

- ◆ RITA GYURITA: The Administrative Supervision
- ◆ BARTKÓ RÓBERT: Egy külön eljárás „margójára”
- ◆ KŐHIDI ÁKOS: Az önvezető járművek vezetőjére és üzemeltetőjére vonatkozó felelősségi szabályok a német, osztrák, angol és magyar jogban
- ◆ KELEMEN ROLAND: Az angol kivételes hatalom története a kezdetektől a második világháborús szabályozásig
- ◆ EMESE ÚJVÁRI: Der Schutz der Biodiversität durch Völkerrecht - Unter besonderer Berücksichtigung der Rolle des Übereinkommens über die biologische Vielfalt und des Cartagena Protokolls I.
- ◆ SZABOLCS NAGY: „Kommunistische Strafprozesse“ in 1919 im Komitat Győr
- ◆ SILYE JUDIT: Az Európai Bíróság döntésének hatása a nukleáris biztonságra – A C-29/99 Európai Bírósági ügy jelentősége
- ◆ TAKÓ DALMA: Több, mint aminek látszik: A kétoldalú és a többoldalú nemzetközi szerződések kvantitatív és összehasonlító elemzése
- ◆ BORBÉLY VERONIKA: Kauzális nexus a migrációban
– Összefoglaló a migráció okairól
- ◆ BARTOS BLANKA: Az államfői kegyelem a 21. században
– A kegyelmi intézmény lehetséges reformjai
- ◆ HÁMORI ANTAL: Ember és jog
– 70 éve született Lenkovics Barnabás

GYŐR



JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT

TARTALOM

TANULMÁNYOK

- 3 RITA GYURITA: The Administrative Supervision
- 27 BARTKÓ RÓBERT: Egy külön eljárás „margójára”
- 41 KŐHIDI ÁKOS: Az önvezető járművek vezetőjére és üzemeltetőjére vonatkozó felelősségi szabályok a német, osztrák, angol és magyar jogban
- 53 KELEMEN ROLAND: Az angol kivételes hatalom története a kezdetektől a második világháborús szabályozásig

MŰHELY

- 67 EMESE ÚJVÁRI: Der Schutz der Biodiversität durch Völkerrecht - Unter besonderer Berücksichtigung der Rolle des Übereinkommens über die biologische Vielfalt und des Cartagena Protokolls I.
- 95 SZABOLCS NAGY: „Kommunistische Strafprozesse“ in 1919 im Komitat Győr
- 111 SILYE JUDIT: Az Európai Bíróság döntésének hatása a nukleáris biztonságra – A C-29/99 Európai Bírósági ügy jelentősége
- 123 TAKÓ DALMA: Több, mint aminek látszik: A kétoldalú és a többoldalú nemzetközi szerződések kvantitatív és összehasonlító elemzése

FÓRUM

- 143 BORBÉLY VERONIKA: Kauzális nexus a migrációban – Összefoglaló a migráció okairól
- 153 BARTOS BLANKA: Az államfői kegyelem a 21. században – A kegyelmi intézmény lehetséges reformjai

HÍREK

- 169 HÁMORI ANTAL: Ember és jog – 70 éve született Lenkovics Barnabás

Jelen számunkat a Rómer Flóris Művészeti és Történeti Múzeum helytörténeti gyűjteményéből származó revizionista kítűzők és jelvények díszítik (Fotók: Tanai Csaba).



- *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 | KELEMEN ROLAND
- SZOBOSZLAI-KISS KATALIN
- Olvasószerkesztő | NÉMETH RICHÁRD
- 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

<https://jap.sze.hu/jog-allam-politika>

The Administrative Supervision

I. INTRODUCTION

The public administration tasks are diverse, and therefore the public administration activity is a differentiated one. The supervision is one type of public administration activities. The administrative supervision is also a differentiated activity, and several types are distinguished.

Purpose of the study: characterisation of the supervision activity, systematisation of types of supervision, and analysis, evaluation and comparison of the individual types of supervision.

II. CHARACTERISATION AND SYSTEMATISATION OF SUPERVISION ACTIVITY

The supervision activity can be classified, systematised and analysed on the basis of several aspects (entity displaying the activity, object, direction, instruments of the activity and the relationship between the entity displaying the activity (performing entity) and the supervised (administered) one etc.) in the following way:

[A] The supervision activity can be systematised according to the entity displaying the activity. The entity performing the activity is the public administrative organ (organ of state administration, organ of a local government) as well as the organ belonging to the public administrative organization or system of organisations (the latter is not qualified as a public administrative organ according to the literature), which displays the supervision activity, and to whose competence the supervision right is assigned by the law.^[1]

[B] The supervision activity can be systematised also according to the supervised (administered) entity. The supervised party is the person or organ, who/which is affected by the supervision activity. On the one hand, the supervision may involve another organ within the public administrative organization: a state administration organ (hierarchical supervision), or an autonomous entity, typically a local government (supervision of legality). On the other hand, the supervision may involve a natural person or organ (legal entity or another organ not having a

[1] Patyi, 2017, 34-37.

legal personality), i.e. a client (official supervision, exceptionally supervision of legality).^[2]

[C] The supervision activity may be systematised also according to its direction as an inner activity within the public administrative organization (hierarchical supervision, supervision of legality) or as an external activity outside the public administrative organization (typically, official supervision).^[3] Even if it is supervision outside the public administrative organization, the supervised entity may be a public administrative organ or another organ belonging to the public administrative organization, but it becomes a supervised entity not because it belongs to the public administrative organization, but because of its activity (behaviour), which is covered by the supervision. In this case, the supervision activity is generally not of an organ nature.^[4]

[D] The supervision activity may be systematised on the basis of the relationship between the supervising organ and the supervised entity. In connection with this activity, it is found the supervision is an activity displayed in a power position, as the supervising organ display the activity in possession of power, and the activity may be an activity displayed in possession of public power (supervision of legality and official supervision) or an activity displayed in possession of administrative power (hierarchical supervision).^[5] “Exercising public power means that the public administrative organs may make decisions binding all entities within their areas of territorial and material competence specified in the law, and may enforce these decisions with a public power of coercion.”^[6] During supervision, the supervising organ has extra authorities as compared to the supervised entity.

[E] The supervision activity can be systematised also according to the instruments and acts used during the activity: acts with legal effects (imposition of fines, replacement of acts etc.), and acts without legal effects (control etc.). Supervision is a legally regulated activity, its instruments (instruments with legal effects and those without legal effects) are specified in the law, and these instruments partially deviate from each other by type of supervision.^[7] The supervising entity may use only instruments specified in the law during the administrative supervision performed by it.

Control is a common instrument of the types of supervision (it appears at all types of supervision), and the supervision activity generally starts with control, and then, if necessary, any measure, intervention or interference takes place on the basis of the control results. A measure is taken only if it is necessary on the basis of an infringement revealed during the control (inexpediency or inefficacy

[2] Szalai, 2014, 59-61.

[3] Szalai, 2014, 59-61.

[4] Patyi, 2017, 69-70.

[5] Szalai, 2014, 61.

[6] Szalai, 2014, 61.

[7] Szalai, 2014, 59-61.

in the case of hierarchical supervision).^[8] Instruments applied during the measure may partially deviate from each other, and there are also instruments characteristic only of certain types of supervision (replacement of acts etc.). The following instruments may be typically used – depending on the type of supervision – according to the laws in order to remedy an infringement (restoration of legality) and to enforce accountability:

- call for legality,
- initiation of a procedure before the supervised organ, or before another organ (Constitutional Court, court, State Audit Office etc.),
- sanctions application (economic disadvantage (e.g. fine), organisational sanction (e.g. dissolution) etc.),
- enforcement or prohibition.^[9]

The supervision instruments may be classified on the basis of several aspects, for example András Torma distinguishes two groups of the supervision instruments: preventive, helpful, and subsequent, correctional instruments.^[10] According to Jenő Kaltenbach, the supervision instruments may be remedial instruments (annulment of an act, enforcement etc.), or replacement (replacement of acts) instruments.^[11]

Based on the above detailed classifications made according to various aspects, the following types of supervision activities are distinguished by analysing the effective laws:

- hierarchical supervision,
- supervision of legality,
- official supervision (by administrative authority).^[12]

III. TYPES OF SUPERVISION

1. Hierarchical Supervision

a) Supervision of Organs of State Administration

The hierarchical supervision is an activity based on the administrative power, an activity displayed within the public administrative organization, and the organisational dependence between the supervising entity and the supervised organ is not a precondition.^[13] The legislator does not use adjective “hierarchical”,

[8] Torma, 2004, 455-456.

[9] Fazekas, 2014, 133-137.

[10] Torma, 2004, 455-456.

[11] Kaltenbach, 1991, 173-174.

[12] Fazekas, 2014, 134.

[13] Lapsánszky - Patyi - Takács, 2017, 61-62.

this adjective is used in the literature for the distinction of the types of supervision. In connection with the regulation, it is found that the hierarchical supervision is regulated not in one law. Act LVII of 2006 on the central state administrative organs and on the legal status of Government members and state secretaries (hereinafter referred to as LSA1) was the first to regulate the relationships between the state administration organs generally and in detail (the supervision legal relationships between the state administration organs as well as the instruments of the supervising state administration organs). In connection with the supervision instruments regulated by the LSA1, it is found that a different rule could be laid down only in a law, they allowed the supervising entity to make a relatively strong influence on and intervention in the organisational and professional operating conditions of the supervised entity, some of the instruments provided for the supervising organ were and are considered by the literature rather as hierarchical direction ones. In connection with the LSA1, Imre Ivancsics stated that: “(...) the hierarchical direction and supervision have come very close to each other”.^[14]

The hierarchical supervision has been re-regulated, and currently the (hierarchical) supervision relationships between the state administration organs, and the instruments available to the (hierarchical) supervising state administration organs are regulated by Act XLIII of 2010 on central state administrative organs and on the legal status of Government members and state secretaries (hereinafter referred to as LSA2) on term that different rules may still be established only in a law.^[15]

As regard hierarchical supervision, the supervising entity is an organ of state administration and the supervised one is also an organ of state administration. In the strict sense, the state administration organisation is one of the subsystem of the public administrative organization. The organs of the state administration organisation may be classified, among others:

- on the basis of the field of operation (on the basis of territorial competence): central or territorial (regional, county and inter-regional) organs, and
- on the basis of the nature of material competence: organs of state administration with general or special material competence.^[16]

A hierarchical supervision legal relationship may exist between a central organ of state administration or its head and another central organ of state administration (minister-chief government office) on the one hand, and between a central organ of state administration or its head and a territorial organ of state administration (central office /Hungarian State Treasury, Educational Authority etc./ - capital and county government offices etc.) on the other hand.

[14] Ivancsics, 2015, 238.

[15] Act XLIII of 2010 on central state administrative organs and on the legal status of Government members and state secretaries (hereinafter referred to as LSA2) Section 4.

[16] Lapsánszky – Patyi – Takács, 2017, 56-59.

As regards the subject of the hierarchical supervision, it may cover both organisational and professional operations of the supervised organ of state administration (its organisation and activities), or only its professional operation, the latter being qualified as professional supervision.^[17]

The following instruments of the organ of state administration performing the hierarchical supervision are specified in the LSA2:

- staff powers: appointment of the head of the organ of state administration, dismissal of the head of the organ of state administration, withdrawal of the appointment of the head, and – unless otherwise provided in the law or a government decree – exercise of other employer rights related to the head of the organ of state administration,
- control: control of the activity of the organ of state administration for legality, professionalism, efficiency and finance,
- approval of the organisation and operational rules of an organ of state administration,
- obligation to make reports or accounts only in connection with the staff powers, the control as well as the approval of the organisational and operational rules, and data management.^[18]

The LSA2 provides less instruments and influence than those provided in the LSA1 for the supervising entity, which is no longer allowed to found, reorganise or dissolve an organ of state administration or to review an act.

The hierarchical supervision always implies less influence than hierarchical direction, and therefore has less instruments in comparison to hierarchical direction.^[19]

Marianna Fazekas points out in connection with the regulation of the hierarchical supervision: “Among these authorities, the employer’s right to appoint, dismiss and other rights related to a head is one of the strongest authorities of the hierarchical direction right, i.e. this set of instruments reaches far beyond the theoretically accepted range of supervision.”^[20]

In connection with the first effective^[21] provisions of the LSA1 and the LSA2 related to the supervision of an organ of state administration, András Patyi explained that it is rather a partial hierarchical direction activity: “(...) it is, in fact, a partial hierarchical direction competence”.^[22] The provisions of the LSA2 related to the supervision of organs of state administration have been modified,^[23] there

[17] Lapsánszky – Patyi – Takács, 2017, 61-62.; Fazekas, 2014, 125.; See also: II.1.b.

[18] LSA2 Section 4.

[19] Lapsánszky – Patyi – Takács, 2017, 61-62.

[20] Fazekas, 2014, 135.

[21] The content and text of LSA2 Section 4 were the same as the content and text of an LSA1 Section 4 from 05/29/2010 to 12/31/2011.

[22] Patyi, 2011, 76.

[23] LSA2 Section 4 has been modified since 01/01/2012.

are less supervision instruments, and thereby the influence has also reduced. In connection with this, András Patyi explains: “Originally (...) the supervision of organs of state administration was analysed not at the supervision, but at the hierarchical direction activity (...). However, the act has been modified, and due to the reduction of hierarchical direction partial competence, this activity has been harmonised with its designation by now.”^[24]

In connection with the provisions of LSA1 and LSA2, Imre Ivancsics states: “(...) the supervision competence is defined on the basis of the hierarchical direction rights. However, the change of the content is significant, it is “clearer” due to the modifications, it is theoretically well-founded, and clearly separated from the hierarchical direction activity.”^[25]

b) Supervision of Public Administrative Authorities

Professional supervision over the activities of the public administrative authorities is qualified as hierarchical supervision.^[26] Act CL of 2016 on the Cod of General Administrative Procedure (hereinafter referred to as GAP) provides for the supervision instruments of the supervisory organs supervising official procedures conducted by public administrative authorities and decisions made during the procedure. The previous code of procedure contained, in subsidiary terms, also the system of supervisory organs,^[27] the sectoral laws contain the supervisory organs after the GAP law’s entry into force.

The supervising entity is an organ provided with a supervision power in the sectoral law (supervising organ). The supervised organ is a public administrative authority displaying an official activity. The official activity of the supervised organs (public administrative authorities) is supervised in the following way (in the affairs of public administrative authorities):

- organs of state administration: the central organs of state administration: chief government offices and central offices: the supervision power is exercised by the minister; the territorial organs of state administration: territorial organs of state administration with general (capital and county government offices) and special scopes (water management orates etc.): the supervision power is exercised by the minister or the central office; the district (capital district) office is supervised by the capital and county government offices (hereinafter referred to as government office), unless another authority is designated by a law or government decree;^[28]

[24] Patyi, 2017, 82.

[25] Ivancsics, 2015, 238.

[26] Fazekas, 2014, 134-135.; Madarász, 1975, 178-179.

[27] Act CXL of 2004 on general rules on administrative law procedure and services Section 106-107, 116.

[28] Act CXXV of 2018 on the Government Administration (hereinafter referred to as GAA) Section 34 (2), 36 (1), 40; LSA2 Section 2, 4; GAA Section 44.

- local governments: organs of local governments exercising a state administration official powers (mayor, lord mayor, chairman of the general assembly, clerk as well as the mayor's office and the official of the joint local government office) are supervised by the government office, unless another authority is appointed by a law or a government decree; organs of local governments exercising a local government official powers (mayor, clear, a committee of the representative body of the local government, association) are supervised by the representative body of the local government;^[29]
- the territorial statutory professional bodies (chambers) are supervised by the national statutory professional body (chamber), the national statutory professional body is supervised by the minister;^[30]
- persons and organisations having other public administrative powers are supervised by the organ to which a supervision power is assigned in the sectoral law (act or government decree).

If there is no organ authorised in the law to exercise the supervision power, then the control of legality is exercised by the court - at request - in the case of acts (decisions etc.) of the public administrative authority specified, or its failure.

The supervision activity covers the official activities of the supervised organ (official law application and official supervision activities) as well as official procedures and decisions and failure by the authority to perform obligations specified in the law.

The GAP regulates the instruments of the supervision organ in general, and the sectoral laws may contain the supplementary and special procedural rules on the basis of authorisation provided. The supervision instruments specified in the GAP:

- review of the procedure and the decision (at request or *ex officio*), modification or annulment of the decision, ordering the decision-making authority to conduct a new procedure;
- ordering the authority to conduct a procedure, to make a decision in order to remedy a failure, and taking other necessary measures to eliminate an infringement;
- appointment of an acting authority (another authority with the same scope) if there is a reason for exclusion.^[31]

András Torma - unlike Mariann Fazekas - qualifies the supervision of the official activities of a public administrative organ as an "official supervision": "In my interpretation, official supervision is a specific power relationship between two public administrative organs, namely two authorities with special scopes, which

[29] GAA Section 44, Act CLXXXIX of 2011 on the Local Governments in Hungary (hereinafter referred to as LGA) Section 18, 142/A (1), (2).

[30] Act LVIII of 1996 on professional chambers of design and expert engineers as well as architects Section 38 (2).

[31] GAP Section 119 (4)-(7), 121, 15 (2), 24 (4).

exists permanently and continuously, and which is filled with content by the rights and obligations of the public administrative organ (of first instance) acting in the official case and of its supervisory organ.”^[32] According to the study, supervision exercised by the designated supervisory organ over the official activity is assigned not to official supervision.

2. Supervision of Legality

The supervision of legality is an activity displayed within the public administrative organization, in exceptional cases outside the public administrative organization. The latter activity has reduced, but might occur (e.g. the clerk exercises supervision of legality over the multi-apartment buildings). The supervision of legality is an activity displayed outside the hierarchy.

The supervision of legality is regulated by the Fundamental Law of Hungary (in the case of local governments) and typically by acts.

The supervision of legality is performed by public administrative organs (central and territorial organs of state administration, clerk). The supervised organs are autonomous entities, legal persons, typically local governments. Jenő Kaltenbach points out at the followings in connection with the entity supervising the local governments: “(...) another entity involved in the public administration supervision legal relationship is a legal person, whose independent legal personality is guaranteed basically by the Constitution, but at least by an act, it is connected to public administration, as its activity is of public administration nature in the context concerning us, however, it is not part of the public administration hierarchy, which is controlled by the court.”^[33]

Within the public administrative organization, the supervised organs may be classified into the following groups:

- local governments,
- national minority self-governments,
- statutory professional bodies,
- regional development councils.

The self-governments are decentralised organs, the local governments are organised on the basis of the principle of territorial decentralisation, while statutory professional bodies on the basis of the principle of functional decentralisation. Territorial decentralisation means: “(...) part of the public tasks are performed by organs established by communities of natural persons living at various territorial levels of the state.”^[34] While functional decentralisation means: “(...) during

[32] Torma, 2004, 459.

[33] Kaltenbach, 1991, 126-127.

[34] Patyi, 2012, 264.

the division of the tasks/administrative powers, the addressees are legal persons organised on personal or legal transaction basis.”^[35]

Supervision of legality is only legality control, efficiency, effectiveness or other aspects may not be examined.

The object of the supervision of legality and the instruments of the organ performing the supervision activity may differ by supervised organ. Typically, the supervision of legality covers the legality of the organisation, operation, and the decision-making procedure and the decisions (normative and special acts), as well as the performance of the obligation. The legality supervising organ first makes a control, then takes a measure in case of any infringement, and uses a supervision instrument.

a) Supervision of the Legality of Local Governments

The supervision of the legality of local governments is regulated basically by the Fundamental Law of Hungary (hereinafter referred to as Fundamental Law) and by the LGA (performing entities, subjects, instruments).^[36]

The supervision of legality is performed by the government office exercising the right of supervision of legality (territorial organ of state administration, organ of government administration).^[37] The supervised organs are local governments: municipal local governments, territorial local governments as well as capital local government of Budapest.^[38]

The purpose of the supervision of legality is to ensure objective legal protection, protection of the legal order, and the legality of the operation of the local governments, the representative body, committee, partial local government, mayor, lord mayor, as well as the chairman, association and clerk of the County Council (hereinafter referred to as party concerned).^[39]

The LGA exhaustively specifies the scope and subject of the supervision of legality. By virtue of the powers of supervision of legality, the government offices examine for the party concerned:

- legality of its operation and decision-making procedure;
- legality of its decisions;
- performance of its legislation obligation as well as its statutory decision-making obligation and obligation to perform its duties.^[40]

[35] Patyi, 2012, 264.

[36] Fundamental Law Article 34 (4), 32 (4)-(5); LGA Section 132-142.

[37] Fundamental Law Article 34 (4); GAA Section 2 (4).

[38] LGA Section 3 (1)-(3).

[39] LGA Section 132 (2).

[40] LGA Section 132 (3).

In connection with the subjects of the supervision of legality, the LGA specifies also exceptions. The procedure of supervision of legality does not cover such decisions made by the party concerned

- based on which a labour dispute or a public service-related dispute (appointment, dismissal, disciplinary sanctions, etc.) may be initiated,
- based on which judicial or public administration official proceedings as specified by the law is in place may be initiated (special decisions made within the authority's competence, etc.), or
- that were made by the representative body of a local government in the exercise of its discretionary powers, except for the examination of the legality of the decision-making procedure.^[41]

The Fundamental Law and the LGA regulate and share the supervisory instruments, and assigns them to the government office (public administration organ) appointed to exercise the right of supervision of legality and other public organs, non-public administration organs (Constitutional Court, court, National Assembly), and the typically, instruments allowing direct interventions (review of decisions, dissolution) are available to the latter organs.

