologikus” kettősségére is, „annál is inkább, mert Nyugat-Európában is a »jó kormányzás« kétféle felfogásának hívei mérik össze érveiket: az állam kitüntetett szerepéről lemondó neoliberaisok (good governance) az állam megerősítésében gondolkodókkal (good government) találják szembe magukat.”^[14] Az előbbi az állam szerepének megerősítése helyett az államon kívüli szereplők jelentőségét hangsúlyozza és az államot elsősorban a jó kormányzás feltételeinek megteremtőjeként, de nem feladatainak megvalósítójaként fogja fel.^[15] „Az államtalanítás híveivel szemben megfogalmazódó good government-koncepció viszont éppen arra

[13] A téma kapcsán lásd: Kaiser – Kis, 2014, Kaiser – Bozsó, 2016; Kaiser, 2016; Patyi 2016, 1–14.; Stumpf, 2014a; Andrews, 2008; Graham – Amos – Plumtre, 2003.

[14] Stumpf, 2014b, 68.

[15] Vö. Ua. 69–75.

támaszkodik, amiről a rivális gyakorlat lemond. A modell szerint az állam nemcsak a jó kormányzás feltételeinek megteremtésében vállal szerepet, de a jó kormányzás feladatait is magára kell vállalja.”^[16] Ez utóbbinak a gazdasági válság, illetve a negatív elmozdulásokon átesett biztonsági környezet is erős érveket adott, hiszen a jó, hatékony, fejlődő társadalmi és gazdasági működéshez a megfelelő szabályozó, koordináló, felügyelő képességű aktornak – az államnak – ezeken túlmenően egyértelműen és korszerűen kell szavatolni a rendezett működéshez és fejlődéshez szükséges biztonságot és stabilitást is. Ez a vonatkozás pedig már egyértelműen hozzákapcsolja a védelemhez a jó kormányzás gondolatkörét. A digitalizáció társadalom- és gazdaságformáló, illetve biztonsági jelentősége miatt tehát a kibertér műveleti képességek fejlesztése kapcsán is fontos számolni a jó kormányzás követelmény-rendszerével és gondolati sémáival.

A jó kormányzás témánkra való átültetése, értelmezése érdekében talán a legjobban megragadható irányt a rossz kormányzás néhány jellemzőjének, mint ellensúlyozandó, kieszközölendő vonásoknak az áttekintése adhatja. Stumpf Istvánnak a rossz kormányzás fő indikátorairól írt gondolatai közül mindenképp kiemelhetők a következők: (1) a kormányzás tartalmi, szakmai kérdései háttérbe szorúlnak a politikai és személyi vonatkozásokkal szemben, (2) a politika sajátos logikája korlátozza a szakpolitikai koncepciók érvényesülését, (3) az egydimenziós logika fokozza a problémákat, (4) a célok és a vízió hiánya összekapcsolódik az eszközök válságával, (5) a struktúrák radikális átalakítása kaotikus eredményekhez vezet.^[17] Ezek azok a főbb vonatkozások, amelyeket mindenképp kerülni kell a jó kormányzás érdekében, különösen az olyan újszerű és átfogó kihívásokat hordozó fejlesztési területek kapcsán, mint amilyen a kibertér műveleti képességek fejlesztése, vagyis a tág értelemben vett információ- és kiberbiztonság.

A rossz kormányzás ezen torzulásainak elkerülésére az egyik lehetséges irány a neoweberianus államfejlesztés gondolata, ami mind a funkciók, mind a struktúrák, mind a személyek és képességek terén a fejlesztés felé mutat. Ennek persze a fő megvalósulási mintáját a tőlünk jelentősen eltérő kulturális és geopolitikai helyzetű gazdaságfejlesztő államok adják, azonban az ott elvárt magas színvonalú, jól szervezett, koherens apparátus, a meritokratikus kiválasztás, illetve az állami és a magánszféra megfelelő együttműködése^[18] – sajátosságok mellett persze, de – értelmezhető és meghonosítható a védelem terén is. A fenti okfejtésünk ugyanis, amely a szakmai, a nemzeti jogi és a nemzetközi jogi keretek összehangolása felé mutat, jól illeszthető ehhez a sémához. A Stumpf István által hangsúlyozott neoweberi jellemzők sora hívható fel itt (1) az állam szerepének újragondolásától és megerősítésétől, (2) a normativitás erősítésén és megújításán, (3) a közszolgálat eszményének helyreállításán és revitalizálásán, illetve (4) a hatékony és szolgáltatói szemléletű feladatellátáson át, egészen (5) a közszol-

[16] Ua. 75.

[17] Vö. Stumpf, 2014a, 98–100.

[18] Vö. Ua. 112–114.

gálat professzionalizációjáig.^[19] E tekintetben kiemelendő a jó kormányzás azon előfeltétele, hogy „a közigazgatási döntés-előkészítés és ellenőrzés átfogó rehabilitációja, újjáépítése halaszthatatlan [...] az állam funkciói újragondolásának előfeltétele a közigazgatási szakmai tudásbázis megalkotása...”^[20] Ennek átfordítása a kibertér műveleti képességek fejlesztésére azt hozza magával, hogy szükséges egy olyan multidiszciplináris szakmai-tudományos szakapparátus kialakítása, amely a stratégiai fejlesztést és kialakítást a döntés-előkészítés szintjén tudja támogatni, majd a jövőbeni korrekciókat sokrétű szakmai szempontok mentén képes lesz megalapozni. Másrészről a fentiek egy ilyen szakértő-kutató képesség kialakítása mellett szükségessé teszik

- a kibertér műveleti képességek beillesztését az állam változó feladatairól kialakítandó koncepcióba, stratégiába;
- az információ- és kiberbiztonság, valamint az ezzel összefüggő védelmi feladatok ellátó állami funkciók szabályozásának megújítását, megerősítését, hogy a védelem egyszerre legyen korszerű, de jogállami és garanciális szemléletű;
- olyan közszolgálati életpálya- és működési modell kialakítását, amely a kibertér műveleti képességekkel összefüggő sajátos szaktudású apparátust is hivatásszerűen képes megtartani, motiválni, sőt a professzionalizáció érdekében továbbképezni; valamint
- a hatékony – de szakmai és biztonsági okokból hálózatos – képességkialakítás mellett egy olyan eljárásrend kialakítását, amely a civil társadalom számára is elfogadható, szolgáltató szegmenseiből adódóan támogatható.

A jó kormányzás elvrendszerének terjedését és fontossá válását nagyban erősítették a valós idejű és gyorsan változó biztonsági kihívások is. Ezek mielőbbi kezelése érdekében *a kormányzati, illetve a tágabb értelemben vett közjogi döntéshozatal gyorsítása* egy olyan alapvető igény, amely az adott védelmi, illetve szakmai kérdések tekintetében a funkcióellátás teljes vertikumát érinti a tervezés és felkészítés fázisától az ügyeleti és készenléti szolgálatok, illetve szakállományok működésén keresztül egészen a felső szintű javaslatételig és döntéshozatalig. A kibertér műveleti tevékenységek körében ez a gyorsasági igény egyértelműen azonosítható, sőt megkerülhetetlen. Fontos azonban rögzíteni, hogy a védelem terén – ha nem is tekinthető problémamentesnek a rendszer, de – van már példa a normál döntéshozatali láncolattól eltérő megoldásokra mind a szervezeti keretek, mind pedig a konkrét védelmi funkciók terén. Az előbbi képviseli meglátásom szerint a nemzeti információs államtitkár intézménye,^[21] a hírszerzési jellegű információk gyors becsatornázása és a kapcsolódó döntési, irányítási láncolat szakmai koordinációval való hatékonyabbá tétele érdekében.

[19] Vö. Ua. 114–118.

[20] Stumpf, 2014b, 148.

[21] A téma kapcsán lásd: Hódos, 2018, 5–16. Lásd továbbá: a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 5. §-át.

Az utóbbit – azaz a konkrét védelmi funkcióhoz tapadó sajátos döntési rezsimet – pedig a légierő fegyverhasználatára és különösen az eltérített polgári légi jármű esetleges kiiktatására vonatkozó szabályozás tükrözi,^[22] illetve a NATO törekvése a védelmi helyzetekkel összefüggő döntéshozatalának, működésének gyorsítására, rugalmasítására, és az ezt megalapozó tervezésre.

Kiemelendő e körben Magyarország vonatkozásában az is, hogy a 2018-as kormányalakítás folyamatában a korábban döntési jogkörrel nem rendelkező Nemzetbiztonsági Kabinet – mint a kormány védelmi és biztonsági kérdésekre szakosított politikai szerve – bekerült azon kormánysszervek sorába, amelyek meghatározott kérdéskörökben a kormány döntési jogkörét gyakorolhatják. Ez a változás előremutató, hiszen a tag értelemben vett védelem stratégiai és kormányzási – koncepcionális, politikai – kérdéseit megfelelő szintre emelte a kabinet többi, döntési jogú tárgykörei mellé. Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy a Nemzetbiztonsági Kabinet nem helyettesítheti a kormány védelmi döntéshozatalának teljes spektrumát, illetve a miniszterelnök-központú magyar kormányzati modellben értelemszerűen nem indokolt, hogy gyakorolhassa a kormányzati felelősség szempontjából kiemelt súlyú eseti döntési jogköröket, amelyekbe a konkrét védelmi műveletek feletti döntések is beletartoznak. A kabinet jellegű működés tehát elsősorban a koncepcionális, stratégiai vetületű, kormányzási-politikai döntések terén jelenthet komoly előrelépést, amihez viszont szükséges volna, hogy a nemzetbiztonság rendszerének egészét leképező szakmai támogató – munkacsoport – rendszer épüljön ki a Nemzetbiztonsági Kabinet alatt, hiszen jelenleg egy meglehetősen tagolt és rendszerszinten át nem gondolt szisztéma látható e körben.^[23]

A már megvalósult szervezeti megoldások vitán felül álló módon előremutatóak, de rendszerszinten nem hozták magukkal a funkciók ellátásával kapcsolatos döntés-előkészítési és döntési mechanizmusok szisztematikus felülvizsgálatát és ott ahol ez szükséges, újszerű megoldások kialakítását. Ez pedig különösen a védelem tekintetében több szempontból is aggályos, hiszen egyrésztől hazánk-

[22] A téma kapcsán lásd a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 62. §-át. Lásd továbbá: Mógor, 2018, 134–139.; Papp, 2019; Sulyok, 2019, 35–60.

[23] Ezt talán jól példázza, hogy miközben a Nemzetbiztonsági Kabinet munkáját szakmai előkészítőként hivatott támogatni a Nemzetbiztonsági Munkacsoport, aközben szintén a Nemzetbiztonsági Kabinet alá rendelve, de külön szabályozva jelenik meg a Terrorrelenes Koordinációs Munkacsoport. Ezekről teljesen elkülönül a Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoport, amely a kormány és nem a kabinet szakosított szerve, míg például a kiberbiztonság és kibervédelem, vagy a hibrid fenyegetések elleni fellépés terén nem látjuk kirajzolódni egy a Nemzetbiztonsági Kabinetet támogató munkacsoport kontúrjait. A téma kapcsán lásd különösen a 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 158. §-át, a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat 2. pont (4) bekezdését, 58. pontját, 90/D. pontját, a terrorizmus elleni küzdelem feladatainak egységes végrehajtási rendjéről szóló 1824/2015. (XI. 19.) Korm. határozatot, valamint a Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoport létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról szóló 1525/2013. (VIII. 12.) Korm. határozatot.

nak az Észak-atlanti Szerződés Szervezetében betöltött tagságából adódóan kötelezettsége a fenti NATO törekvésekhez alkalmazkodni, ami mind a végrehajtó hatalomra, mind pedig adott esetben az országgyűlésre – mint különleges jogrendet érintő fajsúlyos döntéshozóra – vonatkozó jogszabályi és működési keretek terén változásokat sürget. Másrészről a technológiafejlődése és a biztonsági környezet változása miatt gyarapodnak azok a kihívások és fenyegetések, amelyek operatív és gyors döntési/irányítási megoldásokat, illetve egy a normál kormányzati döntéshozataltól eltérő működési szisztémát igényelnek. Ez utóbbi körbe a már említett hírszerzési – illetve szükségképpen a NIÁT hatáskörébe nem sorolt elhárítási – funkciókhoz való szoros kapcsolat miatt beemelhető a hibrid konfliktusok lehetősége; hasonló módon megjeleníthető a terrorizmus elleni fellépés, amihez ma koordinatív keretek párosulnak;^[24] de ide sorolható a váratlan támadás lehetősége és egyértelműen a kibertérből érkező támadások tárgyköre is.

Meglátásom szerint ezek vonatkozásában a fenti megoldások ötvözése vizsgálendő, vagyis a koordináció és a miniszterelnök döntéseit közvetlenül támogató állandó szervezeti keretek megvizsgálása mellett a konkrét és azonnali védelmi feladat ellátásának sajátos operatív irányítási és döntési rezsimjének a kialakítása akár egy e célt szolgáló nemzeti válságkezelő központ kialakításával^[25] és a légierőéhez hasonló sajátos törvényi felhatalmazásokkal a többi azonnali döntést igénylő támadástípus tekintetében. Természetesen a szervezeti és szabályozási vonatkozások össze is kapcsolhatók, azonban az biztos, hogy ez az alternatíva további tanulmányokkal részleteiben is vizsgálendő és kidolgozandó még. Fontos e körben hangsúlyt fektetni arra, hogy eltérő munkamódszerek és mérlegelési szempontok determinálják a stratégiai-politikai döntéshozatalt, azaz a kabinet és az azokat szakmailag megalapozó kormányzati munkacsoport döntéseit, és ezektől eltérő szempontok határozzák meg a konkrét és egyedi fenyegetésekre, támadásokra reagáló, illetve az azok kezelését irányító döntéseket, illetve az eseti irányítói és koordinatív aktusokat. Érdeemes ezért ezeket elkülönítve, de az együttműködések révén egymást erősítve megtartani, kialakítani, illetve fejleszteni. Ennek további részletei kapcsán remélhető, hogy számos elemzés születik majd, az azonban talán vitán felül rögzíthető, hogy felgyorsult és megváltozott biztonsági környezetünk és ezen belül különösen a kibertérrel összefüggő körülményeink megkerülhetetlenné teszik a tervezés, szervezés, illetve a konkrét döntéshozatal körültekintő, rendszerszintű és jól záródó megújítását úgy a struktúrák, mint az eljárások és a szabályozás szintjén.

[24] E tekintetben lásd a Teroellenes Koordinációs Bizottságra vonatkozó szabályozást és a további koordinatív szabályokat a 1824/2015. (XI. 19. Korm. határozatban.

[25] A téma kapcsán mérlegelhető javaslatok köréből lásd különösen: Keszely, 2017. A nemzetbiztonsági tevékenységek terén történő koordináció és koncentrált feladatellátás opciója kapcsán lásd még: Béres, 2008.

IV. ÖSSZEGZÉS

A különféle védelmi ágazatok korszerű és hatékony, a hálózatos felépítés mellett is együttműködésre képes kialakítása tekintetében egyértelműen látható, hogy a feladat aktuális és sürgető, azonban ez nem indokolhat olyan ad hoc és a szisztematikus építkezést mellőző képességkialakítási döntéseket, amelyek később egy fragmentált, vagy legalábbis nem kellően koherens rendszert eredményeznek.

A digitalizáció jelentősége, társadalmi, gazdasági és nem utolsó sorban biztonsági hatásainak korszakos fontossága abba az irányba mutat, hogy a kibertér biztonságát és védelmét garantálni hivatott nemzeti kibertér műveleti erők kialakítása nem egy aktuálisan teljesítendő és aztán elfelejthető feladat, hanem egy olyan új képességfejlesztési kihívás minden védelmi ágazatban és ez által Magyarország nemzetbiztonsági rendszerének egészében, amely egy a 21. századi biztonsághoz nélkülözhetetlen, új képesség- és funkcióösszesség létrehozásával azonosítható.

Ahhoz, hogy ezen képességek kialakítása, illetve fejlesztése hosszú távon is eredményes és a kor kívánalmainak megfelelő legyen, és ennek részeként a költségvetési forrásokat is hatékonyabban használja fel, szükséges, hogy az komplex módon, a képességek generálása és szervezeti kereteik kialakítása mellett a megfelelő szabályozás kidolgozásával és folyamatos megújításával történjen, méghozzá minden érintett védelmi ágazatra kiterjedő módon és azok együttműködésével.

A kibertér és a kibertérben megvalósuló cselekmények a polgári szférára, azaz a mindennapok szinte minden dimenziójára jelentős hatást gyakorolnak: megjelennek a rendészet, a honvédelem, a hírszerzés és elhárítás, valamint az ezek mindegyikében jelen lévő információbiztonsági szegmensekben is. Ebből adódóan az egyes védelmi funkciókon belül is ki kell alakítani az adott feladatellátás sajátosságaihoz igazodó kibertér műveleti képességeket a kiberbűnüldözéstől a kiberhírszerzésen és -elhárításon át egészen a katonai kibervédelemig.^[26]

Egy ilyen összetett, széleskörű, mégis rendszerszinten záródó fejlesztés és megújítás komoly szakmai és nem utolsó sorban tudományos megalapozást igényel. A kiberbiztonság és -védelem sajátosságaiból adódó, széleskörű, sokrétű, multidiszciplináris szakmai igények és követelmények összehangolása már önmagában is jelentős feladat, hiszen a szűk értelemben vett védelmi szakkövetelmények mellett a tágabb IT szakmaiságnak, sőt a kapcsolódó összes szakterületnek és az innovációs célkitűzéseknek is megfelelően érvényesülnie kell. Ezeket a szakmai kritériumokat azonban össze kell hangolni a jog sajátosságaival, illetve kapcsolódó fejlesztési igényeivel, amin belül szükséges, hogy a nemzetközi jogi megoldások és változások feldolgozása és a nemzeti szintű komplex szabályo-

[26] Fontos azonban itt kiemelni, hogy a védelem szó ez esetben is az adott nemzet, állam, szövetség érdekeinek komplex védelmét és érvényesítését jelenti, vagyis a köznapi értelemben vett támadó cselekményekre, képességekre is kiterjed. Ezzel kapcsolatos korábbi kutatási megállapításaimat, illetve ebből adódóan a védelem sajátos szemléleti megközelítése kapcsán írtakat lásd: Farkas, i. m., 2018; Farkas, 2018d, 53-70.

zási rendszer kialakítása is megvalósuljon, beleértve ez utóbbiba a már meglévő nemzeti szintű védelmi szabályozással való összehangolást, illetve annak az egyébként is időszerű átfogó felülvizsgálatát.

Egy ilyen megalapozott és sokrétű előkészítés szükségképpen a védelmi és ezen belül a kibervédelmi funkciók sajátos igényei mellett is beépítendő a állam fejlesztésének tágabb folyamatába. A kibertér műveleti képességek kialakításánál tehát érdemes a jó kormányzás követelményeit is szem előtt tartani mind az aktív, műveleti, mind a támogató képességek és keretek kialakításánál. A képesség-generáláson túl vizsgálendő azonban a terület feletti kormányzati-politikai koordináció és irányítás szisztémája is, hiszen a szakmai koordinatív, a kormányzás szintjén megvalósuló politikai-koncepcionális, illetve a konkrét feladatellátással kapcsolatos eseti közjogi döntések fórumai nem vegyítendő. Azok ugyanis eltérő szemléletre, személyi összetételre és nem utolsó sorban közjogi hatáskörökre és célokra épülnek, vagyis eltérő, sajátos, egymást kiegészítő, de ekként nem fuzionálható államszervezeti funkciókat képviselnek. Ez utóbbiak áttekintése tehát még további elemzéseket, javaslatokat tesz szükségessé, amelyeknél szintén fontos, hogy a fenti irányvonalak érvényesülésére figyelmet szenteljenek a kutatók és a döntés-előkészítők is. Az azonban nehezen vitatható alapvetés e téren, hogy a szakmaiság, a nemzetközi jogi sajátosságok, a nemzeti jogi keretek, a jó kormányzás és a hatékony, megalapozott, gyors döntéshozatal követelményeinek összehangolása azonban nem képzelhető el széleskörű, differenciált és előremutató elemző, értékelő, kidolgozó munka nélkül.

IRODALOM

- AHRC (2013): *Backgroundpaper: Human rights in cyberspace*. Sydney, Australian Human Rights Commission.
- Andrews, Matthew (2008): *Good Government Means Different Things in Different Countries*. Harvard – John F. Kennedy School of Government, Faculty Research Working Papers, RWP08-068.
- Applegate, Scott D. (2013): The Dawn of Kinetic Cyber, in K. Podins, K. – Stinissen, J. – Maybaum, M. (eds.): *2013 5th International Conference on Cyber Conflict Proceedings*. Tallinn, NATO CCD COE Publications, 163–177.
- Béres János (2008): *Napjaink muszlim terrorizmusának gyökerei és visszafordításának lehetőségei*. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola, doktori értekezés.
- Blaskó Béla – Budaházi Árpád (2019): *A nemzetközi bűnügyi együttműködés joga*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó – Wolters Kluwer.
- Chivvis, Christopher S. (2017): *Understanding Russian “Hybrid Warfare” and What Can Be Done About it*. Santa Monica, RAND Corporation.
- Concha Győző (1907): *Politika I. Alkotmánytan*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadó vállalata.

- Csiki Tamás – Tálás Péter – Varga Gergely (2014): A NATO walesi csúcstalálkozójának napirendje és értékelése. *Nemzet és Biztonság* 4. szám, 112–128.
- Farkas Ádám (szerk.) (2018a): *Védelmi alkotmányosság az új típusú biztonsági kihívások erőterébe*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság.
- Farkas Ádám (2018b): *A fegyveres védelem mint állami alrendszer és annak szabályozási sajátosságai*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság.
- Farkas Ádám (2018c): *A totalitás kora? A 21. század biztonsági környezetének és kihívásainak totalitása és a totális védelem gondolatkísérlete*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság.
- Farkas Ádám (2018d): Az állam védelmi kötelezettségeinek egyes kortárs aspektusai. *Jogelméleti Szemle* 4. szám, 53–70.
- Finszter Géza (2018): *Rendészettan*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- Geers, Kenneth (eds.) (2015): *Cyber War in Perspective: Russian Aggression against Ukraine*. Tallinn, NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence.
- Graham, John – Amos, Bruce – Plumtre, Tim (2003): Principles for Good Governance in the 21st Century. Ottawa, Institute on Governance – *Policy Brief* No. 15.
- Hermann, Rainer (2015): *Az iszlám állam*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- Hódos László (2018): Gondolatok a nemzeti hírszerző képesség koordinációjáért felelős szerv közjogi helyzetéről. *Szakmai Szemle* 4. szám, 5–16.
- Kaiser Tamás – Bózsó Gábor (2016): Az államközpontú kormányzás koncepciójának és mérhetőségének főbb aspektusai. *Államtudományi Műhelytanulmányok* 22. szám.
- Kaiser Tamás – Kis Norbert (szerk.) (2014): *A jó állam mérhetősége*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- Kaiser Tamás (szerk.) (2016): *A jó állam nagyító alatt: speciális jelentések A-tól V-ig (az adóbürokráciától a versenyképességig)*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- Kelemen Roland – Németh Richárd (2018): A kibertér fogalmának és jellemzőinek multidiszciplináris megközelítése. In: Farkas, Ádám (szerk.): *Védelmi alkotmányosság az új típusú biztonsági kihívások erőterében*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 147–170.
- Kelemen Roland – Pataki Márta (2015): A kibertámadások nemzetközi jogi értékelése. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 1. szám, 53–90.
- Kelemen Roland (2018): A derogáció értelmezése a Polgári Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezményének tükrében. *Közjogi Szemle* 4. szám, 52–58.
- Keszely László (2017): *A védelmi igazgatás szerepe a nemzeti szintű átfogó megközelítés megvalósításában*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola, doktori értekezés.
- Klimburg, Alexander (eds.) (2012): *The national Cyber Security Framework Manual*. Tallinn, NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence.
- Lattmann Tamás (2018): Nemzetközi jogi szabályozás célzott kibertámadások esetén. In: Deák Veronika (szerk.): *Célzott kibertámadások*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 39–51.
- Mógor Tamás (2018): A légi erő tevékenységének jelentősége Magyarország szuverenitásának és biztonságának fenntartásában. *Hadtudomány* 6. szám, 134–139.
- Munk Sándor (2018): A kibertér fogalmának egyes, az egységes értelmezést biztosító kérdései. *Hadtudomány* 1. szám, 113–131.