The following main types of supervisory instruments (hereinafter referred to as instruments) as provided for in the Fundamental Law and the LGA for the government office, as legality supervisory organ, are distinguished:

- call for legality,
- initiation of a procedure
 - initiation of the convocation of the representative body of a local government or of the association council,
 - initiation of the review of a local government decree before the Curia,
 - initiation of the review of a local government resolution before the court,
 - initiation of the establishment of failure of complying with the legislation obligation before the Curia,
 - initiation of the establishment of failure to make decisions and perform duties before the court,
 - initiation of the review of supports granted from the central budget at the Hungarian State Treasury or the sponsoring entity,
 - initiation of the examination of the economic management of the local government before the State Audit Office,
 - initiation of a procedure against the mayor or against the clerk before the mayor,
 - initiation of legal proceedings for the dismissal of the mayor repeatedly infringing the law,

[41] LGA Section 132 (4)-(5).

- recommendation
 - recommendation to the minister liable for the supervision of the legality of local governments (hereinafter referred to as minister) to request the Government to propose to the Constitutional Court to review compliance of a local government decree with the Fundamental Law,
 - recommendation to the minister to request the Government to propose the dissolution of the representative body of a local government operating in breach of the Fundamental Law,
- convocation of the representative body of a local government or of the association council,
- replacement of acts,
- imposition of legality supervision fines.^[42]

As regards the nature of the instruments, there are supporting, correctional (call for legality, annulment of acts etc.), replacement (replacement of acts)^[43] and sanctioning instruments, however, the supporting, correctional instruments are predominant.

The majority of the instruments available to government offices, as a legality supervisory organ, still does not ensure to direct interventions (call for legality, initiation of a procedure, recommendation). András Patyi explains in connection with the instruments provided for the government office: “Only a minor part of the supervisory instruments of the government agent is indeed supervisory in nature, they mostly allow only control.”^[44]

The Hungarian system of supervision of legality is characterised by the elements of a cooperating-helping supervision, and fundamentally, the use of the instruments is intended to protect the local government functions and to ensure the performance of the duties by the local governments.^[45]

As regards the use of instruments, some sort of sequencing and graduation are enforced, and in principle the call for legality is the first and mandatorily used instrument, and if the call for legality fails, a repeated call for legality or another instrument is applicable, and more than one instruments can be simultaneously used.

The call for legality is a supportive (correctional) and reparative instrument. As regards its subject, the call for legality is a written warning related to the infringement and the self-correction, and as regards its content, it is not an instrument of direct intervention. The call for legality does not cause the annulment or modification of the challenged decision, remedy of the default, and it has no suspensory effect on the implementation of the decision or measures involved in the call for legality.

[42] LGA Section 132 (1); Fundamental Law Article 32 (4)-(5).

[43] Kaltenbach, 1991, 173-174.

[44] Patyi, 2017, 90.

[45] Hoffman, 2014, 341-343.

The terms “initiation” and “recommendation” are not synonymous. If a procedure is initiated, the government office directly proposes the competent organ (court, State Audit Office etc.) to initiate and conduct the procedure, and to make a decision or to take other measures (intervention) in order to restore the lawful operation and to objectively protect the law. The minister’s consent or approval is not necessary for the government office to exercise its right of initiation.

Contrary to the initiation, in the case of a recommendation the government office may not directly initiate a procedure before the competent organ, but makes a recommendation to the minister to initiate the procedure. The minister does not automatically submit a motion on the basis of the recommendation, first he/she examines the recommendation, and then proposes the initiation by the Government (for the dissolution of the representative body of a local government and the review of the compliance of the local government decree with the Fundamental Law), if the relevant conditions are met.

The replacement of acts is a substitution instrument, and the will enforcement and the right of decision-making are transferred from the supervised organ to the government office. The replacement of acts (replacement of decisions) ensures an intervention in the local government’s decision-making autonomy. The replacement of acts may take place only after a failed call for legality sent by the government office, two-stage legal proceedings and the issue of a court warrant.

The imposition of legality supervision fines is a sanctioning, repressive legality supervision instrument. The government office imposes a sanction (fine) as the legal consequence of the infringement. The legality supervision fine is a fine based on objective liability.^[46]

b) Supervision of the Legality of National Minority Self-Governments

In connection with the regulation, it can be stated that Act CLXXIX of 2011 on the rights of nationalities (hereinafter referred to as RNA) provides for the supervision of legality of national minority self-governments. On the one hand, the RNA stipulates that the supervision of the legality of national minority self-governments belongs to the scope of the government office. On the other hand, the RNA provides that the supervision of the legality of national minority self-governments takes place with the content and method similar to those used in the supervision of the legality of local governments, except for the replacement of acts (replacement of a decision that a national minority self-government failed to make).^[47]

The supervision of legality is performed by the government office. The supervised national minority self-government is a municipal, a territorial and a nationwide national minority self-government.

[46] Nagy - Hoffman, 2012, 495.

[47] Act CLXXIX of 2011 on the rights of nationalities Section 146-147.

The supervision of legality is an organisational supervision, and therefore it covers:

- the organisation, operation, decision-making procedure, and
- legality of decisions (resolutions), and
- the performance of obligations to perform duties specified in the RNA.

The subjects of the supervision of the legality of national minority self-governments are identical to those of the supervision of the legality of local governments, with one exception (legality of regulations), since the national minority self-governments have no legislative powers, and therefore they do not make regulations.

The instruments of supervision of legality are also identical to those used during the supervision of the legality of local governments, except for the replacement of acts.

c) Supervision of Legality of Statutory Professional Bodies

In general, the statutory professional bodies belong to the public administrative organization due to the public tasks performed by them, and therefore this type of supervision is made within the public administrative organization, but outside the hierarchy.

In connection with the regulation, it can be stated that the supervision of legality or control of legality of statutory professional bodies is regulated in the act establishing and regulating the statutory professional body, therefore there are no general (uniform) rules, except for an administrative litigation initiated after a failed call for legality, which is regulated by Act I of 2017 on the Code of Administrative Court Procedures (hereinafter referred to as ACP) in a separate chapter among the special administrative litigations.^[48]

The supervision of legality is performed by a public administrative organization designated in the law (typically the sectoral minister), and an influence less severe than supervision, i.e. control of legality is performed over certain statutory professional bodies. The power of supervision of legality may be exercised not only by a public administrative organ, but also by another state organ (e.g. the control of legality of chambers of economy belongs to the scope of the prosecutor's office).^[49]

The supervised organ is a statutory professional body, which is an organisation having a local government and registered membership, and performs public tasks related to the activity performed by its membership.^[50] Today, the system of

[48] Act I of 2017 on the code of administrative court procedures (hereinafter referred to as ACP) Section 136-138.

[49] Act CXXI of 1999 on the chambers of commerce Section 28.

[50] Act LXV of 2006 on Act XXXVIII of 1992 on the Public Finances Act and amending certain related laws Section 8/A (1).

the statutory professional bodies is diverse, and the statutory professional bodies have various types: the statutory professional bodies of chamber type (professional chambers and chambers of economy), non-chamber professional statutory professional bodies (Hungarian Chamber of Government Officials etc.), Hungarian Academy of Sciences, Hungarian Academy of Arts etc.^[51]

The supervision (control) of legality of statutory professional bodies is an organisational supervision, the organ performing the supervision of legality controls if the statutory professional body's:

- statutes, rules (normative decisions), guidelines and their modifications, and
- resolutions meet the laws, and
- operation does not injure the laws, the statutes or other inner rules,
- if it failed to meet its obligations specified in the laws, statutes or other rules.

The supervision power does not cover cases (cases removed from the power of the supervision of legality), when

- judicial proceedings or
- other official procedures are in place.

The acts specify the actual instruments of the public administrative organ performing the supervision activity by statutory professional body, there is no uniform regulation for the instruments of public administrative organs supervising legality, and the scope (instruments) of the supervision power may partially deviate by statutory professional body. The typical instruments of public administrative organs performing the supervision of legality can be classified in to the following groups:

- control,
- call for legality,
- initiation of a procedure (initiation of an administrative litigation).^[52]

The control is usually a subsequent one, and preliminary controls are performed only in a few cases. The preliminary control may be mandatory (preliminary control is mandatory in the case of priority rules of the bar association)^[53] or optional (the Chamber of Official Experts may send the draft rules to the minister for preliminary opinion giving).^[54] If the supervising organ finds any infringement during the control, then it applies additional instruments of supervision of legality, and typically issues a call for legality.

[51] Lapsánszky – Patyi – Takács, 2017, 289-291.; Petrik, 2017, 382-383.

[52] Fazekas, 2008, 88.

[53] Act LXXVIII of 2017 on the activity of lawyers Section 201.

[54] Act XXIX of 2016 on the forensic experts Section 134 (2).

The organ performing the supervision activity calls the supervised statutory professional body in a call for legality to eliminate the infringement by setting a proper deadline. The statutory professional body must examine the call for legality. If the call for legality fails (the statutory professional body does not agree with the content of the call for legality, does not eliminate the infringement), then the organ supervising the legality (or the prosecutor's office controlling the legality) initiates an administrative litigation at the court. It should be emphasised that the instruments are shared between the public administrative organ supervising the legality and the court, similarly to the supervision of the legality of local governments. The ACP regulates the instruments that may be applied by the court,^[55] and these instruments allow already interventions (annulment of acts, suspension of the operation of a statutory professional body etc.).

If the supervision of the legality of statutory professional bodies and local governments is compared, then it can be stated that their subjects and instruments are identical, but there are differences, from which the followings should be highlighted.

In connection with the regulation, it can be stated that the Fundamental Law does not regulate the power of supervision of legality of the statutory professional bodies or the instruments of supervision of legality. The Fundamental Law specifies the power of supervision of the legality of local governments, and regulates certain supervision instruments.

In connection with the entity performing the supervision of legality, it can be stated that typically the sectoral minister supervises the legality of statutory professional bodies, and the government office (territorial organ of state administration) supervises the legality of local governments. In connection with the instruments that can be applied during the supervision of legality, it can be stated that in the case of statutory professional bodies, the organ supervising them has less instruments (may not impose fines, may not initiate the dissolution of the statutory professional body) than the organ supervising the legality of local governments. As regards its content, the minister exercises, in fact, a power of control of legality, as when he or she detects any infringement, then he/she issues a notice for remedial purposes, and if it fails, he/she may initiate an administrative litigation. During the supervision of legality of statutory professional bodies, the minister may not directly intervene, and may only initiate the intervention in the case of a failed call for legality (review of decision, suspension of operation etc.). While the government office may directly intervene during the supervision of the legality of local governments (replacement of acts), and has a wider range of initiation and recommendation rights.

[55] ACP Section 89, 137.

d) Supervision of Legality of the Regional Development Council

Government Decree 86/2019 (23 April) on the capital and county government offices and district (capital district) offices regulates the power of supervision of legality of the regional development council.^[56] Government Decree 51/2005 (24 March) on the detailed rules of the supervision of legality of the regional development institutions contains detailed rules related to the supervision of legality, and – among others – the subjects and instruments of the supervision of legality.

The supervision of legality is performed by the government office. The supervised entity is the regional development council. The county local governments (general assemblies) may establish a regional development council by accepting the organisational and operational rules for the performance of tasks reaching beyond the regional borders or the county borders and of certain priority regional development tasks.^[57]

The supervision of legality covers the following subjects:

- compliance of the organisational and operational rules and other rules (general regulations) with the laws,
- the decisions, and
- compliance of the organisation and the operation with the laws and the internal rules,
- any infringement is made via an omission.

If during the control the government office detects any infringement, then the following instruments are available to it:

- call for legality (by setting a 30-day period) for the elimination of the infringement,
- initiation of the convocation of the development council for the elimination of the infringement, and for making the official of the council accountable,
- assignment of a supervisory commissioner,
- submission of a statement of claim (initiation of a judicial procedure) in the case of an infringing decision or an omission, and
- suspension of the implementation of the resolution or other decision,
- initiation of an investigation at the State Audit Office in connection with the economic management of the development council
- participation in the meeting of the council with a right of discussion.^[58]

[56] Government Decree 86/2019 (23 April) on the capital and county government offices and district (capital district) offices Section 2 (3).

[57] Act XXI of 1996 on Act on the Spatial Development and Spatial Planning Section 15 (1).

[58] Government Decree 51/2005 (24 March) on the detailed rules of the supervision of legality of the regional development institutions 1, 4-7, 10.

The instruments of supervision of legality of the regional development councils are shared between the government office and the court.

3. Official Supervision

Contrary to the hierarchical supervision and the supervision of legality, the official supervision is always an activity outside the public administrative organization. The official supervision by administrative authority is an activity displayed in possession of public power.

The official supervision is a type of authority activities, two types of authority activities may be distinguished official law application and official supervision by administrative authority.

The official supervision: the administration authority controls the supervised, and if it detects any infringement, then it takes measures, intervenes to remedy the infringement: it shall commence the procedure *ex officio* (obliges, sanctions application), or shall initiate the procedure at the competence of another organ.^[59] As regards its content, the official supervision is partly an official control (administrative audit), and partly an official law application or the initiation of a procedure at the competent organ.

In connection with the regulation of the official supervision, it can be stated that the official supervision power, the subject of the supervision (the supervised activities and behaviours) as well as the instruments of the authority are regulated by the sectoral laws by sector (building supervision, consumer protection, environment protection, safety and health at work etc.). In connection with the procedural legal rules related to the official supervision and the official control, it can be stated that the general procedural rules^[60] are specified in the GAP, the supplementary and special procedural rules are contained in the sectoral laws.

Only organs, organisations or persons with public authority may perform official activities, including official controls. "Public authority is an authorisation provided in the law for the administration of official affairs and exercise of public authority, which allows the public administrative organ to issue special public authority acts towards clients independent from it."^[61]

The GAP does not specify the types of organs which may act as authorities, exercise official supervisory powers, and it provides only in what types of laws the official power may be regulated and integrated. According to the GAP, an authority means an organ, organisation or person which (who) has been authorised to exercise public authority by an Act, government decree or, in an administrative case of a local government, by a local government decree, or has been designated

[59] Madarász, 1989, 420-422.; Szalai, 2013, 118-119.

[60] GAP Section 98-102.

[61] Szalai, 2014, 63-64.

by law to exercise public authority.^[62] The supervised client is a natural person (Hungarian citizen, foreigner, stateless person) and an organ/organisation (legal person, other organisation not having a legal personality).

The supervision covers the legality of the activity (behaviour) of the client. Contrary to the supervision of legality, the official supervision is not an organisational supervision, but is a supervision covering an activity (behaviour), a so-called professional supervision.

First, the authority controls if the client (supervised organ) observes the laws applicable to its activity (behaviour) and the special official decisions during its activity performed by it (and its behaviour). The necessity of additional measures or an intervention depends on the result of the control. The GAP regulates two types of supervision instruments – in general – to remedy the infringement and to enforce accountability. If the office detects any infringement during the control:

- it initiates a procedure *ex officio* (official procedure of law application) (obliging, sanctioning), if it has a competence in connection with the infringement,
- it initiates a procedure at the organ having a competence, if it has not own competent in connection with the infringement.

The sectoral laws contain the supplementary (e.g. call for legality) and special procedural rules related to the instruments in addition to the general rules. Typical instruments of the authorities exercising an official supervision power according to the sectoral laws:

- an official measure,
- a call for legality,
- obligation (official law application),
- sanctioning (official law application),
- initiation of a procedure (official procedure before the organ having a power and competence, and disciplinary, infringement, criminal, civil and other procedures).^[63]

If the authority detects any infringement during the control, then it takes a measure *ex officio* in order to remedy the infringement and to enforce accountability, and, if necessary, it initiates a procedure of law application *ex officio*, or for lack of a power, it initiates a procedure before the competent organ having a power.

If the office detects any infringement during the control, then first a call for legality must be used by it in general, and in the case of a failed call for legality, the additional instruments may be used. The call for legality is a written warning sent by the authority, if the infringement can be remedied by eliminating the unlawful

[62] GAP Section 9.; See also II.1.a).

[63] Szalai, 2013, 124-125.

activity (behaviour) and/or restoring the lawful condition, then it is not qualified as a substantive official decision.

The official measure, obliging and sanctioning are instruments that can be also jointly applied depending on the type and severity of the infringement, i.e. more than two instruments may be simultaneously applied. The official measure may be typically taken already during the control, and is not considered as a substantive official decision,^[64] it may be issued either orally or in writing, and must be implemented with an immediate effect. The authority may take official measures only in cases and under conditions regulated in the law (with its simultaneous entries in the electronic building log, the building surveillance authority prohibits continuation of the construction activity, or stops the construction activity performed without a permit or a simple notification on the site etc.).^[65]

The authority initiates a procedure *ex officio*, and obliges the client to eliminate the unlawful activity (behaviour) and to restore the lawful condition, or prohibits the continuation of the activity (or behaviour) in its substantive official decision for the purpose of the remedy of the infringement.

Sanctioning is also an official law application, and the sanction must be documented in a decision. Sanctioning is the law application of prejudice against the person or organisation displaying the infringing activity (behaving in an unlawful way). The public administration sanction is, in general, an economic disadvantage (imposition of a fine etc.), or other sanction (limitation of the activity for a definite period, withdrawal of a permit etc.), prejudice affecting a natural person.^[66]

The initiation of a procedure is not a (substantive) intervention by the supervising authority. The supervising authority initiates an official, disciplinary, infringement, criminal, civil or other procedure before another organ/organs in order to remedy the infringement and to enforce accountability.

Finally, we should mention in brief, that if during the official control the authority reveals that the obligation specified in the official decision is not met, then it initiates an enforcement procedure, if the enforcement procedure may be initiated *ex officio*.

In theory, several types of official supervision are distinguished (Tibor Madarász, Sándor Berényi, András Lapsánszky), the laws do not use these identifiers (except for “market surveillance”) to distinguish the types of official supervision. In theory, today the types of official supervision may be classified into the following groups:

- official supervision of general nature (each authority is entitled to control the performance and effectiveness of the official decision made by it, and to

[64] Madarász, 1989, 431.

[65] Government Decree 312/2012. (8 November) on Construction and Building Supervision Authority Procedures and Audits and Construction Authority Section 65 (1), 67 (3) a).

[66] Szalai, 2013, 122-123.

- intervene in the case of any infringement (to enforce the decision or to initiate the enforcement of the decision or to use other supervision instruments)),
- official supervision of special nature (not all authorities are entitled, only authorities having a supervision power according to the law are entitled to control the effectiveness of a set of norms protected by it (building surveillance, consumer protection, health and safety at work, environment protection, rules etc.) via voluntary legal compliance, and to take measures, to intervene and to use a supervision instrument in the case of an infringement),
 - market surveillance (a specific type of official supervision of special nature).^[67]

It should be emphasised, that the authorities exercising official supervision of special nature are entitled to exercise also official supervision power of general nature in relation to the decisions issued by them.

The official supervision and the supervision of legality are supervisions made in possession of public power outside the hierarchy, but the two types of supervision are partly different. In the case of official supervision, the supervised entity is a natural person or organ/organisation, and in the case of supervision of legality, the supervised entity is always an organ/organisation. The official supervision covers the activity or behaviour of the supervised entity (professional supervision), while the supervision of legality covers the organisation and operation of the supervised entity (organisational supervision). The instruments of the two types of supervision significantly differ. In the case of any infringement, the typical instrument of the official supervision is the issue of official enforcement acts (obliging, prohibition, sanctioning) *ex officio*. A procedure is initiated if the supervising organ does not have a power or is not competent in connection with the remedy of the infringement. In the case of supervision of legality, call for legality is the first and mandatorily applicable instrument in general, and additional instruments may be used only in the case of a failed notice. In connection with the call for legality, it should be noted that it may be used in connection with official supervision if it is regulated as an instrument in the sectoral law.

IV. SUMMARY

The public administration tasks are diverse, and therefore the public administration activity and its certain types are also differentiated. As a result, the public administration supervision as a type of public administration activities is not a uniform activity either. In the study, the supervision activity is classified by supervising entity, its subject, direction, instrument as well as the relationship between the supervising entity and the supervised (managed) entity. Today, the types of

[67] Lapsánszky, 2012, 425-433.; Madarász, 1989, 427-432.

public administration supervision are diverse, and on the basis of their analysis, they are all characterised by the fact that:

- they are activities regulated in the law,
- they are directed at legality, in general (except for the supervision of organs of state administration),
- they are constituted by powers to control and to take measures if an infringement is revealed,
- the control and the measure (potential intervention) are generally subsequent, and exceptionally preliminary ones,
- the measure involves law application (imposition of fines, obliging etc.) or initiation of a procedure before another organ.

LITERATURE

- Fazekas, Marianna (2008): *A köztisztviselők szabályozásának egyes kérdései*. Rejtjel Kiadó, Budapest.
- Fazekas, Marianna (2014): Irányítás, felügyelet, ellenőrzés a közigazgatási rendszerben. In: Fazekas, Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog, Általános rész I*. ELTE, Eötvös Kiadó, Budapest.
- Hoffman, István (2014): Az önkormányzati rendeletek bírósági felülvizsgálata – a Kúria Önkormányzati Tanácsa gyakorlata tükrében. In: *Magyar jog*. 2014/6. sz. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó, Budapest.
- Ivancsics, Imre (2015): A törvényességi felügyelet a közigazgatásban. In: *Ius est ars: Ünnepi tanulmányok Visegrády Antal professzor 65. születésnapja tiszteletére*. PTE-ÁJK, Pécs.
- Kaltenbach, Jenő (1991): *Az önkormányzati felügyelet*. Szerzői magánkiadás, Szeged.
- Lapsánszky, András (2012): A hatósági ellenőrzés és a hatósági felügyelet alapkérdései. In: Patyi, András (szerk.): *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs.
- Lapsánszky, András – Patyi, András – Takács, Albert (2017): *A közigazgatás szervezete és szervezeti joga*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest. (Elérhető: https://akfi-dl.uni-nke.hu/pdf_kiadvanyok/WEB_Lapsanszky_Paty_i_Takacs_A_k%C3%B6zigazgat%C3%A1s%20szervezete%20C3%A9s%20szervezetijoga.pdf. Letöltés dátuma: 2019.12.06.).
- Madarász, Tibor (1975): Az államigazgatási szervek irányítása. In: Berényi, Sándor (szerk.): *Államigazgatási jog, Általános rész*. BM Tanulmányi és Propaganda Csoportfőnökség, Budapest.
- Madarász, Tibor (1989): *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest.
- Nagy, Marianna – Hoffman, István (2012) (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest.
- Patyi, András (2011): *Közigazgatás - Alkotmány - Bírászkodás*. Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr.

- Patyi, András (2012): A közigazgatási szerv és szervezet, szervtípusok. In: Patyi András – Varga András: *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs.
- Patyi, András (2017): *A közigazgatási működés jogi alapjai*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest. (Elérhető: https://akfi-dl.uni-nke.hu/pdf_kiadvanyok/WEB_Patyi_Andras_II_A_kozigazgatasi_mukodesjogi_alapjai_1.pdf. Letöltés dátuma: 2019.12.06.).
- Petrik, Ferenc (2017): Köztestületi felügyeleti per. In: Petrik, Ferenc (szerk.): *A közigazgatási eljárás szabályai – Kommentár a gyakorlat számára, 4. kiadás, II. kötet: A közigazgatási perrendtartás magyarázata*. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó, Budapest.
- Szalai, Éva (2013): A közigazgatás hatósági tevékenysége. In: Fazekas, Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog, Általános rész III*. ELTE, Eötvös Kiadó, Budapest.
- Szalai, Éva (2014): A közigazgatás működése, tevékenységfajtái. In: Fazekas, Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog, Általános rész I*. ELTE, Eötvös Kiadó, Budapest.
- Torma, András (2004): A közigazgatási szervek közötti viszonyrendszer, különös tekintettel az irányításra és felügyeletre. In: *Magyar Közigazgatás*. 2004/LIV. év.f, 8. szám. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest.

LAWS

- Act CL of 2016 on the Cod of General Administrative Procedure. (Elérhető: https://njt.hu/translated/doc/J2016T0150P_20190710_FIN.pdf. Letöltés dátuma: 2019.12.06.).
- Act CLXXXIX of 2011 on the rights of nationalities.
- Act CLXXXIX of 2011 on the Local Governments in Hungary.
- Act CXL of 2004 on the general rules on administrative law procedure and services.
- Act CXXI of 1999 on the Chambers of Commerce.
- Act CXXV of 2018 on the Government Administration.
- Act I of 2017 on the Code of Administrative Court Procedure. (Elérhető: https://njt.hu/translated/doc/J2017T0001P_20180101_FIN.pdf. Letöltés dátuma: 2019.12.06.).
- Act LVIII of 1996 on professional chambers of design and expert engineers as well as architects.
- Act LVII of 2006 on the central state administrative organs and on the legal status of Government members and state secretaries.
- Act LXV of 2006 on Act XXXVIII of 1992 on Public Finances Act and amending certain related laws.
- Act LXXVIII of 2017 on the Activity of Lawyers.
- Act XLIII of 2010 on central state administrative organs and on the legal status of Government members and state secretaries.
- Act XXI of 1996 on Act on the Spatial Development and Spatial Planning.
- Act XXIX of 2016 on the Forensic Experts.
- Government Decree 51/2005 (24 March) on the detailed rules of the supervision of legality of the regional development institutions.

- Government Decree 86/2019 (23 April) on the capital and county government offices and district (capital district) offices.
- Government Decree 312/2012. (8 November) on Construction and Building Supervision Authority Procedures and Audits and Construction Authority.
- The Fundamental Law of Hungary Act. (Elérhető: https://njt.hu/translated/doc/TheFundamentalLawofHungary_20191213_FIN.pdf. Letöltés dátuma: 2019.12.15.).



Egy külön eljárás „margójára”^[1]

I. BEVEZETŐ GONDOLATOK

Az irreguláris migrációval szembeni hatékonyabb, a jogrendszer több területét is érintő fellépés gondolata hazánkban 2015 elejétől kezdődően vált a politikai párbeszéd részévé. Ebben az évben a korábbi időszakhoz képest ugrásszerűen erősödött fel a Magyarországot érő migrációs nyomás. Jól mutatja az említett nyomás intenzitását a benyújtott menedékkérelmek számának növekedése is a 2014. év adataihoz képest. Addig, amíg 2014-ben 43.000 körüli volt a Magyarországon benyújtott, ilyen tárgyú kérelmek száma, addig ez a szám a 2015. év végére elérte a 180.000-et.^[2] Az irreguláris, ellenőrizetlen bevándorlás nemcsak az ország közbiztonságát, de számos más közpolitikai területet is hátrányosan érint, mely veszélyt felismerve Magyarország Kormánya alapvető biztonságpolitikai célként fogalmazta meg az irreguláris bevándorlók beáramlásának megfékezését, valamint az ennek garanciáját jelentő jogi szabályozók megalkotását. A jogi fellépés indoka ezért alapvetően két irányú volt. Egyrészt a Magyarország határait irreguláris módon átlépő bevándorlókkal szembeni intézkedések, logisztikai és egyéb gazdasági kihatású rendelkezések jelentős gazdasági megterhelést jelentettek volna hosszú távon az országnak. Másrészt pedig a Kormány az állami szuverenitás védelmének, mint központi jogpolitikai indoknak is nagyobb nyomatókat kívánt adni. Egy határozott határvédelmi politika kidolgozása, az állam önvédelmi funkciójának erősítése volt tehát a cél, melyet a határvédelmi rendszer kiépítésével, és az annak védelmét szolgáló tényállások és büntetőeljárásai megoldások kidolgozásával látott részben kivitelezhetőnek a hazai jogalkotó.

A fenti előzményeket követően kerültek bevezetésre egyrészt a magyar büntető anyagi jogba az ún. határárral kapcsolatos bűncselekmények,^[3] másrészt pedig az eljárási jogba az ezekkel szembeni büntetőjogi fellépés eljárási kérdéseit taglaló külön eljárási szabályok. Minthogy a jogpolitikai célokat megfogalmazó 1401/2015. (VI.17.) sz.

[1] A tanulmány a Bolyai János Kutatói Ösztöndíj, valamint az Innovációs és Technológiai Minisztérium ÚNKP 19-4-SZE-2 kódszámú, Új Nemzeti Kiválósági Programjának támogatásával készült.

[2] Póczik, 2018, 11.

[3] Néhány dogmatikai felvetés tekintetében lásd Molnár, 2019, 56-70.

Kormányhatározat^[4] rendkívül rövid időt adott ezek kidolgozására, a 2015. szeptember 15. napjával hatályba lépett módosításokkal szemben több észszerű kétely is megfogalmazódott. Tóth Judit például egyenesen úgy fogalmazott egy tanulmányában, hogy ezek a szabályok vállalt nemzetközi jogi kötelezettségeinkkel, illetve a közösségi jog alapvető elveivel is szembenállók, alapvető emberi jogokat sértenek.^[5] Bár az állítás túlzónak tekinthető, az ténykérdés, hogy számos aggály is megfogalmazódott a hazai jogirodalomban nevezett büntetőjogi tárgyú módosításokkal kapcsolatosan.^[6] A tanulmány a tágabb értelemben vett büntetőjogot érintő módosítások közül alapvetően a büntető eljárási jog terenumára fókuszál, azonban nem célja sem a 2015-ös, ami immáron jogtörténetnek tekinthető, sem pedig a hatályos jogszabályi környezet kritikai elemzése. Célja az, hogy rámutasson a külön eljárási szabályok indokoltságának hiányára, és rávilágítson arra, hogy a jelenleg hatályos eljárási törvény általános eljárási keretei is kellő mozgásteret biztosítanak a hatóságoknak arra, hogy hatékonyan tudják felvenni a küzdelmet a határárral kapcsolatos bűncselekmények elkövetőivel szemben. A tanulmány során érveink alátámasztására statisztikai adatokat is alapul fogunk venni, melyek részben a Belügyminisztérium által üzemeltetett online rendszerben^[7] kezelt, részben pedig a Legfőbb Ügyészség megkeresésünkre adott válaszaiban^[8] foglalt adatokra épülnek.

II. ÉRTÉKELÉSI SZEMPONTOK

1. Bűncselekményi adatok a hatályba lépéstől kezdődően

Egy adott külön eljárás létjogosultságát részben a kriminálstatisztikai adatok is alátámaszthatják. Ha egy bűncselekményben, vagy az elkövetőjében rejlő specialitás mellett az adott bűncselekmény gyakrabban előfordul a statisztikai összesítésekben, indokolt jogalkotói szempontból annak megfontolása, hogy a hatékonyabb fellépést egy, a hatékonyságot biztosítani hivatott speciális eljárási szabályrendszerben teremti meg. Azaz a tanulmány kitűzött célja szempontjából elsődlegesen annak vizsgálata fontos, hogy a határárral kapcsolatos bűncselekmények milyen számban fordulnak elő a statisztikai rendszerben.

Az adatok alapján tényként rögzíthető, hogy a Btk. 352/C. § szerinti határárral kapcsolatos építési munka akadályozása tényállása miatt nem került sor egyetlen büntetőeljárás lefolytatására sem annak 2015. szeptember 15-i hatályba lépése óta. Ez önmagában is megkérdőjelezi egyrészt a törvényi tényállás létének

[4] Csobolyó, 2017, 483.

[5] Tóth, 2015, 63-65.

[6] Lásd pl. Bartkó, 2020; Bérczes, 2017, 45-52.; Hautzinger, 2015; Hautzinger, 2018.

[7] Internetes elérhetősége: <https://bsr.bm.hu>.

[8] Legfőbb Ügyészség LFIIGA/506-7/2018 szám alatt, valamint az LFIIGA/365-2/2020 szám alatt kiadott tájékoztatója.

indokoltságát, illetve azt, hogy ezen tényálláshoz a jogalkotó speciális büntető-eljárási szabályokat társítson. Emellett az egyéb határozással kapcsolatos bűncselekmények vonatkozásában is tapasztalható az ügyek nagyarányú csökkenése az elmúlt időszakban. Az alábbi összesítő táblázat a bevezetőben megjelölt források alapján összegezi ezeket az adatokat:

1. táblázat: Bűncselekményi adatok a határozár tiltott átlépése és a határozár megrongálása bűncselekményekről 2015-2020 között

Év	Határozár tiltott átlépése (Btk. 352/A.§)	Határozár megrongálása (Btk. 352/B.§)
2015	914	22
2016	2843	1543
2017	22	863
2018-2020. március	22 (ebből 2018-ban 16 regisztrált bűncselekmény) ^[9]	205 (ebből 2018-ban 115 regisztrált bűncselekmény) ^[10]

Forrás: LFIIGA/365-2/2020 számú legfőbb ügyészségi tájékoztató

Ezen esetszám azonban nem egyezik meg a konkrét eljárások számával, hiszen a statisztika többvádoltas ügyek esetében is több regisztrált bűncselekménnyel számol. Ahhoz, hogy hiteles képet kapjunk, a konkrét büntetőügyek száma releváns. 2015-ben határozással kapcsolatos bűncselekmény miatt összesen 754 büntetőügyben 780 vádlott volt érintett. Ez a szám 2016-ra érdekes módon csak a vádlottak száma tekintetében emelkedett, az ügyek száma azonban csökkenő tendenciát mutat. A hatóságok 2016-ban 646 büntetőügyben mindösszesen 2134 vádlottal szemben intézkedtek. A regisztrált bűncselekmények száma és a vádlottak száma közötti eltérés jól mutatja a kisebb fokú látenciát ezekben az esetekben. Szintén érdekes, hogy 2017-ben a hatóságok már csak 10 ügyben mindösszesen 20 vádlottal szemben intézkedtek a külön eljárás szabályai alapján.^[11] Hároméves átlagban tehát mindösszesen 1410 büntetőügyet folytattak le a hatóságok a külön eljárás szabályai alapján úgy, hogy a 2016-os évhez képest 2017-ben már elhanyagolhatóan kevés volt azoknak a büntetőeljárásoknak a száma, melyek ezen speciális eljárásjogi rendelkezések mentén kerültek lefolytatásra. Itt jegyezzük meg, hogy a Legfőbb Ügyészség által LFIIGA/365-2/2020 szám alatt megküldött, a 2018-as adatokra vonatkozó tájékoztató a büntetőeljárások és a vádlottak számát a határozár tiltott átlépése bűncselekmény tekintetében tartalmazza összesítve. A megküldött adatok szerinti 11 vádlottat érintő mindösszesen

[9] A LFIIGA/365-2/2020 számú Legfőbb Ügyészségi tájékoztatóból.

[10] A LFIIGA/365-2/2020 számú Legfőbb Ügyészségi tájékoztató alapján.

[11] Az összefoglalással érintett statisztikai adatokat a Legfőbb Ügyészség bocsátotta rendelkezésünkre a fentiekben már több ízben hivatkozott LFIIGA//506-7/2018. szám alatt.

5 büntetőügy szintén nem tekinthető kiemelkedőnek. A határozat megrogálására vonatkozó regisztrált bűncselekményi adatok csökkenéséből pedig szintén következtetni lehet a büntetőeljárások számának csökkenésére is, amihez kapcsolódik még az a tény, hogy ezen ügyek a bírósági szakba nem jutottak el, hiszen valamennyi ügyben a nyomozás során az elkövető kilétének ismeretlen volta miatt az eljárás felfüggesztésre került.

Egyetértve ezért e körben Hautzinger Zoltán álláspontjával, „nem szerencsés eleve olyan tényállásokra eljárási rendelkezéseket alkotni, amelyek gyakorlati hasznosulása terén felmerül a hiábavalóság lehetősége”.^[12]

2. A speciális eljárás egyéb külön eljárásokkal való viszonya

A Legfőbb Ügyészség által közölt statisztikai adatokból az látszik, hogy a határozással kapcsolatos bűncselekmény miatt lefolytatott büntetőeljárásokban két további külön eljárás gyakorlati alkalmazása jelent meg. Az egyik a bíróság elé állítás, a másik pedig a régi Be. nyelvezetét használva a tárgyalás mellőzésével lefolytatott eljárás (ezt a külön eljárást a Be. büntetővégzés meghozatalára irányuló eljárásra „keresztelte át”). Az adatok azt is igazolják, hogy az ügyek jelentős számában a bíróság elé állítás szabályai kerültek alkalmazásra – vélhetően annak eljárást gyorsító funkciójára tekintettel. A Legfőbb Ügyészség által megküldött, és a fentiekben már hivatkozott összefoglalók alapján az alábbi táblázatban foglaljuk össze a releváns adatokat:

2. táblázat: Az egyéb külön eljárások alkalmazása a határozással kapcsolatos bűncselekmények miatti büntetőügyekben

Év	Összes ügyszám/vádoltok száma	Bíróság elé állított vádlottak száma	Egyéb külön eljárások alkalmazása (tárgyalás mellőzése)
2015	754/780	766	2
2016	646/2134	2096	4
2017	10/20	5	0
2018	a határozat tiltott átlépése tekintetében 5/11 ^[13]	7	0

Forrás: Legfőbb Ügyészség

A fenti statisztikai adatok jól mutatják, hogy az ügyészségek jellemzően a bíróság elé állítás szabályainak alkalmazását indítványozták a terheltekkel szemben,

[12] Hautzinger, 2018, 157.

[13] Itt utalunk ismételt arra, hogy a megküldött statisztikai adatokban a határozat megrogálása bűncselekménye vonatkozásában hasonló összesítő adatok nem voltak, melynek oka, hogy a regisztrált 115 bűncselekmény mindegyike vonatkozásában az eljárás az elkövető kilétének ismeretlen volta miatt felfüggesztésre került. Ennek okán ezen ügyek a bírósági szakba nem is kerültek.

mely ügyek csaknem 100%-os eredményességgel kerültek befejezésre. Az ügyek számának tendenciózus csökkenése, valamint a két külön eljárásban a bíróság elé állítás feltételrendszerében tapasztalható minimális különbségek ismételt nem támasztják alá a határozással kapcsolatos bűncselekmények miatti külön eljárások szabályozásának indokoltságát. Látható, hogy e szabályok hiányában is lehetősége lenne az időszerűség és hatékonyság követelményét a hatóságoknak érvényesíteni a terheltekkel szemben, a már a hazai büntetőeljárásban régóta meglévő és „jól vizsgázott” bíróság elé állítás rendelkezéseinek alkalmazásával. Önmagában az a körülmény, hogy a jogalkotó beismerő vallomás esetére az 1 hónapos határidőt^[14] a határozással kapcsolatos bűncselekmények miatti büntetőeljárások esetében leszállította 15 napra,^[15] nem jelentheti a külön eljárás fenntartásának indokát, hiszen a határidő tágabb formában történő szabályozása még nem feltétlenül jelenti azt, hogy a hatóságok ne tudnának rövidebb időn belül intézkedni a terheltekkel szemben – beismerő vallomás esetén –, 1 hónapnál rövidebb határidőben bíróság elé állítást foganatosítani.

3. A terheltek állampolgárságára vonatkozó adatok

A büntetőeljárások hatálya alá került terheltek esetében egyértelmű, hogy döntő többségben ezen személyek az Európai Unió kívüli államokhoz tartozó állampolgárságúnak vallották magukat. Az afrikai kontinensről nagyobb számban Algériából, Marokkóból és Szomáliából, Ázsiából pedig Afganisztánból, Irakból, Iránból, Pakisztánból és Szíriából érkeztek azok a bevándorlók, akik utóbb terhelteik lettek az elemzett büntetőeljárásnak. Érdekes, hogy az európai kontinensről Koszovóból, Albániából és Törökországból érkeztek a legnagyobb számban ezek a személyek.^[16] Azaz látható, hogy az anyanyelv használatának joga jelentősen felértékelődik ezekben a büntetőeljárásokban. Minthogy ezek száma az elmúlt időszakban szignifikánsan csökkent, a nemzetközi és hazai kritikák elkerülése érdekében indokolt lenne ezen személyek anyanyelvhasználati jogát az általános, a nemzetközi kötelezettségvállalásainkkal összhangban álló szabályok alapján kezelni. Minthogy az ügyek száma immáron elenyészőnek mondható, az anyanyelv használatával kapcsolatos garanciális szabályok következetes alkalmazása

[14] Itt utalunk arra, hogy Magyarország Kormánya 2020. március 31. napján a kihirdetett veszélyhelyzetre tekintettel elfogadta a 74/2020. (III.31.) sz. Korm. határozatot, mely az általános szabályok szerinti bíróság elé állítási határidőt a veszélyhelyzet fennállásának időszakára 3 hónapra hosszabbította meg.

[15] A jogalkotó – hasonlóan a régi Be.-hez – a Be. 724. § és 725. §-ában tesz különbséget a bíróság elé állítás feltételrendszerében – az időbeli síkot érintően – aszerint, hogy a külön eljárási szabályok alkalmazásának alapját a terheltek tettenérése vagy a beismerő vallomása képezi. Ezen megkülönböztetést azonban határozással kapcsolatos bűncselekmények esetén a jogalkotó nem tartotta fenn, egységesen meghatározva a bíróság elé állítás határidejét 15 napban a Be. 835. §-a szerint. Az egységesítő szemlélet ugyanakkor csak látszólagos, hiszen a 15 nap be nem tartásának esetére a Be. 835. § (2) bekezdése nem rendel vissza a terheltek ügyét az általános szabályok hatálya alá.

[16] Csak megjegyezzük, hogy volt magyar, francia és osztrák terhelte is ezeknek a büntetőeljárásoknak.

zása ezekben a büntetőeljárásokban nem eredményezne olyan többletköltséget az állam oldalán, amelynek oltárán egyáltalán indokolt lehetne ezeknek az alapvető normáknak a feláldozása.^[17]

4. A menekültügyi eljárás és a büntetőeljárás viszonya

A régi Be.-t több kritika is érte azért, mert nem biztosította adott terhelt vonatkozásában a büntetőeljárás szabályok és menekültügyi szabályok összhangját. Ugyanis nem rendelkezett arra az esetre, ha a terhelt menedékjog iránti kérelmet terjesztett elő a magyar hatóságoknál. Ezt a Be. 832. § (1) bekezdése hivatott feloldani, amely erre az esetre lehetővé teszi a büntetőeljárás felfüggesztését, azonban kizárólag az eljárás bírósági szakaszában. Ez az „öszvér-rendelkezés” azonban szintén nem tekinthető helyes jogalkotói reakciónak. Egy külön eljárási szabály megalkotásának indoka általában az általánostól eltérő szabályok alkalmazására vonatkozó jogpolitikai cél megvalósítása. Ezzel szemben a fenti szabály – amennyiben az egész külön eljárás létjogosultságát kérdőjelezzük meg – teljesen indokolatlan speciális szabályként, hiszen a menedékjogi kérelem, mint olyan körülmény, amely elbírálásának eredménye a büntetőeljárásban hozandó ügydöntő határozat tartalmára befolyással lehet, az általános szabályok szerint is okát adhatná a büntetőeljárás felfüggesztésének, ráadásul úgy, hogy az általános szabályok alapján arra már a nyomozás során is lehetőség lenne.^[18] Azaz ismételt hiábavaló egy speciális norma megalkotása, amennyiben adott ügyben adott eljárási lehetőség az általános szabályok alapján is a hatóságok rendelkezésére áll.