- Napoleoni, Loretta (2015): *Az iszlamista fönix*. Budapest, HVG Könyvek.
- Nolte, Georg (2003): *European military law systems*. Berlin, De GruyterRect.
- Papp Zoltán (2019): *A légtér-szuverenitás néhány nemzetközi jogi kérdése*, Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Doktori Iskola, doktori értekezés.
- Patyi András (2016): Good Governance and Good Public Administration. *Public Governance Administration and Finance Law Review in the European Union and Central Eastern Europe* 1. szám, 1-14.
- Schmitt, N. Michael (eds) (2013): *Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Schmitt, N. Michael (eds) (2017): *Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Warfare*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Spitzer Jenő (2019): *Önvédelem versus terrorizmus. Az erőszak tilalma és az önvédelem joga a nemzetközi jogban, különös tekintettel az Iszlám Állam elleni nemzetközi fellépés lehetőségeire*. Budapest, Magyar Katonai Jog- és Hadijogi Társaság.
- Stumpf István (szerk.) (2014): *Erős állam - alkotmányos korlátok*. Budapest, Századvég kiadó.
- Stumpf István (2014a): A „jó kormányzás” két értelme. Avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei. In: Stumpf István: *Erős állam, alkotmányos korlátok*. Budapest, Századvég kiadó, 67-96.
- Stumpf István (2014b): A jó kormányzás felé. In: Stumpf István: *Erős állam, alkotmányos korlátok*. Budapest, Századvég kiadó, 135-158.
- Stumpf István (2014c): Neoweberi állam és jó kormányzás. Avagy mit tennél, ha te volnál az állam? In: Stumpf István: *Erős állam, alkotmányos korlátok*. Budapest, Századvég kiadó, 97-134.
- Sulyok Gábor: A terrorcselekmény elkövetéséhez használt polgári légi jármű lelövésének alkotmányjogi megítélése az új szabályozási környezetben. In: Bartkó Róbert (szerk.): *A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a 21. században*. Budapest, Gondolat kiadó, 35-60.
- Szkála Károly – Munk Sándor (2018): A kibertér fogalma, értelmezése és fejlődése. *Földrajzi Közlemények* 204. szám, 344-355.
- Tálás Péter (2016): A varsói NATO-csúcs legfontosabb döntéseiről. *Nemzet és Biztonság* 2. szám, 97-101.
- Ferm, Tiina: *Laws in the Era of Hybrid Threats*. Helsinki, The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats.
- Treverton, Gregory F. – Thyedt, Andrew – Chen, Alicia R. – Lee, Kathy – McCue, Madeline (2018): *Addressing Hybrid Threats*. Stockholm, Swedish Defence University.
- Wallace, David (2018): Cyber Weapon Reviews under International Humanitarian Law: A Critical Analysis. In: *Tallinn Paper No 11*. Tallinn, NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence.
- Weiss, Michael – Hassan, Hassan (2015): *Az iszlám állam*. Budapest, HVG Könyvek,
- Ziolkowski, Katharina (2013): Peacetime Cyber Espionage - New Tendencies in Public International Law. In: Ziolkowski, Katharina (eds.): *Peacetime Regime for State Activities in Cyberspace International Law, International Relations and Diplomacy*. Tallinn, NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence Publication, 425-464.



Új szabályozás vagy reformok? Az uniós polgárság egyes elméleti és gyakorlati kérdései a Brexit tükrében^[1]

I. BEVEZETŐ

A Római Szerződés lehetővé tette a munkavállalók mobilitását. A gazdaságösztönzési célokkal összefüggésben közösségi elvárás volt, hogy a tagállamok nemzeti rendelkezései a saját állampolgárokkal azonos megítélést biztosítsanak a más tagállamokból érkező munkavállalóknak. A mobilitás közel 60 év alatt számos – harmonizált – jogi megoldás kidolgozását tette szükségessé. Gondoljunk az eltérő állampolgárságú uniós polgárok vegyes házasságaira, vagy épp arra, amikor két azonos állampolgárságú személy gyermeke egy másik tagállam állampolgárává válik, pl. a *ius soli* elv alapján. Azt mondhatjuk, hogy a belső piaci szabadságok egymással egységben és oszthatatlanságban működő rendszert alkotnak. A jogi kihívások megoldásában nagy szerepet játszott az Európai Bíróság (a továbbiakban: EuB) jogértelmező tevékenysége is.

A munkavállalók szabad mozgása az uniós jog folyamatos fejlesztését biztosító generátorrá vált. Az EuB jogértelmezése mellett irányelvek^[2] tették lehetővé a tartózkodási jog szélesítését, pl. a nyugdíjba vonuló munkavállalók és diákok számára. A Maastrichti Szerződés (a továbbiakban: MSz) új dimenzióba helyezte a jelenséget, megteremtette – az 1970-es évek óta napirenden^[3] lévő – uniós polgárság jogintézményét.

[1] A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Concha Gyöző Doktori Program keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

[2] Pl. lásd A kereső tevékenységük folytatásával felhagyó munkavállalók és önálló vállalkozók tartózkodási jogáról szóló 90/365/EGK tanácsi irányelv. Jelenleg az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogának kérdéseiről szóló 2004/38/EK Európai Parlamenti és a Tanácsi irányelve rendezi a kérdést.

[3] Az első gyakorlati lépéseket az 1972-es Párizsi Csúcstalálkozót követően foglalmazták meg, miszerint az európai identitástudatra szükség van az integráció elmélyítésének érdekében. Lásd: Európai Bizottság: Bulletin of the European Communities, no. 5., 1975. Majd az 1973-as koppenhágai csúcson kidolgozták az Európai Identitástudat Nyilatkozatot (European Identity Declaration), és az ezt követően az 1974-es párizsi csúcson tovább erősítették a polgárok bevonásának jelentőségét. Ezt követően egyre többször hangzott el a közösségi (uniós) polgárságra, mint *status civitatisra* történő utalás. Az uniós polgárság fejlődéstörténetéről lásd: Mindus, 2017, 8–15.

Az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát a 2004/38/EK irányelv rendezi. Rendelkezéseit az EuB folyamatosan – jellemzően kiterjesztően^[4] – értelmezi.

A Lisszaboni Szerződés^[5] (a továbbiakban: LSz) egyetlen lényegesebb változást hozott az uniós polgárság tekintetében: az Alapjogi Charta^[6] (a továbbiakban: Charta) szerződéses rangra emelésével kibővítette a szabad mozgáshoz való jogot, de nem tette korlátlaná. A joganyag gyarapodása,^[7] az értékek erősítése mind az integráció elmélyítését, a közös európai értékrendszer kialakítását célozza.

Az uniós polgárság tartalmára, jogi szempontú értékelésére mindenképpen hatással lesz a Brexit. Meglátásom szerint az uniós polgárság új dimenziója jelenhet meg a tagállami kilépés tárgyalásai során. A hipotézisem alapját az jelenti, hogy csaknem 3,3 millió uniós polgár él az Egyesült Királyságban, míg 1,2 millió brit állampolgár él a többi EU tagállamban,^[8] összesen mintegy 4,5 millió ember, akik jogállása nyomós indokot szolgáltathat a tárgyaló feleknek egy új megoldás kidolgozására.

Ahhoz, hogy a kilépés hatásait és a benne rejlő lehetőségeket felmérhessük, célszerű az uniós polgárság és a tagállami állampolgárság kapcsolatát megvizsgálni. Vizsgálódásom fókuszában az uniós polgári jogállásban esetlegesen bekövetkező változások áll. Megjegyzendő, hogy számos aspektusa van a témának, melyre e tanulmány keretében nincs lehetőség kitérni (pl. a munkavállalók szabad áramlása,^[9] migráció,^[10] az uniós közszolgálat változásai, hallgatói mobilitás^[11] stb.).

II. AZ UNIÓS POLGÁRSÁG ÉS EGYES TARTALMI DIMENZIÓI

Az uniós polgárság alkotmányos jelentőségét az elsődleges joganyagban való szabályozása mutatja. Az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSz.) 9., és az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSz.) 20. cikke értelmében uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára.^[12] Az állampolgárságot a tagállamok nemzeti jogszabályai határozzák meg.

[4] Lásd a C-343/17. sz., Fremoluc ügy, ECLI:EU:C:2018:754; C-246/17. sz., Diallo ügy, ECLI:EU:C:2018:499; C-230/17. sz., Altiner és Ravn ügy, ECLI:EU:C:2018:497.

[5] Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról (HL C 306., 2007.12.17.), amely 2009. december 1-jén lépett hatályba.

[6] Az Európai Unió Alapjogi Chartája, HL C 326/391.

[7] Az uniós polgársághoz kapcsolódó esetekről, jogértelmezési kérdésekről lásd: Forrester, 2016.

[8] www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/bulletins/uklabourmarket/september2018 (letöltés: 2018.09.30.)

[9] Lásd: Davies, 2017, 467–477; Doherty, 2016, 375–386.; Deakin, 2016, 13–20.; McCauliff, 2016, 45–50.; Donegan – Teo, 2016, 565–571. stb.

[10] Lásd többek közt: Shaw, 2016, 99–104.

[11] Lásd: Cherry, 2016, 7–20.

[12] Mindus szerint sokkal precízebb lenne úgy megfogalmazni az uniós polgárságot, hogy „az uniós jog rendelkezései szempontjából uniós polgárok a tagállamok állampolgárai”. Lásd: Mindus, i. m., 17.

zák meg. Az uniós polgárság kiegészíti, de nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot. Az uniós polgárság a tagállami állampolgárságból fakadó jogok és kötelezettségek mellett további jogokat és kötelezettségeket ír elő.

Az uniós polgárság – amellet, hogy alkotmányos jelentőségű – egy dinamikusan fejlődő, mozgásban lévő intézmény is, amelynek fejlődésére valamely tagállam kilépése jelentős hatással lehet. Először is azért, mert újra jogi és politikai viták, értelmezések középpontjába kerülnek az uniós polgárság fogalmi elemei; másrészt azért, mert akár a Brexit következményeképp létrejöhet az uniós polgárság egy új dimenziója is. Harmadsorban pedig azért, mert az Unió jövőképevel összefüggésben alakulhat a polgárság jogállása is. Amennyiben az integráció a föderális állam irányába halad, annyiban az uniós polgárság akár a tagállami állampolgárság alternatívájává is fejlődhet(ne); míg ellenkező esetben szimbolikussá halványulhat jelentősége. Annyi bizonyos, hogy az intézményt nem lehetséges a hagyományos állampolgárság fogalmi keretei közt értelmezni és elhelyezni, egy autonóm – mégis *dependens* – státuszként tekinthetünk rá.

1. Az uniós polgári jogállás természete

Az uniós polgári jogállás függ a tagállami állampolgárságtól, mert azt, hogy egy államban ki minősül állampolgárnak, az adott állam jogszabályai határozzák meg,^[13] így a tagállam hatáskörébe^[14] tartozik, amelyet az EuB több ügyben^[15] meg is erősített. Az uniós polgárság megszerzése a tagállami állampolgárságon keresztül egyirányú folyamat, fordított esetet – tehát hogy uniós polgárságon keresztül egy személy megszerezze egy adott állam állampolgárságát – nem tesznek lehetővé a szerződések.^[16] Asztalos Zsófia szerint „az uniós polgárság tagállami állampolgársághoz való kötése az előbbi státusz megszerzésének egyenlőtlen módját eredményezi: általában azokban az országokban, amelyek a *ius soli* elvét alkalmazzák (így a 2004-es módosításig Írországbán), jóval könnyebb e státusz megszerzése, mint azokban az országokban, amelyek a *ius sanguinis* elvére alapozzák az állampolgársági törvényeiket.”^[17] Látható, hogy az uniós polgári

[13] Bizonyos nemzetközi jog és közösségi jog adta keretek között.

[14] Arra is találunk példát, mikor a tagállam jogszabályban fosztja meg állampolgárait (tömegesen) az uniós polgári jogállás tartalmi elemeitől, pl.: a Faroe-szigetek polgárai dán állampolgárok, de nem uniós polgárok. Önmagában a tagállami állampolgárság nem egyenes út az uniós polgári jogállás megszerzéséhez, önmagában elégtelen feltétel. Protocol no. 2 to the Act of Accession, relating to the Faroe Islands, 4. cikk, 1972, HL L 73 163.

[15] Lásd: C-192/99.sz., the Queen kontra Secretary of State for the Home Department, ex parte: Kaur ügy, ECLI:EU:C:2001:106; és C-171/96.sz. Pereira Roque kontra Lieutenant Governor of Jersey ügy, ECLI:EU:C:1998:368; valamint C-369/90.sz. Micheletti-ügy, ECLI:EU:C:1992:295.

[16] Erről lásd még: Asztalos, 2009. <http://midra.uni-miskolc.hu/document/5665/1492.pdf> (letöltés: 2018.10.1.)

[17] Asztalos, i. m., 26.

jogállás megszerzése a tagállami állampolgárság megszerzésétől függő, járulékos jellegű jogállás, amellel, hogy elkülönülnek az uniós polgárságból fakadó jogok, kiegészítik^[18] a tagállami állampolgárságot.

Blutman szerint „Az uniós polgárság járulékos jellegű jogállás. [...] Az uniós polgárságnak ez az egyetlen, általános és formális feltétele van. Nem lehet az uniós polgárságot elveszteni a tagállami állampolgárság elvesztése nélkül, és nem lehet uniós polgárságot szerezni annak, aki nem állampolgára valamely tagállamnak. Ez azt is jelenti egyben, hogy végső soron a tagállamok határozzák meg, ki lehet uniós polgár [...]. Természetesen a tagállamokban az állampolgárság megszerzésének és elvesztésének feltételei jelentősen különböznek. Így a tagállami állampolgársági státushoz kapcsolódó uniós polgárság létrehozásához sem kapcsolódnak egységes, uniós szinten kialakított tartalmi feltételek.”^[19] Tény, hogy a Brexit új helyzetek elé állítja a jogalkotót és jogalkalmazót egyaránt, hiszen az eddigi értelmezés szerint uniós polgárság csak a nemzeti állampolgárság elvesztése esetén veszíthető el, miközben a tagállami kilépéssel az a jogalap *tűnik el*, melyből a járulékos jellegű uniós polgári jogállás származik – méghozzá kollektíven, valamennyi brit állampolgárra vonatkozóan.

A kérdés megválaszolásom szerint az, hogy *létezik-e olyan körülmény, amelyre tekintettel elkülönülhet a megszerzett uniós polgári státusz az alapját képező nemzeti állampolgári jogállástól. Illetve, hogy a tagállami kilépés, mint teljesen új helyzet, megalapozhatja-e az uniós polgárság újraértelmezését.* Értem ez alatt azt a kiterjesztő értelmezést, amely esetleg a kilépés előtt uniós polgárrá vált britek esetén megengedi a szerzett jogösszesség^[20] vagy annak bizonyos részjogosítványainak megtartását. Hozzáteszem, hogy mind ez ideig az EuB sem értelmezte e módon az uniós polgárság tartalmát. Igencsak futurista szemléletre vallana, ha lehetővé tennék uniós polgárok nagyobb csoportja számára, hogy az állampolgárságukat biztosító tagállam tagállami jogviszonyának megszűnését követően megtarthassák uniós polgári státuszukat, mégis úgy gondolom, hogy tekintettel a Brexit adta helyzet specifikumaira, a kérdést mindenképp érdemes az uniós jogalkotó napirendjére tűzni valamilyen formában. Úgy gondolom, hogy 45 év tagállamiságot nem lehet meg nem történné tenni, az uniós jogban az *in integrum restitutio* elve nem működik. A későbbiekben kifejtem erre vonatkozó álláspontomat.

Az, hogy az uniós polgárságot az EU legfontosabb – alkotmányos értéket közvetítő – jogszabályai rendezik, miközben a jogösszesség a tagállami állampolgárságtól függ, paradox jelenség. A paradoxon abból ered, hogy a *szupranacionális polgárság* alapját egy *nacionális* tényező adja. Természetesen, ez az ellentmondásos kettősség az egész Uniót jellemzi, hiszen a tagállamok átruházott szuverenitás-elemei adják magát a szupranacionális jelleget is, mellyel az

[18] Ezt a későbbiekben fejtem ki.

[19] Blutman, 2014, 11.1.2. Az uniós polgárság jellemzői c. fejezet. https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_548_EUjog/ch11.html#id603910 (2018.09.20.)

[20] Lásd: Waibel, 2018, 440-444. doi:10.1017/aju.2017.98.

EU gyakorolja hatásköreit. Az uniós polgárság szupranacionalitását^[21] maga az EU biztosítja azáltal, hogy szerződéses szinten rögzít^[22] a polgársághoz fűződő jogokat, amelyek egy különleges jogi státuszt eredményeznek az egyének számára. E különleges jogi státusz pedig igencsak erőteljes *szimbólum*, amely hosszútávon átalakítja az egyének jogainak körét, kialakítva az *európaiság* jogi fogalmát.^[23] A szupranacionalitáshoz kapcsolódik az uniós polgárság bizonyos részjogosultságainak territoriális jellege (pl. választójog a lakóhely szerinti tagállam európai parlamenti és helyhatósági választásain).

Az uniós polgárság kezd nemzeten túli, *szupranacionális* fogalommá válni. A szupranacionalitás^[24] pedig mellékvágányra helyezi a kizárólag állami-alapú polgársági rendszerek nacionalista szemléletét.^[25] A szupranacionális polgárság szemlélete már az EuB joggyakorlatában is megjelent. A C-413/99. sz., *Baumbast* ügyben^[26] az EuB megállapította, hogy az uniós polgárokat a gazdasági tevékenységüktől függetlenül is megilleti a tartózkodás joga a fogadó államban. Tehát az uniós polgár szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való joga fogalmilag már elválik a munkavállaló tisztán gazdasági célú mobilitásától. A munkavállaláshoz, tanuláshoz nem kötődő – elegendő anyagi fedezeten és egészségbiztosításon alapuló – általános tartózkodás jogát először 1990-ben rögzítette az ún. *Dandy*-irányelv.^[27]

A fent kifejtettek megglátásom szerint az uniós polgárság alkotmányos^[28] dimenzióját jelölik ki. Ezt támasztja alá a *Grzelczyk*-ítélet,^[29] melyben az EuB kimondta, hogy az uniós polgárság alapvető jogállást^[30] hivatott biztosítani a tagállami állampolgároknak, de nem korlátlanul.

[21] Vagy transznacionalitását, erről lásd: Olsen, 2012.

[22] Itt érdemes megemlíteni a munkajogi szabályokat és sztzenderdeket (szociálpolitika körébe tartozó kérdéseket), amelyek egy részének megállapításában hatáskörrel rendelkezik az EU, míg más kérdések a tagállamok hatásköreiben maradtak, s az EU csak támogató és kiegészítő hatáskörrel rendelkezik. A munkajog magját képező jogok – pl. munkafeltételek, fizetett szabadsághoz való jog, munkavállalók egészségének és biztonságának védelme, egyenlő bánásmód követelménye, közös szabályok az ügynöki tevékenységet folytatókra, valamint a határozott idejű munkavállalókra stb. vonatkozó szabályokat az EU rendezi. Az EUMSz. 153. cikk (5) bekezdése pedig kifejezetten rögzíti, hogy mely kérdésekben nincs hatásköre az EU-nak: díjazás, az egyesülési jog, a sztrájkjog vagy a kizárás joga.

[23] Shaw, 2011, 575–609.

[24] A polgárság fogalom szupranacionális jellege nem idegen, vegyük például a brit nemzetközösség (Commonwealth) polgárainak jogállását.

[25] Ehhez kapcsolódóan lásd még: Kostakopoulou, 2018.

[26] A C-413/99. sz., *Baumbast and R v Secretary of State for the Home Department* ügy, ECR I-7091.

[27] A tartózkodási jogról szóló 90/364/EGK tanácsi irányelv.

[28] Ehhez lásd: Spaventa, 2008, 13.

[29] A C-184/99. sz., *Grzelczyk v Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve* ügy, ECR I-6193.

[30] C-184/99. sz., *Grzelczyk*-ítélet 31. pontja szerint: Az uniós polgárság célja, hogy a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása legyen, lehetővé téve az azonos helyzetben lévők számára, hogy állampolgárságuktól függetlenül és az e tekintetben kifejezetten előírt kivételek sérelme nélkül, ugyanabban a jogi bánásmódban részesüljenek.

Hosszú időn keresztül az uniós polgárság a szabad mozgás dimenziójában került értelmezésre. Ezért is jellemezték az uniós polgárságot *lappangó, látens*^[31] jelzőkkel. Az uniós polgárságból fakadó jogok az „otthon maradt” polgárokat is megilletik, még ha a mindennapi tevékenységük során nem is gyakorolják a jogösszességhez tartozó (de otthon is aktív^[32]) részjogosultságukat. A saját tagállamban is aktív jogosultságok mutatják az uniós polgárság szupranacionális szemléletét is.

Az uniós polgárság jellegét tekintve nem alanyi jog, de több szerző is az alanyi jogokhoz hasonlítja. Lukács Éva megjegyzi, „mindenki tévedett, aki az uniós polgárság kizárólagos eszmei (politikai, szimbolikus) jelentőségét hirdette, és azoknak lett igazuk, akik alapvető alanyi jogi jellegét hangsúlyozták, a jogintézmény bevezetését követő tíz év ugyanis forradalmi változásokat hozott.”^[33] Lényeges, hogy az uniós polgárság valódi, alanyi jogokhoz hasonlítható jogokat rögzít, melyek – ahogy Elsmore, Starup^[34] és Shaw^[35] is elismeri – az EuB gyakorlatának köszönhetően valódi tartalommal töltötték meg a fogalmat.

2. Az uniós polgárság fogalmának kiterjedései, kiterjesztései

A fentiek alapján, egyetértve Asztalos Zsófia definíciójával, az uniós polgárság „olyan sajátos jogállás, amelynek megszerzésére és elvesztésére vonatkozó feltételek meghatározása – a közösségi jog tiszteletben tartása mellett – a tagállamok hatáskörébe tartozik, ugyanakkor a tagállamokkal szemben kikényszeríthető, továbbfejleszthető, a hátrányos megkülönböztetés tilalmán nyugvó gazdasági és politikai jogokat biztosít az uniós jog által befolyásolt helyzetben lévő uniós polgároknak”.^[36] A következőkben azt vizsgálom, ki profitálhat még az uniós polgári jogokból – pl. az uniós polgár származékos jogán. Ezt követően az uniós polgárság esetleges további elemeit, független dimenzióit elemzem.

A 2004/38/EK irányelv megállapítja az uniós polgárok és családtagjaik által a tagállamok területén a szabad mozgáshoz, tartózkodáshoz és huzamos tartózkodáshoz való jog gyakorlására vonatkozó feltételeket. Az uniós polgár irányelvi fogalma megegyezik a fent meghatározott szerződésbeli definícióval, viszont az irányelv lehetővé teszi, hogy az uniós polgár harmadik országból származó

[31] Lásd: Asztalos, i. m., 32.

[32] Uniós elem megléte esetén ilyen az ombudsmanhoz intézett panasz joga és az Európai Parlamenthez benyújtható petíció joga.

[33] Gellérné Lukács, 2004, 74.

[34] Elsmore – Starup, 2008, 61.

[35] Shaw, 1998, 299.

[36] Asztalos, i. m., 37.

családtagjai uniós polgársághoz kapcsolódó jogosultságokkal éljenek – amennyiben az uniós polgár gyakorolja^[37] szabad mozgáshoz való jogát.

Az irányelv tehát biztosítja a harmadik országokból származó családtagoknak az uniós polgári státuszhoz kapcsolódó jogok egy részét, az uniós polgár származékos jogán. Ez már az uniós polgárság kiterjesztését jelenti – azzal a kitételrel, hogy az uniós polgár nem uniós polgár családtagja bizonyos esetekben *elveszti* az uniós polgári jogálláshoz hasonló státusz gyakorlásának jogát. Amennyiben pl. az uniós polgár felbontja harmadik országból származó házastársával fennálló házasságát, a volt házastárs^[38] nem gyakorolhatja a továbbiakban uniós polgársághoz kapcsolódó jogait.

Az uniós jog személyi hatályának kiterjesztése csak korlátozottan alkalmazható. A *Lounes*-ügyben^[39] az EuB megállapította a 2004/38/EK irányelv alkalmazhatatlanságát, mivel az alapeljárásban szereplő *Ormazabal* brit állampolgárságot szerzett spanyol állampolgársága mellé, s így már brit állampolgárként az UK-ban való tartózkodását nem hivatott rendezni az irányelv. A jogi problémát az adta, hogy *Ormazabal* házasságot kötött *Lounes*-szel, aki *Ormazabal* mint uniós polgár nem uniós polgár házastársaként kívánt élni a szabad tartózkodáshoz való jogával. Az EuB – a *Coman*-ügyhöz hasonlóan – arra a következtetésre jutott, hogy *Lounes* megilletetheti az UK-ban a származékos tartózkodási jog a Szerződés 21. cikke alapján.^[40]

[37] Érdekes e kapcsán a C-673/16. sz., *Coman*-ügyben hozott ítéletet (ECLI:EU:C:2018:385) megvizsgálni, melyben az EuB kimondta, hogy lehetővé kell tenni a szabad mozgás és tartózkodás jogának az uniós polgár házastársakénti, származékos jogon történő alkalmazását, amennyiben az uniós polgár nem uniós polgár házastársa az uniós polgár állampolgárságát adó tagállamban kíván huzamosan tartózkodni. Az EuB – az EUMSz. 21. cikkéből levezetve – nem kívánta meg a 2004/38/EK irányelv szerinti határon átnyúló elemet a jog gyakorlása során. A 21. cikk szerint: „[...] minden uniós polgárnak joga van a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz”. Ebbe az állampolgárságot adó tagállam is beletartozik. Az ügy pikantériáját az adja, hogy a házastárs szabad mozgásának és tartózkodásának elismerésekor értelmezni kellett a házastárs fogalmának kiterjeszhetőségét az azonos nemű személyek házasságára. *Coman* úr Belgiumban házasságot kötött az amerikai Hamilton úrral, majd *Coman* úr az állampolgárságát adó Romániában szerette volna folytatni házasságát. A román hatóságok a román jog alapján úgy ítélték meg, hogy mivel az azonos neműek házassága nem elismert Romániában, ezért *Hamilton* urat nem illetheti meg a huzamos tartózkodási jog, csak a három hónapos tartózkodás. *Coman* és *Hamilton* urak keresetet nyújtottak be a hatóságokkal szemben a román bíróság előtt, hogy állapítsák meg a szexuális irányultságon alapuló hátrányos megkülönböztetés megvalósulását az Unió területén való szabad mozgáshoz való jog gyakorlása tekintetében. Az ügyvel kapcsolatos kérdésekről: Sulyok, 2018, 117–131.