5. A kényszerintézkedésekre vonatkozó speciális szabályok

Ezen szempont értékelése előtt le kell szögezni, hogy a jogalkotó az általánostól eltérő kényszerintézkedést a határozattal kapcsolatos bűncselekményt elkövető terheltekkel szemben nem alkotott. A régi Be. 542/H. §,^[19] valamint a Be. 830. §-a^[20] alapvetően az egyes nevesített kényszerintézkedések végrehajtási kérdéseit rendezi. Végrehajtási kérdések ugyanakkor nem a büntetőeljárás jog térrénumá-

[17] A szakirodalomból a teljesség igénye nélkül ezzel kapcsolatosan lásd: Bartkó, 2017, 24-28.; Balázs et al, 2017, 106-107.; Cape, 2010, 8.

[18] Erre lehetőség adódik a Be. 394. § (3) bekezdés c) pontja alapján már a nyomozás során is, és a Be. 488. § (1) bekezdés d) pontja alapján a bíróság előtti eljárásban.

[19] Az idézett jogszabályhely szerint tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben, a kiskorúak érdekeinek figyelembevételével mellett elsősorban házi őrizetet rendelt a régi Be. alkalmazni, melynek végrehajtását a 2007. évi II. törvény hatálya alá tartozó személyek esetében az ő elhelyezésükre, ellátásukra és fogvatartásukra szolgáló létesítményben kellett végrehajtani. Előzetes letartóztatás végrehajtási helyeként elsődlegesen a rendőrségi fogdát, illetve a fentiekben már említett létesítményt jelölte ki a korábbi eljárási törvény.

[20] A Be. nevesített rendelkezése pedig – a végrehajtás helyére vonatkozó régi Be. által alkalmazott gyakorlatot követve – az őrizet, a letartóztatás, valamint a bűntügyi felügyelet végrehajtásának helyére vonatkozóan tartalmaz elsősorban előírásokat.

hoz, hanem egyéb, alapvetően végrehajtási tárgyú törvényekhez – mint például a Bv. tv. – tartoznak. A végrehajtási kérdések szabályozására – még ha azok az általánostól eltérő szabályokat is fogalmazznak meg – nem a Be. normarendszerét kell felhasználni, hanem egyéb ágazati jogszabályokat. Eltérő rendelkezések szabályozása a Be.-ben akkor lenne indokolt, ha a határozással kapcsolatos bűncselekmények terheltjeivel szemben adott külön eljárásban a jogalkotó vagy az általánostól eltérő intézkedési formákat szabályozna, vagy pedig meghatározott kényszerintézkedések alkalmazását kizárná, illetve csak az általa kijelölt intézkedések elrendelését tenné lehetővé. Erről azonban a Be. fent nevesített szabályai esetében nincsen szó, így ismételten csak arra a következtetésre juthatunk, hogy ezen szabályokra egy teljes külön eljárást nem indokolt fenntartani.

III. KÜLÖN ELJÁRÁS VERSUS ÁLTALÁNOS SZABÁLYOK

A statisztikai adatok alapján jól látható, hogy a határozással kapcsolatos bűncselekmények miatti eljárások száma 2016-hoz képest – köszönhetően a migrációs útvonalak átrendeződésének is – 2017-ben drasztikusan lecsökkent, és a számok nem növekedtek az ezt követő időszakban sem. Ez leképeződik a büntetőeljárások szintjén is, hiszen a speciális, külön eljárási szabályok alkalmazása rendkívül marginális a gyakorlatban.^[21] Emellett az is látható, hogy a jogalkotó által a külön eljárási szabályok tárgyi hatálya alá rendelt bűncselekmények közül a határozással kapcsolatos építési munka akadályozása tulajdonképpen gyakorlat nélküli tényállás. Ezen tények ismeretében nem csak önmagában a külön eljárás szabályainak rendszertani helye és szerepe kérdőjeleződik meg, de akár a dekriminalizálás indokoltsága is felmerülhet. Olyan büntetőeljárási szabályok fenntartása, amelyek külön eljárási indokoltságát a gyakorlati tapasztalatok nem igazolják, illetve amelyek bűncselekmények esetében az általános eljárási szabályok is kellő perjogi kereteket tudnak biztosítani, a jövőben már nem támogatható.

Erre kiváló például szolgálhat a régi Be. által még szabályozott ún. kiemelt jelentőségű ügyekre vonatkozó szabályoknak a köre. Ezzel kapcsolatosan érdekes módon a Be. jogalkotói indokolása a következő megállapításokat teszi: „a kiemelt jelentőségű ügyek külön eljárása mára nagyrészt kiüresedett, a szabályozás eredeti célja az új büntetőeljárási kódex általános jogalkotási célkitűzéseivel átfedést mutat, ezért a törvény e külön eljárás fenntartását nem tartja indokoltnak, egyes

[21] Itt érdemes kitérni a legalitás elvének gyakorlati érvényesülésére a határozással kapcsolatos bűncselekmények esetében. Árulkodó a bűncselekményekre és a büntetőeljárásokra vonatkozó statisztikai adatokkal szemben, hogy a rendőrség internetes felületén elérhető az a statisztikai rendszer is, amely az irreguláris bevándorlással kapcsolatos adatokat tartalmazza évekre csoportosítva, illetve heti bontásban. A statisztika a feltartóztatott és az ideiglenes biztonsági határkerítésen visszakísért személyekre vonatkozó adatokat is tartalmazza, mely személyek száma viszonylag nagy a megindított büntetőeljárásokhoz képest.

rendelkezéseit az általános szabályok között helyezi el”.^[22] A régi Be. ezen külön eljárás tárgyi hatálya alá rendkívül sok, közöttük a kriminálstatisztikában is gyakran előforduló bűncselekményt (például emberölés, hivatali bűncselekmények, korrupciós bűncselekmények, stb.) helyezett el. Tudható, hogy az ezen bűncselekmények miatti büntetőeljárások száma jóval meghaladta az elmúlt években a határozással kapcsolatos bűncselekmény miatti büntetőeljárásokat. Ehhez képest a jogalkotó a módosítást mégis a külön eljárás „kiüresedett” voltával, valamint azzal indokolta, hogy az általános szabályok közé beépített rendelkezések biztosítják változatlanul ezen bűncselekmények esetében a büntetőeljárással szemben támasztott jogalkotói célok megvalósulását.

A határozással kapcsolatos bűncselekmények miatti külön eljárás tekintetében ugyanezen indokok alapján lehetne a speciális szabályokat hatályon kívül helyezni a Be.-ben, és részben az általános szabályok mentén, részben pedig egyéb jogszabályok keretei között elhelyezni a jogalkotó által szükségesnek vélt rendelkezéseket. Az általános eljárásjogi keretek tehát abban az esetben is biztosítanák a büntetőeljárás hatékony és gyors lefolytatását ezen bűncselekmények miatt, ha azokkal kapcsolatosan külön eljárási szabályok nem kerülnének említésre a büntetőeljárás törvényben. Állításunkat – figyelembe véve egyrészt a statisztikai adatokat, másrészt pedig az elemzésünk szempontjából relevánsnak tartott, és az előző szerkezeti egységben kiemelt szempontokat is – az alábbi megállapításokkal lehet alátámasztani.

Az első, hogy a határozással kapcsolatos bűncselekmények miatti külön eljárások rendszerét indokolt lenne megszüntetni a Be.-ben.^[23] Ezzel tehát egyrészt csökkenne a külön eljárások száma is a törvényben, illetve az egyéb rendelkezésre álló általános részi szabály alkalmazása révén a hatóságoknak lehetőségük lenne az eljárási törvény által meghatározott időszerűség és hatékonyság követelményét az ezen bűncselekmények miatt folytatott büntetőeljárásokban érvényre juttatni.

A külön eljárási szabályok rendszerszintű megszüntetésével a jogalkotónak e bűncselekmények kapcsán nem kellene külön, akár a személyi vagy a tárgyi összefüggés elvei mentén az ügyek egyesítését eredményező speciális szabályban sem gondolkodni, tekintettel arra, hogy akár az elkövetők, akár a bűncselekmények vonatkozásában a jövőben esetlegesen bekövetkező halmozódást az egyesítésre és az elkülönítésre vonatkozó alapvető szabályok mentén kezelni lehetne. Az eljárás tárgyára vagy a büntetőeljárásban részt vevő személyekre tekintettel megalkotott általános szabály^[24] kellő rugalmasságot biztosít a hatóságok számára olyan esetekben is, ahol egy határozással kapcsolatos bűncselekmény mellett más

[22] A 2017. évi XC. tv. Általános Indokolása, IV. pont.

[23] Eltérfő állásponttal is találkozhatunk a szakirodalomban. Ezzel kapcsolatosan lásd: Bérczes, 2017, 52.

[24] A Be. 146. § (1) bekezdése általános értelemben fogalmazza meg, hogy a bíróság a vádemelés után, míg az ügyészség és a nyomozó hatóság a nyomozás során az eljárás azonos szakában folyamatban lévő ügyeket, akár a tárgyi, akár a személyi kapcsolatra figyelemmel egyesítheti, amennyiben az a fenti indokok mentén célszerűnek mutatkozik.

bűncselekmény is megállapítható lenne ugyanazon elkövető vonatkozásában. Illetve akkor is, ha a több személy részvétele mellett elkövetett cselekmények közötti szoros tér- illetve időbeli kapcsolat adná az egyesítés indokát. Megjegyezzük, hogy jelenleg a törvény – éppen a külön eljárási jelleg okán – a 79. § (1) bekezdésében tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben az annak területén elkövetett határozással kapcsolatos bűncselekmények miatti büntetőeljárásokra soron kívüliséget rendel alkalmazni. A javasolt módosítás – nevezetesen a külön eljárás rendszerszintű megszüntetése – önmagában még nem eredményezné azt, hogy a soron kívüliségre vonatkozó jogalkotói célt fel kellene számolni. A törvény II. Fejezetében szabályozott értelmező rendelkezések között el lehetne helyezni a határozással kapcsolatos bűncselekmény fogalmát,^[25] és ezzel egyidejűleg a jelenlegi 79. § (1) bekezdés d) pontját csak akként módosítani, hogy a határozással kapcsolatos bűncselekmények miatti büntetőeljárásokat tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet esetén soron kívül kell lefolytatni.^[26]

A határozással kapcsolatos bűncselekmények miatti büntetőeljárások jellemzően az elkövetés helyéhez igazodó bíróságokhoz tartoztak,^[27] tekintettel arra, hogy a nevezett kriminalitások a telepített határozárhoz kapcsolódnak, és az esetek döntő többségében bíróság elé állítás keretei között, tulajdonképpen az elkövetés helyéhez igazodóan kizárólagos illetékességgel felruházott bíróságok előtt kerültek lefolytatásra. Ebből adódóan a Be. jelenleg szabályozott 828. § (1)–(4) bekezdéseinek külön nincs eljárásjogi relevanciája, és a gyakorlati tapasztalatok mentén sem indokolhatók. A bíróságok illetékességére vonatkozó általános szabályok – figyelemmel az egyre alacsonyabb ügyszámra is – alkalmazhatók az érintett bűncselekmények esetében is. Mind az általános illetékességi ok, mind pedig a terhelt tényleges tartózkodási helye, mint kiegészítő illetékességi ok kellően elegendő és pontosan szabályozott ahhoz, hogy megfelelő eljárásjogi hátteret adjon a processzuális jogképesség meghatározásának.

Szintén rögzíthető a statisztikai adatok alapján, hogy a határozással kapcsolatos bűncselekmények miatt lefolytatott büntetőeljárások terheltjei csaknem 100%-ban nem magyar állampolgárok voltak, az eljárás nyelvét, a magyar nyelvet nem értették, nem beszélték. Ezáltal a Be. 829. §-a által hangsúlyozott kötelező védelem súlytalan, hiszen ez az előírás már a Be. 44. § d) pontjából is következik. Ezen rendelkezés ugyanis elvi éllel rögzíti, hogy „a büntetőeljárásban védő részvétele

[25] Ennek pontos tartalma függ attól is, hogy esetlegesen a jogalkotó az anyagi jogi kérdések tekintetében a szakirodalomban felvetett problémákat kívánja-e kezelni, vagy sem. Lásd e körben: Bartkó, 2020, 26-46.

[26] Itt jegyezzük meg, hogy ezen rendelkezés külön szabályozási indokát sem támasztják alá az értékelt statisztikai adatok, hiszen azokból látható, hogy többségükben bíróság elé állítással kerülnek lefolytatásra, ami egyébként is egy – a bűncselekmény elkövetési idejéhez képest is – rapid jellegű eljárás, így külön ehhez még soron kívüliséget társítani nem érdemes.

[27] A Legfőbb Ügyészségtől kapott, fentiekben már hivatkozott tájékoztatás szerint a büntetőeljárások jellemzően a határozár létesítési helyéhez, azaz a dél-alföldi régióhoz kapcsolódtak. Mindösszesen 13 eset volt, amikor egyéb bíróságok jártak el határozással kapcsolatos bűncselekmény miatt.

kötelező, ha a terhelt a magyar nyelvet nem ismeri.” Így ez a rendelkezés sem indokolja a külön eljárási szabályok rendszerszintű fenntartását. Utalunk azonban arra, hogy „mivel az esetek jelentős számában ezekben az ügyekben az elkövetést viszonylag rövid időn belül követi a bíróság előtti eljárás és a büntetőjogi felelősségre vonás, indokolt lenne a védelem hatékonysága mentén a védő esetében ne csak a kötelező részvételt, hanem a kötelező jelenlétet is megkívánni.”^[28] Az említett érv azonban nem kifejezetten a határozással kapcsolatos bűncselekmények miatti büntetőeljárásokra, hanem általában azokra az eljárási típusokra igaz lehet, ahol az eljárás rendkívül rapid, így szükséges lehet a garanciák beépítése. A védelem hatékonyságával összefüggésben így akár a Be. bíróság elé állítást szabályozó külön eljárását önmagában is indokolt lenne kiegészíteni. Ebben az esetben pedig ezek a garanciák akkor is érvényesülhetnének, ha határozással kapcsolatos bűncselekmény miatt állítják elő a terheltet a hatóságok. A védelem hatékonyságához kapcsolódóan egészíthetné ki a fenti módosítást a Be. 726. § (6) bekezdésében foglalt iratismereti jogra vonatkozó szabályrendszer-módosítása is, mellyel lehetőséget lehetne adni a védelemnek arra, hogy a bírósági tárgyalást megelőzően legalább 5 nappal már betekinthessen az ügy irataiba, és teljesebb képet kapva az ügyről, hatékonyan tudja a terhelt érdekeit képviselni.

„Mínthogy a Be. az elemzett külön eljárás szabályai között – értelemszerűen – általánostól eltérő kényszerintézkedéseket nem szabályoz, azokkal kapcsolatosan csak speciális, alapvetően végrehajtási kérdéseket helyezett el a jogalkotó, ezek eljárási kódexben történő szabályozása sem indokolt. A végrehajtás helyére vagy az elkülönítés rendjére vonatkozó speciális szabályok álláspontunk szerint nem az eljárási jog, hanem a végrehajtási jog terrénumához kapcsolódnak. Ezért azok eljárási törvényben történő szabályozásának nincs indoka, azokat a büntetés-végrehajtást szabályozó jogi normák között kellene elhelyezni.”^[29] A rendelkezések ereje egyrészt ezzel nem csökkenne, másrészt megfelelő szabályozási környezetbe kerülhetnének át.^[30]

A határozással kapcsolatos bűncselekmények kérdésköre a szakirodalomban számos helyen a menekültügyi kérdésekkel is összekapcsolódik. Ezzel szemben a jelenlegi speciális szabályok még az általánoshoz képest is jelentősen leszűkítik a két eljárás közötti összhang hatékony érvényesülését. Az eljárás felfüggesztésének lehetőségét szabályozó speciális norma jelenlegi szabályozási formájában nem alkalmas a büntetőeljárás hatékonyságát segíteni. A menedékjog iránti kérelem tárgyában való döntés a büntetőügyben hozandó ügydöntő határozat anyagi

[28] Bartkó, 2020, 117-118.

[29] Bartkó, 2020, 118-119.

[30] A 2013. évi CCXL. tv. (Bv. tv.) már jelenleg is tartalmaz tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetre vonatkozó speciális szabályt a 2015. szeptember 15. napjával beiktatott XXVIII/A. Fejezetében. Jelenleg az a jogtechnikai megoldás, mellyel a jogalkotó egy új fejezetet nyitott egy egyszerű rendelkezésnek, kevésbé érthető. Ugyanakkor a Be. által cizelláltan tartalmazott szabályok átemelésével valós tartalommal lehetne megtölteni az említett fejezetet azzal, hogy immáron a fejezet címéből a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetre történő utalást mellőzni lenne szükséges.

jogi kereteit képes befolyásolni, így olyan előzetes kérdésként is felfogható, amely miatt indokolt lehet a büntetőeljárás felfüggesztését nemcsak a bírósági szakra, hanem a teljes büntetőeljárásra koncentrálni – hiszen akár egy kényszerintézkedés is érinthet a fenti tárgyban hozott döntés –, másrészt pedig a felfüggesztés lehetőségét nemcsak a bíróságok számára biztosítani. Ez pedig az eljárás felfüggesztését szabályozó általános eljárási normák alkalmazása révén hatékonyabban tud érvényesülni a gyakorlatban.

IV. KÜLÖN ELJÁRÁS VERSUS EGYÉB KÜLÖN ELJÁRÁSOK

A jogalkotó a határozással kapcsolatos bűncselekményekre vonatkozó külön eljárási szabályok megalkotása során azt a megoldást követte, hogy az egyéb, a Be. által ismert és szabályozott külön eljárások tekintetében is a speciálshoz képest is eltérő szabályokat helyezett el ebben az eljárási modellben. Minthogy alapállításunk, mely szerint a külön eljárás teljes rendszerének fenntartása indokolatlan, és a fentiekben ezen állításunkat az általános szabályok vonatkozásában érveltük, fontos külön azzal is foglalkozni, hogy indokolt-e az egyébként is már speciális külön eljárások tekintetében további eltérő szabályokat megállapítani akkor, ha az eljárás tárgya határozással kapcsolatos bűncselekmény. Megállapításainkat ezzel összefüggésben az alábbiakban foglaljuk össze, az egyes, jogalkotó által is külön kiemelt egyéb külön eljárások viszonylatában.

A rendelkezésre álló statisztikai adatokból az látható, hogy a határozással kapcsolatos bűncselekmény elkövetése miatt regisztrált elkövetőknek még a 20%-át sem érték el a fiatalok. Szám szerint 2015-ben 119, 2016-ban 455, 2017-ben pedig 11 fiatalok elkövetőt regisztráltak a hatóságok. Ez a szám 2018-ban sem emelkedett, hiszen a határozás tiltott átlépése bűncselekménye miatt indult büntetőeljárásokban mindösszesen 2 fiatalok elkövető volt érintett.^[31] A törvény a fiatalok elleni büntetőeljárás szabályrendszerétől elsőként ott tér el, hogy nem teszi kötelezővé a tanácsalkitást a bíróság számára a Be. 680. § (1) bekezdése által meghatározott esetben,^[32] amennyiben az eljárás tárgya kizárólag határozással kapcsolatos bűncselekmény, de a tanács elé utalás lehetőségét továbbra is lehetőségként szabályozza. Lényeges ezzel kapcsolatosan hangsúlyozni, hogy olyan speciális rendelkezésnek, melynek figyelemmel a gyakorlatra, illetve az egyéb jogi rendelkezésekre, nincs értelme, nincs helye a büntetőeljárás szabályozó kódexben. Ha figyelembe vesszük egyrészt azt a tényt, hogy a határozással kapcsolatos bűncselekmények elkövetése az elmúlt időszakban drasztikusan lecsökkent, másrészt pedig, hogy a fenti rendelkezésnek tulajdonképpen a fegyveres, felfegyverkezve,

[31] Lásd e körben a Legfőbb Ügyészség a korábbiakban már hivatkozott, 2020-ban kiadott tájékoztatóját.

[32] A hivatkozott rendelkezés alapján, ha a fiatalok ellen 8 évi vagy ezt meghaladó szabadságvesztéssel fenyegetett bűncselekmény miatt van folyamatban eljárás, tanács alakítása az elsőfokú eljárásban kötelező, azaz az eljáró bíróság egy hivatásos bíróból és két ülnökből áll.

illetve a tömegzavargás résztvevőjeként, vagy a halálos eredménnyel járó határozó tiltott átlépése, illetve határozó megrongálása büntetési vonatkozásában lehet relevanciája, könnyen belátható az eltérő szabályozás indokoltságának hiánya. Azzal pedig, hogy a jogalkotó meghagyja a Be. 834. § (1) bekezdés II. mondatában a lehetőséget általános jelleggel a tanácsalakításra, a kivételt teremtő norma súlytalanná válik. Az a további speciális előírás, hogy a hazánkban lakcímmel nem rendelkező nem magyar állampolgár esetében nem indokolt környezettanulmány elkészítése, a büntetőeljárással szemben támasztott hatékonysági és időszerűségi követelményekkel ugyan összhangban áll, azonban a terheltek között ezen a téren az elkövetett bűncselekmény jellegére figyelemmel különbséget tenni indokolatlan.