[38] Ehhez lásd többek között a C-218/14. sz., *Singh* és társai kontra Minister for Justice and Equality ügyben hozott ítéletet (ECLI:EU:C:2015:476), melyben az EuB megállapította, hogy „az uniós polgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező volt házastársa, [...] nem tarthatja meg tartózkodási jogát e tagállamban, ha a házasság felbontására irányuló bírósági eljárás elindítását megelőzően az uniós polgár házastárs távozott az említett tagállamból”.

[39] C-165/16. sz. *Lounes*-ügy, ECLI:EU:C:2017:862.

[40] Erről és más, az uniós és nem uniós polgár házastársak családi élethez való jogáról lásd: Lehoczki, 2017, 187–192.

III. AZ UNIÓS POLGÁRSÁG ÉS AZ ÁLLAMPOLGÁRSÁG KAPCSOLATA

A két jogállás egymáshoz való viszonyának szemléltetésekor célszerűnek látom az állampolgárság fogalmával kezdeni. Az állampolgárság körülírását nehezíti az a körülmény, hogy nem egységes a szakirodalom a tekintetben, hogy közjogi vagy magánjogi eredetű intézményről van szó. A természetjogi iskola alapvetően a polgári jog körében helyezte el (lásd a *Code Napoleont*), míg a hazai jogtudósok (Concha Győző, Szalay László, Polner Ödön) közjogi eredetűnek vélték.^[41] Jómagam úgy gondolom, hogy mivel az állampolgárság az állam és az egyén kapcsolát rögzíti, így – figyelembe véve az állampolgárság alanyi jogi jellegét is – főképp közjogi jogviszonynak tekinthető.

A valamely államhoz kötődő állampolgársághoz hasonlóan az uniós polgárság arra szolgál, hogy meghatározza a polgárok és az EU közötti kapcsolatot. E kapcsolat hivatott áthidalni azt a szakadékot, amely egyrészt a polgárok életére egyre erőteljesebb hatást gyakorló közösségi intézkedések, másrészt az (alapvető) jogok gyakorlása, a köteleességek teljesítése, és a demokratikus folyamatban való részvétel szinte kizárólag nemzeti szinten történő megvalósulása között húzódik.

Az uniós polgárság egyértelműen nem hasonlítható^[42] a nemzeti állampolgársághoz, hiszen más a funkciójuk. A tagállamok mellett a Bizottság^[43] is ezt az álláspontot képviseli. Ezzel ellentétes véleményt képvisel La Torre, aki azt állítja, hogy politikai és alkotmányjogi értelemben az uniós polgárság állampolgárságnak tekinthető, mivel jellemző rá az, hogy a hatalom jogokat biztosít az egyénnek, valamint ez utóbbi részt vehet a jogalkotásban és hivatalt viselhet.^[44]

Meglátásom szerint idővel történhet olyan jellegű változás, fejlődés az európai integrációban, amely elméletileg megalapozhatja az uniós polgárság intézményének továbbfejlődését, s az állampolgársághoz való hasonulását, azonban ez feltételezné a tagállamok erre vonatkozó szándékának kinyilvánítását, amely jelenleg nincs napirenden.

Tény, hogy a tagállami kilépés jelentős változás az EU történetében, amely ugyan nem jelenti az egyre közelebbi együttműködés irányába való elmozdulást a bent maradó 27 tagállam viszonyában, azonban napirendre tűzi az uniós polgárság újraértelmezését a kilépő állam állampolgárainak tekintetében. Az uniós polgárságra egyének milliói alapozták életüket meghatározó döntéseiket, így többek között azt, hogy melyik tagállam területén éljenek.

Az uniós polgárság tartalma és nemzeti állampolgárságtól való elhatárolása kapcsán mérföldkőnek tekinthető elemzést elkészített Maduro főtanácsnok

[41] Lásd: Tóth, 2004, 31–32.

[42] Az uniós polgárság és a tagállami állampolgárság kapcsolatához lásd még: Olsen, 2006; Goudappel, 2007; Asztalos, 2009 38–55. stb.

[43] Európai Bizottság: Third Commission Report on citizenship of the Union, COM (2001) 506 final, 9.

[44] La Torre, 1998, 436–438.

a C-135/08. sz., Rottmann ügyben.^[45] A főtanácsnok kifejtette, hogy „Két, egymástól elválaszthatatlan, egyszersmind független fogalomról van szó. Az uniós polgárság tagállami állampolgárság meglétét feltételezi, de egyúttal attól független jogi és politikai fogalom is. A tagállami állampolgárság nem csupán a közösségi jog által biztosított jogok élvezéséhez való hozzáférést nyújtja, hanem egyúttal az Unió polgárává is tesz bennünket. [...] Az uniós polgárság az európai polgárok közötti, politikai jellegű kapcsolat meglétét feltételezi, jóllehet itt nem egy, valamely néphez tartozást megtestesítő kapcsolatról van szó. [...] Saját politikai közösségeik más európai polgárok előtti megnyitására, valamint a polgári és politikai szolidaritás új formájának európai szintű kiépítésére irányuló kölcsönös kötelezettségvállaláson alapul. [...] Az európai politikai térség meglétére épül, amelyből jogok és kötelezettségek erednek. Nem foglalja magában egyetlen európai nép meglétét, a polgárság fogalmilag az állampolgárságtól való szétválasztás eredménye.”^[46] Ha két egymáson alapuló, de függetlenedő fogalomról van szó, akkor van-e vajon lehetőség arra elviekben, hogy az uniós polgári jogállás az UK kilépését követően tovább éljen, önállósulva, elválva a tagállami állampolgárság intézményétől, amelyet csupán kiegészít. Ez azt jelentené, hogy az uniós polgárság mintegy *másodlagos állampolgári státuszt* biztosítana a meglévő állampolgárság mellett, amely jelenleg fogalmilag kizárt. Maduro főtanácsnok továbbá rögzíti, hogy „az európai polgárság radikálisan innovatív jellege abban rejlik, hogy az Unió olyan polgároké, olyan polgárokból áll, akik – meghatározásuknál fogva – nem azonos állampolgársággal rendelkeznek. Épp ellenkezőleg, azzal, hogy valamely tagállami állampolgárságot az európai polgárság feltételévé tették, azt jelzik, hogy a polgárságnak ez az új formája nem kérdőjelezi meg a nemzeti politikai közösségeikhez való elsődleges köteleket. Ez az egyes tagállamok állampolgárságával meglévő kapcsolat képezi annak elismerését, hogy létezhet (létezik) olyan polgárság, amelyet nem az állampolgárság határoz meg. Ez uniós polgárságunk csodája: megerősíti azokat a kapcsolatokat, amelyek államainkhoz kötnek (amennyiben éppen azért vagyunk európai polgárok, mert államaink állampolgárai vagyunk), ugyanakkor pedig felszabadít minket az alól (államainkon túli polgárok vagyunk). Az európai polgársághoz [...] tagállami állampolgárságon keresztül lehet hozzáférni, amelyet a nemzeti jog szabályoz, de amely [...] olyan új politikai térség alapját képezi, amelyből a közösségi jog által rögzített, az államtól független jogok és kötelezettségek erednek. [...] Igaz, hogy az uniós polgársághoz való hozzáférésnek feltétele valamely tagállami állampolgárság, de az is igaz, hogy az előbbivel összefüggő jogok és kötelezettségek összességét az utóbbi indokolatlanul nem korlátozhatja.”^[47] Az ügy tényállása szerint *Rottman* úr osztrák állampolgár volt, aki német állampolgárságot szerzett, ennek következményeként a kettős

[45] A C-135/08. sz., Rottmann ügy, M. Póaires Maduro főtanácsnok indítvány, 23. pont, ECLI:EU:C:2009:588

[46] Uo.

[47] Uo.

állampolgárságot nem ismerő Osztrák Köztársaság megfosztotta állampolgárságától. Közben bizonyítást nyert, hogy német állampolgárságát csalárd módon szerezte, ezért visszavonták, így hontalanná vált, s emiatt uniós polgári jogállását is elveszítette. Az EuB ítéletében megállapította, hogy az arányosság elvének tiszteletben tartása mellett, nem ellentétes az uniós joggal, ha valamely tagállam visszavonja a honosítás útján megszerzett állampolgárságot, amennyiben azt csalárd módon szereztek meg. Az uniós polgári jogállást tehát az arányosság követelménye is védi.

A kérdés az, hogy az elmúlt egy évtizedben milyen változáson ment keresztül az intézmény, milyen tendenciák figyelhetők meg az európai integrációban. Létezhet-e olyan körülmény, amelyre tekintettel az államainkon túli polgárság az uniós polgárság állampolgárságtól, s így akár a tagállamok lététől való függetlenedését jelentheti, tekintettel arra, hogy az uniós polgárt a tagállamtól független jogok és kötelezettségek is megilletik.

Mindeddig az uniós polgárságra vonatkozó értelmezési kérdések egy-egy egyedi ügyben merültek fel, nem volt példa a kollektív, emberek millióit érintő jogvesztésre. Ezzel szemben az uniós polgári jogállás megszerzése történhetett tömegesen egy adott állam csatlakozásával. Kellően jelentős körülmény-e a tömeges jogvesztés ahhoz, hogy megadja az elméleti teret a fogalom újraértelmezéséhez?

Itt három tényezőt kell figyelembe venni. Először azt, hogy az egyénnek állampolgárságot adó állam tagállami jogviszonyban van az EU-val. Ez egy szerződéses, horizontális kapcsolat. Másodszor azt, hogy az uniós polgárság megillet minden tagállami állampolgárt a Szerződések erejénél fogva, mely szupranacionális jelleggel kölcsönöz az intézménynek. Ez egy vertikális kapcsolat az Unió és az egyén között, melyben a tagállam egy *közvetítő közeg*. Harmadszor azt, hogy az uniós polgárságnak az alanyi jogokhoz hasonló jellege van. Létezik tehát egy horizontális kapcsolat (a tagállami jogviszony), és létezik két vertikális kapcsolat (az Unió által a magánszemélyeknek biztosított uniós polgári jogviszony és a tagállam által biztosított állampolgárság), és ehhez a két jogálláshoz tartoznak alanyi jogi jellegű kapcsolódások.

Az uniós polgárság *kétdimenziós*^[48] jellege (első dimenzió: megszerzésének lehetősége a Szerződésekben nyer felhatalmazást, tehát szupranacionális; míg közvetlenül a nemzeti állampolgárságból eredeztethető jogállás; második dimenzió: a jogállás tartalma) jelenti azt a problémát, amely a szerzett jogok esetleges elvesztéséhez kapcsolódik. Jogi szempontból a szabad mozgás és a tartózkodás jogának esetleges elvesztését tartom leginkább problematikusnak – hiszen tagállami jogviszony nélkül a többi uniós polgársághoz kapcsolódó jogosultság amúgy is kiüresedne.

A kérdés az, hogy ha szembeállítjuk a tagállami jogviszonyt, amely egy állam és egy nemzetközi szervezet jogviszonya, és az uniós polgári jogállást, amely egy

[48] Lásd: Mindus, i. m., 54.

személyes kötelék az Unió és az egyén között, akkor melyik élvezhet prioritást és védelmet a másikkal szemben. Az bizonyos, hogy emberek millióinak a mindennapi élete (és jogállása) nem válhat bizonytalanra egy szerződéses kapcsolat tőlük függetlenül történő megszüntetése miatt.

Jól érzékelhető *Maduro* főtanácsnok véleményéből, hogy az uniós polgárság egy olyan jogösszességet jelent, amelynek szerves feltétele az állampolgárság szerinti állam tagállami jogviszonya az EU-val, de az állampolgárság nem jelenthet indokolatlan korlátot az uniós polgársághoz fűződő jogok gyakorlására nézve.

Az uniós polgárságnak és az abból fakadó jogoknak a tagállami állampolgársághoz kötéséből eredő örökérvényű kérdések csak akkor lehetnének egyértelműen megválaszolhatóak, amennyiben a tagállamok döntenének az Unió föderális állammá alakításáról – például az *sokkal többet együtt* stratégia^[49] elfogadásával – ám ez azt jelentené, hogy az uniós polgárság *autonóm státusszá* válna, az EU pedig saját (*állam*) *polgárokkal* rendelkezne, amely szükségszerűen megkérdőjelezná a tagállamok szuverén létét. Úgy gondolom, hogy az integráció jelenlegi stádiumában nem érett a föderáció felé történő elmozdulásra, ezért az uniós polgárság *másodlagos állampolgársággá* történő radikális átalakítása még nem nyerhet üdvözlő fogadtatást. *Asztalos Zsófia* 2009-ben megfogalmazott álláspontja szerint ez túl korai^[50] volt, talán ez most is fennáll, hacsak nem vált éppen túl késeivé.

Anélkül, hogy az Unió hatáskörébe helyeznénk az állampolgárság egységes definíciójának és feltételrendszerének megalkotását, felmerül a kérdés, hogy hogyan lehetne egy mindenki számára előnyös, ám a tagállami szuverenitást nem csorbító rendszert alkotni. Alapozva az uniós polgárság dinamikus (evolutív) jellegére, elméletileg sor kerülhet továbbfejlesztésére. *Asztalos Zsófiát* idézve „az uniós polgárság jövőbeli továbbfejlesztési lehetőségének jogi alapja az EKSz. 22. cikk [jelenleg: EUMSZ. 25. cikk] második bekezdése. Ez alapján a Tanács – a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően – egyhangú határozattal rendelkezéseket fogadhat el az uniós polgárok jogainak megerősítésére és kibővítésére, melyeket a tagállamok alkotmányos követelményeiknek megfelelő elfogadására ajánl.”^[51] A tagállami kilépés kapcsán fontos szempont, hogy mi az uniós politikai szándék a brit polgárok uniós polgárságának rendezését^[52] illetően. Az uniós polgárság jövőjét vizsgáló tanulmányok nehéz helyzetben vannak, hiszen szinte lehetetlen elvonatkoztatni az aktuális kilépési tárgyalások menetétől, a kilépési szerződés tervezetétől. Vizsgálódásom

[49] Európai Bizottság: Fehér Könyv Európa Jövőjéről, A 27 tagú EU útja 2025-ig: gondolatok és forgatókönyvek, COM(2017) 2025, 2017. márc. 1.

[50] *Asztalos*, i. m., 37.

[51] *Asztalos*, i. m. 34.

[52] Európai Bizottság (Task Force for the Preparation and Conduct of the Negotiations with the United Kingdom under Article 50 TEU): Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community highlighting the progress made (coloured version) in the negotiation round with the UK of 16-19 March 2018., TF50 (2018) 35 – Commission to EU27, (A kilépési szerződés tervezete).

fókuszában e helyen a Brexit által az uniós polgárság jogi természetére gyakorolt hatások állnak.

IV. A BREXIT EGYIK ÜZENETE: SZÜKSÉGES AZ UNIÓS POLGÁRSÁG REFORMJA

A jog eszközeivel megoldást kell(ene) találni az UK kilépésével felmerülő problémákra, például arra az esetre, amikor az EU27-ben lakóhellyel rendelkező britek és a UK-ben élő (közel 3,4 millió) uniós állampolgár szerzett jogosultságai bizonytalanná válhatnak.

1. Az állampolgársági szabályok minimális szintű összehangolásának szüksége

Tiszteletben tartva a tagállamok szuverenitását, az uniós polgári jogálláshoz vezető mintegy 28-féle út fenntarthatatlan a továbbiakban. Gondoljunk bele, mi történne, ha Dánia azt mondaná volt gyarmatai polgárainak (melyek anyaországa autonóm állam, pl. Grönland, Feröer-szigetek), akik nagy része dán állampolgár, hogy automatikusan biztosítja az uniós polgári jogállást? A hollandok ugyanezt megethetnék Suriname polgáiraival. Vajon milyen következménye lehetett volna, ha Ciprus csatlakozását megvétőzzák, és a görögök ennek ellenére garantálják a görög származású ciprusiaknak az uniós polgári jogállást? Vagy a britek a Csatorna- és a Man-sziget esetén.^[53] Mindezen bizonytalanságok elkerülhetőek lennének egy általános jellegű uniós rendelkezéssel, amely az uniós polgárság alapját adó tagállami állampolgárság közös esszenciáját adná.

A tagállamoknak az esetleges közös szabályok alapján a fentebb bemutatott specialis esetekben egyedileg kellene mérlegelni az uniós polgári jogállás *odaité- lését*. Mivel a Feröer-szigeteken kb. 51 ezer fő él, Suriname-ban pedig kb. félmillió fő, ezen intézkedés nem jelenthetne rendkívüli közigazgatási terhet az érintett tagállamoknak, viszont biztonságot és átláthatóságot biztosítana a többi tagállamnak a szabad mozgás vonatkozásában. Meglátásom szerint az uniós polgárság közös feltételrendszere a tagállamok érdeke, s nem szuverenitásuk korlátjaként értelmezendő. Mivel az uniós polgárságból eredő többletjogosultságokat az Unió garantálja, komoly érdeke fűződik ahhoz, hogy egyértelmű (vagy épp minimálisan egységes) legyen a polgárság megszerzésének menete. A Brexit ennek újratárgyalását is lehetővé teszi.

Meglátásom szerint – még ha a föderalizáció felé vezető út előszobájaként is kerülhetne értékelésre – a Brexitnek köszönhetően elérkezett az ideje az *állam- polgárság közös (uniós) minimumszabályainak* a megalkotására. Szerintem ideje

[53] A Csatorna- és a Man-szigetre csak korlátozottan terjed ki a Szerződés hatálya. E két szigetet illetően a UK 1972-es csatlakozási okmánya 3. mellékletének 2. cikke kizárja, hogy a szabad mozgás jogát gyakorolhassák az itt élő brit állampolgárok.

lenne valamennyi tagállamban elismerni a kettős,^[54] vagy akár a többes állampolgárság intézményét. Több tagállam – így pl. Ausztria és Németország,^[55] Észtország, Litvánia, Hollandia, Szlovákia – nem ismeri el a kettős állampolgárságot. Ez a tény okozhat gyakorlati fennakadást. Vegyük pl. azt a helyzetet, amikor a *ius soli* elve alapján egy személy megszerzi valamely tagállam állampolgárságát, de szülei más állampolgársággal bírnak, és az adott állam nem ismeri el a *ius sanguinis* alapján történő állampolgárságszerzést – vagy épp a kettős állampolgárságot, mellyel a gyermek mindkét polgári jogálláshoz hozzájuthatna. Különösen érdekes ez, ha a *ius soli* alapján történő jogszerzés EU tagállamban^[56] történik, így a gyermek automatikusan uniós polgár, míg szülei csupán az ő jogának származékán^[57] tartózkodhatnak az adott tagállamban, tekintettel arra, hogy a szülők nem uniós polgárok. Előfordulhat az is, hogy egy személy brit állampolgárságot szerzett, de ezzel elveszítette eredeti – pl. osztrák – állampolgárságát, s így a Brexitnek köszönhetően most uniós polgárságát is elveszíti – melyet osztrák-brit kettős állampolgárként *megtarthatna*. Az elsődleges reform a kettős állampolgárság elismerése lenne minden tagállamban. Ez lehetővé tenné, hogy az elmúlt évtizedekben biztosított mobilitás által kialakított *transznacionális életmódok, határon átnyúló családi és kapcsolatok* a Brexitet követően is zavartalanul *megmaradjanak*.

E ponton lehetne a kérdéshez kapcsolni olyan emberi jogokat, mint a zavartalan családi élethez való jog^[58] is, amelyek – tekintettel arra, hogy az Egyesült Királyság is szerződő fele az Emberi Jogok Európai Egyezményének (a továbbiakban: EJEE) – szükségképpen érvényesülni fognak a kilépést követően is. A tagállami kilépéssel tehát felmerülhet emberi jogokkal összefüggésben gyakorolt jogok érintettsége, amely megalapozhatja az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) eljárását is. Értem ez alatt a pl. a *Kurič*

[54] A kettős állampolgárságot elismeri: Belgium, Bulgária, Cseh Közt., Ciprusi Közt., Dánia, Finnország, Franciaország, Görögország, Horvátország, Írország, Lengyelország, Lettország, Luxembourg, Magyarország, Málta, Németország (a következő lábjegyzetben jelzett feltétellel), Olaszország, Portugália, Románia, Spanyolország, Svédország, Szlovénia. Ugyan nem tagállam Svájc, de ide sorolom az EU-val fennálló sajátos gazdasági kapcsolata okán.

[55] Mindkét államban speciális esetben megtartható a másik állampolgárság, Németország esetén csak másik EU tagállammal, de kérvényezni szükséges. A német-brit kettős állampolgárok esetén újabb probléma jelenhet meg e miatt.

[56] A *ius soli* elvet elismerő tagállamok: Ausztria, Belgium, Bulgária, Cseh Köztársaság, Franciaország, Görögország, Hollandia, Horvátország, Írország, Olaszország, Portugália, Románia, Szlovákia, Szlovénia, Spanyolország.

[57] Lásd a C-200/02.sz. Zhu és Chen ügyet, ECLI:EU:C:2004:639, és a C-34/09.sz. Zambrano ügyet, ECLI:EU:C:2011:124.

[58] Valamint az ehhez kapcsolódó, az EJEB által kidolgozott precedens értékű ítéleteket. Lásd pl. következő lábjegyzet.

doktrína^[59] kiterjesztő alkalmazását.^[60] A doktrína alkalmazása – ahogy Mindus is megfogalmazza – bebetonozná a tartózkodási jogokat, de nem tenné lehetővé az uniós jog hatályának kiterjesztését a már kilépett tagállamban. Vagyis a tartózkodási jog^[61] abban a tagállamban illelné meg a briteket, ahol azt megszerezték, azt nem tenné mobillá – ahogy ezt az uniós jog biztosította. Az EU27 polgárai számára pedig az UK területén jelentene védelmet.^[62]

2. Az uniós polgári jogállás megszerzésének és elvesztésének újra értelmezése

Az uniós polgárság megszerzését tekintve – az 1970-es években, a koncepció felmerülésekor – megjelentek a jelenlegitől eltérő szemléletek is.

A MSz.-ben tisztán a származékos szemlélet érezhető, mely a tagállamokra bízta, hogy az állampolgárság alapján ki kaphat uniós polgárságot. Volt kísérlet az uniós polgárság *ius soli* elve alapján történő megszerzésére is.^[63] E szerint a tagállamok területén született személyek automatikusan uniós polgárságot kaptak volna. Európában a *ius sanguinis* elve *uralkodott*, e mellett pedig ez az elmélet lehetővé tette volna, hogy az uniós polgárság a tagállami állampolgárság *alternatívája* lehessen. A tagállamok ezt nem tartották kívánatosnak. Ez minden tagállam számára elfogadottá tette volna a *ius soli* elv alkalmazását, hiszen a tagállamok állampolgárai egyben uniós polgárok, *vica versa* az uniós polgár valamely tagállam állampolgára. A koncepció hatalmas kiterjesztés lett volna, egyben tagállami ellenőrzés nélküli hozzáférést biztosított volna extra jogosultságokhoz. Hasonló lehetőség állna fenn, ha pl. nem európai államok^[64] polgárai kaphatnának uniós polgári jogállást a tagállam kiterjesztő döntése jóvoltából. Meglátásom szerint ez a közös biztonságpolitikai szempontjaiból nézve is aggályos lehet.^[65] A *közös szerzési szabályokat a „kollektív vesztes”* kérdése miatt is vetettem fel. Tehát lehetné-

[59] A doktrínát a 26828/06. sz., Kurič v Slovenia ügyben dolgozta ki az EJEB, mely kimondta: az EJE 8. cikk 1 bekezdése szerinti magán- és családi élet tiszteletben tartására vonatkozó jogba történő beavatkozásnak minősülhet valamely állam által hozott bevándorlásra vonatkozó döntés. Az ügygel (amelyben ex-jugoszláv polgár vesztette el a függetlenné vált Szlovéniában a tartózkodási jogát) kapcsolatban Vidmar úgy fogalmazott: „ha egyszer jogszerűen megszerezted a tartózkodáshoz való jogot, megtarthatod, még akkor is, ha akár a fogadó államod, akár a származási országod jogi státusza megváltozik, amely változás okán a jogállásod is változik és ennek köszönhetően az új jogállásod önmagában nem biztosítaná a tartózkodási jogot számodra”. Lásd: Vidmar, 2014, 259–288. A Kurič doktrína kiterjesztő alkalmazásáról lásd: González, 2016, 796–811.

[60] Mindus, i. m., 69.

[61] A tartózkodási jog kiterjesztéséről lásd: Ryan, 2017, 197–226. és Hughes, 2017, 94–116.

[62] A doktrína csak a szabad tartózkodás jogára jelentene megoldást.

[63] Sica, 1979. (1972 Progetto italiano per una convenzione istitutiva di una cittadinanza europea /1972 Italian Project for a Convention Instituting a European Citizenship).

[64] Pl. Suriname.

[65] Rendkívül egyedi állampolgárság-szabályozásra Spanyolország jó példa. Spanyol állampolgárságot igényelhet olyan személy, aki soha sem járt korábban Spanyolországban, de szülei Spanyolországban születtek. Így, De Groot példájával élve: Fidel Castro uniós polgár lehetne úgy, hogy ki sem lép Havannából. Lásd: De Groot, 2004.

nek az uniós polgárság elvesztésére nézve is harmonizált szabályok – azon túl, hogy az uniós jog értelmezésén keresztül eljutunk oda, hogy a tagállami jogviszony vagy az állampolgársági kapcsolat megszűnésével az egyén elveszíti uniós polgári jogállását is.