Az egyéb, eljárást gyorsító külön eljárások közül a jogalkotó a bíróság elé állítást, valamint a büntetővégzés meghozatalára irányuló eljárást szabályozza eltérően a vizsgált fejezetben. „Önmagában az a körülmény, hogy határozóval kapcsolatos bűncselekmény miatti büntetőeljárással összefüggésben a jogalkotó a bíróság elé állítás határidejét egységesítve 15 napban határozta meg, még önmagában nem indoka a szerkezeti egységben elemzett külön eljárás fenntartásának. Emellett pedig az iratok visszaküldésére vonatkozó szabályok tekintetében sem következetes a jogalkotó, hiszen semmilyen jogkövetkezmenyt nem fűz a 15 napos határidő be nem tartásához ezen bűncselekmények esetében. Ekként álláspontunk szerint a bíróság elé állítás alapvető szabályai minden további speciális rendelkezéstől függetlenül is alkalmasak lennének arra, hogy a hatóságok munkáját határozóval kapcsolatos bűncselekmények esetében segítsék.”^[33] Ami pedig a büntetővégzés meghozatalára irányuló eljárást illeti, gyakorlatilag ez a külön eljárás alig került alkalmazásra az elmúlt időszakban határozóval kapcsolatos bűncselekmény miatt. A rendelkezésünkre álló statisztikai adatokból a 2015–2017 közötti időszakra kimunkálható regisztrált összesen hat eset nem indokolja, hogy a büntetővégzés meghozatalára irányuló, már egyébként is speciális szabályokat a jogalkotó további különös normák beiktatásával módosítsa.

V. ZÁRSZÓ

Tanulmányunkban arra a kérdésre kerestük a választ, hogy a határozóval kapcsolatos bűncselekmények miatt induló büntetőeljárásokra indokolt-e a jövőben fenntartani a jelenlegi külön eljárási szabályozási modellt. Statisztikai adatokon alapuló elemzésünk azt mutatja, hogy nincs indoka ezen speciális eljárási keretek eljárási törvényben történő szabályozására. A rendszerszintű megszüntetés a személyi és a tárgyi összefüggés elveinek gyakorlati alkalmazhatóságát eredményesebben segítené, és egyszerűsödne a bíróságok illetékességét meghatározó szabályrendszer is. Emellett az anyanyelv használatához való garanciális jog kapcsán sem lennének kritikai észrevételek megfogalmazhatók. Lehetőség nyílna

[33] Bartkó, 2020, 120-121.

a menekültügyi eljárás és a büntetőeljárás kapcsolatának átfogóbb értelmezésére. Fontos kiemelni, hogy a speciális rendelkezések megszüntetése önmagában a hatóságokat sem zárna el attól, hogy az ilyen bűncselekmény elkövetőjével szemben az egyéb, az eljárás hatékony és gyors befejezését garantáló külön eljárásokat alkalmazzzák. Bízunk benne, hogy rövid- illetve középtávon a jogalkotó meghallja a jogtudomány oldaláról érkező javító, jobbító szándékú kritikai észrevételeket, javaslatokat, melyek hozzájárulhatnak a jövőben egy hatékonyabb, az uniós és a belső joggal is koherenciát teremtő, időtálló szabályozási környezet kialakításához.

IRODALOMJEGYZÉK

- Balázs Réka – Gyurkó Szilvia – Németh Barbara (2017): Büntetőeljárás alá vont fiatalokrák eljárási jogainak érvényesülése az Európai Unióban. In: *Ügyészek Lapja*. 3-4. szám. Ügyészek Országos Egyesülete, Budapest.
- Bartkó Róbert (2017): Az anyanyelv használatához való jog eróziója az illegális migráció elleni küzdelemben. In: *Eljárásjogi Szemle*. 4. sz. HVG-ORAC, Budapest.
- Bartkó Róbert (2020): *Az irreguláris migráció elleni küzdelem eszközei a hazai büntetőjogban*. Gondolat Kiadó, Budapest.
- Bérczes Viktor (2017): A határozással kapcsolatos bűncselekményekre vonatkozó eljárási szabályokról – de lege ferenda. In: *Eljárásjogi Szemle*. 2. sz. HVG-ORAC, Budapest.
- Cape, Ed (2010): *Effective criminal defence in Europe. Executive Summary and Recommendations*. Intersentia, Antwerp–Oxford–Portland.
- Csobolyó Eszter (2017): A határőrizeti célú ideiglenes határzár, mint kritikus infrastruktúra. In: *Hadtudományi Szemle*. X. évf. 3. szám. Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Budapest.
- Hautzinger Zoltán (2015): Az irreguláris migráció büntetőjogi aspektusai. In: Hautzinger Zoltán (szerk.): *Migráció és rendészet*. Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozat, Budapest.
- Hautzinger Zoltán (2018): *A migráció és a külföldiek büntetőjogi megjelenése*. AndAnn Kft, Pécs.
- Molnár Erzsébet (2019): Dogmatikai határzár. Dogmatikai és kriminálpolitikai elemzés a határozással kapcsolatos bűncselekményekről. In: *Állam- és Jogtudomány*. LX. évf. 4. szám. MTA TK Jogtudományi Intézet, Budapest.
- Póczik Szilveszter (2018): A határzárrel kapcsolatos bűncselekmények elkövetőinek szociológiai vizsgálata a Csongrád megyei büntetőeljárások alapján. In: *Kriminológiai Tanulmányok*. 55. sz. Országos Kriminológiai Intézet, Budapest.
- Tóth Judit (2015): „... a hazájukat elhagyni kényszerülők emberi jogainak és alapvető szabadságainak védelmére”. In: *Fundamentum*. 19. évf. 4. sz. INDOK Kiadó, Budapest.



Nem!

Nem!

Soha!

• TERÜLETVÉDŐ LIGA

Az önvezető járművek vezetőjére és üzemeltetőjére vonatkozó felelősségi szabályok a német, osztrák, angol és magyar jogban

I. BEVEZETÉS

Az önvezető autókkal kapcsolatos polgári jogi felelősségi kérdéseket vizsgálva az alapkérdést az jelenti, szükség van-e az ezen a területen megvalósuló és már megvalósult innovációval (vezetéstámogató rendszerek) kapcsolatban sajátos, új jogintézmények bevezetésére, vagy a már meglévő felelősségi megoldások megfelelően alkalmazhatók (a technológia által elvárt szükségszerű értelmezési kérdések tisztázását követően)? Az önvezető autó üzemelése kapcsán kára keletkezhet magának az üzembentartónak (a gépjárműben, más dolgában, életében vagy testi épségében), más veszélyes üzem üzembentartójának (az előbbivel egyező károk) vagy kívülálló harmadik személynek (dologban okozott kár vagy személyiségsérelem).^[1] Az önvezető autó üzemelése során az okozati összefüggés okozói oldaláról vizsgálva alapvetően négy esetkörrel különíthetünk el: a hardver (vagyis a gépjármű mechanikus és elektromos alkatrészeinek valamelyike vagy ezek összessége), a vezető, a szoftver és ezek szabadon permutált együttese által okozott baleseteket.^[2] Az alábbiakban vizsgált országok szabályozásában arra kerestem választ, hogy van-e objektív felelősségi alakzat a gépjárművek üzemeltetőjének felelősségére, ez milyen okból bekövetkező károkat ölel fel, milyen mentesülési lehetőségek vannak, továbbá a vezető felelőssége felvethető-e az üzembentartó felelősségétől elkülönítve és hogy van-e az önvezető (vagy bizonyos fokú autonóm vezetési képességekkel bíró) járművekre speciális szabályozás, amely érinti a klasszikus felelősségi szabályozást is.

[1] Kívülálló harmadik személynek minősül a gépjárműben utazó és üzembentartónak nem minősülő személy is.

[2] A szoftverből és hardverből eredő hibák elkülönítésére lásd: Somkutas - Kőhidi, 2017, 237-246.

II. NÉMET JOG

Németország nem csak jogi, de – helyesen – etikai kérdésként is foglalkozik az önvezető autókkal. A német Közlekedési Minisztérium által szorgalmazott bizottság jelentése hat különböző szintet különböztet meg az önvezetőrendszer-mentes rendszerektől a vezetőmentes rendszerekig.^[3] Szabályozás szempontjából az utolsó két szint került fókuszba, a teljesen automatizált, illetve a vezető nélküli autók. Érdekeség, hogy a bizottság az emberi, technológiai döntések és következmények mellett az állatjóléti intézkedések fontosságára is felhívta a figyelmet. A jelentés talán a megérdemelnél kevesebb reflektorfényt kapott Németország határain túl, pedig a jogalkotás biztos alapjait az általa feltett és megválaszolt etikai, erkölcsi kérdések jelentik.

Speciálisan a felelősségre tekintve megállapítható, hogy a BGB általános felelősségi szabályai mellett a gépjárművek üzemeltetésével kapcsolatban megvalósuló káreseményekre speciális felelősségi szabályokat találhatunk a *Straßenverkehrsgesetz*-ben (továbbiakban: StVG), amelyet ráadásul 2017-ben módosítottak, éppen a jelen kutatás tárgyát képező önvezető technológiák alkalmazása miatt. Ez volt talán az első átfogó, önvezető járművekkel kapcsolatos speciális felelősségi szabályokat meghatározó joganyag Európában.

Előjáróban megállapítható, hogy az StVG nem határozza meg, ki a jármű vezetője, hanem azt írja elő, hogy aki közúton járművet vezet, annak rendelkeznie kell az illetékes hatóság által kiállított vezetői engedéllyel.^[4] Az StVG 1a. §-a rendelkezik a magas szintű vagy teljesen automatizált vezetési funkcióval ellátott gépjárművekről („*Kraftfahrzeuge mit hoch- oder vollautomatisierter Fahrfunktion*”), a szabályozásból megállapítható, hogy nem minden szinten lévő rendszerre, hanem csak egy bizonyos automatizálási fokon álló gépjárműtől állapítható meg a szabályok alkalmazhatósága, amelynek központi elemét a rendeltetésszerű használat képezi („*wenn die Funktion bestimmungsgemäß verwendet wird*”). Ugyanezen szakasz (2) bekezdése határozza meg, hogy milyen technikai berendezéssel kell rendelkezni: a) a rendszer aktiválását követően képes legyen a gépjárművet a közlekedési szabályoknak megfelelően irányítani, b) a vezető által bármikor felülbírálható vagy deaktiválható legyen a rendszer, c) képes legyen felismerni azt a szituációt, amikor vissza kell adnia manuális üzemmódra az autót, d) az előbbire képes figyelmeztetni valamilyen módon a vezetőt (látható, hallható vagy más érzékelhető módon), e) jelzi a hibás működést (gyártói termékleírással ellentétes működés). Az StVG. 1a. § (4) bekezdése meghatározza, hogy ki minősül ilyen jármű esetében vezetőnek: az, aki a funkciót a gépjármű irányítása érdekében

[3] http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/bericht-der-ethik-kommission.pdf?__blob=publicationFile.

[4] StVG 2.§ (1).

aktiválja, még akkor is, ha saját kezűleg nem vezeti a járművet.^[5] Tehát a törvény kiterjeszti a vezető fogalmát olyan személyre, aki klasszikus értelemben nem folytat vezetési tevékenységet. Ennek következménye, hogy a vezetőre vonatkozó szabályok alkalmazhatóak az ilyen járművet vezető személyre is, kiegészítve e jogokat és kötelezettségeket az StVG 1b. §-ban írt jogokkal és kötelezettségekkel. Az StVG. 1b. §-a szerint az ilyen módon vezető személy a vezetési funkció használata során nem köteles a közlekedési eseményeket és a gépjármű irányítását szemmel tartani, de mindenkor készen kell lennie arra, hogy a kézi irányítás átvételét végre tudja hajtani. Azaz folyamatosan készen kell állnia erre az eseményre, és át kell vennie az irányítást, ha a rendszer őt erre felszólítja, vagy ha nem szólítja fel, de ő maga felismeri, vagy fel kell ismernie ezt a szituációt.

Az StVG előbb citált szakaszával összefüggésben már találhatunk bírósági ítéletet is. Az adott, 2018-as ügyben a vezetést segítő rendszer üzemelése közben keletkezett kár, így a felperes a gyártó marasztalását kérte, azonban nem termékfelelősség, hanem szavatosság alapján.^[6] (A per valójában tehát nem egy harmadik személynek okozott kár miatti kártérítési per volt, hanem a gépjármű tulajdonosa perelte a gyártót, mert megítélése szerint a rendszer hibásan működött és ezzel összefüggésben kívánt szavatossági igényt érvényesíteni.) A történeti tényállás szerint a felperes egy Mercedes-Benz E220d-t vásárolt, amely egy kikapcsolható, ún. „Drive-Q” vezetéstámogató rendszerrel is rendelkezett. A rendszer többek között tartalmazott egy kormányzásra képes pilóta üzemmódot, amely aktív sávváltásra is képes volt, valamint távolságtartó automatikával is rendelkezett. A távolságtartó automatika emberi beavatkozás nélkül képes a távolságot, a sebességet figyelembe véve szabályozni a gépkocsi mozgását, akárcsak egy továbbfejlesztett Tempomat. Ez a funkció az autópályán, valamint a folyamatos leállással és újraindulással együtt járó közlekedési szituációkban alkalmazható. A rendszer képes volt emellett felismerni a közlekedési jeleket és továbbítani azt a vezető rendszer számára, elősegítve ezáltal a megfelelő sebesség megválasztását. A felperes azt állította, hogy a rendszer hirtelen kigyorsításokat végez annak ellenére, hogy az adott útszakaszon nem változnak meg a sebességkorlátozással kapcsolatos előírások (tehát pl. nem jelenik meg új tábla), továbbá az autópályán hirtelen módon és váratlanul vészfékezésekbe kezd. Így a jármű csak a vezetéstámogató rendszer kikapcsolása mellett használható rendeltetésszerűen. Erre tekintettel a felperes hibás teljesítésre hivatkozva a vezetéstámogató rendszer árához igazított árleszállítási igényt fogalmazott meg. Az alperes arra hivatkozott, hogy a rendszernek vannak immanens korlátai, amelyek azonban megfelelnek a tudomány jelenlegi állásának. Elképzelhető, hogy a táblák nem megfelelő elhelyezése vagy az érzékelőkamera szennyeződése vezet a felperes által érzékelt

[5] „Fahrzeugführer ist auch derjenige, der eine hoch- oder vollautomatisierte Fahrfunktion im Sinne des Absatzes 2 aktiviert und zur Fahrzeugsteuerung verwendet, auch wenn er im Rahmen der bestimmungsgemäßen Verwendung dieser Funktion das Fahrzeug nicht eigenhändig steuert.”

[6] AG Dortmund, Urteil vom 07.08.2018 - 425 C 9453/17.

hibás működéshez. A felperes kereseti kérelmét végül elutasította a bíróság. A dortmundi Amtsgericht tehát a fenti ügyben úgy döntött, hogy egy vezetést segítő rendszer alkalmazásakor a technika jelenlegi állása mellett nem várható el, hogy ez a rendszer ugyanúgy előrelátó módon reagáljon egy különleges eseményre, mint egy emberi vezető. Továbbá: mindaddig, amíg a rendszer nem végez önállóan a közlekedési szabályokkal ellentétes manővert (ideértve a sebességtúllépés esetét is), addig nem állapítható meg szavatossági igény. A bíróság megállapította továbbá, hogy a vonatkozó törvényi rendelkezések alapján a vezetőnek készen kell állnia arra, hogy a rendszer hibás működése esetén visszavegye az irányítást a járműve felett (itt utalt a bíróság az StVG új előírásaira). Ez a kötelezettség pedig a dinamikus haladáshoz szükséges valamennyi feladatra igaz. A hibás teljesítés értékelése körében úgyszintén figyelembe kell venni, hogy a technikai fejlettség legmagasabb szintjén álló termék esetén nagyobb a hibagyakoriság, ebben az esetben a vásárló az alap biztonsági szint („*Basicsicherheit*”) szavatolását várhatja el.

Az StVG kifejezetten ismeri az üzemeltetői objektív felelősséget, a 7. § rendelkezései szerint: ha a gépjármű működése valamely személy halálával, testi épségének vagy egészségének sérelmével vagy a tulajdonának károsodásával jár, az üzemeltető köteles a sérelmet szenvedett fél kárát megtéríteni. Ez kétségtől objektív felelősség, akárcsak a magyar jogban, az üzemeltető felelőssége kiterjed minden olyan káreseményre, amelynek oka az üzemeltetés körében jelentkezett. Ehhez képest megjelenik a vezető lehetséges kártérítési felelőssége is az StVG 18. §-ban és a BGB 823. §-ban. A vezető mentesül a felelősség alól, ha a kárt nem ő okozta. Az önvezető járműveknél megjelenő „kiterjesztett” vezető fogalom miatt e kártérítési szabályok az önvezető autó vezetőjére is alkalmazandók. Megállapíthatjuk továbbá, hogy a rendszer hibája esetén az üzemeltető felelőssége fennáll, annak ellenére, hogy a vezető felelőssége esetleg nem áll fenn. A fenti – alapvetően hibás teljesítéssel összefüggő – esetből pedig arra a következtetésre juthatunk, hogy az üzemeltetői kártérítési felelősségre alapított regressz igény nem feltétlenül állna meg, ha a rendszer egyébként az elvárható és alapvető biztonsági szintet teljesítette.

Az StVG 12. §-ában találhatunk még a kártérítési felelősség szempontjából speciális rendelkezést: a kártérítési limit általában 5 millió euró, önvezető autó esetében azonban 10 millió euró halál vagy testi sérülés esetén, dologban okozott kár esetében általában 1 millió euró, önvezető járművek esetében azonban 2 millió euró. Azaz az egyébként fejlettebb és elvben biztonságosabb vezetést biztosító önvezető rendszerekkel kapcsolatban a törvényi kártérítési limit magasabb. Ennek oka lehet, hogy a jogalkotó úgy értékelte, e járművek még nem terjedtek el széles körben, áruk viszonylag magas, a károkockázat egyelőre nehezen kalkulálható, így magasabb fokú felelősségbiztosítói helytállást vár el. Ez azonban tovább drágítja egy ilyen gépjármű üzemeltetését, hiszen a megemelt kártérítési limitet e járművek esetében az átlagoshoz képest magasabb biztosítási díjakat eredményez.

A termékfelelősségre egyébként a német termékfelelősségi törvény (*ProdHaftG*) szabályait kell alkalmazni, a párhuzamos kártérítési igények nem kizártak. A károsult szabadon dönthet: milyen alapon és kivel szemben érvényesíti igényét. Úgyszintén a gyártó esetleges felelőssége nem zárja ki az üzembentartó felelősségét, viszont egy esetleges regressz igény érvényesítésére lehetőséget biztosít.

A törvény előírja ilyen járművek esetén a káresetek dokumentálhatósága érdekében, hogy rendelkezniük kell speciális adatrögzítő berendezéssel (ezt szokás fekete dobozként emlegetni, de jelen esetben egyáltalán nem előírás, hogy a gépjárműhöz képest ellenállóbb anyagból készüljön). Az StVG 63a. § (1) bekezdésének előírásai szerint tulajdonképpen a navigációs rendszeren keresztül történő adattárolás, mint kötelezettség jelenik meg. A rendszernek tárolnia kell a manuális és az automatizált üzemelés közötti váltás pontos helyét és idejét, annak idejét, hogy a rendszer mikor szólította fel a vezetőt a manuális mód átvételére vagy visszavételére, mikor állt be esetleg hiba a működésben. A gépjármű tulajdonosa a rögzített adatokat 6 hónap elteltével törölni köteles, de kivételes esetben (pl. baleset) megőrzési kötelezettsége van, akkor az adatok csak 3 év elteltével törölhetők.

III. OSZTRÁK JOG

Az üzembentartó vétkességtől független, objektív felelősségét Ausztriában külön törvény szabályozza, ez a *Bundesgesetz vom 21. Jänner 1959 über die Haftung für den Ersatz von Schäden aus Unfällen beim Betrieb von Eisenbahnen und beim Betrieb von Kraftfahrzeugen (Eisenbahn- und Kraftfahrzeughaftpflichtgesetz* (továbbiakban: *EKHG*)). A törvény a vasút és a gépjármű-üzemeltetés esetén felmerülő károkért való felelősség szabályait tartalmazza azokra az esetekre, ha a baleset folytán valaki meghal, megsebesül vagy dologban okoznak kárt. A törvény felelősségi megoldása tulajdonképpen a magyar veszélyes üzemi felelősséggel azonosítható (*Gefährdungshaftung*), vagyis azokra az esetekre nézve tartalmaz felelősségi szabályt, amikor a balesetben részes valamely személy felelősségét nem vétkességi alapon akarjuk megállapítani. A gépjármű által okozott károkért az üzembentartó („Halter”) felel.^[7] A törvény szerint az minősül üzembentartónak, aki saját érdekében használja a járművet. Amennyiben valaki az üzembentartó beleegyezése nélkül használta a baleset időpontjában a gépjárművet, úgy ő felel az üzembentartóra vonatkozó szabályok alapján.^[8] A törvény az ABGB-re utalva határozza meg a károsulti közrehatás esetén alkalmazandó kármegosztás szabályait.