Az 1970-es évekbeli olasz javaslatot alapul véve, tekintettel a Brexit adta rendkívüli körülményekre, felmerül bennem a kérdés, hogy a szemlélet fordítva működhet-e. Értem ez alatt azt, hogy ha egy személy valaha uniós polgárrá vált, tekintettel az állampolgárságát adó ország tagállami jogviszonyára, akkor – tekintettel az uniós polgárság alanyi jogi jellegére is – e jogállás megillesheti-e az egyént élete végéig, függetlenül az anyaországa tagállami jogviszonyától. Ez több mint a fentebb ismertetett tartózkodási jogot biztosító nemzetközi jogi^[66] alapon nyugvó *Kurić-doktrína*.

Meredeknek tűnhet a felvetés, de ha az 1970-es években megért egy vitát az, hogy a *ius soli* elve alapján kaphassanak személyek uniós polgári jogállást, akkor 2018-ban, az integráció elmélyült szintjén miért ne vethetnénk fel azt, hogy ha egy személy már megszerezte e jogállást, akkor csak a halálával veszíthesse azt el?! Kiegészítve azzal, hogy a kilépés időpontjáig a kilépő tagállam állampolgárává váló személyek esetén megadnám az uniós polgári jogállást, míg a kilépés időpontját követően brit állampolgárrá váló személyek részére nem. Így lenne egy átmeneti időszak az uniós polgárság tekintetében is, mely a kilépés előtt uniós polgárrá vált személyeknek életük végéig (vagy az EU fennállásáig) garantálja ezt a jogállást. Ez az uniós polgárság új dimenzióját nyitná meg, amely egy *átmeneti jellegű uniós polgárságot* eredményezne az EU szempontjából, de *örökérvényűt* az érintett egyének számára. Különösen azért tartanám ezt jó megoldásnak, mert a kialakult bizonytalan helyzetben jelentene *jogbiztonságot* az uniós polgároknak, éljenek bárhol a jelenlegi EU területén. Másrészt az EU számára is garanciát jelentene, mert uniós szempontból átmeneti jellegű megoldás lenne, arról nem is beszélve, hogy az Unió eleget tehetne azon köteletségének, hogy *megvédi* polgárait a jogbizonytalanságtól.

V. KÖVETKEZTETÉSEK

A Brexit jelzi az uniós polgárság elvesztésének *ex lege* formáját, amely automatikus bármely tagállam kilépésekor. Közvetetten az EUSz. 50. cikke lehetővé teszi az uniós polgári jogállás elvesztését uniós jogi alapokon – míg az uniós polgári jogállás megszerzése a nemzeti törvények által meghatározott. Jogi szempontból ez egy szándékot nélkülöző jogvesztés. Politikai szempontból fontos tény, hogy a Brexit-népszavazáson a bent maradás mellett voksolt^[67] a szavazóképes lakosság

[66] A nemzetközi jogi alapú jogálláshoz kapcsolódó védelemről lásd még többek között: Garner, 2016.

[67] Ehhez lásd még: Strumia, 2016, 109–116.

48%-a, különösen az észak-írországi és skót szavazók. A fentebb hivatkozott kilépési megállapodástervezet rögzíti, hogy a 2004/38/EK irányelv alapján szerzett huzamos tartózkodási jog nem *vész el* az átmeneti időszakot követően sem. Ettől függetlenül bizonytalannak mondható az uniós polgárság helyzete, még akkor is, ha az Európai Bizottság 2017. június 12-én kiadott „*Essential Principles on Citizens’ Rights*” c. állásfoglalása^[68] rögzíti az uniós polgárság kilépési szerződéssel kapcsolatos személyi és anyagi hatályhoz, és érvényesítéshez, végrehajtáshoz fűződő főbb alapelveket. Az uniós polgárokat egy másik tagállam területén megillető huzamos tartózkodási jog kilépés következtében történő egyszerű, valamilyen migrációs státusszá, munkavállalói vízumná, stb. alakulásának veszélye különösen azokat érinti, akik életük tervezésekor meghozott döntéseikben alappal bíztak az Unión belüli szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogukban.

Meglátásom szerint – egyetértve Mindussal^[69] – az uniós polgárság egy *sui generis jogállás*, melynek szupranacionális és transznacionális elemei adják jellegét. Mostanra talán megérett az alapját adó tagállami állampolgárságtól való részbeni önállósulásra, függetlenedésre – különösen egy kilépő állam polgárai tekintetében.

De lege ferenda javaslataim a következőképp összegezhetőek:

- A kilépésre nyitva álló időszak előtt, vagy a kilépés napján született brit állampolgárok uniós polgári jogállásának életük végéig tartó biztosítása, amely az egyén számára *örökérvényűként* biztosítaná a szerzett jogokat, míg az EU szempontjából csupán *átmeneti* időszakot jelentene.
- Az állampolgári szabályok minimális összehangolása (a szuverenitás tiszteletben tartása mellett). Különösen a kettős állampolgárság elismerése lenne szükséges minden tagállamban. Másrészt, valamelyik állampolgárság megszerzésére vonatkozó alapelv – a *ius sanguinis* vagy *ius soli* – egységes elfogadását, vagy akár mindkettő bevezetését valamennyi tagállamban. Ez feloldaná azokban a helyzetekben az ellentmondást, amikor valamely személy a két elv szerint más állampolgárságot volna jogosult megszerezni születésekor, de az adott állam jogrendszere nem ismeri el a kettős állampolgárságot, így a születő gyermek gondviselőjének döntenie kell, hogy származása szerinti vagy születési helye szerinti állampolgárságot válasszon gyermekének. Semmiképp sem ideális helyzet, sőt rengeteg feszültséghez vezethet, melyeket napjaink – mobilitást ösztönző – Európájában ideje lenne megreformálni, természetesen nem elvonva a tagállam hatáskörét a tekintetben, hogy kit fogad el állampolgárként.

[68] Európai Bizottság: Task Force for the Preparation and Conduct of the Negotiations with the United Kingdom under Article 50 TEU): 2017 június 12-én kiadott, Position paper on „Essential Principles on Citizens’ Rights”, TF50 (2017) 1/2

[69] Mindus, i. m., 103.

- A britek, akik az EU27 területén a 2004/38/EK irányelv szerint huzamos tartózkodási jogot szereztek, tarthassák meg e jogukat változatlan feltételek mellett. Ez már az uniós polgárság korlátozott (*csökkentett*) voltát, szintezését jelentené, bár legalább a legfontosabb részjogosítvány megmaradna – ha csak territoriálisan is. Ez a gyakorlatban a *Kurič-doktrína* alapján érvényesíthető is lenne – legalább az EJEB előtt.
- Az előző pontban javasolt *csökkentett uniós polgári jogállás* kezelésére egy hatósági eljárás keretében javasolnám az *uniós polgári (huzamos tartózkodási) igazolvány* kibocsátását, amely „*uniós útlevélként*” funkcionálna az EU27 területén élő britek, s az Egyesült Királyságban élő EU27 állampolgárok számára. Ezáltal az uniós polgároknak biztosított egyenlő bánásmód legalább a huzamos tartózkodás jogot illetően megmaradna a kilépést követően is, mikor *ex lege* elveszít(het)ik uniós polgári jogállásukat. Természetesen egy EU27-brit vegyes házasság esetén a hozzátartozói jogállás alapján származékos jogán gyakorolhatná az adott személy e jogokat, még a házasság felbontása esetén is, amennyiben a huzamos tartózkodási jog megszerzéséhez szükséges 5 év tartózkodás eltelt. Az egyenlő bánásmód univerzális követelmény, a Brexittől független, ezért azt követően is érvényre kell juttatni.
- Ehhez kapcsolódik a fent hivatkozott *Nottebohm*-ügyben megfogalmazott (egy személy és az állampolgárságot adó állam közötti) *valódi kapcsolat, kötelék* szempontjának átültetése az EU27-ben élő britekre. Akit valódi kapcsolat köti ahhoz az államhoz, amelyben huzamos tartózkodási jogot szerzett – pl. munkavégzésre irányuló jogviszony, házasság (annak felbontása után is), családi kapcsolatok stb. –, annak uniós polgári jogállása maradjon meg, s ne csak a tartózkodást tekintve, hanem valamennyi részjogosítványát illetően.

A kilépés után bekövetkező változásokra bizonyára mind a jogtudomány, mind a gyakorlat igyekszik megoldásokat kidolgozni. A kérdés sajnos nem vizsgálható tisztán a jog *szemüvegén* keresztül, mert szinte kizárólag a politikai szándékoktól függ, mind az Unió, mind az Egyesült Királyság tekintetében. Meglátásom szerint mindkét tárgyaló fél kötelessége megnyugtató megoldás elfogadása az uniós polgárok érdekeinek védelmében.^[70] Céлом az uniós polgárság szabályozásának újraértelmezése, melynek apropóját az Egyesült Királyság kilépése adja, azonban ettől függetlenül, az integráció elmélyülésére tekintettel is helye lehetne az intézmény reformjának.

[70] Védett jogállás megteremtését javasolja Kostakopoulou, 2018.

IRODALOM

- Arts, Wil – Halman, Loek (2006?): National Identity in Europe Today: What the People Feel and Think. *International Journal of Sociology*, Vol. 35, No. 4, Changing Identities of Europeans, Winter, 69–93.
- Asztalos Zsófia (2009): *Az uniós polgárság és a diszkrimináció tilalma*. PhD értekezés.
- Blumann, Claude (2004): Citoyenneté européenne et champ d'application personnel du droit communautaire. *Revue des affaires européennes*, N° 1, 2003-2004, 73-82.
- Blutman László (2014): *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest.
- Cherry, James (2016): Brexit: What now for Study Mobility between the UK and the EU? *Pécs Journal of International and European Law*, Pécs, II, 7–20.
- Davies, Gareth (2017): Brexit and the Free Movement of Workers: A Plea for National Legal Assertiveness. *European Current Law Issue* 5, 467–477.
- De Groot, Gerard-René (2004): Towards a European Nationality Law. *Electronic Journal of Comparative Law*, Vol. 8. 3., 1–37., <https://www.ejcl.org/83/art83-4.PDF>
- Deakin, Simon (2016): Brexit, Labour Rights and Migration: Why Wisbech Matters to Brussels. *German Law Journal*, Vol. 17. Brexit Supplement, 13–20.
- Doherty, Michael (2016): Through the Looking Glass: Brexit, Free Movement and the Future. *King's Law Journal*, 27, 3, 375–386.
- Donegan, Thomas – Teo, Ellie (2016): Brexit: free movement of persons. *Journal of International Banking Law and Regulation*, 31(11), 565–571.
- Elsmore, Matthew J. – Starup, Peter (2007): Union citizenship: background, jurisprudence, and perspective: the past, present, and future of law and policy. *Yearbook of European Law*, Vol. 26., Issue 1., 57–113.
- Garner, Oliver (2016): After Brexit: Protecting European citizens and citizenship from fragmentation. *EUI Working Paper LAW* 22, 1-31. <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/44004>,
- Gellérné Lukács Éva (2004): *Munkavállalás az Európai Unióban*. KJK-Kerszöv, Budapest.
- González, Guayasén Marrero (2016): BREXIT: Consequences for Citizenship of the Union and Residence Rights. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 23 MJ 5 (2016), 796–811.
- Goudappel, Flora (2007): From National Citizenship to European Union Citizenship – The Re-Invention of Citizenship? *European Review of Public Law*, Vol. 19, No. 3, (63).
- Hughes, Kirsty (2017): Brexit and the right to remain of EU nationals. *Public Law*, Nov Supp (Brexit Special Extra Issue 2017), 94–116.
- Forrester, Ian (2016): *Free movement of persons: the right we must leave behind?* előadás, University of Glasgow
- Kostakopoulou, Theodora (2018): ScalaCivium: Citizenship Templates Post-Brexit and the European Union's Duty to Protect EU Citizens. *Journal of Common Market Studies*, 1–30. DOI: 10.1111/jcms.12683.
- La Torre, Massimo (1998): Citizenship, Constitution, and the European Union. In: La Torre [szerk.]: *European Citizenship: An Institutional Challenge*. Kluwer Law International, Hague, 436–438.
- Lardy, Heather (1996): The Political Rights of Union Citizenship. *EPL*, 2 (4), 660–662.

- Lehoczki Balázs (2017): Uniós polgár és valamely EU-n kívüli állam állampolgárságával rendelkező házastársának joga a családi életre az Unió területén. *Acta Humana*, 6. szám, 187–192.
- McCauliff, Catherine M. A. (2016): Is Free Movement of Workers a Fundamental Right or Merely the Price for Full Access to the Internal Market of the EU? *German Law Journal*, Vol. 17. Brexit Supplement, 45–50.
- Mindus, Patricia (2017): European Citizenship after Brexit, Freedom of Movement and Rights of Residence, Palgrave Pivot. *Palgrave Studies in European Union Politics*, 8–15.
- Rostek, Karolina – Davies, Gareth: *The impact of Union citizenship on national citizenship policies*, Issue 5, Vol. 10.
- Olsen, Espen D. H. (2012): *Transnational Citizenship in the European Union: Past, Present, and Future*. London, Continuum.
- Ryan Bernard (2017): Negotiating the right to remain after Brexit, Immigration. *Asylum and Nationality Law*, J.I.A.N.L. 31(3), 197–226.
- Shaw, Jo (2016): Citizenship, Migration and Free Movement in Brexit Britain. *German Law Journal*, Vol. 17. Brexit Supplement, 99–104.
- Shaw, Jo (2011): 'Citizenship: contrasting dynamics at the interface of integration and constitutionalism'. In: P. Craig – G. de Búrca (eds.): *The Evolution of EU Law*. 2nd Edition, Oxford, OUP., 575–609.
- Shaw, Jo (1998): The Interpretation of European Union Citizenship. *Modern Law Review*, 61(3) 293–317.
- Sica, M. (szerk.) (1979): *Verso la cittadinanza europea*. Le Monnier, Firenze, 1979.
- Smismans, Stijn (2016): Brexit, Identity, and the Value of EU Citizenship: The Insider-Outsider Perspective. In: Brexit and Academic Citizenship (Christian Joerges ed.), *EUI Working Paper LAW 2016/20*, 34–40.
- Spaventa, Eleanor (2008): Seeing the wood despite the trees? On the scope of Union Citizenship and its constitutional effects. *Common Market Law Review*, 45 (1), 13–45.
- Strumia, Francesca (2016): Brexiting European Citizenship through the Voice of Others. Some Initial Thoughts on Legal and Democratic Implications. *German Law Journal*, Vol. 17. Brexit Supplement, 109–116.
- Sulyok Márton (2018): „Une photo de famille”, Pillanatkép a családi élet és a házastárs-fogalom Európai Unió Bírósága általi elemzéséről. *Európai Tükör*, 3. szám, 117–131.
- Tóth Judit (2004): *Státuszjogok*. Lucius Kiadó, Budapest.
- Vidmar, J. (2014): The Scottish Independence Referendum in an International Context. *Canadian Yearbook of International Law*, 51., 259–288.
- Waibel, Michael (2018): Symposium on Treaty Exit at the Interface of Domestic and International Law. Brexit and Acquired rights. *American Journal of International Law*, American Society of International Law, 440–444.
- Wopera Zsuzsa (2017): *Az európai családjog gyakorlata*. Wolters Kluwer, Budapest.

EURÓPAI UNIÓS JOG

- Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, HL C 306., 2007.12.17.
- Az Európai Unió Alapjogi Chartája, HL C 326/391
- Európai Bizottság (Task Force for the Preparation and Conduct of the Negotiations with the United Kingdom under Article 50 TEU): 2017 június 12-én kiadott, Position paper on „Essential Principles on Citizens’ Rights”, TF50 (2017) 1/2
- Európai Bizottság: Fehér Könyv Európa Jövőjéről, A 27 tagú EU útja 2025-ig: gondolatok és forgatókönyvek, COM(2017) 2025, 2017. március 1.
- Európai Bizottság (Task Force for the Preparation and Conduct of the Negotiations with the United Kingdom under Article 50 TEU): Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community highlighting the progress made (coloured version) in the negotiation round with the UK of 16-19 March 2018., TF50 (2018) 35 – Commission to EU27, (A kilépési szerződés tervezete)
- Európai Bizottság: Third Commission Report on citizenship of the Union, COM (2001) 506 final
- A Tanács 1990. június 28-án kiadott 90/365/EGK sz. irányelve a kereső tevékenységük folytatásával felhagyó munkavállalók és önálló vállalkozók tartózkodási jogáról
- Az Európai Parlament és a Tanács 2004. április 29-én kiadott 2004/38/EK irányelve az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogának kérdéseiről
- Európai Bizottság: Bulletin of the European Communities, no. 5., 1975

EURÓPAI BÍRÓSÁGI ESETEK

- 21/74. sz., Airola kontra Bizottság ügy, ECLI:EU:C:1975:24
- 66/85 sz., Deborah Lawrie-Blum v Land Baden-Württemberg ügy, [1986] EBHT 2121.
- C-34/09. sz., Zambrano ügy, ECLI:EU:C:2011:124
- C-55/94. sz. Reinhard Gebhard kontra Consiglio dell’Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano ügy, ECLI:EU:C:1995:411
- C-61/89. sz., Bouchoucha ügy, ECLI:EU:C:1990:343
- C-71/76 sz., Jean Thieffry kontra Conseil de l’ordre des avocats à la cour de Paris ügy, ECLI:EU:C:1977:65
- C-90/97. sz., Robin Swaddling kontra Adjudication Officer ügy, ECLI:EU:C:1999:96;
- C-135/08. sz., Janko Rottmann kontra Freistaat Bayern ügy, ECLI:EU:C:2009:588
- C-171/96.sz. Pereira Roque kontra Lieutenant Governor of Jersey ügy, ECLI:EU:C:1998:368
- C-184/99. sz., Grzelczyk v Centre public d’aide sociale d’Ottignies-Louvain-la-Neuve ügy, ECR I-6193
- C-192/99. sz. the Queen kontra Secretary of State for the Home Department, ex parte: Kaur ügy, ECLI:EU:C:2001:106
- C-200/02. sz., Zhu és Chen ügy, ECLI:EU:C:2004:639
- C-200/08.sz., Commission of the European Communities v French Republic ügy, ECLI:EU:C:2010:387
- C-215/15. sz. Gogova-ügy, ECLI:EU:C:2015:710

- C-218/14. sz., Singh és társai kontra Minister for Justice and Equality ügy, ECLI:EU:C:2015:476
- C-230/17. sz., Altiner és Ravn ügy; ECLI:EU:C:2018:497
- C-246/17. sz., Diallo ügy, ECLI:EU:C:2018:499
- C-294/15. sz. Edyta Mikołajczyk kontra Marie Louise Czarnecka és Stefan Czarnecki ügy, ECLI:EU:C:2016:772
- C-292/89. sz., The Queen v Immigration Appeal Tribunal, ex parte Gustaff Desiderius Antonissen ügy, ECLI:EU:C:1991:80
- C-340/89. sz. Iréne Vlassopoulou v Ministerium für Justiz ügy, ECLI:EU:C:1991:193
- C-343/17. sz., Fremoluc ügy, ECLI:EU:C:2018:754
- C-369/90. sz. Micheletti-ügy, ECLI:EU:C:1992:295
- C-413/99. sz., Baumbast ügy, ECR I-7091
- C-435/06. C. ügy, ECLI:EU:C:2007:714
- C-673/16. sz., Coman-ügy, ECLI:EU:C:2018:385
- C-165/16. sz. Lounes-ügy, ECLI:EU:C:2017:862.

NEMZETKÖZI BÍRÓSÁGOK ESETEI

- 26828/06. sz., Kurič v Slovenia ügy
- Lichtenstein v Guatemala, ICJ Reports 1955 – Nottebohm ügy

MAGYAR JOGSZABÁLYOK

- A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény
- A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény végrehajtásáról szóló 113/2007. (V. 24.) Korm. rendeletet.

INTERNETES FORRÁSOK

- <https://www.express.co.uk/news/politics/1031750/no-deal-brexite-explained-will-there-be-a-brexite-deal-no-deal-brexite-odds>
- <https://inews.co.uk/news/brexite/no-deal-brexite-what-meaning-uk-leave-uk-consequences/>
- <https://www.politico.eu/article/brexite-no-deal-donald-tusk-more-likely-than-ever/>
- www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/bulletins/uklabourmarket/september2018
- http://aei.pitt.edu/1439/1/copenhagen_1973.pdf
- http://aei.pitt.edu/1459/1/Paris_1974.pdf
- https://www.cvce.eu/en/obj/statement_from_the_paris_summit_19_to_21_october_1972-en-b1dd3d57-5f31-4796-85c3-cfd2210d6901.html

EGYÉB

- Protocol no. 2 to the Act of Accession, relating to the Faroe Islands, 4. cikk, 1972, HL L 73 163



Iraqi Labour Law – Recent Amendments on Termination of Employment Contract – compared to International Labour Standards

This paper is an attempt to examine the new Iraqi labour law No. 37 adopted on October 15, 2015, to show whether the recent amendments on termination of employment contract have met the international labour standards or not. Since the international labour organization (ILO) adopted general principles for termination of employment contract through international conventions and recommendations, the majority of member states in ILO tried to reach and apply those standards in their national laws. The application of international standards in termination of employment contract also has taken into consideration by Iraqi labour law and begins to practice in labour market which may positively impact on employment security.

I. INTRODUCTION

Labour Law is a part of Iraqi legal system that has been changed rapidly over the decades. Compared to the other fields of law in Iraq, Labour Law is one of the most changeable aspects by the legislative power. The reason is because Labour Law is always connected with political system, economic doctrine, and business marketplace.^[1] Accordingly, labour law often react the above mentioned categories within a society to reach the goal. In regards to termination of employment contract, For instance, the aim is to provide a system, which protects employees from being fired in inappropriate way, and provide employment security enhanced by the marketplace doctrines.

Since, the first Iraqi Labour Law, No. 72 has been enacted in 1936; Iraqi legislator passed six amended bills until now. The first Iraqi Labor Law followed by an amended legislation No. 1 in 1958, then in the same year another Labour Law had been codified with the number of 82. That means Iraqi Labour Law has been amended twice during one year because of changing the political system from the monarchy system to republican system.^[2] Another Labour Law, then adopted soon in 1959,

[1] Parkinson – Andrew, 2000, 51.

[2] Ismael, J. S. – Ismael, T. Y. – Perry, 2016, 237.

which remains in force until 1970, when another Iraqi Labour Law adopted under the number 151. Prior to the last amendment, Labour Law No. 71 has been ratified in 1987, which had many different points compared to the previous codifications in principles and legal articles. However, the last Iraqi Labour Law No. 37 adopted on October 15, 2015, and came into force in the same year.

The major questions that this research asks, then, are:

- Whether the Iraqi Labour Law with a huge number of amended codification, has reached to the International Labor Standards related to termination of employment contract?
- Whether the new Iraqi Labour Law provides a protective system to the Iraqi employees to protect their employment contract or not?

II. "JOB SECURITY" AS A COMMON LEGAL DOCTRINE FOR TERMINATION LAW

In the comparative approach, there is always need for finding legal doctrines that might involve with the topic. The most important principle that scholarly provided at that area is the principle of job security.^[3] This principle can be taken into consideration as a measurement for evaluating termination rules. The hypothesis in this article, then, depends on the relationship between the job security and termination rules. Job securities for employees will be increased by enacting restrict rules on termination of employment, because one of the basic values of the job security is the protection against unfair termination of employment, where the law must be tested, whether its rules aims to provide job security for employees, how often employees are satisfied and confident for not losing their jobs easily. This principle, then, requires strict rules to limit the power of employers who have broad discretion in the employment contract.

The law on termination of employment, however, must be reflected and impacted by this principle to be acceptable and has a positive impact on the economic stability and satisfying employees under thereof. Although, the principle does not waive the right of employers to terminate the employment based on the fairness and legal process, it does require restrict procedures to protect employees from unfair termination at the initiative of employers.

III. INTERNATIONAL LABOUR STANDARDS ON TERMINATION OF EMPLOYMENT

Owing to the fact that termination of an employment relationship is an expected damage for an employee, in which he/she may loss the income and has a direct

[3] Pruijt - Dérogée, 2012, 91-114. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt46mw53.8> (23-01-2019).

impact on her/ his family's well-being. Therefore, the job security is always taken into consideration by the international labour organizations.^[4] As more countries try to find a balance between employers' right to terminate worker's contract for valid reasons and the right of workers to have a security for their jobs and not being worry for losing their jobs improperly. On one hand, employers seek to ensure the quality of job and requirements of the undertaking from the side of workers. On the other hand, workers need to be secured from dismiss unsatisfactory from the side of employers.

After the adoption of the Termination of Employment Convention, 1982 (No. 158)^[5] entry into force on Nov 23, 1985, and the Termination of Employment Recommendation, 1982 (No. 166),^[6] this issue has become an international matter, and many countries seek to find a good solution within international standards. Through the mentioned convention and recommendation, the international labour organizations laid down some restrict requirements for termination of employment contract at will of employers. We will try focus on those requirements and procedures that should be fulfilled in the termination decision in the light of the principle of job security as bellow:

1. Termination of Employment Convention, 1982 (No. 158)

This is one of the most effective international instruments for preventing unjustified termination of employment contract at the initiative of the employer. This international convention sets requirements for termination decision by employers in following articles:

Article 4

The employment of a worker shall not be terminated unless there is a valid reason for such termination connected with the capacity or conduct of the worker or based on the operational requirements of the undertaking, establishment or service.

Article 5

The following, inter alia, shall not constitute valid reasons for termination:

- a) Union membership or participation in union activities outside working hours or, with the consent of the employer, within working hours;
- b) Seeking office as, or acting or having acted in the capacity of, a workers' representative;
- c) The filing of a complaint or the participation in proceedings against an employer involving alleged violation of laws or regulations or recourse to competent administrative authorities;

[4] Servais, 2005, 680.

[5] Convention concerning Termination of Employment at the Initiative of the Employer (Entry into force: 23 Nov 1985) Adoption: Geneva, 68th ILC session.

[6] Recommendation concerning Termination of Employment at the Initiative of the Employer Adoption: Geneva, 68th ILC session.

- d) Race, colour, sex, marital status, family responsibilities, pregnancy, religion, political opinion, national extraction or social origin;
- e) Absence from work during maternity leave.

Article 6

1. Temporary absence from work because of illness or injury shall not constitute a valid reason for termination.
2. The definition of what constitutes temporary absence from work, the extent to which medical certification shall be required and possible limitations to the application of paragraph 1 of this Article shall be determined in accordance with the methods of implementation referred to in Article 1 of this Convention.

Article 7

The employment of a worker shall not be terminated for reasons related to the worker's conduct or performance before he is provided an opportunity to defend himself against the allegations made, unless the employer cannot reasonably be expected to provide this opportunity.

Article 8

1. A worker who considers that his employment has been unjustifiably terminated shall be entitled to appeal against that termination to an impartial body, such as a court, labour tribunal, arbitration committee or arbitrator.
2. Where termination has been authorized by a competent authority the application of paragraph 1 of this Article may be varied according to national law and practice.

Simply, the convention requires some basic elements for termination of employment at the initiative of employers, which could be collected in three points as follow:

- i) Having a valid reason
- ii) The reason must be related with the job issues
- iii) Following fair procedures by giving a chance to employees to respond the allegation, and providing appeal procedures

Those standards required by the international labour organization are the basic requirements and very reasonable for such a valid termination. A balance has taken into consideration between the right of employers to terminate the contract at will and providing job security to employees as well.^[7] It is clear that the convention does not preclude employers from termination of the employment, rather than requiring them to show a valid reason.^[8] This means that the convention

[7] Berger, M. (1997). Unjust Dismissal and the Contingent Worker: Restructuring Doctrine for the Restructured Employee. *Yale Law & Policy Review*, 16(1), 1-57. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/40239494> (Accessed 21-01-2019).

[8] "Developments in the Law: Public Employment." *Harvard Law Review*, vol. 97, no. 7, 1984, 1611-1800. JSTOR, www.jstor.org/stable/1340983. (Accessed 25-01-2019).

neither prevent employers to terminate the contract at will, nor provide this right absolutely.

With having a valid reason for termination, the employment might not exist anymore and the principle of job security cannot be argued for employees. The real questions, then, can be raised here are what can be considered as a valid reason? What is the measurement for such a valid reason? Does the convention provide any regulation or standard for recognizing a valid reason? Answers for those questions seem to be left by the convention for the domestic laws and local rules. Hence, the convention does not name any reason as an example for a valid reason, but rather simplified the process by connecting between valid reason “with the worker’s capacity or conduct or based on the operational requirements of the undertaking, establishment or service”. Under those categories, a state can determine valid reasons through legal rules, where employment can be terminated thereof. By referring to the job security principle for employees, we should say that it is really a good step added at the level of international labour standards, which limits the power of terminating the employment contract at the initiative of employers. Moreover, it protects workers and put them in a safe side from being fired for any reason des not related to job issues.

Notably, the convention prevents considering some issues as valid reasons for termination, such as being a membership in a union, or “discrimination issues such as race, color, sex, political opinion, or religion” or having a lawsuit from the side of an employee against an employer, or absentee for such a good reason. This provision requires state members in international labour organization to ban those categories in their domestic laws and describing them as void reasons for employment termination.

For determining a valid reason, there must be also fair procedures to be followed by employers; otherwise an allegation for having a valid reason will not be enough for termination and turns to be void.^[9] Assume that an employee get fired without having a chance to defend him/herself and giving a chance to respond the allegation, this is always going to be unfair under the principle of justice. During the process of defense, the employee may defeat the allegation or prove that he/she is not responsible for the reason. If the employer is not convinced with the employer’s response and issue the decision of termination, the worker also can challenge the termination through going to appeal procedures, which are considered the last step of job security provided to workers. In the appeal procedures, the third party gets involved to the case as impartial side to finalize the decision and to decide whether the termination depends on legal procedures. The competent authorities, eventually, will decide upon a valid reason instead of employer.

[9] Employment. (2006). *Mental and Physical Disability Law Reporter*, 30(4), 597-616. <http://www.jstor.org/stable/20786869> (Accessed 27-01-2019).

2. Termination of Employment Recommendation, 1982 (No. 166)

Another international instrument in that area is the Recommendation concerning Termination of Employment at the Initiative of the Employer. This recommendation also seeks to provide employment security to employees through national laws, regulations, or collective agreements.^[10] From the beginning, the recommendation focuses on the same strategy that provided previously by Termination of Employment Convention, 1982 (No. 158), especially having a valid reason for termination, which can be challenged by the employee and then tested by the competent authorities or courts. It also determines those reasons, which not constitute valid reasons for termination, and adds some more reasons for not considering them as valid reasons for termination as follow:

3. Justification for Termination

5. In addition to the grounds referred to in Article 5 of the Termination of Employment Convention, 1982, the following should not constitute valid reasons for termination:

- (a) age, subject to national law and practice regarding retirement;
- (b) absence from work due to compulsory military service or other civic obligations, in accordance with national law and practice.

6. (1) Temporary absence from work because of illness or injury should not constitute a valid reason for termination.

(2) The definition of what constitutes temporary absence from work, the extent to which medical certification should be required and possible limitations to the application of subparagraph (1) of this Paragraph should be determined in accordance with the methods of implementation referred to in Paragraph 1 of this Recommendation.

The recommendation also provides some rules for “misconduct” and “poor performance” from the side of employees. For misconduct, it could not be a valid reason for termination, unless if it is repeated for one or more time, and “the employer has given the worker appropriate written warning.”^[11] The employment also should not be terminated based on poor performance of a worker, who is not satisfy the employer, unless after giving appropriate instructions and written warning to the worker, and he or she continues on providing such a poor performance within a reasonable time.^[12] In addition, the recommendation provides the way to terminate the contract within formal documents, and an appropriate appeal procedure that might lead to rebut the employer’s decision.^[13]

As has been noted, this recommendation has extended the principle of job

[10] I. Methods of Implementation, Scope and Definitions, Termination of Employment Recommendation, 1982 (No. 166).

[11] II. Standards of General Application, 7.

[12] II. Standards of General Application, 8.

[13] II. Standards of General Application, 14-15.

security for employees more than the previous convention. The reason is because under the above convention, misconduct and poor performance which is related to the worker's capacity can be listed as valid reasons for termination at all. But, the recommendation adds some other requirements to give more safety to workers for not losing their job and forcing employers to provide more chance to employees until they reach to the level of satisfied job capacity. Those requirements for "misconduct" and "poor performance" are very reasonable and logically adopted; otherwise they could be an easy way for employers to terminate the employment contract.

IV. IRAQI LABOUR LAW AMENDMENTS ON TERMINATION OF EMPLOYMENT

For answering the question that whether New Iraqi Labour Law has reached to the international labour standards, we have to testify it and measured by the international principles provided through the international convention and recommendations. Generally speaking, the new Iraqi labour law No. 37 in 2015, has reached to the international labour standards in regards to termination of employment. Prior to the recent amendments, rules of Iraqi Labour Law No. 71 in 1987, were not sufficient to secure employment contract from unjustified termination. It was one of the most important reasons that led to adoption a new code. According to texts, the new labour law meets several conventions' standards of International Labor Organization and is a good step towards improving the fundamental rights of Iraqi workers.

The new Iraqi Labour Law provides the following articles for termination of employment contract to be valid:

Article 43

2 - The employer may terminate the employment contract in one of the following cases:

a- If the worker has contracted an illness which makes him unable to work and has not been cured within (6) six months, as substantiated by an official medical report.

b- If the worker has become incapacitated to the extent of (75%) seventy five percent or more and is unable to work, as substantiated by an official medical report.

c- If the worker has reached the age of retirement, and he shall be entitled to the end-of- service gratuity in accordance with the workers' Pension and Social Security Act.

d- If the working conditions in the enterprise call for a reduction in the volume of work, subject to the Minister's consent.

e- If the worker commits a breach of any of his essential obligations under the contract.

- f- If the worker assumes a false identity or submits forged documents.
- g- If it has been proved that the worker under probation is not sufficiently qualified to perform the work.
- h- If the worker has committed a serious error causing material damage to the work, workers or the production, by virtue of a judicial judgment.

This article above in Iraqi labour law No. 37 (2015), requires employers to have such a valid reason for termination the employment of a worker, otherwise the termination will be unfair. The article also describes those reasons and conducts that considered as valid reasons in general. The way of Iraqi Labour law is apparently different from the international labour standards established by the international conventions, regards to a valid reason for termination of employment contract. Under the international labour standards, determining a valid reason for termination decision vested to employers, who they decide based on their discretion.^[14] But, Iraqi labour law has decreased the scope of the employers' discretion by determining valid reasons in advance according to a legal article mentioned above. The reason is because valid reasons for termination of employment might be different from a country to another country or from a culture to another culture, or from some different economic values. In my opinion, the logic of Iraqi labour law is quite right when it determines valid reasons categories and does not vest it to employers at all; this is a good way to protect employees for being fired improperly. What is remaining under the discretion of employers is to decide upon the upcoming cases whether they could be a reason for termination of employment based on the mentioned categories in the article.

There is no doubt that giving an absolute power to employers for recognizing valid reason to terminate the employment will lead to arbitrariness, meaning that employers might terminate the contract for any reason that he/she believe it is a valid reason for termination. In such a case, the challenge would be difficult for workers to prove that the reason is not valid, because no restrict rules will be apply in favor of workers, and to limit the discretion of employers. With the provision of article 43, workers can challenge the termination decision of employers by testifying the reason of termination, which should be categorized under one of the section of the article.

Another question might be raised related to valid reasons for termination of employment. The question is whether those reasons mentioned in article 43 are exclusively provided, or they are just examples for such a valid reason, and they can be measured for other reasons. By referring to the context of the article, we can notice that reasons for the termination of employment are provided exclusively, which means no reasons can be added by employers. Section 2 in

[14] Harcourt - Hannay - Lam, 2013, 311-325. <http://www.jstor.org/stable/42001985> (Accessed 25-01-2019).

article 43 states “The employer may terminate the employment contract in one of the following cases...” There is no any indicator in the text giving the power to employers for considering some situations as valid reasons for termination of contract out of listed in the provided article.

Furthermore, the new Iraqi labour law determines those matters that could not be counted as a valid reason for termination of employment, such as, union activities, filings of a lawsuit against an employer, temporary absence due to illness or unexpected incident.^[15] This is another way to limit the discretion of employers towards workers in regards to terminate the employment.

Article 46

1- The employer may challenge the decision of his end of service before the End of Service Committee established under the instructions of the Minister, or before the Labor Court, within (30) thirty days as of his notification of his end of service. The worker is deemed to have waived this right of challenge if the challenge is not submitted within this period, and if he chooses any of these two means, he shall loose his right to the other.

2- The decision of the End of Service Committee may be challenged before the Labor Court within (30) thirty days of the notification of the decision or of the date the notification is deemed served.

3- The employer shall bear the burden of proof of termination of the worker’s service when the worker challenges the end of service decision before the End of Service Committee or Labor Court.

Several guarantees have been provided by this article, which increase job security for workers against unfair termination. The stipulation of having a valid reason for termination will not be effective, if it is not backed by strong procedures to appeal the decision of termination.^[16] Under this article, there are double guarantees granted to workers to struggle the termination of employment. In the first step, workers may challenge the decision before Service Committee provided in the article, and then they are allowed to challenge the decision of termination again before Labour Court, if the decision of Service Committee is not satisfied. This means two competent authorities are assigned to check the validity of termination of employment instead one. Moreover, what makes the position of workers more strong is putting the burden of proof of termination on employers, which means it is the responsibility of an employer to prove that

[15] Iraqi Labour Law No. 37 (2015), Art. 48.

[16] Application of International Labour Standards 2010 (I), Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations. Page 597, available at https://books.google.hu/books?id=mKQYAP67eh8C&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false (Accessed 29-11-2018).

there is a valid reason^[17] for the termination according to those reasons stipulated in Art. 43, otherwise he/ she will loss the case, and the termination will be invalid.

V. CONCLUSION

Altogether, the new Iraqi labour law with the new rules on termination of employment is much better than the previous Iraqi labour code. This evaluation that we have reached depends on the following findings in this research:

1. The principle of job security has taken into consideration in the new Iraqi labour code by focusing on the right of employees to not loss their job easily.
2. The new Iraqi labour code has reached and met international labour standards adopted through the international conventions and recommendations related to termination of employment, which came into force based on principles of International Labour Organization (ILO).
3. Valid reasons for termination of employment must be related with the job capacity and behaviors of employees within categories described by the new Iraqi labour code, and the reason can be tested by competent authorities upon the worker's complain against the termination decision.
4. The code put limitations on the power of employers by imposing restrict rules, such as; the law requires employers to follow fair procedures in termination of the contract, and giving a chance to workers to respond or file a lawsuit without being responsible, because in such a case the employer cannot terminate the contract.

REFERENCES

- Berger, M. (1997): Unjust Dismissal and the Contingent Worker: Restructuring Doctrine for the Restructured Employee. *Yale Law & Policy Review*, 16(1), 1-57. <http://www.jstor.org/stable/40239494> (21-01-2019).
- Developments in the Law: Public Employment, *Harvard Law Review*, vol. 97, no. 7, 1984, 1611-1800. *JSTOR*, www.jstor.org/stable/1340983. (25-01-2019).
- Employment. (2006). *Mental and Physical Disability Law Reporter*, 30(4), 597-616. <http://www.jstor.org/stable/20786869> (27-01-2019).
- Harcourt, M. - Hannay, M. - Lam, H. (2013). Distributive Justice, Employment-at-Will and Just-Cause Dismissal. *Journal of Business Ethics*, 115(2), 311-325. <http://www.jstor.org/stable/42001985> (25-01-2019).

[17] Termination of Employment Digest, International Labour Office - Geneva (2000), page 12, available at <https://books.google.hu/books?id=vkQSmuy2EC&pg=PA21&dq=the+burden+of+proof+of+termination+is+the+responsibility+of+employers&hl=en&sa=X&ved=0ahUKEwjynLC0yPneAhWCEy-wKHZQUBroQ6AEIKjAA#v=onepage&q=the%20burden%20of%20proof%20of%20termination%20is%20the%20responsibility%20of%20employers&f=false> (Accessed 29-11-2018).

- Ismael, J. – Ismael, T. – Perry, G. (2016): *Government and Politics of the Contemporary Middle East: Continuity and change*, Second Edition.
- Parkinson, J. – Kelly, G. (2000): *The Political Economy of the Company*, Oxford – Portland.
- Pruijt, H. – Dérogée, P. (2012): Increasing Employability: The Conditions for Success of an Investment Strategy. In: Van der Veen R., Yerkes M., Achterberg P. (Eds.): *The Transformation of Solidarity: Changing Risks and the Future of the Welfare State*. Amsterdam, Amsterdam University Press. 91-114. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt46mw53.8> (23-01-2019).
- Servais, J. (2005): *International Labour Law*, Kluwer Law International.
- Application of International Labour Standards 2010 (I), Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations. Page 597, available at https://books.google.hu/books?id=mKQYAP67eh8C&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false last seen, November 29, 2018.
- Convention concerning Termination of Employment at the Initiative of the Employer (Entry into force: 23 Nov 1985) Adoption: Geneva, 68th ILC session.
- Iraqi labour law No. 37, 2015.
- Recommendation concerning Termination of Employment at the Initiative of the Employer Adoption: Geneva, 68th ILC session.
- Termination of Employment Convention, 1982 (No. 158).
- Termination of Employment Digest, International Labour Office – Geneva (2000), page 12, available at <https://books.google.hu/>
- Termination of Employment Digest, International Labour Office – Geneva (2000), page 12, available at <https://books.google.hu/books?id=vkQsqmuy2EC&pg=PA21&dq=the+burden+of+proof+of+termination+is+the+responsibility+of+employers&hl=en&sa=X&ved=0ahUKEwjynLC0yPneAhWCEywkHZQUBroQ6AEIkjAA#v=onepage&q=the%20burden%20of%20proof%20of%20termination%20is%20the%20responsibility%20of%20employers&f=false> (Accessed: 29-11-2018).
- Termination of Employment Recommendation, 1982 (No. 166)



Az állam szerepe a foglalkoztatási jogviszonyokban a 21. században

I. AZ ÁLLAMRA MINT JOGALKOTÓRA NEHEZEDŐ ÉRDEKVISZONYOK A FOGLALKOZTATÁSBAN

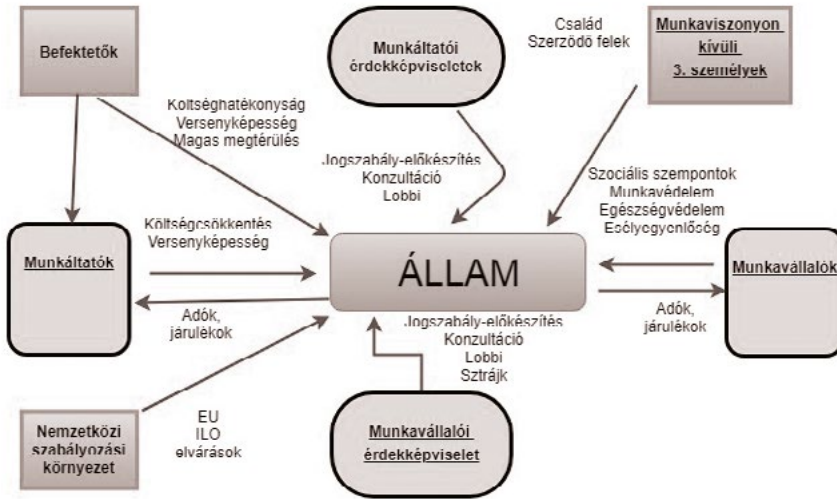
A foglalkoztatási jogviszonyok szabályozása az állam szempontjából sebészi feladat: az érdekek és ellenérdekek nyomása alatt, a közjó, az egyéni és kollektív boldogulás szem előtt tartása mellett olyan megoldásokat találni, amelyek mind a hazai, mind a nemzetközi környezetben megállják a helyüket – nem egyszerű feladat. A munkajog általánosságban véve mindig is egy átpolitizált és gyakran változó jogterület.^[1] Az alábbiakban áttekintjük azokat az erő- és érdekviszonyokat, amelyek meghatározzák a globalizált és digitalizált világban a munkajogi szabályozás irányát. Az alábbi ábra szemlélteti a szereplők egymáshoz és a jogalkotóhoz fűződő viszonyát, elvárásait.

Az egyes országok gyakorlatában a szereplők erőegyensúlya jelentősen eltérhet. Míg az angolszász országokban az érdekképviseltek szerepe hagyományosan erős, addig más országokban inkább formális jellegű.^[2] A befektetői elvárások főleg a harmadik vagy fejlődő országokban adott esetben nagyobb súllyal jöhetnek számításba, míg a világ boldogabb országaiban a munkaviszonyon kívüli szereplők, így a család, és a tágabb értelemben vett társadalmi és szociális érdekek kaphat érdemi szerepet a döntéshozatalban.

[1] Kun, 2016, 389.

[2] A nemzetközi összehasonlítás egyes elemeit ld. bővebben: Papadakis, 2011, 61-81.

1. ábra: A jogalkotó és a munkajogi érdekek



Forrás: saját szerkesztés

Bár az ábra egyes viszonyokat jelentősen leegyszerűsít (mint az ábrák általában), ugyanakkor a viszonyrendszereket álláspontom szerint jól tükrözi. Külön felhívom a figyelmet a munkajogi értelemben jelentősen alulértékelt (és még inkább alulértékelt) befektető-munkáltató viszonyra. A globalizált, transznacionális vállalatok időszakában ez a kapcsolat döntő fontosságú lehet az érdekek érvényesítésében.^[3] Hasonlóan fontos szempont a nemzetközi szabályozási környezet figyelembevétele, amely szorosan összefügg a nemzetközi tőkeáramlással és a globális vállalati környezettel.^[4] Itt nemcsak az uniós jogalkotó szervek tevékenységére szeretném felhívni a figyelmet, hanem a globális piacból és így a globális piaci versenyből eredő nyomásra is: ebben a tekintetben elmondható, hogy az államok a munkaerejük „áruba bocsátásakor”, annak piaci megjelenítése körében legalább akkora nyomásnak vannak kitéve, mint a saját állampolgáraik felől érkező elvárásokból eredő nyomás. Az ábrában feltüntetett, látszólag külső szereplők tehát – az ellentétes érdekek hangsúlyozása mellett – legalább akkora szerepet töltenek be a munkajogi szabályozás erőterében, mint maguk a munkaviszony klasszikus szereplői. Jelen írásomban a hangsúlyt kifejezetten e külsőnek látszó, valójában nagyon is belső szereplők hatására kívánom helyezni.

[3] Ennek fejlődéséről és a globalizációs hatásokról ld. például: Bieler – Lindberg, 2010, 3–29.

[4] Lásd erről részletesebben: Priest, 2010. A szerző részletesen elemzi, hogy a globalizált világban a jogalkotónak a munkajogi jogviszonyokon belül mely részterületeket kell feltétlenül szabályoznia.

II. A BEFEKTETŐI SZEMLÉLET ÉS ÉRDEKEK A MUNKAJOGBAN

A közgazdaságtan általános álláspontja, hogy a külföldi működőtőke beruházások a fogadó országban a foglalkoztatás hatékonyságának növekedésével járnak a technológia-transzfer, a menedzsment és marketing professzionalizálódása által, és így hosszú távon gazdasági és technológiai fejlődést eredményeznek.^[5] A beruházások és munkaerő piaci hatások vizsgálatának eredményei azonban jelentős eltéréseket mutatnak az egyes országok gyakorlatában.^[6] Bayraktar-Saglam és Böke a nemzetközi közgazdasági irodalom áttekintése kapcsán megállapítják, hogy egyes elemzések szerint a külföldi működőtőke beruházások a fogadó ország szempontjából a bérek csökkenéséhez vezettek azért, hogy a tőkeköltséget az ország alacsonyan tartsa, így téve vonzóvá a befektetési környezetet. Más országokban ugyanakkor ez a hatás egyáltalán nem volt megfigyelhető, míg megint más országokban a bérszínvonalra kifejezetten gerjesztő hatással volt a külföldi vállalkozások megjelenése.^[7]

Sokan vizsgálták a külföldi működőtőke beáramlását Magyarországra, elsősorban közgazdasági szempontból. Az 1993–2003 közötti, rendszerváltást követő időszak kapcsán Katona Klára megállapítja, hogy a beruházások foglalkoztatás bővülésére gyakorolt hatása elsősorban a tőkebefektetés típusától függ. A vízió, összeolvadás és vegyesvállalat megvalósulásakor jobb esetben megmarad az eredeti foglalkoztatotti létszám, míg kevésbé kedvező forgatókönyv esetén gyakran kerül sor munkahelyek megszüntetésére, amely adott esetben a hatékony működés elengedhetetlen feltétele. Zöldmezős beruházások esetén értelemszerűen nő az új munkahelyek száma.^[8]

A külföldi társaságok mozgásának kettős hatása van a foglalkoztatásra: a küldő országban a munkanélküliség és a jövedelmek alakulása szempontjából a delokalizáció negatív jelenségként tűnik fel. Sok esetben megfigyelhető, hogy az új telephelyet választó iparvállalatokat beszállítóik és a szolgáltató vállalatok is követik, ami lokális/regionális szinten súlyos strukturális konfliktushelyzethez vezethet. A fogadó országban Kukely György szerint elsősorban a pozitív hatások jelentkeznek: az új vállalatok megjelenésével jelentősen növekedhet a foglalkoztatottság, a termelékenység, az export- és adóbevételek, és új technológiák terjedhetnek el. Mivel a fogadó országban jellemzően magasabb a profitráta, a beruházási hajlandóság is nő, mely ösztönözheti a nyereség helyi visszaforgatását is.^[9]

Veres Lajos a magyar állami szerepfelfogás történeti vizsgálatokor megállapítja, hogy míg az EU-15 országok többségében a külföldi és a nemzetközi tőke egymással arányban állt a 2000-es évek elején, addig a csatlakozás előtt álló

[5] Erről bővebben a nemzetközi irodalomban pl. Boghean – State, 2015, 317–331.

[6] Átfogó elemzést ad az iparági megállapodásokról: Schömann, 2011, 21–37.

[7] Bayraktar-Saglam – Böke, 2017, 1–2.

[8] Katona, 2006, 39–40.