A mentesülési feltételekre tekintve szintén megállapítható, hogy a szabályozás nagyban hasonlít a magyar veszélyes üzemi szabályokhoz. Az üzembentartó ugyanis mentesül, ha a kárt olyan elkerülhetetlen esemény („*unabwendbares*

[7] EKHG 5. § (1) bek. szerint: „Für den Ersatz der im § 1 bezeichneten Schäden haftet bei der Eisenbahn der Betriebsunternehmer, beim Kraftfahrzeug der Halter”.

[8] EKHG 6. § (1) bek.

Ereignis”) okozta, ami nem a gépjármű állapota miatt bekövetkező hiba vagy a vezető hibája. Jól látható, hogy ez tulajdonképpen a veszélyes üzemi tevékenység körén kívül eső elháríthatatlan oknak feleltethető meg. A magyar joggal szemben azonban az osztrák jog kifejezetten meghatároz néhány olyan esetkört, amelyet elkerülhetetlen eseménynek tekint, ilyen lehet a károsult vagy harmadik személy vagy esetleg egy állat közrehatása. A törvényben úgyszintén találunk szabályokat a veszélyes üzemek találkozására,^[9] a visszkereseti igényre,^[10] a kártérítés maximumára.^[11]

A témánk szempontjából releváns, hogy az önvezető járművekre külön jogszabályt is találhatunk az osztrák jogban, ez az *Automatisiertes Fahren Verordnung* (továbbiakban: AutomatFahrV).^[12] A jogszabály tárgyi hatályából megállapítható, hogy még nem a közúti közlekedésben való részvételre, hanem inkább a közúti tesztelésre kialakított szabályrendszert tartalmaz. Az AutomatFahrV meghatározza a vezetővel szembeni követelményeket, így például annak a vezető pozíciójában kell tartózkodni, még akkor is, ha klasszikus vezetési tevékenységet nem végez,^[13] kötelezettsége továbbá, hogy szükség esetén visszavegye a vezetési tevékenységet az önvezető rendszertől.^[14] A német szabályozáshoz hasonlóan az osztrák jog is előírja egy feketedobozhoz hasonló adatrögzítő („*Unfalldatenspeicher*”) alkalmazását. A jogszabály meghatározza még az egyes vezetéstámogató rendszerekre vonatkozó speciális szabályokat, felelősségi szabályokat azonban egy kivétellel nem találhatunk benne. Ez pedig éppen az a szakasz, amely előírja, hogy a vezető felelős marad azért, hogy visszavegye az irányítást („*Der Lenker darf diesen Systemen bestimmte Fahraufgaben übertragen, bleibt aber stets verantwortlich, seine Fahraufgaben wieder zu übernehmen.*”).^[15] E törvényi rendelkezésből azonban az következik, hogy egyrészt a vezetéstámogató funkciók használata az EKHG szerinti üzembentartói felelősség megállapítását nem befolyásolja (hiszen működésbeli hiba), másrészt a ténylegesen vezető személy nem mentesülhet arra való hivatkozással, hogy a rendszer meghibásodott, ha lehetősége volt arra, hogy az irányítást visszavegye (azaz a rendszer visszajelezte a hibát vagy a vezető más módon felismerhette azt, és a rendszer visszaengedte az irányítást).

[9] EKHG 8. §.

[10] EKHG 11. §.

[11] EKHG 15. §.

[12] Verordnung des Bundesministers für Verkehr, Innovation und Technologie über Rahmenbedingungen für automatisiertes Fahren (Automatisiertes Fahren Verordnung).

[13] AutomatFahrV 3. § (1) bekezdése: „Fahrzeuge, die mit solchen Systemen ausgerüstet sind, dürfen nur verwendet werden, wenn der Lenker den für ihn vorgesehenen Platz in bestimmungsgemäßer Weise einnimmt”.

[14] AutomatFahrV 3. § (2) bekezdése: „Der Lenker darf diesen Systemen bestimmte Fahraufgaben übertragen, bleibt aber stets verantwortlich, seine Fahraufgaben wieder zu übernehmen”.

[15] Lásd: AutomatFahrV már fentebb hivatkozott 3. § (2) bekezdése.

IV. MAGYAR JOG

A magyar jog szempontjából a két legérdekesebb esetkör a műszaki hiba (hiszen ez magában foglalhatja akár a szoftver hibáját is) és a szoftver (megfelelő vagy hibás) működése mellett megvalósuló vezetői hiba. A kialakult bírói gyakorlat szerint mindkét esetkörben megállapítható az üzembentartó felelőssége. Azaz amikor a jármű valamely alkatrésze hibás (pl. fékhiba, futómű meghibásodása), akkor tulajdonképpen nem találjuk magunkat szembe új jogi kihívással, hiszen ez az esetkör eddig is ismert volt a gyakorlatban. A veszélyes üzemi felelősség szabályai szerint az üzembentartó felelőssége megállapítható, a kötelező felelősségbiztosítás alapján pedig a biztosító megtéríti a kárt. A magyar jogban pl. a veszélyes üzemi felelősség alóli mentesülés egyik objektív feltétele az, hogy a kár oka a fokozott veszéllyel járó tevékenység körén kívül essen. A másik mentesülésre vezető *konjunktív* feltétel az, hogy az ok elháríthatatlan legyen. Tehát mindkét feltételnek teljesülnie kell ahhoz, hogy az üzembentartó felelősségét ne lehessen megállapítani, és a biztosító ne feleljen. Azaz amennyiben a gépjármű bármely alkatrészének hibája az oksági folyamat indító oka, úgy nem igazán képzelhető el, hogy az üzembentartó felelőssége ne álljon meg. A tevékenységi kör fogalmát ugyanis a bírói gyakorlat érezhetően nem szűkíti, nem kapcsolja kizárólag a motorikus meghajtáshoz vagy az az által kialakuló erőhatásokhoz. Így pl. „a gépjármű megállítást és a motor leállítását követően a gépjármű ajtajának kinyitása hozzátartozik a gépjármű üzemeltetéséhez, ezért az ezzel összefüggésben okozott kárt a felelősségbiztosító köteles megtéríteni.”^[16] Ugyanígy a rövid időre megállított gépjármű esetén az emberi hatás átmeneti megszűnése nem szünteti meg a veszélyes jelleget, ha a megállítás a továbbhaladás szándékával történt (a kéziféket nem húzták be). Az így történt leállítással nem szűnik meg a gépjármű forgalomban való részvétele.^[17] A gépjármű üzemelésének vagy közlekedésbeli fizikai mivoltának okain túl az aktuális közlekedési szituáció egyes elemei (legalábbis azok, amelyekre a gépjármű vezetője még bármiféle hatást gyakorolhat) is a tevékenységi körbe tartozó okok lehetnek.^[18] Továbbá meg kell említeni, hogy a veszélyes üzem fogalmának eseti mérlegelése során megfigyelhető a tevékenységi kör vonatkozásában egyfajta „átsugárzás”, azaz a tevékenység veszélyes jellege áttevődik a kárt kiváltó végső okra. Ha a gépjármű üzemeltetése során szívrohamot kap a vezető, az bár elháríthatatlan, a tevékenységi körön belüli ok lesz, mivel

[16] BH 2007.1692.

[17] BH 2005.54.

[18] Általában elmondható, hogy gépjárművek okozta károk esetén az adott közlekedési szituáció olyan, amelynek jelentősége van a működési kör meghatározása során. Így történhetett, hogy egy esetben a bíróság tevékenységi körbe tartozónak minősítette a zebrán áthaladó sötét színű kutyát is, mivel „a közúton haladó gépjármű esetén ebbe a körbe mind a személygépkocsi, mind az általa igénybe vett közút, mind pedig a számára az adott időpontban fennálló közlekedési helyzet beletartozik” (BH 2002.359.).

önmagában (pl. az utcán sétálva) nem jelent akkora veszélyt, mint gépjárművezetés közben. Ugyanígy felhozható az a klasszikus eset, amely szerint a felpattanó kavics azért okoz kárt, mert kapcsolatba kerül a gépi meghajtású kerékkal (és a gépjármű kerekének erőhatása áttevődik rá), önmagában az úton pihenve azonban veszélyessége elhanyagolható. Az előbbiekhöz hasonlóan a fékhiba hiába elháríthatatlan, a veszélyes üzem tevékenységi körébe esik, vagyis nem vezet mentesülésre.

A felelősség tehát ezekben az esetekben objektív, azaz (leszámítva a veszélyes üzemek találkozását) nem vizsgáljuk a gépjárművet vezető vagy azt rendszeresen karbantartó személy felróhatóságát.^[19] Ennek oka pedig nem más, mint hogy a jogalkotó által értékelni rendelt módon a jogalkalmazó veszélyesnek minősít egy adott tevékenységet, és ennek jogkövetkezménye egyfajta érdekelv alkalmazása lesz (aki a hasznot húzza, az viselje a veszélyt is).^[20] A bírói gyakorlat szerint pedig az a tevékenység veszélyes, „amelynek a folytatása során fellépő, viszonylag csekély mértékű rendellenesség is súlyos kárral fenyegető veszélyhelyzetet – életveszélyt, maradandó fogyatékoságot okozó sérülés, maradandó egészségromlás vagy tetemes vagyoni hátrány bekövetkezésének veszélyét – alakíthat ki,” illetve „a tevékenység akkor is, ha folytatójának csekélyebb mértékű vétkessége – akár enyhe fokú gondatlansága – ugyanilyen súlyos kárveszéllyel fenyegető helyzetet teremthet.”^[21]

Összegzésképpen tehát megállapíthatjuk, hogy ha a mentesülési okokat invertáljuk, vagyis megnézzük, hogy mikor nem mentesülhet az üzembentartó, megállapíthatjuk, hogy amennyiben az ok tevékenységi körbe esik (legyen az akár „belső vis maior”), mindenképpen megáll a felelősség, vagyis ezen (lehatárolt) esetekben tulajdonképpen helytállási kötelezettségről beszélhetünk. (Itt legfeljebb csak a károsulti felróható közrehatás miatti kármegosztás csökkentheti a felelősség mértékét.) Ezt némileg árnyalja, ha két veszélyes üzem találkozik, ekkor ugyanis a rendellenesség lokalizálása (melyik üzem tevékenységi körébe esik) másodlagos, először felróhatósági alapon határozzák meg, ki feleljen (vagy milyen arányban történjen közöttük a kármegosztás).

A magyar szabályozásra tekintve röviden mindenképpen szükséges még megemlíteni a 11/2017. (IV. 12.) NFM rendeletet, amely két releváns KÖHÉM rendeletet is módosított. A rendelet 3. § (8) pontja kiter arra, hogy a fejlesztési célú jármű üzemeltetési felelősségét a járműfejlesztő viseli, ehhez kapcsolódóan

[19] Ez alól kivételt jelent a biztosító visszkereseti igénye, lásd: a kötelező gépjármű-felelősségbiztosításról szóló 2009. évi LXII. törvény 34. § (1) bekezdésben felsorolt esetkörök. Pl. követelheti a biztosító a kártérítési összeg megtérítését a biztosítottól, több biztosított közös károkozása esetén bármelyiküktől, ha a kárt jogellenesen és szándékosan okozták vagy pl. az üzembentartótól, ha a balesetet a gépjármű súlyosan elhanyagolt műszaki állapota okozta.

[20] Vö.: Ptk. 6:536. § (1) bek.: „A fokozott veszéllyel járó tevékenység folytatójának az minősül, aki nek érdekében a veszélyes üzem működik”.

[21] BDT 2012.2661.

a rendelet 2. mellékletének (2. pont: bejelentőlap) III. 7. pontja pedig rögzíti, hogy: "valamennyi fejlesztési célú autonóm jármű esetében a tesztelés teljes idejére kötelező a teljes körű felelősségbiztosítás megléte."

A magyar jogban tehát a német joghoz hasonló megoldásokkal találkozhatunk, de egyelőre speciális felelősségi szabályozás nélkül (kivéve a tesztüzemet), a német jog ugyanis – ahogy azt fentebb tárgyaltam - szintén ismeri és elismeri az üzembentartó felelősségét,^[22] amely a magyar joghoz hasonlóan objektív, kimentésre csak vis maior (pontosabban: *höhere Gewalt*) esetén van lehetőség.^[23] A vezető felelőssége is felvethető (amennyiben az üzembentartótól eltérő személy), aki a magyar joghoz hasonlóan felróhatósági alapon felelhet.^[24]

V. ANGOL JOG

A magyar jogban a vezető felróható magatartása esetén (ittas állapot,^[25] sebességtúllépés stb.) szintén az üzembentartó felelőssége állapítható meg, még akkor is, ha az autót ténylegesen vezető személy nem a gépjármű üzembentartója (kivételt csak a gépjármű jogellenes használata jelenthet). Mivel a vezető személy felróható magatartása mindenképpen a tevékenységi körbe eső ok lesz, ebben az esetben nem mentesülhet az üzembentartó. Csak kivételes esetekben képzelhető el ugyanis, hogy a vezető felróhatósága esetén mégis azt állapítsa meg a bíróság, hogy a baleset elháríthatatlan volt.^[26] A domináns károsulti közrehatás jogalkotói értékelése figyelhető meg a 2018-ben elfogadott *Automated and Electric Vehicles Bill*-ben is arra az esetre nézve, ha a károsult úgy engedélyezte az önvezetést, hogy ennek feltételei nem álltak fenn.^[27]

[22] Straßenverkehrsgesetz (StVG) 7. § (1): „Wird bei dem Betrieb eines Kraftfahrzeugs oder eines Anhängers, der dazu bestimmt ist, von einem Kraftfahrzeug mitgeführt zu werden, ein Mensch getötet, der Körper oder die Gesundheit eines Menschen verletzt oder eine Sache beschädigt, so ist der Halter verpflichtet, dem Verletzten den daraus entstehenden Schaden zu ersetzen”.

[23] StVG 7. § (2): „Die Ersatzpflicht ist ausgeschlossen, wenn der Unfall durch höhere Gewalt verursacht wird”.

[24] Lásd StVG 18. § (1).

[25] Az autó elindítása és a „vezetés” fogalmának éles elválasztásával járhat az önvezető rendszerek terjedése, mint azt az ausztrál National Transport Commission tanulmánya (lásd [http://www.ntc.gov.au/Media/Reports/\(E5695ACE-993C-618F-46E1-A876391B8CD9\).pdf](http://www.ntc.gov.au/Media/Reports/(E5695ACE-993C-618F-46E1-A876391B8CD9).pdf)) is teszi. Az ittas ember sokkal inkább utas, semmint sofőr egy valódi önvezető autóban, ezt pedig a (büntető)jogi szabályozásnak is figyelembe kell vennie.

[26] Olyan esetekben fordulhat ez elő, amikor a károsult felróható közrehatása pregnáns módon megjelenik az oksági láncban, ezzel szemben pedig a vezető felróható magatartása hiányában is bekövetkezne a baleset, pl. amikor a gyorshajtó vezető akkor is elütötte volna a gyalogost, ha a megengedett sebességgel hajt. Meg kell azonban jegyezni, hogy az alapul vett esetben a bíróság mégis megállapította az üzembentartó felelősségét, mert bár a baleset a sebességkorlátozás betartása mellett is bekövetkezett volna (a gyalogos ugyanis féktávolságon belül lépett ki), a közlekedési szituációra tekintettel (közelségben lévő gyalogátkelő, buszmegállók) a megengedett sebességnél alacsonyabb sebességet kellett volna választani, amely mellett a baleset elhárítható lett volna a bíróság döntése értelmében (BDT 2013.2972.).

[27] Automated and Electric Vehicles Act 2018. Sec. 3. (2).

A magyar és német joggal szemben az Egyesült Királyság szabályozása a vezető felelősségére és biztosítási kötelezettségére fókuszál, kiterjesztve ezt a klasszikus vétkességi esetkörök (gyorshajtás, ittas vezetés, stb.) mellett a nem megfelelő állapotban lévő gépjárművel való közlekedésre is, vagyis a műszaki hibáért való felelősség az angol jogban a vezető oldalán merül fel.^[28] Az Egyesült Királyságban a magyar és német megoldáshoz képest lényeges eltérés, hogy a kötelező biztosítás nem az üzembentartóra, hanem a vezetőre háruló kötelezettség,^[29] a vezető személyének kiesésével azonban egy biztosítási szürke zóna keletkezik, amelyet kezelni szükséges. Lényeges és új szabályokat tartalmaz az önvezető autókkal kapcsolatos felelősségi kérdésekre az Automated and Electric Vehicles Bill.^[30] Ennek második szakasza kiterjeszti a biztosítási kötelezettséget az önvezető járművekre és az azok (emberi behatás nélküli) üzemelése közben keletkező károkra. Ugyanezen szakasz rendelkezik arról az esetről, ha biztosítással nem rendelkező gépjármű okoz kárt, ilyenkor – ha más felelősségi alakzat alkalmazására nincs lehetőség – a gépjármű tulajdonosa felel a károkért.

VI. ÖSSZEGZÉS ÉS A SZABÁLYOZÁS LEHETSÉGES JÖVŐBELI IRÁNYA

Jelen tanulmányban a német, osztrák, magyar és angol szabályozás bemutatásán keresztül kívántam érzékelteni, hogy a gépjármű üzembentartójának felelősségére vonatkozó szabályozásában rejlő különbségek miatt értelemszerű különbségek mutatkozhatnak Európán belül az önvezető járművek felelősségi kérdéseinek szabályozása során is. Az egységes szabályozás nyilvánvalóan nagyobb bizonyosságot jelentene a gyártók számára (költségekalkuláció szempontjából), a fogyasztók számára (az esetleges károk megtérülése szempontjából) és a biztosítók számára (kockázatértékelési szempontból) is. Az eltérő hagyományok miatt azonban a termékfelelősségen túl a felelősségi szabályozás egységesítése egy külön szabályozási szigetet alakítana ki a közlekedési eszközökre vonatkozó szabályozáson belül. Ha esetleg ennek ellenére ezt tekintjük jó irányznak, úgy a következő kérdés az: milyen felelősségi modellt vennénk alapul?

Az Európai Parlament *A common EU approach to liability rules and insurance for connected and autonomous vehicles* című jelentésének mellékletét képezi két tanulmány: az egyik, a felelősségi kérdéseket is taglaló Dr. E.F.D. Engelhard és R.W. de Bruin, LL.M. által írt *Legal analysis of the EU common approach on the liability rules and insurance related to connected and autonomous vehicles*. A tanulmány megállapításaiból is táplálkozó jelentés ugyancsak az általam felvetett kérdést vizsgálja, azaz hogy a kapcsolódó polgári jogi felelősség szabályozását közösségi szintre kell-e emelni? Ha igen, akkor egy ilyen lépésnek milyen

[28] Lásd: Road Traffic Act, 1988. Sec. 40A.

[29] Lásd: Road Traffic Act, 1988. Sec. 143.

[30] <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/18/section/2/enacted>.

előnyei és milyen költségei lehetnek? Jelenleg két olyan uniós jogszabály van, amely a járművekkel kapcsolatos felelősségi kérdéseket szabályozza. Az egyik az ún. „Gépjármű-biztosítási irányelv” (2009/103/EK irányelv),^[31] a másik pedig a „Termékfelelősségi irányelv” (85/374/EGK irányelv).^[32] A jelentés megállapításai szerint e két irányelv jelen formájában is alapvetően alkalmazható az önvezető járművekre is. Négy potenciális új veszélyforrást (baleseti okot) valószínűsít azonban a jelentés: az önvezető módra történő átváltás engedélyezésével kapcsolatos hiba, hálózati hiba, hackelés és kibertámadás és a programozással kapcsolatos hibák (a programozás során keletkező választásokban rejlő kockázatok), amelyekkel kétségtelen, hogy szabályozási oldalról is foglalkozni kell.

A hivatkozott tanulmány a főbb nemzeti felelősségi szabályok elemzését és összehasonlítását is elvégzi (jelen tanulmányhoz képest több tagállami szabályozást érintve),^[33] vonatkozó fejezetének címe („why claimants will prefer traffic liability over the PLD”) is utal rá, hogy a károsultak a termékfelelősséggel szemben az általános felelősségi szabályokra történő hivatkozást választják, így ezek kiemelt vizsgálata mindenképpen indokolt.^[34] A tanulmány megállapításai szerint alapvetően három megoldás figyelhető meg. Az egyik, a károsultra nézve igen csak kedvező, pl. Franciaországban alkalmazott „veszély-alapú” (*risk-based*) felelősség, ami tulajdonképpen a magyar dogmatika szerinti objektív felelősségként határozható meg. Emellett a „klasszikus” kártérítési felelősségi főszabályok (*fault based liability*, azaz vétkességen alapuló felelősség) alkalmazása is megfigyelhető (azaz nem határoznak meg külön szabályokat erre a területre) például az általam is felhozott Egyesült Királyságban. Míg például Svédországban a vétkességtől független, ún. *no-fault* alapú biztosítási jogviszony létezik, azaz a károsult nem kártérítési igénnyel élhet, hanem a biztosítási jogviszonyból következően kereshet megtérítést (ez pedig független az okozó gépjármű vezetőjének vagy üzemeltetőjének vétkességétől vagy vétlenségétől).