[9] Kukely, 2008, 35–36.

országokban –a nemzeti tőke hiányában – az erőviszonyok egyensúlyi gondokat jeleztek. A külföldi működőtőke hatásait a magyar gazdaságra az alábbiak szerint csoportosítja:

(1) kedvező hatások:

- a) a belső erőforrások mozgósítása (vállalatok, beszállítói hálózatok, tanulás);
- b) a verseny ösztönzése (országon belül és nemzetközi szinten);
- c) a nemzetközi integráció erősítése (anyavállalaton keresztül és közvetlenül);

(2) kedvezőtlen hatások:

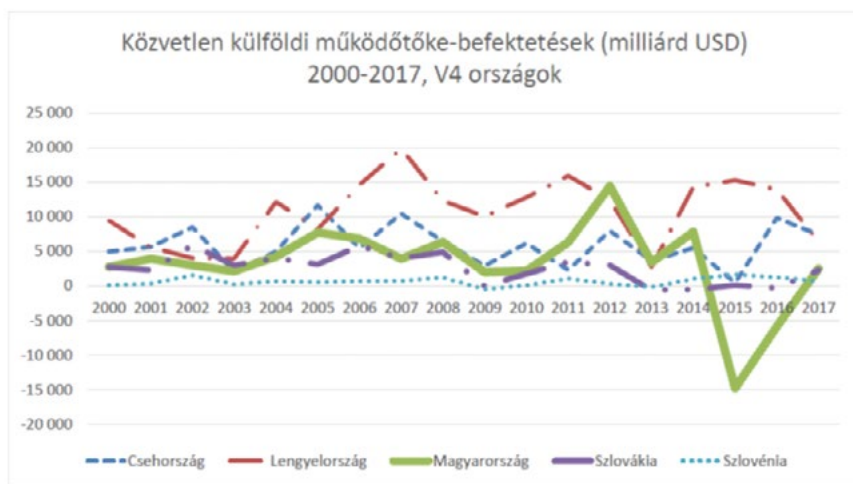
- d) forráskivonás (a bővített újratermelés nem itt valósul meg);
- e) szelekció (a kis- és középvállalkozások kieshetnek a versenyből)
- f) dezintegrációs hatás (a multinacionális vállalatok kisebb tudományos gazdasági együttműködési készséget mutatnak);
- g) blokkoló hatás (egy-egy piaci szegmensben mutatkozhat a nagyvállalatok erőfölénye miatt, keresztezheti a gazdaságpolitikai célokat).^[10]

Régiós összehasonlításban az alábbi ábra szemlélteti, hogy – a V4 országaihoz hasonlóan – hazánkba is számottevő külföldi működőtőke érkezett és érkezik. 2016-ban a Nemzeti Befektetési Ügynökség (HIPA) adatai alapján 71 beruházási projektben, összesen 3244 millió euró (mintegy 1002 milliárd forint) működőtőke érkezett Magyarországra. A projektek száma 6 százalékkal, a befektetések értéke 131 százalékkal, míg a létrehozott munkahelyek száma 36 százalékkal nőtt az előző évhez képest. 2016-ban a legtöbb projekt Németországból (15), az Amerikai Egyesült Államokból (14), illetve Nagy-Britanniából és Svájcból (6-6) érkezett. Leginkább az előbbi kettő hozta a tőkét: német és amerikai befektetőkhöz köthető a befektetett összeg 64,3 százaléka. Németország hagyományosan Magyarország egyik legfontosabb kereskedelmi partnere, nem meglepő, hogy 2016-ban a befektetett összeg 52, és az összes munkahely 32 százalékát adták német vállalkozások.^[11]

[10] Veres, 2017, 120.

[11] Szabó, 2017. https://www.napi.hu/magyar_vallalatok/rekord_mennyisege_kulfoldi_toke_erkezett_tavaly_magyarorszagra.629330.html (2017.február 7-i adatok)

2. ábra: Közvetlen külföldi működőtőke-befektetések a V4 országokban, 2000–2017



Forrás: KSH adatok alapján^[12] saját szerkesztés

A KSH elemzése alapján Magyarországon a beruházások volumenét – a 2008-as gazdasági és pénzügyi válságot követően elkezdődött és 2012-igtartó csökkenés után – a 2013-ban meginduló, a magyar gazdaság méretéhez képest jelentős nagyságrendű, európai uniós forrású fejlesztések emelkedő pályára állították. Részben ennek eredményeképpen 2013-ban 5,9%, 2014-ben 19,3%, 2015-ben 7,9 százalékos növekedés történt. A 2007–2013-as uniós ciklus forrásainak felhasználásával finanszírozott projektek befejeződése 2016-ban a beruházások jelentős visszaesését eredményezte, akkor az előző évi magas bázishoz képest a beruházások 13 százalékkal visszaestek, ezen belül a nemzetgazdasági ágak többségében is csökkentek. A beruházások nagymértékű növekedéséhez hozzájárult a Magyar Nemzeti Bank által támogatott kamatkedvezményes konstrukciók elérhetővé válása a kkv-szektor részére is (Piaci Hitelprogram, illetve korábban Növekedési Hitelprogram). 2017-ben viszont újra nőtt a beruházási aktivitás, ami már csak részben volt köszönhető a 2014–2020-as európai uniós költségvetési ciklus új projektjeinek, emellett a vállalkozások a gazdasági konjunktúra hatására kapacitásbővítésbe kezdtek.^[13] Álláspontom szerint aggodalomra okot adó körülmény – látszólag ciklikusan –, hogy az uniós forrásokhoz való hozzájárulás milyen mértékben van hatással az ország teljesítményére, illetve a befektetések számának és volumenének alakulására. A nemzetközi összehasonlítások azt mutatják, hogy a GDP-hez mérten az uniós források hazánkban voltak a

[12] KSH http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_int044b.html

[13] KSH, 2018. <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/jelberuh/jelberuh17.pdf>

legnagyobb hatással a gazdaságra, ugyanakkor a GDP 2006 és 2015 között csak 4,6 százalékkal növekedett. Ebből következően hazánk strukturális alapokon nyugvó növekedési kilátásai nem biztatóak, a gazdasági növekedés üteme túlságosan függ az uniós forrásoktól.^[14] A kiegyensúlyozott és fenntartható gazdasági növekedés, és ezzel összhangban a munkaerőpiac állandósága és kiszámíthatósága a fenti adatok alapján nagymértékben függ a külső forrásoktól és körülményektől: az ország gazdasági motorját jelentő járműipari beruházások (elsősorban a Németországból érkező tőke), valamint az uniós források megléte vagy hiánya alapjainban határozza meg a magyar munkaerőpiacot. A rendelkezésre álló tőke mértékének volatilitása és érkezésének esetlegessége ugyanakkor a munkaerőpiacon is a kiszámíthatóság ellen hat.

Az uniós források összesített hatása a foglalkoztatásra összességében pozitív. A KPMG és a GKI kutatási eredményei alapján a foglalkoztatás területi különbségei 2007 és 2015 között csökkentek, elsősorban a közfoglalkoztatás hatására. A foglalkoztatási ráta 2007-ben 12 százalékos különbséget mutatott a legjobb helyzetben lévő Közép-Magyarország javára Észak-Magyarországgal szemben. Ez 2015-re lecsökkent 8 százalékra, az ekkor élen levő Közép-Dunántúl és Észak-Magyarország között. A három legfejlettebb régió előnye számottevő, s ezeken a területeken üzleti alapú fejlődés következett be, szemben az elmaradottabb régiók állami munkahely teremtési eszközeivel. Magyarország nyugati peremén és a központi területeken gyakorlatilag teljes foglalkoztatás valósul meg,^[15] ami jelentős munkaerőhiánnyal párosul, míg az elmaradott régiókban jellemző az alulfoglalkoztatottság, főleg a képzetlenek körében.^[16] Ez a kettősség ugyanakkor nem új keletű. Már a 2000-es években általánosságban megállapításra került, hogy a vidéki térségek döntő többségében hiányzik a tudásalapú gazdaság tényezőinek kritikus tömege (városnagyság, munkaerő felkészültsége, infrastruktúra színvonala), az innovációs kapacitás megléte, specializáltsága, a felsőoktatás kapacitása, illetve színvonala.^[17]

Az alábbi ábra a KSH adatai alapján mutatja a havi bruttó átlagkeresetek alakulását egyes nemzetgazdasági ágazatokban. A fent ismertetettek alapján kiemelt hangsúlyt fektetünk a gazdasági húzóágazatokra.

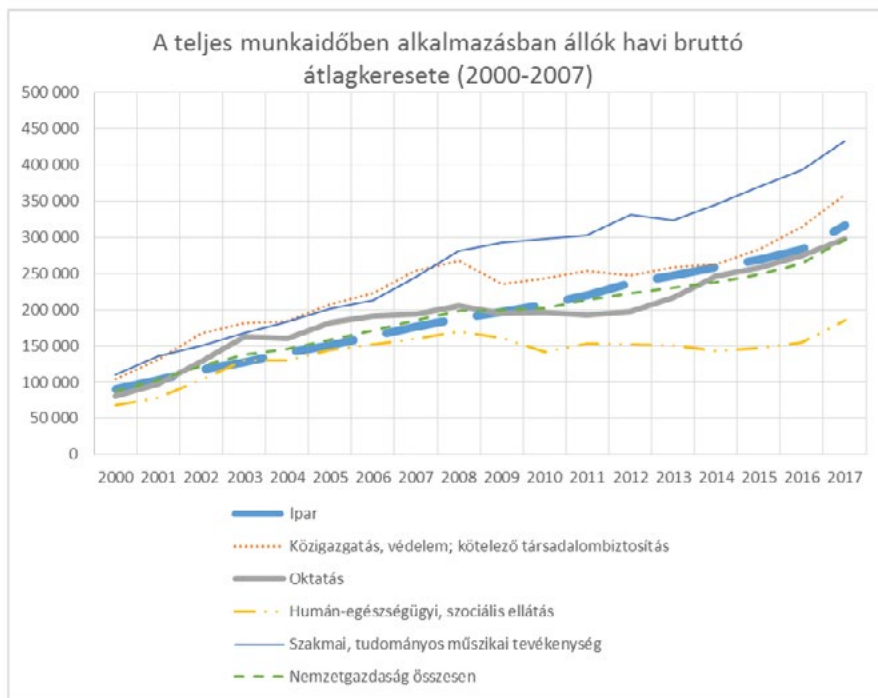
[14] KPMG, 2017a, 2017. március 2. 2.

[15] Ezt később további javuló adatok is alátámasztották, lásd: Magyar Idők: Megvalósult a teljes foglalkoztatottság. Elérhető: <https://magyaridok.hu/gazdasag/megvalosult-a-teljes-foglalkoztatottsag-2945539/>

[16] KPMG, 2017: A magyarországi európai uniós források felhasználásának és hatásainak elemzése a 2007-2013-as programozási időszak vonatkozásában. Beavatkozási terület szintű szakmai elemzések. 2017. március 2. 445. p. Borsod-Abaúj-Zemplén megyében és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében az aktív népesség 11-12 százalékát az állam foglalkoztatja a közfoglalkoztatás keretében, amihez ha a hasonló munkapiaci státuszuk miatt hozzávesszük a munkanélkülieket, 20 százalék körüli munkanélküliségi arányt kapunk. Ugyanez Győr-Moson-Sopron megyében 2 százalék – a KSH 2018-ban közzétett adatai alapján.

[17] Bővebben lásd: Lukovics, 2007.

3. ábra: Havi bruttó átlag-keresetek egyes ágazatokban, 2000-2017



Forrás: KSH adatok alapján saját szerkesztés

Az adatok azt mutatják, hogy az elmúlt években a bruttó átlagkeresetek közötti különbségek jelentősen nőttek. A folyamat nyertesei egyértelműen a szakmai tudományos és műszaki tevékenységet folytatók, valamint az ipari alkalmazottak, így ezen adatok teljes összhangot mutatnak a járműgyártás mint kiemelt ágazat bővülésével. Kifejezetten érdekes ugyanakkor, hogy a közigazgatásban és védelemben, valamint a társadalombiztosításban dolgozók bére is meghaladja a nemzetgazdasági átlagot. Álláspontom szerint ugyanakkor elkeserítő, hogy a humán-egészségügyi és szociális ellátásban dolgozók bére jelentősen elmarad a nemzetgazdasági átlagtól. Különösen aggasztó ez akkor, ha kiemeljük a szociális ellátásban dolgozókra vonatkozó adatokat (pl. ápolónők), és összehasonlítjuk azt a kereseti statisztikákban legjobban teljesítő, pénzügyi szektorban dolgozókéval.

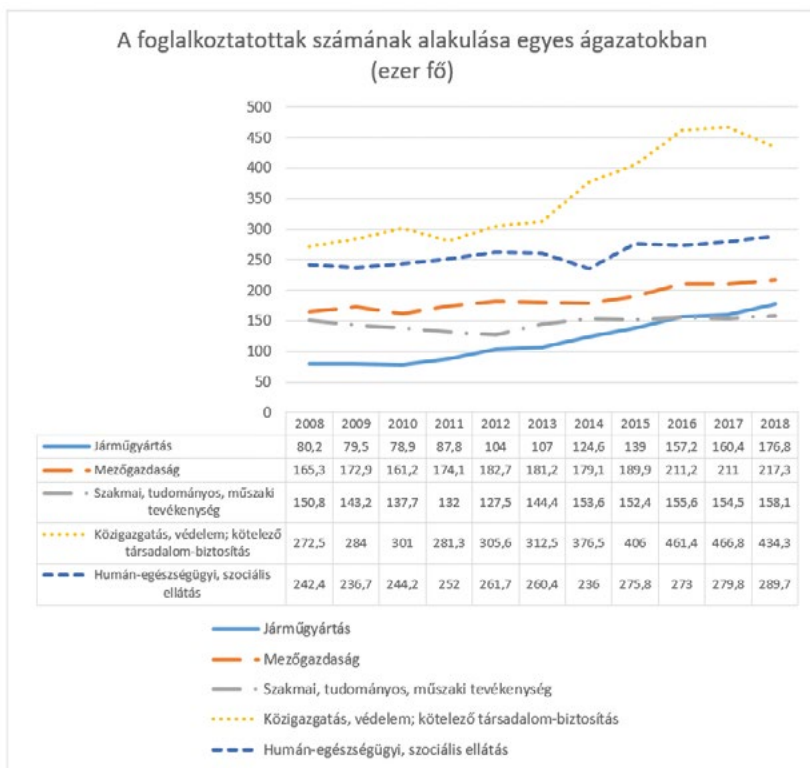
4. ábra: A pénzügyi és a szociális szektorban dolgozók átlagkeresetének alakulása



Forrás: KSH adatok alapján saját szerkesztés

Az átlagbérek alakulása szempontjából társadalmi szempontból nem közömbös az, hogy a növekvő bérek a magyar lakosságot egészében hogyan érintik. Az alábbi ábra tovább árnyalja a képet a foglalkoztatás bővülése, a bérnövekedés és annak társadalmi hatásai között.

5. ábra: A foglalkoztatottak számának alakulása egyes ágazatokban



Forrás: KSH adatok alapján saját szerkesztés

Látható, hogy a járműipar, mint húzóágazat, jelentős foglalkoztatotti létszám-emelkedést mutat: az elmúlt 10 évben 120 százalékkal nőtt az e területen dolgozók aránya. Erre a megnövekedett létszámra azonban alig jut több szakmai, tudományos és műszaki tevékenységet végző foglalkoztatott, és a KSH adatok alapján 2008–2018 között az oktatásban is csupán 10 százalék volt a létszámemelkedés. A közigazgatásban, a védelem és a társadalombiztosításban dolgozók azonban mind létszámában, mind fizetésben az elmúlt tíz év abszolút győzteseinek tekinthetők. A korábban már felvetett, szociális ellátásban dolgozóakra vonatkozó megállapítás azonban tovább romló képet mutat: egyre többen dolgoznak nem, vagy alig növekvő bérek mellett a szociális ágazatban.

A keresetekkel kapcsolatos befektetői szemlélet alakulását a fenti három ábrával összevetve fontos megállapításokat tehetünk. Megfigyelhető, hogy hazánkban a nemzetgazdaság egészét tekintve az átlagkeresetek az elmúlt két évtizedben jelentősen emelkedtek, de a növekedés nem terjed ki egyformán minden nemzetgazdasági ágra. A különbségek a technológiaintenzív vagy hagyományosan magas

keresetű ágazatok javára fokozottan jelentkeznek, míg az alacsonyabb képzettséget igénylő, vagy nem nyereségorientált ágazatokban a növekedés mértéke kisebb, és az összesített adatok alapján az egyenlőtlenség mértéke így még nagyobb.

III. PARETO-ELVEK A MUNKAJOGBAN

A közgazdaságtudomány a munkaviszonyra egyértelműen bérleti viszonyként tekint: hasonlóan a lakásbérléshez/autóbérléshez, amelynek időtartamára a bérlő bérleti díj fejében jogosult a lakás/autó nyújtotta szolgáltatásokra, a munkaviszony időtartamára a munkáltató a bér fejében jogosult dolgozóinak (munka)szolgáltatásaira. Csak éppen, míg a lakás vagy autó esetében a vásárlás alternatívájaként választjuk a bérlést, addig a dolgozó megvásárlása – a rabszolgaság tilalmának köszönhetően – nem alternatívája a dolgozó bérlésének.^[18] A munkaerő felhasználásának a munkajogviszonyon kívüli értelmezésével több helyen is foglalkoztak már,^[19] az erősen gazdasági megközelítés a munka világától nem idegen.

Elméletileg elgondolható – a bérlakás- és bérautópiac mintájára – a munkaerőpiacnak is egy olyan, a dolgozók állásokért és a munkáltatók dolgozókért való versenyéből előálló úgynevezett versenyzői egyensúlya, amelyben ugyanakkora bérért minden munkahelyen ugyanannyit kell dolgozni, illetve ugyanannyi munkával ugyanannyit lehet keresni, s a munkáltatók összességében éppen annyi dolgozóra tartanak igényt, mint ahányan dolgozni akarnak. Ez az elgondolt versenyzői egyensúly Pareto-hatékony, értve ezen azt, hogy a munkaerőpiac bármely más állapota – alacsonyabb vagy magasabb bérszintje és/vagy alacsonyabb vagy magasabb munkahelyi erőfeszítés-szintje – a dolgozók és/vagy a munkáltatók legalább egy részére hátrányos volna.^[20] Az elv a munkajogi szabályozás több pontján is releváns lehet. A munkabérek emelésével, mint motivációs tényezővel kapcsolatban megállapítást nyert, hogy a munkabér-emelésnek van olyan Pareto-optimális szintje, ahol a fizetésemelés már nem motiváló a munkavállaló részére, tehát ezen az egyensúlyon a feleknek nem érdeke változtatni.

IRODALOM

- Bayraktar-Saglam, Bahar – Böke, Selin Sayek (2017): Labor Costs and Foreign Direct Investment: A Panel VAR Approach. *Economies* 2017, 5, 36.; doi:10.3390/economies5040036
- Bieler, Andreas – Lindberg, Ingemar (2010): Globalization and the new challenges for transnational solidarity. In: Bieler, Andreas – Lindberg, Ingemar (eds.): *Global Restructuring, Labour and the Challenges for Transnational Solidarity*. Oxon, Routledge, 3–29.

[18] Gábor R., 2012, 1006.

[19] Lásd például: Prugberger – Kenderes, 2009, 30–55.

[20] Gábor R., 2012, i. m., 1008.

- Boghean, Carmen – Mihaela State (2015): The relation between foreign direct investment (FDI) and labour productivity in the European Union countries. *Procedia Economics and Finance*, 32. 278–285.
- Eckel, Carsten (2003): Fragmentation, efficiency-seeking FDI, and employment. *Review of International Economics*, Vol. 11, May 2003, 317–331.
- Gábor R. István (2012): Munkavásárlás vagy dolgozóbérlés? Elmélkedés a munkaviszony közgazdasági értelmezéséről. *Közgazdasági Szemle*, 59. évf. 9. sz., 1005–1013.
- Katona Klára (2006): *A Magyarországra áramló külföldi működőtőke motiváció- és hatásvizsgálata*. Pécs, PhD értekezés.
- KPMG (2017a): *A magyarországi európai uniós források felhasználásának és hatásainak elemzése a 2007–2013-as programozási időszak vonatkozásában. Makrogazdasági elemzések összefoglalása*. 2017. március 2.
- KPMG (2017b): *A magyarországi európai uniós források felhasználásának és hatásainak elemzése a 2007–2013-as programozási időszak vonatkozásában. Beavatkozási terület szintű szakmai elemzések*. 2017. március 2.
- KSH (2018): *Helyzetkép a beruházásokról, 2017*. Budapest, Központi Statisztikai Hivatal. Elérhető: <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/jelberuh/jelberuh17.pdf>
- KSH: http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_int044b.html
- Kukely György (2008): *A külföldi működőtőke beruházások hatása az ipar területi folyamataira Magyarországon, különös tekintettel a delokalizációra*. Budapest, PhD értekezés.
- Kun Attila (2016): Az Új Munka törvénykönyve. In: Jakab András – Gajdusчек György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet, 385–412.
- Lukovics Miklós (2007): *A lokális térségek versenyképességének elemzése*. Szeged, PhD értekezés.
- *Magyar Idők*: Megvalósult a teljes foglalkoztatottság. Elérhető: <https://magyaridok.hu/gazdasag/megvalosult-a-teljes-foglalkoztatottsag-2945539/>
- Papadakis, Konstantinos (2011): Adopting International Framework Agreements in the Russian Federation, South Africa and Japan: Management Motivations. In: Papadakis, Konstantinos (ed.): *Shaping Global Industrial Relations. The Impact of International Framework Agreements*. Geneva, Palgrave-Macmillan, 61–81.
- Priest, Ludger (2010): *Erwerbsregulierung in einer globalisierten Welt*. Wiesbaden, Springer.
- Prugberger Tamás – Kenderes György (2009): Az atipikus munkaviszonyok a munkaerő-kölcsönzés és a távmunkavégzés tükrében. *Miskolci Jogi Szemle*, 2. sz., 30–55.
- Schömann, Isabelle (2011): The Impact of Transnational Company Agreements on Social Dialogue and Industrial Relations. In: Papadakis, Konstantinos (ed.): *Shaping Global Industrial Relations. The Impact of International Framework Agreements*. Geneva, Palgrave-Macmillan, 21–37.
- Szabó Dániel (2017): *Rekord mennyiségű külföldi tőke érkezett tavaly Magyarországra*. https://www.napi.hu/magyar_vallalatok/rekord_mennyisegu_kulfoldi_toke_erkezett_tavaly_magyarorszagra.629330.html (2017. február 7-i adatok)
- Veres Lajos (2017): Az államgazdasági szerepvállalásának felértékelődése. *Polgári Szemle*, 13. évf. 1–3. sz., 116–132.



Prevenció, avagy a büntetőjog funkcióváltása^[1]

Az utóbbi évtizedekben a büntetőjog nemcsak a társadalmi szabályozók középpontjába került és egyes különös részi bűncselekmények bemutatása révén a jogalkotó a társadalompolitika általános regulatív eszközeinek tekinti.^[2] A büntetőjog korábbi punitív és represszív jellemzői mára már inkább preventív irányú büntetőjoggá formálódtak, amelynek célja, hogy a bűncselekmények veszélyét minimalizálják. Az anyagi büntetőjogban ez a megközelítés az általános társadalmi érdekek védelmét már a bűnös cselekményt megelőző, speciális rizikót jelentő előkészületi magatartások büntetni rendelésével éri el.^[3]

A büntetőjog funkcióváltásának egyik megjelenési indikátora, hogy a korábbi legitimációs tényezőket felváltani igyekeznek az ellenség-büntetőjog és a szimbolikus jogalkotás jelensége. Az ellenség-büntetőjog megnevezés a magyar szakirodalomban szokatlannak tekinthető, és azokat a törvényhozási változásokat fedi, amelyek a korábbi, hagyományos gyakorlathoz képest strukturális váltást, paradigmaváltást jelenthetnek a nyugati országok büntetőjogában.^[4] Ezek a tendenciák Magyarországot is elérték, és az ellenség-büntetőjog egyes megnyilvánulási formái az utóbbi évek jogalkotásában is megfigyelhetőek, amelynek nyomán a „küzdelem törvényhozás”^[5] lenyomatai megjelentek nálunk is például a szexuális bűncselekmények, a terrorizmus és a szervezett bűnözés területén.^[6]

Az ellenség-büntetőjog jelenségét Günther Jacobs mutatta be 1985-ös tanulmányában. Az ellenség-büntetőjog gondolata szerint a jogállami büntetőjog klasszikus elemeit meg kell vonni a társadalom „ellenségeitől” annak érdekében, hogy a társadalommal hűséget szerződött polgárok biztonságát megóvjuk.^[7] Jacobs szerint a büntetőjog a tetteseket vagy polgárként kezeli, akiknek az esetében a magánszféra klasszikus büntetőjogtól mentes terület kell, hogy maradjon, vagy pedig ellenségként, illetve veszélyforrásként, ahol a büntetőjogi felelősségre vonhatóság határa akár a bűnös gondolat szintjéig előrehozható. Ahogyan Nagy Ferenc találóan megállapítja: „[a]z ellenség-büntetőjog optimalizálja

[1] A jelen tanulmány „Az Emberi Erőforrások Minisztériuma ÚNKP-17-4 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának támogatásával készült”.

[2] Nuotio, 1992, 177.

[3] Sieber, 2016, 15.

[4] Nagy, 2013, 131.

[5] Nagy, 2006, 13.

[6] Németh, 2018, 781–782.

[7] Jakobs, 1985, 753.

a jogtárgyvédelmet, a polgár-büntetőjog optimalizálja a szabadságszférát.” Kiemeli azt is, hogy Jacobs nézetrendszere az 1980-as évektől a 2000-es évek elejéig jelentősen átalakult, hiszen eredetileg az ellenség-büntetőjogot még csak kivételképp érvényesítendő, mondhatni végszükségégi büntetőjogként tartotta legitimálhatónak, míg húsz évvel később már az olvasható ki az általa leírtakból, hogy az ellenség-büntetőjognak nincs reális alternatívája a társadalom védelmére. Az ellenség-büntetőjog jellemző megnyilvánulási formái között felleljük a büntetendőség, büntetőjogi felelősség előrehozatalát, a bűncselekményre irányuló szervezetek létrehozásának sui generis előkészületi cselekménykénti kriminalizálását, a büntetendőség előrehozatalával arányban nem állóan súlyos büntetés tételezését, valamint az ellenségekkel szemben az eljárási garanciák leépítését.^[8]

Látható tehát, hogy az ellenség-büntetőjog így a büntetőjog társadalomvédelmi funkcióját leszűkíti a társadalom törvénytisztelő rétegére, ezáltal a büntető hatalom legitimációja eltolódik a szabadságvédelmi pontról az ellenségek elleni küzdelem irányába. Mindezek a magyar büntetőjogi jogalkotásba is megjelenő tendenciák, bár megjegyzendő, hogy az állam elleni bűncselekmények körében már a 19. századi Csemegi-kódex sem nélkülözte a *sui generis* előkészületi cselekmények kriminalizálását a súlyos büntetésekkel kísérve.^[9] Az újdonság inkább az, hogy az „állam ellenségei” helyett e legújabb jogalkotási termékek a „társadalom ellenségeit” veszik célba, és az állambiztonság védelmi eszközeit kiterjesztik a társadalom biztonságának terrénumára, amelynek szabályozását eddig a korlátozható, legitim állami beavatkozás jellemezte. Gondoljunk arra, hogy a bűnszervezetben részvétel, illetve a terrorizmus finanszírozása önálló bűncselekményként szerepelnek a büntető törvényben, csakúgy, mint a bűnszervezeti időtartam alatt vagy előtt megszerzett vagyontárgyak tekintetében a fordított bizonyítási teher bevezetése a vagyoneklobzás tekintetében.^[10]

Az angolszász büntetőjog-irodalom szintén észleli a fenti jelenséget, mint a büntetőjog változási irányát. Az angol nyelvű irodalomban az ellenség-büntetőjog helyett inkább a preventív büntetőjog megjelölést használják. A preventív büntetőjog legitimnek és szükségesnek kíván mutatkozni akkor is, amikor éppen a saját maga által lefektetett értékekkel megy szembe. A civil társadalom és a politikum nem válik el ebben a rendszerben.^[11]

A preventív büntetőjog egyes megnyilvánulási formái közt találjuk a sérelemmel járó cselekmények deklarálását (*harm plus culpability*), a bűncselekmény megkezdésének kriminalizálását (*inchoate offences*), a megkísérelt cselekmények büntetendővé nyilvánítását (*substantive offences defined in the inchoate mode*), előkészületi cselekmények definiálását (*pre-inchoate offences*),

[8] Nagy, 2013, 159–160.

[9] 1878. évi V. tc., 127. szakasza a Felségsértés cím alatt tárgyalt hasonló *sui generis* előkészületi, absztrakt veszélyeztetési deliktumot

[10] Vö. Btk. 255. §, 321. §

[11] Vö. Carvalho, 2017, 109.

a veszélyesnek minősített anyagok birtoklásával elkövetett bűncselekményeket (*crimes of possession*), a veszélyeztetési bűncselekmények beiktatását (*crimes of endangerment*), végül valamely bűnös szervezetben vállalt tagság büntetését (*crimes of membership*).^[12]

A biztonságközpontú büntetőjog tekintetében Peter Ramsay megkülönbözteti a büntetőjog objektív és szubjektív biztonsági szerepét. Az objektív szerep a büntetőjog általános feladatában, funkciójában keresendő: az értékek absztrakt védelmével a büntetőjog objektíve biztosítja a társadalmi rend fenntartását. A szubjektív biztonság nem más, mint az állampolgárok szubjektív biztonságérzete, amelyet kétféle módon érhet el a büntetőjog. Egyrésztől, az egyén szubjektív biztonságérzetét támogatja, hogy a büntetőjog az egyénhez kapcsolódó értékek védelmét a kriminalizáció útján látja el. Egy példával élve, az emberölés büntetendővé nyilvánításával szubjektíve növekedik a biztonságérzetünk, hiszen úgy látjuk, hogy az állam nem hagyná válasz nélkül, ha valaki az életünkre törne. Másrészt, a szubjektív biztonságérzetet növeli, hogy azokat a cselekményeket kriminalizálja, amelyek a szubjektív biztonságérzetüket veszélyeztetné. Ezek tipikusan azok az esetek, amikor az állam már azt megelőzően megengedi a beavatkozás lehetőségét, még mielőtt a védendő értékek sérelme felmerülne.^[13] Látható, hogy a preventív büntetőjog tulajdonképpen a másodlagos szubjektív biztonsági funkciót igyekszik előtérbe helyezni.

Nagy Ferenc az ellenség büntetőjog és preventív büntetőjog jelenségeit élesen kritizálva rögzíti, hogy „[m]ár az ellenség-büntetőjog fogalma is túl bizonytalan és homályos marad, ez is ellentmond a jogállami elveknek és tartalmilag a veszélyforrás elleni küzdelmet foglalja magába a bűncselekményhez való konkrét kapcsolódás nélkül. A kérdéskör másik aspektusa, hogy a biztonsági felfogás – olykor egyoldalú – dominanciája gondolatilag veszélyes módon összekapcsolódik a kizárás (kirekesztés) és a prevenció iránti társadalmi igényvel.”^[14]

A másik tényező, amely a büntetőjog funkcióválságának a hátterében áll, az ún. szimbolikus jogalkotás. Tulajdonképpen Ramsay fenti megfogalmazásának elsődleges, objektív biztonsági elemére utalok ezzel. A szimbolikus jogalkotás nem új jelenség, inkább arról van szó, hogy a büntetőjogban a szimbolizmusnak eddig nem volt jelentős szerepe.

A szimbolikus jogalkotás a jogi normák, illetve a jogszabályok funkciójával függ össze. Szilágyi Péter a jogszabályok fajtáit a bennük foglalt rendelkezések jellege szerint osztályozva rögzíti, hogy azok lehetnek jogi normákat tartalmazó, jogi normák érvényességét érintő, egyedi intézkedést tartalmazó, politikai célkitűzést tartalmazó, illetve szimbolikus, azaz deklaratív jellegű jogszabályok.^[15] Az utóbbi kategóriába tartoznak azok a jogszabályok, amelyek tényleges regulatív

[12] Ashworth – Zedner, 2012, 544–547.

[13] Ramsay, 2011, 206–208.

[14] Nagy, 2013, 167–168.

[15] Szilágyi, 2002, 6. (https://www.ajk.elte.hu/file/Kodifikacio_SzilagyPeter.pdf)

funkcióval nem rendelkeznek, hanem valamely érték elvont, absztrakt védelmét szolgálják. Rixer kiemeli, hogy a szimbolikus jogalkotás célja, hogy egyes átmeneti időszakokban az új alapelveket és eszméket megjelenítse a jogi dokumentumokban annak érdekében, hogy fokozatosan alakítsa át a jogrendszert. Egyes értéktelítettebb alapelvek beépítése ugyanis hosszabb folyamat eredményeként lehetséges csak. Rixer a konkrét ellenségkép megjelenítését is a szimbolikus jogalkotás egyik megjelenési formájának tekinti.^[16]

A büntetőjogi jogalkotásban a szimbolikus elem a Ramsay által megfogalmazott másodlagos funkcióban érhető tetten, azaz amikor a büntetőjogi szabályozás a regulatív funkciót meghaladóan értékvédelmi jelentéstartalmat közvetít. Magyarországon az utóbbi évek gyakorlati kriminálpolitikájának fő jellemzője a (szimbolikus) büntetőjog expanziójában, a punitivitás reneszánszában foglalható össze.^[17]

Példaként említhetjük az ún. három csapás bevezetését. Borbíró Andrea e tekintetben kiemeli: „[a] hazai »három csapás« javaslat [...] sokkal inkább a kriminálpolitikai szimbolizmus, mintsem a kriminálpolitikai racionalitás szülötte. A racionalitás hiányát két tényező jelzi. Egyrészt a javaslat kriminálpolitikai indoka a hiányos ismereteken és a bűnözésről alkotott torz képen alapul, azaz nem jól méri fel a problémát, amelyet megoldani kíván. Másrészt elhibázott kriminálpolitikai célja is, ugyanis a *three strikes* törvények amerikai tapasztalatai – a hazai híresztelésekkel ellentétben – arra utalnak, hogy a modell nem alkalmas a kriminalitási trendek alakítására.”^[18]

A magyar büntető törvényben szimbolikus tényállásként jelenik meg a köznyugalom elleni bűncselekmények többsége, amelyek elsősorban azt hivatottak biztosítani a véleménynyilvánítás kapcsán, hogy a társadalomban alapvetőnek gondolt értékeket és eszméket absztrakt módon megvédjék. Ugyancsak szimbolikus jogalkotási termék az Alaptörvényben a valamikori Zétényi-Takács-féle törvényjavaslat megjelenítése a politikai okból nem üldözött törvénysértések büntetőjogi elévülésének nyugvásáról.^[19]

A bűnözés egyik oka a társadalmi adottságokban keresendő. Az adott társadalom Quetelet-i értelemben vett „bűnözési hajlama” elsősorban a kriminálstatisztika használatával mutatható ki. A bűnözés társadalmi tömegjelenségének vizsgálatakor azonban nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy a statisztika a már megtörtént események adatait rögzíti. A megvalósult bűncselekmények számából és a bűnözési hajlamból kiindulva a demográfiai tényezők figyelembe vételével a bűnözés jövőbeli alakulására következtethetünk. Ez a következtetés azonban csak pusztán predikció lehet, hiszen a meglévő adatokból a jövőre pontos meghatározást nem végezhetünk, lévén hogy a bűnözés statisztikai mérése csupán a vizsgált jelenség leírása és kifejezése a statisztikai jelrendszer igénybevételével.^[20]

[16] Rixer, 2012, 42.

[17] Nagy, 2013, 167–168.

[18] Borbíró, 2008, 166.

[19] Vö. Btk. 333-334. §-ok, illetve Alaptörvény U) cikk (1) bekezdése.

[20] Pusztai – Szolnokiné Kránitz, 1972, 223.

A prediktív bűnmegelőzés különösen az angolszász országokban mára már kialakult gyakorlat. Lényege szerint a bűnmegelőzésnek nemcsak a meglévő adatokra kell támaszkodnia, hanem a meglévő statisztikai adatokból a jövőre nézve a bűnözést „tervezni” kell. Az egyes bűncselekményi kategóriák letörését a prediktív megelőzés célszámok kitűzésével kívánja elérni azáltal, hogy a fókuszban szereplő bűncselekmény-kategóriákra proaktív nyomozásokkal, illetve az erőforrások racionalizált átcsoportosításával a megcélzott számú cselekmény felderítését tervezi.^[21]

A jövőbeli bűncselekmények befolyásolására a büntetőjog csak a szankciórendszer alakításával, illetve a kriminalizáció-dekriminalizáció irányvonalával képes. A jogalkotás bűnözéshez való hozzáállása szerint a büntetési politika lényegileg befolyásolhatja a bűncselekmények számát. Látható tehát, hogy a büntetőpolitika csak a bűnügyi statisztika segítségével képes megfelelő választ adni a bűnözésre.

A hatályos Btk. büntetőpolitikájának meghatározásakor a jogalkotó utalt arra, hogy a rendszerváltás óta a különböző kormányzatok eltérő büntetőpolitikai irányvonalat követve alakították át – sokszor egymásnak ellentmondva – a büntetőjogi rendelkezéseket. Előtérbe került a szervezett bűnözés elleni hatékonyabb fellépést segítő rendelkezések megalkotása, valamint a bűnözés szerkezetében bekövetkezett változások következményeként a büntetéseket szigorító rendelkezések.

A Btk. miniszteri indokolása visszautal arra a kormányzati feltételezésre, amely szerint a „jogszabály szigora, a büntetési tételek növelése, az életfogytig tartó szabadságvesztés többszöri alkalmazása, az áldozatok védelme meg fogja fékezni a bűnök elkövetőit és világossá teszi a társadalom minden tagja számára, hogy Magyarország nem a bűnelkövetők paradicsoma. Erős Magyarország csak akkor születhet, ha az ország házában olyan törvények születnek, amelyek garanciát jelentenek a törvénytisztelők biztonsága számára.”^[22] Az ún. bifurkációs büntetőpolitikai irány megfogalmazásával egyértelművé tette a jogalkotás, hogy az új Büntető Törvénykönyvvel szembeni egyik legfontosabb elvárás a szigorúság, amely elsősorban a visszaesőkre vonatkozó rendelkezésekben nyilvánul meg, az első alkalommal bűncselekményt elkövetők esetén azonban a Btk. a prevenció szempontok érvényesítését is lehetővé teszi.

A büntetőjogi jogalkotás az utóbbi években jelentősen előtérbe került, alkalmazási gyakorisága megnövekedett. Megfigyelhető, hogy egyes – akár időszakos – társadalmi problémákat, szükségleteket *ad hoc* büntetőjogi jogalkotással kíván a jogalkotó megoldani. A speciális törvényi tényállások száma megszorodott, illetve egyedi esetekből következtetve, induktív módon történt meg egyes tényállások megalkotása.^[23] Az ún. adminisztratív bűncselekmények szintén növekvő számot

[21] Vö. Perry (et al.), 2013.

[22] Miniszteri indoklás a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény preambulumaéhoz.

[23] Pl. a kiszolgáltatott személy megalázása című bűncselekmény (Btk. 225. §) megalkotását egy az interneten elterjedt egyedi becsületcsorbító videofelvétel indukálta, a tanúvallomás jogosulatlan

mutatnak a büntető törvényben, és egyes korábban rendészeti vagy szabálysértési jellegű cselekmények bűncselekménnyé nyilvánítása is megtörtént.^[24]

Amíg tehát a 19–20. században érvényesülő paradigma alapján a büntetőjog legitimitációjának alapja és a büntetőjog feladata az volt, hogy a társadalom által elfogadott alapértékeket védje és ezáltal értéket is hordozzon, a 20. század végétől az állami büntetőhatalom ezen legitimitációs axiómája erodálódik. Ez kihatással van a jogállami büntetőjogra is. Nagy Ferenc összegzése alapján, a „biztonságot fenyegető, egyre kiélesedő veszélyhelyzeteket tekintve a büntetőjog alapelvei meginogni látszanak, és fennáll az a veszélyes lehetőség, hogy a jogállam helyébe a biztonsági állam és biztonsági büntetőjog lép. A jogállami büntetőjognak biztonsági büntetőjog felé haladása ellenére az ellenség-büntetőjog elfogadása, erősítése, legitimálása elfogadhatatlan, s nem véletlen a Jakobs-féle álláspont széles körű és erőteljes kritizálása, sőt elutasítása. Meghatározott személycsoportok – akár terroristák vagy más veszélyes bűntettesek – személyi státuszának tagadása számos centrális jelentőségű alkotmányos elvbe ütközne, így a jogállamiság elvébe, az emberi méltóság követelményébe, a tettfelelősség elvébe, a bűnösségi elvbe, az ártatlanság vélelmébe, a törvény előtti egyenlőség követelményébe. Ehhez még nagy visszaélési veszély is társulna. Hiszen hogy ki az ellenség, azt a mindenkori törvényhozói hatalom definiálja. [...] A társadalomból a 'rosszat' mindenáron kiűzni és a társadalomba nem integrálni akarni, ez nem felvilágosult kriminálpolitikára utal. Ahol a jó és a rossz vegytisztán egymástól elkülönülne, ahol a megértésre törekvés felfüggesztődne és a humanitás szétdarabolódna, nos egy ilyen világból semmi jó nem származna”.^[25]

Véleményem szerint az ellenség-büntetőjog és a szimbolikus jogalkotás önmagában nem a jogállami büntetőjog erózióját jeleníti meg, hanem az állami büntetőhatalom legitimitációs pontját hangolja át, nem megfelelő védelmi elemekre helyezve a hangsúlyt. Az állami büntetőhatalom legitimitációjának, azaz az állam beavatkozási igazolásának ilyenén hangsúlyváltásai egyfajta következményként idézik elő a jogállami büntetőjogi elvek látható félrecsúszását és válságát. Ez kétségtől átfedést okoz a büntetőjog funkcióválsága és a jogállami büntetőjog válsága között. A jogállami büntetőjog válságának azonban az ellenség-büntetőjogon és a szimbolikus jogalkotáson túlmenően más megnyilvánulási formái is vannak.

A büntetőjog ebben a kontextusban kezdi elveszíteni *ultima ratio* jellegét, ehelyett úgy tűnik, hogy a jogalkotás a büntetőjogot inkább *ratio universalis*-ként, azaz minden problémát megoldó általános eszközként kezeli. Csakhogy a korábban nem kriminalizált emberi magatartásoknak a büntetőjogi hatótérbe vonása

* megtagadása című bűncselekmény (Btk. 277. §) a büntetőeljárás kötelességzegést egyedi esetből kiindulva kriminalizálta, a hatósági eljárás megzavarásának beiktatása (Btk. 279. §) a médiában elterjed és közfelháborodást kiváltó egyedi esetből származott, amikor egy terhelt támadólag székelt emelt a bíróságra.

[24] Vö. Btk. XXXIV. fejezet

[25] Nagy, 2013, 167–168.

kontraproduktív lehet. Kriminálstatisztikai szempontból ez a tendencia egyértelműen a bűncselekmények számának növekedéséhez vezet, hiszen az addig nem tilalmazott magatartások újabb számként jelennek meg a büntetendő cselekmények összességében, amely nyilvánvalóan nem lehet célja a racionális jogalkotásnak.

IRODALOM

- Ashworth, Andrew – Zedner, Lucia (2012): Prevention and Criminalization: Justification and Limits, *New Criminal Law Review*, Vol. 15 No. 4, Fall, 542–571.
- Borbíró Andrea (2008): „Three Strikes and you’re out” Magyarországon – kriminálpolitikai racionalitás vagy szimbolikus jogalkotás? *Acta Facultatis Politico-iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae*, Tomus 45. 165–179.
- Jakobs, Günther (1985): Kriminalisierung im Vorfeld einer Rechtsgutsverletzung. *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 4. sz. 751–785.
- Carvalho, Henrique (2017): *The Preventive Turn in Criminal Law*. Oxford University Press, Oxford.
- Nuotio, Kimmo (1992): Das Bild des Strafrechts im Zeitalter der Risikogesellschaft. In: *Criminal Law Theory in Transition – Strafrechtstheorie im Umbruch*. Finnish Lawyers’ Publishing Company, Helsinki, 175–198.
- Nagy Ferenc (2013): *Régi és új tendenciák a büntetőjogban és a büntetőjog-tudományban*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Nagy Ferenc (2013): Az ellenség-büntetőjogról, a jogállami büntetőjog erőzójáról. *Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica et Politica*, Tomus 68. 1–21.
- Németh Zsolt (2018): Az ellenség-büntetőjog lenyomata. *Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica et Politica*, Tomus 81. 801–811.
- Ramsay, Peter (2011): Preparation Offences, Security Interests, Political Freedom, In: R. A. Duff, Lindsay Farmer, S. E. Marshall, Massimo Renzo, Victor Tadros (szerk.): *The Structures of the Criminal Law*. Oxford University Press, Oxford, 211–228.
- Pusztafi Károly – Szolnokiné Kránitz Mariann (1972): Gondolatok a kriminálstatisztika fogalomrendszeréről. *Jogtudományi Közlöny*, 5–6. sz. 223–227.
- Rixer Ádám (2012): Az újabb jogalkotás jellegzetességei. *Kodifikáció*, 2. sz. 37–54.
- Szilágyi Péter (2002): Jogalkotás, törvényhozás, kódex. In: *Kodifikáció - Szakmai tájékoztató az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar VII. Budapesti Nyári Egyetemének hallgatói számára*. ELTE ÁJK, Budapest, 1–10. 6, https://www.ajk.elte.hu/file/Kodifikacio_Szilagyipeter.pdf
- Sieber, Ulrich (2016): The Paradigm Shift in the Global Risk Society: From Criminal Law to Global Security Law. An analysis of the changing limits of crime control. *Journal of Eastern-European Criminal Law*, 1. sz. 14–27.
- Perry, Walter R. (et al.) (2013): *Predictive Policing - The Role of Crime Forecasting in Law Enforcement Operations*. Rand Corporation.



„Idegen vizeken” – recenzió a kiel-i CSW COE tengeri műveleti jogról szóló tanulmánykötetéről

A Springer Kiadó gondozásában, angol nyelven jelent meg a tavalyi évben a tengeri műveleti jog sorozat első kötete, „Műveleti jog nemzetközi szorosokban és aktuális tengeri biztonsági kihívások”^[1] (*Operational Law in International Straits and Current Maritime Security Challenges*) címmel. A kötet szerkesztői Jörg Schildknecht (német), Rebecca Dickey (USA), Martin Fink (holland), és Lisa Ferris (új-zélandi) voltak, akik valamilyen NATO beosztásból és műveletekből szerzett tapasztalatokkal rendelkező hadijogászok.

A sorozat célja platformot biztosítani a tengeri műveleti jogi témák gyakorlati és elméleti szakemberei számára, ahol publikálhatják kutatási eredményeiket és elemezhetik az aktuális problémákat. A sorozat „gazdája” a németországi Kielben működő Korlátozott és Sekélyvízi Műveletek Kiválósági Központ (Operations in Confined and Shallow Waters Center of Excellence). A Központ rendszeresen szervez konferenciákat, részt vesz doktrínafejlesztésben, tervezési munkákban és képzéseken, továbbá gyakorlatok szervezésében is. Ezek mellett indították el a kifejezetten a tengeri műveleti joggal foglalkozó sorozatukat, amellyel a tudományos fórum biztosításán túl egy nemzetközi szakértői hálózat építését is megcélolták.

A kötet és a sorozat jelentősége magyar szakmai olvasó szempontjából nem intézhető el azzal, hogy hazánknak az első világháború óta nincs tengeri hadihajózása, és 2001-ben a Vörösmarty lobogójának bevonásával a kereskedelmi hajózásunk is megszűnt, így e tekintetben már csak a hagyományaink ápolása lehet releváns.^[2] Egyrésztől a kifejezetten tengeri műveletek jogi vonatkozásait vizsgáló kötet szükségképpen hozzáad a tág értelemben vett műveleti jogi gondolkodáshoz. Másrésztől Magyarország nem csak a NATO és az EU tagjaként, de aktív kereskedelmet folytató (attól erősen függő) és a jelentős részben állami tulajdonban lévő MOL révén még a tengeri kőolajbányászatban^[3] is érintett országgént rengeteg szálon kapcsolódik a világtengerekhez, még ha

[1] Jörg Schildknecht, Rebecca Dickey, Martin Fink, Lisa Ferris (ed.): *Operational Law in International Straits and Current Maritime Security Challenges*. (Operational Maritime Law, Volume 1.) Springer International Publishing AG, Cham (Switzerland) 2018.

[2] https://honvedelem.hu/cikk/63835_emlekmuvet_avattak_pulan_a_magyar_haditengeresek_tiszteletere

[3] <https://www.portfolio.hu/vallalatok/energia/a-mol-es-partnerei-megkezdték-a-kitermelest-az-északi-tengeren.272023.html>

saját felségvizei és hadiflottája nincs is. Harmadrészt pedig oktan volna kétségbe vonni, hogy a globális biztonságpolitika jelentős konfliktusai mind bírnak – valamilyen – tengeri elemmel, legalább a logisztika oldaláról nézve, így a komplex védelmi szemlélet^[4] megköveteli e terület figyelemmel kísérését is, elég ha csak a közelmúltból elevenítünk fel néhány eseményt, válságzónát:

- 2018 novemberében az ukrán-orosz incidens a Kercsi-szorosban;^[5]
- A NATO tagállamok és Oroszország a Balti-tengert a hidegháború után ismét kezdik potenciális hadművelési területként kezelni, a németek Rostockban többnemzetiségű parancsnoki elemet hoztak létre, ami várhatóan 2025-re éri el a teljes művelet készenlétet.^[6]
- Egyszerre két repülőgép-hordozó harc-csoporttal a Földközi-tengeren (nem az Északin!) is fokozódó elrettentő és erőt mutató tevékenység zajlik az USA részéről.^[7]
- A dél-kínai-tengeren egyre erősödő Kínát az USA és szövetségesei igyekeznek korlátozni, és ezáltal a nemzetközi hajózás jelenlegi szabadságát megőrizni.^[8]
- Május elején az USA és Irán közötti kardcsörtetés folyamatos erőprojekcióba torkolt amerikai részről a Perzsa-öbölbe küldött egyre növekvő katonai erőkkel, Teherán részéről pedig egyre harciasabb fenyegetésekbe, ami egyre komolyabb aggodalommal tölti el térség államait.^[9]

[4] Fontos látni, hogy a védelem terén számos új kérdés merül fel, illetve, hogy a technológia és vele a társadalom változásai komoly szemléleti változásokat követelnek e kérdések megközelítésében is. Szerencsére ennek már magyarországi példái is vannak. E körben a drónok és a kibertér jogi kérdéseinek elemzésétől a rendszerszerű védelem-szemléletig több területe is megragadható. Példaként lásd: Spitzer Jenő: *Önvédelem versus terrorizmus. Az erőszak tilalma és az önvédelem joga a nemzetközi jogban, különös tekintettel az Iszlám Állam elleni nemzetközi fellépés lehetőségeire*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2019; Spitzer Jenő: Koordináltak a legalitás felé – a dróntámadások nemzetközi joggal való összeegyeztethetőségének egyes kérdései. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 2017/1-2. szám, 69-99.; Kis Kelemen Bence: Drónok háborúja (1.) *Honvédségi Szemle* 2018/1. szám, 70-82., Kis Kelemen Bence: Drónok háborúja (2.) *Honvédségi Szemle* 2018/2. szám, 16-29.; Kelemen Roland – Németh Richárd: A kibertér fogalmának és jellemzőinek multidiszciplináris megközelítése. In: Farkas Ádám (szerk.): *Védelmi alkotmányosság az új típusú biztonsági kihívások erőterében*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018, 147-170.; Kelemen Roland – Pataki Márta: A kibertámadások nemzetközi jogi értékelése. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 2015/1. szám, 53-90.; Farkas Ádám: *A totalitás kora? A 21. század biztonsági környezetének és kihívásainak totalitása és a totális védelem gondolatkiértelme*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018; Farkas Ádám: *A fegyveres védelem mint állami alrendszer és annak szabályozási sajátosságai*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018; Farkas Ádám: Szemléletváltást védelmi aspektusban! Gondolatok a fegyveres erő hazai polgári kontroll-rendszeréről és annak korábbi modelljéről, különös tekintettel a fegyveres erő rendeltetésére és a felette kialakított alkotmányos szabályozási és hatalom-megosztási sémára, valamint a különleges jogrendi szabályozásra. *Pázmány Law Working Papers* 2015/18. szám, 2-29.