Véleményem szerint nem lehet általánosságban megállapítani, hogy az általános (közlekedési balesetekre általában alkalmazandó) felelősségi szabályok alkal-

[31] Az Európai Parlament és a Tanács 2009/103/EK Irányelve (2009. szeptember 16.) a gépjármű-felelősségbiztosításról és a biztosítási kötelezettség ellenőrzéséről.

[32] A Tanács irányelve (1985. július 25.) a hibás termékekért való felelősségre vonatkozó tagállami törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közelítéséről (85/374/EGK).

[33] Továbbá Görögország, Németország, Ausztria, Olaszország, az Egyesült Királyság és a Dél-afrikai Köztársaság szabályozásának összehasonlító vizsgálatát végzi el Noussia, 2019. 64.

[34] A szerzők elsősorban arra gondolnak, hogy egyes esetekben fel sem merülhet a termékfelelősség alkalmazása, mert a kárt nem termékhiba, hanem a természetes elhasználódás (avulás), időjárásí tényezők, rongálás vagy nem megfelelő javítás okozza. Ezekben az esetekben a „klasszikus”, közlekedési károkért való felelősségre vonatkozó szabályokat lehet felhívni. Ezen esetek többségére természetesen vonatkozik a gépjármű-biztosítási irányelv kötelező felelősségbiztosítást előíró szabálya. Azokban az esetekben, ha a gépjármű a vezetőn, tulajdonoson, használón kívüli személynek okoz kárt, a kötelező gépjármű felelősségbiztosítás alkalmazható lesz (az irányelv összegszerű minimumkövetelményeket támaszt, azonban egyes tagállamokban nincs ilyen korlátozás). Meg kell jegyezni, hogy a gépjármű-biztosítási irányelv minimum-harmonizációs jelleggel bír, azaz a tagállamok ehhez képest a károsultak javára kedvezőbb szabályokat előírhatnak.

mazása a termékfelelősségi szabályok alkalmazásához képest előnyösebb helyzetet eredményez-e a károsultra nézve, mivel – bár a termékfelelősségi szabályok erősen harmonizáltak – az általános felelősségi szabályok harmonizációjáról nem beszélhetünk (vagyis a kérdést tulajdonképpen tagállamonként kell feltenni). A hivatkozott tanulmányokból is levonható azonban az a következtetés, amelyet a magyar joggyakorlat is megerősít, hogy a károsultak a biztosítóval szembeni igényérvényesítést preferálják (még hozzá felelősségbiztosítás alapján) és csak marginális esetekben merül fel a gyártóval (vagy annak biztosítójával) szembeni igényérvényesítés. Mivel Európán belül a meghatározó nemzeti jogrendszerek mindegyike ismer az objektív okból bekövetkező balesetekre is felelősségi rendelkezést (még ha nem is objektív felelősségi szabályt) vagy legalábbis kompenzációs mechanizmust, ezek pedig értelemszerűen alkalmazhatók az önvezető járművekkel kapcsolatos (véltetően túlnyomó többségében) objektív okból bekövetkező balesetekre is, így véleményem szerint ezen a téren nincs szükség harmonizációra. A német szabályozást megfigyelve azonban logikusnak tűnik az egyébként vélelmezett csekélyebb előfordulási arányt mutató, szubjektív okozói faktorra vonatkozó szabályozás harmonizálása. Azaz bár a vezető szerepe elvben visszaszorul,^[35] de legalábbis kötelezettségei lényegesen átalakulnak, mégis jól körülírható azon kötelezettségek köre, amelyek – nemzeti szabályozási hagyományoktól függetlenül – *expressis verbis* rögzíthetők, akár közösségi szinten is.

IRODALOM

- Channon, Matthew – McCormik, Lucy – Noussia, Kyriaki (2019): *The Law and Autonomous Vehicles (Contemporary Commercial Law)*. Informa Law from Routledge, 1. ed.
- Engelhard, E.F.D-de Bruin, R.W.: EU Common Approach on the liability rules and insurance related to Connected and Autonomous Vehicles Final Report. In: Delvaux, Mady (2018): *A common EU approach to liability rules and insurance for connected and autonomous vehicles. A common EU approach to liability rules and insurance for connected and autonomous vehicles*. (Elérhető: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/615635/EPRS_STU\(2018\)615635_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/615635/EPRS_STU(2018)615635_EN.pdf). Letöltés ideje: 2020. április 28.).
- Somkutas Péter – Kőhidi Ákos (2017): Az önvezető autó szoftvere magas szintű szellemi alkotás vagy kifinomult károkozó? In: *In Medias Res*. 2017/2. sz.
- Udvary Sándor (2016): Vehere necesse est – az önvezető gépjárművekhez kapcsolódó jogi kérdések körvonalazása. In Gellén Klára – Görög Márta (szerk.): *Lege et fide Ünnepi tanulmányok Szabó Imre 65. születésnapjára*. Iurisperitus Kiadó, Szeged.

[35] Lásd még: Udvary, 2016, 648.

Az angol kivételes hatalom története a kezdetektől a második világháborús szabályozásig

A kialakult polgári államalakulatoknak választ kellett adniuk az újfajta vagy jelentős átalakuláson átesett biztonsági kihívásokra, kockázatokra.^[1] Ennek első mozzanata az volt, hogy az államnak azonosítania kellett az általánostól eltérő határszituációkat, majd pedig főszabályként jogállami keretek között meg kellett keresni azok megoldásainak leghatékonyabb eszközét. Ezek pedig olyan speciális, a végrehajtó hatalom egyes hatalmi jegyeinek kiterjesztését jelentették, amelyek a jogfejlődés szintje okán vagy a normál jogrend keretei közötti egyes decíziós jogkörök kiszélesítését vonták maguk után (például karhatalmi fellépés eszközparkja), vagy az ostromállapottól – hiszen azt egy speciális történelmi helyzet, a polgári forradalom szülte – eltérő, új típusú kivételes hatalmi szabályanyag létrehozását eredményezték.

Ezen biztonsági kockázatokra eltérő tartalmú kivételes hatalmi szabályanyagok jelentek meg szerte a kontinensen. Az angol alkotmányos struktúra sajátos képet mutat ebben a rendszerben, hiszen a totális háború megjelenéséig átfogó jogszabályi rendelkezésekkel nem találkozhattunk, miközben ez az időszak és jelenség a kontinentális jogi rendszerekben máig ható változásokat hozott.^[2] A gyarmati vagy megszállt területek lázadásainak kezelésére, letörésére az angolok az abszolútizmus időszakából átmentett ún. martial law-t alkalmazták, amit azonban belső veszélyhelyzetben nem használhattak, mivel az sértette volna az alkotmányos hagyományait. Így a belső veszélyhelyzetek esetére megteremtették – a legtöbb európai állam, így ekkortájt Magyarország által is alkalmazott – a későbbi szükségállapot archetípusát jelentő, karhatalmi típusú felhatalmazásokat. A totális háború azonban új kihívások elé állította az angol alkotmányos tradíciókat, hiszen azok megtartása mellett kellett megteremteni a végrehajtó hatalom hatékonyabb működését. Jelen tanulmányban ezen fejlődés egyes stációit és intézményeit tekintem át a kezdetektől a második világháborút megelőző időszakig.

[1] Az államok és különösen Magyarország védelmi és biztonsági helyzetekre való reakciói, felkészülése kapcsán bővebben lásd: Farkas, 2019(a); Farkas, 2019(b); Farkas, 2018(a).

[2] Lásd: Farkas, 2018(b); Farkas, 2015.

I. KIVÉTELES HATALOM KIVÉTELESSÉG NÉLKÜL, AVAGY A SAJÁTOS ANGOL KÜLÖNLEGES JOGREND A 18-19. SZÁZADBAN

Anglia esetében jól elhatárolható módon két elkülönült jogintézmény alakult ki. Az anyaországon kívüli területeken – ide kell érteni Írországot is – alkalmazott martial law, és az anyaországban felmerülő biztonsági kockázatok, veszélyhelyzetek kezelését biztosító karhatalmi felhatalmazások.

1. Martial law angol olvasata

A martial law – Dicey szerint – nem más mint, hogy az ország katonai igazságszolgáltatás és kormányzás hatálya alá kerül, és ekkor a közönséges jogot felfüggesztik.^[3] Elrendelésére akkor volt lehetőség, ha az állam területére betörték, ott lázadás vagy forradalom bontakozott ki, és a rendes hatóságok nem voltak képesek helyreállítani a rendet. Ekkor az uralkodó vagy adott területen lévő képviselője elrendelhetette az alkalmazását, ami a rendes törvények felfüggesztését jelentette. Ezáltal „a katonai hatóságok a béke és a jó rend helyreállítása céljából szükséges intézkedésekre nézve korlátlan hatalommal ruháztatnak fel.”^[4] Azzal, hogy a Parlament előtt felelősek és igazolniuk kellett az eljárás okszerűségét. Ezt az intézményt Anglia területén alkalmazták a Tudorok és a Stuartok idején is, mivel az állam nem rendelkezett állandó haderővel és rendvédelmi szervekkel, azonban a Petition of Rights (1628) illegitim jogintézménnyé nyilvánította, Lord Hale okfejtése szerint megszűnt az alkotmány részének lenni.^[5]

Viszont az anyaországon kívül, Írországból és a domíniumokon tökéletesen alkalmasnak bizonyult a korona elleni lázadások leverésére. Hiszen az angol alkotmányos gondolkodás az ezen a területeken tapasztalható lázadásokat mindig háborúnak tekintette a korona ellen, így bevezetése vita nélküli volt.^[6] A martial law-val kapcsolatos felfogás másik oldala pedig az volt, hogy ekkor a katonai hatalom mérlegelési jogkörét nem lehetett korlátozni, vagyis sem határait, sem eszközeit nem lehetett adekvát módon meghatározni, ebből adódóan – ahogy Blackstone fogalmaz – „a martial law természeténél fogva teljesen önkényes”^[7] és – Schmitt felfogása szerint – „ebben az állapotban minden megengedett, amit a helyzet megkövetel.”^[8] A képet viszont árnyalja, hogy az eszközök alkalmazása célhoz kötött volt, és amelyek alkalmazásáért a katonai parancsnok és kormányzó felelősséggel tartozott. 1865-ben például Eyre kormányzót elmozdították a pozíciójából, mert a jamaicai lázadás leverése során indokolatlan szigor alkalmazott,

[3] Dicey, 1902, 266-267.

[4] Todd, 1877, 441.

[5] Finlason, 1872, 4.

[6] Lásd példának bővebben: Webb, 2013; Surridge, 1997.

[7] Finlason, 1872, 5.

[8] Schmitt, 2006, 99.

más kérdés, hogy emellett dicséretben részesítették a helyzet hatékony kezeléséért. Tehát Dicey-nak abban igaza volt, hogy a korlátok nélküli, katonai jellegű martial law-t, amely a kivételes hatalom tisztán katonai megfelelője, nem ismerte az angol alkotmányosság; nem ismerte, hiszen kizárólag csak az angol alkotmányos szabályokat csak részlegesen alkalmazó területen vezették be ilyen terepnumban.

2. Karhatalmi fellépés eszközei; a Habeas Corpus Act felfüggesztése és a Riot Act

A martial law típusú felhatalmazást Anglia területén a 17. század vége óta nem alkalmazták. A belső válságok kezelésére sajátos intézményeket hoztak létre. Dicey értelmezése szerint ez nem kivételes hatalom, hiszen az a common law („közönséges jog”) hatálya alatt állt, és nem több, mint a rend, közrend, béke fenntartása, akár a haderő igénybevétele által is. Ennek két intézményesült jogi megoldása volt: a Habeas Corpus Act felfüggesztése vagy a Riot Act-be foglaltak kihirdetése.

A Habeas Corpus Act lehetővé tette, hogy meghatározott bűncselekmények körében a terheltet a londoni rendes bíróság elé kellett állítani, és a bíróság megvizsgálta a letartóztatás okait és annak törvényességét, valamint lehetővé tette, hogy a lehető legkorábban döntsenek az ügyben arról, hogy vád alá helyezik-e, valamint az óvadék kérdéséről – ha ez legkésőbb a második ülészakon sem történt meg, akkor szabadon kellett bocsátani. A törvény az angol alkotmányos struktúra, az alapjogi biztosítékok egyik talpköve, így annak időszakos felfüggesztése is rendkívül erős alkotmányos felhatalmazást jelentett. Ebből adódóan arra csak a Parlament volt jogosult. Ennek ellenére azt lehet mondani, hogy „bármiféle olyan rendkívüli helyzetben, amelyben az államot polgárai részéről fenyegeti veszély – a kivételes hatalom mindig a Habeas Corpus felfüggesztése alakjában jelentkezik.”^[9] Az ezzel kapott felhatalmazás keretei viszont csak abban voltak megfoghatóak, hogy kizárólag meghatározott bűncselekmények körében élhettek vele. Terjedelme pedig három területen volt értelmezhető: nem volt követelhető a vád alá helyezés és a főtárgyalás tartása, valamint nem volt kérhető az óvadék ellenében történő szabadon bocsátás. Rendkívül széleskörű felhatalmazást jelentett, azonban olyan jellegű jogkört nem engedett, amely más törvény hatályának felfüggesztését lehetővé tette volna, vagy szükségrendeleti hatáskört biztosított volna a végrehajtó hatalom számára. A felhatalmazás erőssége mégis rendkívüli, hiszen – ahogy Ereky erre utal is – elképzelhetetlen, hogy ez a többi politikai jellegű alapjogot, így a véleménynyilvánítás szabadságát, azon belül a gyülekezési jogot, a sajtószabadságot ne érintette volna, hiszen a letartóztatás és fogva tartás veszélye közvetlenül fennállt még gyanú esetén is. Hiszen semmilyen törvényes

[9] Ereky, 1917, 573.

indokra nem volt szükség az egyén letartóztatásához és ítélet nélküli fogva tartásához.^[10] Ez volt megfigyelhető az 1794 és 1801 közötti felfüggesztés időszakában is, amikor többeket 2 és 6 év között tartottak fogva mindenféle bírósági tárgyalás nélkül.^[11]

Közös képet is mutat a martial law-val abban a tekintetben, hogy a vészidőszakot követően az eljáró hatóságok jogsértése ellen bírósághoz lehetett fordulni. Azonban mindkét esetben a végrehajtó hatalom a vészterhes időszak lezárultát követően ún. Indemnity Act elfogadását kérte a törvényhozástól, amely felmentést biztosított az állami közegek számára a kivételes időszakban elkövetett, de szükségszerű és jóhiszemű jogsértések következményei alól.^[12] Tehát bár a felhatalmazásoknak tényleges normatív keretei nem voltak, azonban biztosítékként értékelték, hogy a belrendi válsághelyzet esetében kizárólag a Parlament függeszthette fel a Habeas Corpus intézményét, és kizárólag ő adhatott felmentést az alkalmazása során a visszaélések alól, sőt adott esetben a rendes bíróságok jogorvoslatot is nyújthattak a kérvényezőknél.

A Riot Act-et 1714-ben fogadták el, célja a jogellenes és közrendet, közbiztonságot veszélyeztető gyülekezések feloszlatása volt. Jogszerű gyakorlásához szükséges volt, hogy legalább 12 személy törvénytelen gyűlésen vegyen részt, amely a hatóságok megítélése szerint veszélyezteti a közrendet. Ekkor annak feloszlatását a békebíró, vagy annak helyettese, továbbá a polgármester, vagy más tisztviselő elrendelhetette. Az erre vonatkozó proklamációt felolvasták a gyülekezet előtt. A proklamációban pontosan kellett idézni a törvénybe foglaltakat, ugyanis annak hiányos közlése az eljárás jogszerűségét anulálhatta. Annak a következők szerint kellett elhangzania: „Felséges urunk [úrnónk], a király [királynő] felszólítja és parancsolja az összes összegyűlt személynek, hogy azonnal oszoljanak szét és békésen távozzanak otthonaikba vagy törvényes üzletükhöz, a György király uralkodásának első évében hozott a csődületeket és lázadó gyülekezeteket tiltó törvényben található büntetések terhe mellett. Isten óvja a Királyt [Királynőt]!”^[13] Amennyiben a résztvevők egy órán belül nem hagyták abba jogellenes cselekményüket, akkor azzal hűtlenséget valósítottak meg, és a rendőrség, szükség esetén a katonaság, vagy más erre felhívott egyének erőhatalommal, akár fegyverhasználatl is, feloszlathatták a csoportosulást.^[14]

Dicey szerint ilyenkor nemcsak a kormánynak volt fellépési joga és kötelezettsége, hanem „a nyugalmas polgároknak” is, hiszen „a közrendet még a szükséges

[10] Ereky, 1917, 574.

[11] Tóth, 1981, 37.

[12] Ereky, 1917, 571.

[13] A formula a következők szerint volt megfogalmazva: „Our sovereign Lord the King chargeth and commandeth all persons, being assembled, immediately to disperse themselves, and peaceably to depart to their habitations, or to their lawful business, upon the pains contained in the act made in the first year of King George, for preventing tumults and riotous assemblies. God save the King”.

[14] An act for preventing tumults and riotous assemblies, and for the more speedy and effectual punishing the rioters.

vér- és vagyonáldozat árán is fenntarthatják.”^[15] A hadsereg belföldi alkalmazhatóságát ebből az elvi tételből vezették le, és ezt erősítette meg Holroyd bíró a Redford vs. Birley ügyben, amikor a hadsereg alkalmazhatósága mellett akként érvelt, hogy a törvény nem tesz különbséget magánszemély és katona között. A katona továbbra is állampolgár, akinek ugyanazon kötelezettségei és hatalma van, ami nem más, minthogy megőrizze a király békéjét. Tehát, ha az egyik polgár köteles felhívásra beavatkozni, akkor a másik is, tehát ha az egyik fegyvert alkalmazhat, ahol fegyverre van szükség, akkor a katona is megteheti azt ilyen helyzetekben. Nyilvánvaló, hogy ahogy a polgári személyeknek, úgy a katonáknak is a civil hatóságok alávetésében kellett eljárniuk, azonban, ha sürgető és azonnali a veszély, akkor kötelesek mindent megtenni, amit a zavargások elhárítása, az emberi élet megóvása és a vagyon megőrzése érdekében szükségesnek véltek.^[16] A haderő fellépésének terjedelmét nem határozták meg, a joggyakorlat azt mondta ki, hogy rendkívüli erőhatású erőszakos eszközök alkalmazása is lehetséges, ha az alkalom megköveteli.^[17]

A bírósági gyakorlat próbálta egyértelműbbé, jobban körülhatárolttá tenni a Riot Act-be foglaltakat. A fentiekben túl többletfeltételként határozta meg a közös célt, a szándékegységet és az erőszakos jelleget. Azonban mindjárt rögzítették azt is, hogy minden körülmény összességének ismerete szükséges a megfelelő következtetés levonásához és intézkedés meghozatalához. A közös cél tekintetében konszenzus állt fenn abban, hogy annak nem kellett feltétlen jogellenesnek lennie, elég, ha cél megvalósítása érdekében erőszakot alkalmaztak vagy azzal fenyegettek. A közös cél meglétét pedig a későbbi cselekményekben látták bizonyítottnak, azáltal, hogy minden – főként erőszakos – eszköz igénybevételével segítettek egymást, azokkal szemben, akik megakadályozni kívánták őket annak elérésében. Dalton bíró ezt úgy magyarázta, ha egy szórakozóhelyen, vagy egy piacon hirtelen verekedés alakult ki, akkor az nem zavargás, mivel a feleknek nincs közös célja, ha viszont – érvelt – a verekedés végén csoportokat hoznak létre, hogy segítsék egymást, akkor abból zavargás lesz, tehát ha egy csoportosulás eredendően jogszerű célra jön létre, de végsősoron az esemény során felmerülő közös cél érdekében erőszakot alkalmaznak, akkor zavargásról, lázadásról kell beszélni.^[18] Tehát a törvényben rögzített törvénytelen gyülekezést annak teljes fennállta alatt kellett vizsgálni, vagyis, ha alapvetően törvényesen gyülekező egyének legális céllal kezdtek meg egy eseményt, de az az események során átalakult és a szereplők közös céllal, szándékegységben léptek fel, amely a közrendet, közbiztonságot fenyegette, vagy a közrendet támadta, akkor a Riot Act felhívhatóvá vált. Ezzel szemben a jogellenesen megvalósuló gyűlés sem feltétlen eredményezett zavargást, ha nem erőszakos, vagy az erőszak mértéke vagy azzal

[15] Dicey, 1912, 266.

[16] Wise, 1848, 74-75.

[17] Wise, 1848, 76.

[18] Wise, 1848, 2-5.

való fenyegetés nem érte el a szükséges küszöbértéket – kiemelendő, hogy ennek megítélésében a helyi eljáróknak volt döntési primátusa.^[19]

Az aktív és passzív közreműködés kérdését is fontosnak tartották tisztázni, hiszen a fellépés és az esetleges későbbi bírósági tárgyalás során ez támpontját adhatta a büntetőjogi felelősség megállapításának. Itt alapvetően fontos, hogy a gyülekezés legális volt-e, vagy illegális. Utóbbi esetében a passzív közreműködés, a jelenlét is jogellenes magatartást jelentett, ha a közös cél és a megvalósítás jogszerűtlenségének tudatában voltak jelen. Míg alapvetően legális gyülekezés esetében, főszabály szerint csak az volt büntethető, aki aktívan részt vett a közös cél megvalósításában.^[20] A megkülönböztetés fontossága a karhatalmi fellépés során is fontos lett volna, a gyakorlatban viszont sok esetben ez szinte lehetetlen vagy nehezen kivitelezhető volt.