[5] https://hvg.hu/vilag/20181125_Ukran_hajokra_kezdték_tuzelni_az_oroszok

[6] <https://www.defensenews.com/global/europe/2019/01/23/german-navy-returns-to-treating-the-baltic-sea-as-a-potential-theater-of-war/>

[7] <https://www.defensenews.com/digital-show-dailies/navy-league/2019/05/01/head-of-us-naval-forces-in-europe-and-us-ambassador-to-russia-talk-great-power-competition/>

[8] <https://www.defensenews.com/digital-show-dailies/global-force-symposium/2019/03/27/defender-pacific-to-focus-on-south-china-sea-scenario/>

[9] <https://foreignpolicy.com/2019/05/13/u-s-sends-more-firepower-to-counter-iran-security-brief-persian-gulf-china-aircraft-carrier/>

Mindezek a körülmények tehát a magyar szakértők számára is aktualizálják a fenti kötetet, amelynek tanulmányait a szerkesztők három részbe rendezték, az alcímben szereplő kérdéseken kívül pedig a tengeri fegyveres konfliktusok jogát is körüljárják.

Az első elemzésben Wolff Heintschel von Heinegg a tengeri aknatelepítést és az átkelési jogok akadályozását ismerteti.^[10] A témát látszólag rendezettnek tekinthetnénk, hiszen a 1907-es VIII. hágai konvenció rendezte a tengeri aknák alkalmazásának lehetőségeit, de a technikai fejlődés azóta jócskán túllépett az egyszerű rögzített víz alatti aknákon, és a területi vizeket is csak 3 tengeri mérföldben határozták meg a parttól. Emiatt nem feltétlenül egyértelmű az aknatelepítés joga területi és szigetközi vizeken, vagy akár a nyílt tengeren. Az írás második része a békeidei telepítés kérdéseire tér ki a Korfu-szoros ítélet^[11] tükrében, és elemzi hogy egyes államok belső szabályozása hogyan viszonyul a kérdéshez.

Sean P. Henseler a Hormuzi-szoros – mint a kőolaj-ellátás szempontjából létfontosságú tengeri útvonal egyik kulcspontja – kapcsán vizsgálja az aknatelepítést, és az arra adható válaszlépések kérdését.^[12] Irán az ellene hozott nemzetközi szankciók miatt, illetve a nukleáris létesítményeinek biztonsága érdekében elrettentésül már több alkalommal fenyegetett a szoros aknazárral történő lezárásával. Henseler általánosságban is vizsgálja, hogy az ellenérdekeltektől mit tehetnek ezzel a meglévő jogi keretek között, mi számít arányos erőalkalmazásnak és önvédelemnek aknára futás, illetve egy nemzetközi jelentőségű hajózási útvonal biztosításában, illetve aknamentességének fenntartásában.

Uwe Althaus nemzetközi szorosokról szóló tanulmánya az áthaladási joggal kapcsolatos azon dilemmákkal foglalkozik, amelyet az ENSZ 1982-es UNCLOS egyezménye hozott magával.^[13] A lehetőség, mellyel a parti tengereket 12 tengeri mérföldig engedi meghatározni az egyezmény, azt is magával hozta, hogy kevés szorosban maradt nyílt tengeri folyosó, az egyezmény viszont nem határozza meg pontosan a felségvizeken a nemzeti hadihajók és repülőeszközök műveleti kereteit. Ez a határozatlanság egyelőre kedvez a parti országoknak, mivel nagyobb mozgásteret ad, viszont jelentős bizonytalanságot is okoz, megnehezítve ezzel a tranzitban lévő hajók parancsnokainak és jogi tanácsadóinak feladatát.

[10] Wolff Heintschel von Heinegg: Minelaying and the Impediment of Passage Rights. In: Jörg Schildknecht, Rebecca Dickey, Martin Fink, Lisa Ferris (ed.): *Operational Law in International Straits and Current Maritime Security Challenges, Operational Maritime Law*, Volume 1, Springer International Publishing AG, Cham (Switzerland) 2018, 11–37. [a továbbiakban: *Operational Law...*]

[11] [https://hu.wikipedia.org/wiki/Korfui_incidens_\(1946\)](https://hu.wikipedia.org/wiki/Korfui_incidens_(1946))

[12] Sean P. Henseler: “Left of Splash” Legal Issues Related to the Use of Force to Counter Mining in the Strait of Hormuz. In: *Operational Law...*, 2018, 39–49.

[13] Uwe Althaus: International Straits: Peacetime Rights and Obligations. In: *Operational Law...*, 2018, 51–66.

A vezető szerkesztő, Jörg Schildknecht „A hadviselők jogai és kötelezettségei a nemzetközi szorosokban”^[14] címmel egy workshop-sorozat eredményeit foglalja össze, amelyben amerikai, ausztrál, francia, német, brit, új-zélandi és török jogi szakértők vitatták meg kifejezetten a nemzetközi szorosok témáját, különös tekintettel a folyamatban lévő, és a jövőben is tervezett műveletekre. Az írás nem csak azért értékes mert hangsúlyozottan gyakorlatközpontú, de figyelembe veszi az általánosan elfogadott nemzetközi dokumentumokat (mint a Nemzetközi Vöröskereszt San Remo Kézikönyve a Tengeri Konfliktusokra Alkalmazandó Nemzetközi Jogról),^[15] és hipotetikus – de nagyon is elképzelhető – scenáriókat is feldolgoz és bemutat.

A tengeri szorosokat tárgyaló első részt Dorota Marianna Banaszewska elemzése zárja a Henseler által már érintett Hormuzi-szorosban található Kis- és Nagy Tunb-sziget jogi helyzetéről, és a szigeteket érintő Irán és az Egyesült Arab Emírségek között jogvita rövid történetéről,^[16] lehetséges megoldásáról. A szigetek sajátos múltja érdekes szemelvény a térség poszt-gyarmati történelméről, és eklatáns példája annak, hogyan próbálnak államok stratégiai pozíciókat szerezni nemzetközi szempontból is jelentős területeken. A cikknek némi baljós aktualitást is ad a fentebb már jelzett, ismét fokozódó iráni-amerikai szembenállás.

A kötet második részébe kerültek a tengeri hajózás biztonságával foglalkozó anyagok. Rick Button a tengeri kutató-mentő tevékenység nemzetközi szabályozási kereteit járja körül, kitérve a hajóskapitányok és a parti országok kötelezettségeire, a tengeri menekültek kérdésére is érintve.^[17] Végül két mentés-specifikus jogi problémát elemez: egy hajó vagy repülő kötelességei a mentésben idegen parti vizeken, illetve egy személy életének megmentése érdekében milyen feltételekkel távolítható el az érintett egy hajóról? A válaszhoz elméleti foratókönyveket ad, amelyben igyekszik a jogi környezet gyakorlati alkalmazását jobban megvilágítani.

David Letts cikke a szuverenitás körüli vitákkal és feszültségekkel teli Dél-kínai-tenger területét vizsgálja.^[18] A Kína regionális – lassan globális – katonai nagyhatalommá fejlődésével erősödő hatalmi törekvései által fenyegetett Délkelet-ázsiai országok szintén fokozzák hadihajóik és repülőgépeik jelenlétét a térségben. Ezt a diplomácia és biztonságpolitika szakértői már az ezredforduló óta növekvő aggodalom figyelik, de a szerző véleménye szerint amíg a világkereskedelem sértetlen működése meghatározó érdeke marad minden szereplőnek, valószínűtlen egy komolyabb fegyveres incidens és annak eszkalálódása.

[14] Jörg Schildknecht: Belligerent Rights and Obligations in International Straits. In: *Operational Law...*, 2018, 67–83.

[15] <https://ihl-databases.icrc.org/ihl/INTRO/560?OpenDocument>

[16] Dorota Marianna Banaszewska: The Legal Status of Greater and Lesser Tunbs Islands Including a Brief History of the Legal Dispute. In: *Operational Law...*, 98–85, 2018.

[17] Rick Button: International Law and Search and Rescue. In: *Operational Law...*, 141–101, 2018.

[18] David Letts: A Review of Selected Measures for Reducing Potential Conflict Among Naval Vessels in the South China Sea. In: *Operational Law...*, 2018, 143–160.

Ian M. Ralby a jogalkotók és politikai döntéshozók számára a – szárazföldön is – komoly fejfájást okozó tengeri magán biztonsági cégek szabályozásának hiányosságaival foglalkozik.^[19] A szomáliai kalóztevékenység miatt életre hívott iparág szereplői és a hajótulajdonos cégek elérték, hogy tevékenységüket inkább a kereskedelmi hajózás rezsimje, mint a magán biztonsági cégekre vonatkozó szabályozási keretek közé tartozónak tekintsék. Ez a megközelítés rövidlátónak bizonyult, mivel a kalóztámadások csökkenésével ezek a cégek kiterjesztették tevékenységi körüket, amely azonban nagyrészt szabályozatlan maradt. A magán biztonsági cégekre egyébként vonatkozó szabályok pedig – például az ICoC^[20] – vagy részlegesen, vagy egyáltalán nem elismertek a tengeren.

Jouko Lehti finn katona és jogi tanácsadó, aki 2015 májusától 2016 februárig az ENSZ BT 2240(2015) határozatával felhatalmazott EUNAVFOR MED SOPHIA műveletének központjában szolgált. Napi munkájában szembesült egy sor jogi problémával az EU-nak a Földközi-tengeren az embercsempészet és emberkereskedelem ellen végzett katonai műveleteiben, amelyeket cikkében részletesen elemzett.^[21] Ennek főbb témakörei: a felségjel szerinti ország hozzájárulása, személyek mentése a tengeren, kimentett és elfogott személyek partra bocsátása, személyes adatok gyűjtése és tárolása, és az erőalkalmazás feltételei a művelet folyamán.

Oliver Clark a tengeri nemzetközi bűnözés változó kihívásaival foglalkozó írásában^[22] igyekszik bemutatni, miért nem olyan mértékig hatékony és eredményes a hadihajók alkalmazása a Földközi-tengeri illegális embercsempészet ellen, mint amilyen az Afrika szarvánál folyó kalózkodás visszaszorításában volt. Az okot a két területre vonatkozó jogi keretek különbözőségében találja elsősorban, különösen ami a joghatóságot, és a két bűncselekményi tényállás szabályozását (kalózkodás és csempészet) illeti. Az illegális migráció megfékezésére a megoldást mindenképpen a szárazföldön keresné, és véleménye szerint a líbiai állam stabilizálódása ennek a humanitárius krízisként is tekinthető jelenségnek a kezelésében központi szerepet játszik.

A kötet záró részében lévő cikkek a tengeri fegyveres konfliktusok jogának témakörébe tartoznak. Marcel Schulz „A lefoglalás joga és a csempészet a modern

[19] Ian M. Ralby: What Went Wrong When Regulating Private Maritime Security Companies. In: *Operational Law...*, 180-161 ,2018.

[20] The International Code of Conduct for Private Security Service Providers, https://www.icoca.ch/en/the_icoc (14-05-2019), illetve a téma jogi problémái kapcsán lásd: Montreux Document on Pertinent International Legal Obligations and Good Practices for States related to Operations of Private Military and Security Companies during Armed Conflict, https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/icrc_0996_002.pdf (14-05-2019), Farkas Ádám: A régi és új harca: a védelmi tevékenységek kiszervezése. *Közjogi Szemle* 2/2013. szám, 66-59.

[21] Jouko Lehti: ‘...in These Exceptional and Specific Circumstances...’ The EU Military Operation Against Human Smuggling and Trafficking in the Southern Central Mediterranean. In: *Operational Law...* 193-181 ,2018.

[22] Oliver Clark: From Piracy to Palermo: The Changing Challenges of Maritime Crime. In: *Operational Law...* 208-195 ,2018.

tengeri hadviselésben”^[23] című írásában kifejti, hogy a vonatkozó nemzetközi jogi szabályozás meglehetősen régi, 1856-ból származik, mégis részét képezi a modern humanitárius jognak és a tengeri hadijognak. Kimutatja, hogy miért kizárólag civil hajók és vagyontárgyak képezhetik tárgyát a lefoglalásnak, majd részletezi a fedélzetre szállás, átkutatás egyes kérdéseit.

Martin Fink munkájában^[24] szintén foglalkozik a fedélzetre lépés jogával, amely minden nemzetközi fegyveres konfliktusban megilleti a hadviselő felek hajóit. Nem ez a helyzet azonban nem-nemzetközi fegyveres konfliktus idején, és ezek egyre gyakoribbá váltak az elmúlt időszakban. Megoldásként, vitaindítóként három megközelítést is javasol, érvelve a *ius in bello*, illetve az önvédelem joga irányából. A témának és jelentőségének véleményem szerint is különös hangsúlyt ad, a Líbia, Jemen vizeit is érintő konfliktusok, vagy az Iszlám Állam esetleges megjelenése a tengereken.

A kötet utolsó tanulmányát Tassilo Singer jegyzi, és a tengeri területek katonai megszállásának feltételeit elemzi a IV. genfi és a IV. hágai konvenció alapján,^[25] amelyek elsősorban a szárazföldre vonatkozóan állapítottak meg szabályokat. A szerző ezeket az iránymutatásokat azonban a tenger vonatkozásában is alkalmazhatónak értékeli, amennyiben ez a tenger melletti parti terület megszállásával párhuzamosan történik. Tekintettel a kérdés hiányzó szabályozására, igyekszik néhány javaslatot is megfogalmazni az adaptációra, például megszállás esetén is biztosítandónak tekinti a szabad kommunikációt.

A kötetet végig nagyon feszes szerkesztés jellemzi, az olvasó könnyen eligazodik az egyes szövegekben. A magyar szakírók és kutatók számára példaértékű lehet Jörg Schildknecht és Rick Button cikkében is a témáikat szemléltető és a megértést, értelmezést segítő forgatókönyvek, scenárió-vázlatok alkalmazása. Bizonyos esetekben a jogi kérdésekben mindig nagy segítséget jelentő ábrák, térképvázlatok támogathatták volna a még jobb megértést. Esetleg hasznára lett volna a tengeri hadijogban kevésbé járatos szakmai olvasónak a tanulmányok által érintett, illetve a tengeri jogban ismertként kezelt fontos nemzetközi jogi egyezmények, szerződések, egyéb dokumentumok listája, esetleg rövid ismertetése, de ezen felül lényegi kritika nem hozható fel. Összességében a hadijog vagy a hajózási kérdések iránt érdeklődők számára egyértelműen hasznos és sokrétű olvasmányként értékelhető a kötet. Haszonnal forgathatják azok a kollégák is, akiknek feladatai esetleg tengeri műveletekhez is kapcsolódnak, mivel segíthet megérteni, értékelni helyzeteket,

[23] Marcel Schulz: Prize Law and Contraband in Modern Naval Warfare. In: *Operational Law...* 2018, 211–243.

[24] Martin Fink: The Right of Visit of Foreign-Flagged Vessels on the High Seas in Non-international Armed Conflict. In: *Operational Law...* 2018, 245–253.

[25] Tassilo Singer: Occupation of Sea Territory: Requirements for Military Authority and a Comparison to Art. 43 of the Hague Convention IV. In: *Operational Law...* 2018, 255–289.

vagy megbecsülni azok kimenetelét. Emellett a kötet felütése és missziója hasznos példa lehet a tágabb értelemben vett műveleti jog, illetve a hadijog kérdéseinek mélyebb és aktuális elemzése kapcsán.



- CSÚRÖS GABRIELLA egyetemi adjunktus
DE Állam-és Jogtudományi Kar
- HAITAS DÁNIEL tudományos segédmunkatárs
DE Állam- és Jogtudományi Kar
MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport
- FARKAS ÁDÁM egyetemi adjunktus
NKE Hadtudományi és Honvédtisztiképző Kar
- FERENCZ JÁCINT egyetemi docens
SZE Állam- és Jogtudományi Kar
- KISS LILLA NÓRA tudományos segédmunkatárs
ME Állam- és Jogtudományi Kar
- OMED ISMAIL PhD hallgató
DE Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola
- NÉMETH IMRE egyetemi adjunktus
ELTE Állam- és Jogtudományi Kar
- SZERLETICS ANTAL egyetemi adjunktus
NKE Közigazgatástudományi Kar
- VIKMAN LÁSZLÓ
Magyar Honvédség Parancsnoksága

Szerzőinkhez (A publikálás feltételei)

1. *Jog Állam Politika* című referált folyóirat magyar nyelven beküldött kéziratokat – tanulmányokat és könyv-recenziókat – fogad el.
2. A kézirat terjedelme tanulmányok esetén általában nem haladhatja meg az 50000 karaktert, recenziók esetén a 20000 karaktert. Kérjük szerzőinket, a terjedelmi kereteket nagyon szigorúan tartsák be. Hosszabb kéziratokkal csak különlegesen indokolt esetben foglalkozunk.
3. A szöveget A/4 méretben kinyomtatva kérjük leadni. Egyúttal szövegfájlban (az MS Word bármelyik változatában lementve) is kérjük mellékelni lemezen vagy e-mailben. A szerző neve a tanulmány felett szerepeljen.
4. Szöveg közbeni kiemelésként dőlt betű alkalmazható; ritkítás, aláhúzás, vastag betű, csupa nagybetű csak kivételes esetben fogadható el.
5. A közvetlen hivatkozásokat lábjegyzetekben, az oldal alján kérjük feltüntetni.
6. Kérjük, hogy irodalomjegyzék lehetőség a ténylegesen hivatkozott publikációkat és azon publikációkat tartalmazza, amelyet a szerző felhasznált. Az irodalomjegyzék legfeljebb még 10-15 forrásmegjelölést tartalmazhat.
7. Az irodalomjegyzéket a tanulmány végén közöljük, a következőképpen oldva fel a szöveg közti utalásokat:
 - a) Könyveknél:

Arendt, Hannah (1992): *A totalitarizmus gyökerei*. Budapest, Európa.
 - b) Tanulmánykötetben, gyűjteményes kötetben megjelent szövegek esetében:

Mickiewicz, Ellen (2000): Institutional Incapacity, the Attentive Public, and Media Pluralism in Russia. In: Richard Gunther and Anthony Mughan (eds.): *Democracy and the Media*. Cambridge University Press.
 - c) Folyóiratban megjelent tanulmány esetében:

Selck, J. Torsten (2004): On the Dimensionality of European Union Legislative. In: *Journal of Theoretical Politics*. Vol. 16. No. 2. April, 203–222. pp.
8. Tanulmányok esetén kérünk a szerzőktől elektronikus formában egy kb. 150 soros magyar és angol nyelvű összefoglalót (abstract). A tanulmány címét, alcímét is kérjük lefordítani. Továbbá kérjük a tanulmány legfontosabbnak gondolt 5-6 kulcsszavát magyarul.
9. A (fekete-fehér) táblázatokot és ábrákat megfelelően formázva, az eredetüket feltüntetve a szövegbe építve és külön fájlként is kérjük leadni.
10. A szerkesztőségbe beérkezett – formailag megfelelő – kéziratokat a szerkesztőség előzetes szűrése után két opponensnek küldjük ki. Az opponensek a szer-

zők nevének feltüntetése nélkül kapják meg a kéziratokat. A közlés feltétele a két opponens támogató véleménye. Az opponensek által javítandónak értékelt kéziratokat átdolgozásra visszajuttatjuk a szerzőkhöz. A két opponens egybehangzó elutasítása esetén a kéziratot nem publikáljuk. Az opponensi vélemények be nem érkezése esetén a szerkesztőség saját hatáskörben dönt a publikálásról.

11. A szerkesztőség a beérkezett kéziratokért honoráriumot nem fizet.

12. Kérjük szerzőinket, hogy elektronikus úton adják meg, hogy milyen módon (foglalkozást munkahely, beosztás) szeretnének szerepelni folyóiratunkban. Kérjük, a kapcsolattartás elősegítése érdekében közöljék elérhetőségeiket (telefonszám, mobilszám, e-mail cím).

Köszönjük, hogy megfelelően előkészített kézirat beküldésével segítik munkánkat.

A szerkesztőség



- ◆ Az utóbbi években heves vita bontakozott ki az emberi jogok megalapozásának két lehetséges módja körül. A „hagyományos”, az emberi jogok kérdéséhez morálfilozófiai irányból közelítő nézetek szerint az emberi jogok olyan alapvető erkölcsi jogosultságok, amelyek minden embert – pusztán emberi mivoltuknál fogva – megilletnek. Ezeket az elméleteket gyakran naturalista vagy természetjogi elméleteknek is nevezik, mert az emberi jogok forrásaként az emberi természet jelölik meg; az egyes elméletek leginkább abban térnek el egymástól, hogy az emberi természet mely aspektusát domborítják ki az emberi jogok igazolásához. Vannak, akik például az egyén autonómiájában és szabad cselekvésre való képességében, mások az emberi szükségletekben vélik felfedezni az emberi jogok természetes alapjait. Az emberi jogok megalapozásának másik, „politikainak” vagy „gyakorlatinak” nevezett megközelítése csak az utóbbi években, a kilencvenes évektől kezdődően jelent meg. Ez a megközelítés az emberi jogokat a politikai intézmények tevékenységével kapcsolja össze és a fennálló emberi jogi gyakorlatból kiindulva kívánja feltárni azok valódi jellegét. Az alap gondolat az, hogy az emberi jogok megismerése azok gyakorlatban, a nemzetközi politikai életben betöltött szerepének a megismerésével kapcsolódik össze; az emberi jogok fogalmát nem a gyakorlattól függetlenül, valamilyen elvont és a priori morálfilozófiai érvelés révén kell megalkotni, hanem olyan elméletre van szükség, amely a lehető legjobban illeszkedik a kialakult nemzetközi gyakorlathoz. Ez nem jelenti azt, hogy a politikai elméletek pusztán leíró jellegű, a kialakult emberi jogi viszonyokhoz igazodó elméletek volnának, annak ellenére sem, hogy a velük szemben felhozott egyik leggyakoribb ellenvetés szerint a fennálló politikai-jogi gyakorlatból kiinduló elméletek nem lehetnek megfelelőek, mert túlzottan függenek attól, ahogy a dolgok adott helyen és időben éppen el vannak rendezve. Az emberi jogok politikai megközelítése John Rawls *A népek joga* című munkájával került előtérbe, majd ezt követően több másik szerző, például Joseph Raz, Charles Beitz, Michael Ignatieff vagy Joshua Cohen is a politikai megközelítés mellett foglalt állást. | Szerletics Antal
- ◆ A Római Szerződés lehetővé tette a munkavállalók mobilitását. A gazdaságösztönzési célokkal összefüggésben közösségi elvárás volt, hogy a tagállamok nemzeti rendelkezései a saját állampolgárokkal azonos megítélést biztosítsanak a más tagállamokból érkező munkavállalóknak. A mobilitás közel 60 év alatt számos – harmonizált – jogi megoldás kidolgozását tette szükségessé. Gondoljunk az eltérő állampolgárságú uniós polgárok vegyes házasságaira, vagy épp arra, amikor két azonos állampolgárságú személy gyermeke egy másik tagállam állampolgárává válik, pl. a *ius soli* elv alapján. Azt mondhatjuk, hogy a belső piaci szabadságok egymással egységben és oszthatatlanságban működő rendszert alkotnak. A jogi kihívások megoldásában nagy szerepet játszott az Európai Bíróság (a továbbiakban: EuB) jogértelmező tevékenysége is. | Kiss Lilla Nóra
- ◆ A 21. század dinamikus változásainak egyik leginkább érezhető és mindent átható dimenzióját a kibertér és az infokommunikáció fejlődése, életvitelre, társadalmi-, politikai-, gazdasági-működésre gyakorolt hatásai jelölik. Ez a változás pozitív és negatív értelemben is érvényesül. A valósidejű kommunikáció és ezzel a kommunikációra épülő tevékenységek határfokának növekedése, vagy épp a személyiség kibontakoztatásának újabb lehetőségei mellett ugyanis a kibertér bűnözésre, befolyásolásra, kémkedésre, illetve hadviselésre is használható. Igaz ugyan, hogy még nem rendelkezünk egy vitán felül álló kibertér fogalommal, az azonban biztosnak tűnik, hogy egy olyan virtuális, infokommunikációs alapokon álló térként értelmezhetjük azt, amely közvetlen visszahatási képességgel és kapcsolódásokkal rendelkezik a valós, fizikai életünkre. Ez a fizikai realitással való kapcsolat és visszahatási potenciál jelentős mértékben képes fokozni a kibertérben rejlő fenyegetések jelentőségét, hatóképességét. Ez pedig értelemszerűvé teszi a kibertérből érkező fenyegetésekkel szembeni védelem szükségességét, vagyis az államok számára olyan képességek kialakítását, amelyek a kibertérben képesek az állam védelmi rendszerének ágazati tagozódása szerint katonai, nemzetbiztonsági, illetve rendészeti műveleteket megvalósítani. Ezeket nevezhetjük összefoglalóan kibertér műveleti képességeknek, amelyek kialakításának megkerülhetetlenségét tükrözik azok a tendenciák, amelyek mind a kibertérrel szembeni elleni fellépés, mind a kibertérben végzett hírszerzés-elhárítás, mind pedig a kibertérrel összefüggő katonai képességek terén intézményesítési törekvéseket mutatnak a világban. | Farkas Ádám