Összességében ez a jellegű felhatalmazás is túlzottan általános jellegű volt, nem tartalmazott objektíven értelmezhető kereteket és garanciákat. Annak ellenére sem, hogy a célhoz kötött erőhasználatot várta el, amelyet akár a rendes bíróságok is vizsgálhattak. Ez a jellegű felhatalmazás néhol egyértelműen visszaélészerű joggyakorlást eredményezett, ezek közül talán a leghírhedtebb eset a Peterloo-i mézárálás volt, ahol 50 ezer politikai reformokat követelő, békés tüntető közé vezényeltek be lovas katonákat. Eredményeként 18 ember életét veszítette – köztük egy kétéves kisgyermek –, közel 700 ember sérült meg, közte nők és gyermekek. Körülbelül 20 perc leforgása alatt tisztította meg a haderő a területet. A helyi eljárók a Riot Act kihirdetésére és annak be nem tartására hivatkoztak, azonban, ha ki is hirdették a proklamációt – amire bizonyíték nem volt – az egy óras kötelező időtartamot nem várták meg. James Wroe újságíró a waterlooi véres csata után nevezte el Peterloo-nak az eseményeket, utalva annak véres jellegére, az újságíró ezért egy év börtönbüntetést kapott és az újságot, ahol publikált, betiltották.^[21]

II. KIVÉTELES HATALOM SZÜLETÉSE – DEFENCE OF THE REALM ACT

Az ostromállapot szabályanyagot a polgári állam megerősödésével egyre inkább keretek közé szorították, garanciák garmadáját építették köré, hogy a visszaélés-
szerű, vagy általános felhatalmazásból adódó túlhatalomnak az elejét vegyék. Emellett azonban a hadviselés átalakulása, a totális háború irányába elmozduló harcászati megkövetelte azt, hogy a végrehajtó hatalom a társadalmi totalitás minél teljesebb területére nyerjen felhatalmazást (lásd például hadigazdálkodás, honvé-

[19] Wise, 1848, 6.

[20] Wise, 1848, 20-21.

[21] A rendezvényre – ami annak békés jellegét is mutatja – a környékbeli településekről családok érkeztek gyerekekkel. Az eseményen zenekarok játszottak, az emberek piknikre is készültek, ahol a választási jogok kiterjesztéséért emeltek szót és a politikai visszaélések ellen tiltakoztak. Lásd bővebben: Poole, 2019.

delmi szolgáltatásokkal kapcsolatos szabályok megteremtése, alapjogi korlátozások katalógusa és a korlátozás terjedelme stb.). Az angol vészidőszaki jogintézmények azonban a fentebb látható okokból alkalmatlanok voltak egy ilyen típusú hadviselés során megjelenő kihívások kezelésére.^[22] Nem volt ugyanis vészidőszaki rendeletalkotási jogköre a kormánynak, akár törvényekkel szemben is. Nem volt meg a hadigazdálkodás kialakításához szükséges hatásköri katalógus, de az alapjogok korlátozását is csak szűk körben tette lehetővé az alkotmányos struktúra. Az effektív, de parttalan fellépés lehetőségét lehetővé tevő martial law alkalmazása sértette volna az alkotmányos hagyományokat. Mindezek ellenére az első világháború poklába ilyen felhatalmazási lehetőségekkel lépett be a Brit Birodalom.

A háború kirobbanásakor a Parlamentnek az első lépései között volt, hogy megfelelő és hatékony felhatalmazással ruházza fel a kormányt a nemzetet fenyegető veszély ellen. Ezért az első világháború kirobbanását követő napokban, 1914. augusztus 8-án a Parlament elfogadta a Defence of the Realm Act (DORA) törvényt. Vitája rendkívül rövid, mindösszesen alig 20 sort foglal el a törvényhozási jegyzőkönyvben, így nem meglepő módon a javaslatot módosítások nélkül fogadták el. Mindenképpen érdekes ez annak a fényében, hogy az előterjesztő kormány szóvivője szerint is „a törvény újszerű, és sérti az alkotmányos hagyományokat.”^[23] A Lordok Házában pedig általános volt az a nézet, hogy az intézkedéseket sietve készítették elő, amely során láthatóan több mulasztás is történt.^[24] Ennek eredménye, hogy a törvényt a háború során hat alkalommal módosították, egészítették ki. Az angol alkotmányos berendezkedés egyetlen hirtelen pálfordulását – gondoljunk itt Dicey különleges jogrendet tagadó szavaira – a szükség szülte, az új típusú hadviselés eredményes megvívásának szüksége; hiányosságait pedig a jogintézménynek – égető szükség nem lévén – korábbi, az alkotmányos fejlődéshez igazodó, de a megjelenő új vagy megújuló biztonsági kihívásokat kezelni képes joganyagának a fokozatos, átgondolt és megfelelő kimunkálásának az évtizedes elmaradása eredményezte.

A törvény tehát szakított a korábbi alkotmányos helyzettel, és rendeletalkotási jogot biztosított a kormánynak akár törvényalkotási hatáskörökben is. Emellett széleskörű felhatalmazást adott a hadigazdálkodás területére. Mind büntető anyagi-, mind az eljárásjog területét lényegesen átalakították. Meghatározott bűncselekmények elkövetőit katonai büntetőeljárásban, katonai bíróságok vonhatták felelősségre. Így azt, aki kémkedést vagy az ellenséggel való összejátszást, a hadiérdeket vagy a haderőt veszélyeztető cselekményeket, vagy a közlekedés biztonságát veszélyeztető cselekményeket valósított meg.^[25]

[22] Annak ellenére is, hogy 1848-ban The Treason Act-ben, 1911-ben pedig Official Secrets Act-ben bővítették a büntetőjogi tárházat.

[23] Bowman, 1916, 99.

[24] Bowman, 1916, 96.

[25] Defence of the Realm Act, 1914, Ch. 29.

A kormány augusztus 12-én rendeletben állapította meg a következő időszak háborús jogalkotásának alapjait jelentő szabályokat. A rendelet rögzítette, hogy kizárólag a közbiztonság és a birodalom megóvása érdekében szükséges mértékig korlátozzák a polgárok hétköznapi életviszonyait és a magántulajdont. A rendelet lehetővé tette a magántulajdon korlátozását, így a haderő használatba vehetett ingatlanokat, járműveket, csónakokat és hajókat, és kötelezhette az adott területen élőket, hogy minden ilyen jellegű tulajdonukat jelentsék be a hatóságnak. Lehetősége volt a haderőnek, hogy egy adott területet kiürítsen, vagy megtiltsa ott az alkohol árusítását. A vasúti közlekedéssel érintett hídon, viadukton tilos volt közlekedni. Jelenteni kellett, ha valakinek tudomása volt arról, hogy másnak birtokában van lőfegyver, lőszer, dinamit vagy más robbanóanyag. Ház kutatás gyanú esetén a nap bármely szakában tartható volt. Rugalmassá tették az őrizetbe vétel és ott tartás szabályait. Emellett engedély nélkül senki nem közölhetett vagy továbbíthatott a királyi vagy annak szövetséges haderejének mozgásáról, terveiről, állapotáról, erődítményéről vagy azon végzett munkáról bármi olyan információt, amely közvetve vagy közvetlenül hasznos lehetett az ellenségnek. Nem lehetett sem fotót, sem másféle ábrázolást készíteni haderőről vagy megerősített helyről. Tilos volt szóban vagy írásban álhíreket, rémhíreket vagy bármi olyan hírt terjeszteni, amely riadalmat, pánikot vagy elégedetlenséget szülhetett volna a lakosságban vagy a haderő tagjaiban. A hadsereg belátása szerint korlátozhatta a tűzgyújtást vagy lámpagyújtást, korlátozhatta a kijárását.^[26]

Rövid idő alatt 31 rendeletet alkottak, azonban a rendszer hiányosságai hamar kirajzolódtak. Ugyanis világossá vált, hogy a katonai szerveknek túlságosan széles mozgáskört biztosítottak. Jó példa erre, hogy Cardiff katonai parancsnoka kizárólag a nőkre vonatkozóan kijárási tilalmat rendelt el este 7 és reggel 8 óra között. Majd hat nőt letartóztattak és a bíróság őket 62 nap szabadságvesztésre ítélte. Szintén megemlítendő eset az, amikor a szobalányt azért ítélték el, mert a konyhában elfelejtette lekapcsolni a lámpát. Országos felháborodás eredményeként az előbbi korlátozást a belügyminiszter hatályon kívül helyezte.^[27]

A visszásságok és hiányosságok kezelése érdekében 1914. november 27-én megtörtént a korábbi szabályozás felülvizsgálata, amely eredményeként a Parlament hatályon kívül helyezte a Defence of the Realm Act-et és elfogadta a The Defence of the Realm (Consolidation) Act-et. A jogszabály lényegében nem jelentett többet, mint a korábbi törvény és az augusztus 12-i rendelet összefésülését, kiegészítését és pontosítását. Ennek következtében a szabályanyagba került, hogy a haderő elfoglalhatott bármely gyárat vagy műhelyt, amely fegyvert, lőszert vagy más harci eszközt gyártott. Emellett világossá tette, hogy az ellenség segítése vagy támogatása – bárki követi is azt el – katonai bíróság elé tartozik, és súlyos esetben halállal büntetendő.^[28]

[26] Second Supplement to the London Gazette (Tuesday, 11th August 1914), 6379-6382.

[27] Swan, 2017, 249.

[28] The Defence of the Realm Consolidation Act, 1914, (5 Geo. 5, c. 8.).

Az elfogadott törvényt 63 rendelet követte, ezek kimunkáltságát mutatja, hogy háromnegyed év leforgása alatt ezek kétharmad részét módosították, visszavonták, kiegészítették vagy teljesen újat fogadtak el helyette. Végül a jogszabályok száma elérte a kétszázat.^[29] Jelentősebb problémát jelentett a katonai bíróságok működése. A General Court Martial tárgyalta a kémügyeket és például az 1916-os húsvéti összeesküvés vezetőinek ügyét. Ha a terheltet bűnösnek találta, halálbüntetést szabott ki. A District Court Martial a kevésbé súlyos ügyekben járt el, gyakorlatában teljesen kiszolgálva a katonai hatóságok elvárásait, amely annak fényében jelentős sérelmet jelentett a civil lakosságnak, hogy egy átlag kerületben, mint amilyen Southend vagy Grimsby volt, napi ötvenet tettek ki csak a világháborúval kapcsolatos szabálysértési ügyek.^[30]

A katonai bíraskodás elleni heves, s közöttük törvényhozásbeli tiltakozás, valamint a hadigazdálkodás nem megfelelő szabályozása okán újabb törvényekkel módosították és egészítették ki az első világháborús kivételes hatalmi rendelkezések körét. Az 1915. március 16-án elfogadott The Defence of the Realm (Amendment) Act, 1915 (C34) megszüntette a hadbíróóságok mindenre kiterjedő személyi hatályát, és lehetővé tette, hogy polgári bíróságok járjanak el civilek azon ügyeiben, amelyek a hadi érdekeket sértik vagy veszélyeztetik. Azzal a megkötéssel, hogy nemzetbiztonsági érdek védelmének szükségessége esetén zárt tárgyalást kellett tartani, de ekkor is a határozat kihirdetésének nyilvánosnak kellett lennie. A király számára fenntartották annak lehetőségét, hogy visszarendelje ezen ügyeket a hadbíróóságok elé invázió idején vagy más súlyos katonai veszélyhelyzet esetén, de a folyamatban lévő tárgyalásokat ez nem érinthette.^[31] A szintén ezen a napon elfogadott The Defence of the Realm (Amendment) No. 2. Act 1916 a november 17-i szabályozás gyárokra vonatkozó részét egészítette ki azzal, hogy a hadianyagot gyártó gyáraknak a hadsereg utasításainak megfelelően kellett működniük, amelynek során eltérhettek a munkavégzésre vonatkozó szabályoktól és korlátozásoktól.^[32]

Anglia első világháborús kivételes hatalmi jogalkotása a kaotikusság, esetlegesség és tervszerűtlenség képét mutatta. Amely nyilvánvalóan abból fakadt, hogy eltérően a kontinens legtöbb államától, a különleges jogrendi jogalkotás területén nem készült fel az új típusú, totális háború kihívásaira, és mondhatni menet közben próbálta a lehetőségekhez mérten alakítani a szabályanyagát. Saját alkotmányos hagyományait végül tiszteletben tartva egy indemnitási törvénnyel zárta le 1920-ban a háborús jogalkotását, amely törvény védett minden jóhiszemű intézkedést, amelyet az állam védelme, a közbiztonság, a fegyelem fenntartása érdekében hoztak meg és hajtottak végre a hatóságok. A szabályozás másik jellemzője, hogy a kivételes hatalom lényegében a hadseregnél összpontosult,

[29] Pulling, 1918, IV.

[30] Swan, 2017, 250.

[31] The Defence of the Realm (Amendment) Act, 1915, (5 Geo. 5, Ch. 34.).

[32] The Defence of the Realm (Amendment) No. 2, Act, 1916, (5 Geo. 5, Ch. 37.).

a civil központi kormányzat a szabályalkotás és stratégia alkotás – amely szintén nem nélkülözte a haderő közreműködését – szintjén maradt.

III. A KÉT VILÁGHÁBORÚ KÖZÖTTI IDŐSZAK JOGALKOTÁSA – A SZÜKSÉGÁLLAPOT MEGJELENÉSE

A háborús jogalkotással az angol állam megkezdte útját a klasszikusnak mondható különleges jogrendi szabályanyag kialakítása, majd pedig fejlesztése útján. Az előző fejezetben bemutatott DORA szabályozása képezte az alapját a rendkívüli állapot típusú szabályozásnak. Emellett a belső anomáliákra továbbra is a karhatalmi típusú szabályanyag kínált megoldást, azonban a 19. század végére megjelenő biztonsági kihívások világossá tették, hogy önmagában a Riot Act már alkalmatlan az ilyen típusú helyzetek kezelésére. Így az 1920-as bányászsztrájkot követően elfogadta a törvényhozás az Emergency Power Act-et, lényegében egy sajátos szükségállapotú törvényt megalkotva ezzel.

Az 1920-as nagy bányászsztrájkot követően elfogadott törvénnyel kapcsolatban Lloyd George nem titkoltan kijelentette, hogy ezzel hatékony fegyvert kaptak a sztrájkokkal szemben.^[33] A törvény rendelkezése szerint, ha „személyek vagy azok egyesülései olyan cselekményeket követnek el, illetve olyan cselekmények elkövetése fenyeget, amelyek alkalmasak arra, hogy az élelmiszerek, víz, fűtőanyag, világítás vagy közlekedési eszközök beszerzésének vagy elosztásának zavarása által a társadalmat vagy annak egy jelentékeny részét létfontosságú szükségleteket képező tárgyaktól megfoszák,”^[34] akkor az uralkodó elrendelhetette a törvény alkalmazását. Ez a periódus nem lehetett hosszabb egy hónapnál. Viszont ennek tényéről a Parlamentet haladéktalanul értesíteni kellett, amelynek öt napon belül döntenie kell a helyzet fenntartásáról vagy fenn nem tartásáról.

A kormány széles rendeletalkotási hatáskört kapott a kialakult helyzet orvoslására, azonban ez nem jelenthette azt, hogy a munkásokat katonai szolgálat kéréstében kötelezze a munka folytatására, továbbá nem nyilváníthatta a sztrájkot vagy abban való közreműködést bűncselekménnyé. Az elfogadott rendeleteket haladéktalanul be kellett mutatni a törvényhozásnak, amely mindkét házának ahhoz hozzá kellett járulnia, ennek hiányában a benyújtást követő hét napon belül hatályát veszítette. Jóváhagyás esetében a törvény részévé vált, azonban ez később is módosítható vagy visszavonható volt. Természetesen – bár erről a törvény külön rendelkezett – az ilyen későbbi módosítás vagy hatályon kívül helyezés a korábbi jogszerű intézkedések jogszerűségét nem érintette.

Aki a rendelkezéseket megszegte, azzal szemben legfeljebb háromhavi elzárást vagy 100 font pénzbüntetést vagy ezek kombinációját szabhatta ki az eljáró bíróság.^[35]

[33] Cotter, 1953, 396.

[34] Tóth, 1981, 43.

[35] Emergency Power Act, 1920, (Ch 55.).

Mint az fentebb kifejtésre került, ilyen időszakban sem nyilváníthaták bűncselekménnyé a sztrájkot vagy abban való közreműködést, azonban annak leverésébe sok esetben még a hadsereget is jogszerűen bevonhatták. Így történt ez 1921-ben a Triple Alliance szervezet által bérvita miatt hirdetett sztrájk esetében, vagy az Attlee kormány idején 1948-49-ben a dokkmunkások tiltakozásának letörésére. De élő jogintézmény volt az 1960-as, '70-es évek Angliájában is.^[36]

IV. UTÓSZÓ

A hosszú 19. században az angol kivételes hatalmi szabályok az anyaország tekintetében nem jelentettek többet, mint a karhatalmi szabályok alkalmazását, amelynek jogi alapját a Habeas Corpus Act felfüggesztése és a Riot Act adták. A gyarmatokon viszont szabadon éltek az abszolutizmus hagyományait követő martial law intézményével, amely minden eszközt – jogi és néhol erkölcsi korlát nélkül – biztosított a kormányzónak vagy a terület katonai parancsnokának. Az első világháborúval kiteljesedő totális hadviselés kihívásainak leküzdésére azonban alkalmatlan volt mindkét jogintézmény, hiszen egyik lényegében nem adott megfelelő mozgásteret a végrehajtó hatalom számára, míg a másik több mint két évszázados alkotmányos korlátozásokat annulált volna alkalmazásával. Bár lényegében az angol alkotmányos hagyomány elhajlását jelentette az első világháború idején megalkotott Defence of the Realm Act és annak módosításai, kiegészítései, mégis azt lehet mondani, hogy ezen törvény elfogadásával egy alkotmányos fejlődés első stációját érte el az angol alkotmányos struktúra. Hiszen törvényi alapokra helyezte a korábban igencsak általános keretek között létező felhatalmazásokat, és lehetővé tette a kormányzat számára a jogalkotási effektívitást is. Ezt egészítette ki – a Riot Act hatályon kívül helyezése nélkül – az 1920-ban elfogadott Emergency Power Act, amely megteremtette a szükségállapot egyfajta modelljét az Egyesült Királyságban.

Az első és második stáció közti átmenetnek értékelhető a második világháborús Emergency Power Defence Act 1939, amely jelentős változást nem hozott a korábbi szabályozási rendszerben, hiszen a háború idejére lehetővé tette a kormány számára a rendeleti szintű kormányzást, valamint a hadigazdálkodás jogi alapjait teremtette meg,^[37] azonban az e mentén születő szabályanyag már egy jóval magasabb szintet képviselt, mint az 1914 és '18 közötti.

A háború után azonban megjelent egy új típusú törvényi szabályozás a Civil Defence Act 1948 képében, amely a polgári védelem alapjait rakta le Angliában, megteremtve a helyi szintet, igaz lényegében csak a helyhatóságokra, a rendőrségre és a tűzoltóságra támaszkodva, és kizárólag külső támadás időszakában.^[38] Elmozdulást jelentett hatáskörükben az 1986-ban elfogadott Civil Protection in

[36] Lásd: Lee, 1996.

[37] Emergency Powers (Defence) Act 1939, (Ch. 62.).

[38] Civil Defence Act 1948 (Ch 5.).

Peacetime Act, amely békeidőben bekövetkező veszélyhelyzet vagy katasztrófa esetén tette lehetővé, hogy az élet- és vagyonbiztonság megóvása érdekében intézkedjenek.^[39]

A 2000-es évek elején bekövetkező biztonsági változások azonban szükségessé tették a rendszer újragondolását. Ennek következtében a 2004-ben elfogadott Civil Contingencies Act 2004-et, amely egységes szerkezetű törvényben határozza meg a 21. században az államra leselkedő veszélyek körét és a velük szembeni fellépés eszközparkját, kereteit. A törvény magába olvasztotta az 1920-as Emergency Power Act-et, a háborús időszak felhatalmazását, valamint kiszélesített körben a polgári védelmi joganyagot is,^[40] ezzel visszafordíthatatlanul az alkotmányos intézmények közé emelve Angliában a különleges jogrendi szabályanyagot.

IRODALOM

- Bowman, M. Harold (1916): *Martial Law and the English Constitution*. In: *Michigan Law Review*. Vol 2 of 1916.
- Cotter, Cornelius P. (1953): *Constitutionalizing Emergency Powers: The British Experience*. In: *Stanford Law Review*. Vol 3 of 1953.
- Dicey, Albert Venn (1902): *Bevezetés az angol alkotmányjogba*. Magyar Tudományos Akadémia Könyvkiadó Vállalata, Budapest.
- Erekly István (1917): *Rendkívüli kútfők*. In: Erekly István (szerk.): *Jogtörténeti és közigazgatási jogi tanulmányok*. Sziklai Henrik Kiadása, Eperjes.
- Farkas Ádám (2015): *A totális államtól a totális háborún át a totális védelemig*. In: *MTA Law Working Papers*. 2015/34. sz.
- Farkas Ádám 2018(a): *A totalitás kora? Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság*, Budapest.
- Farkas Ádám 2018(b): *Az állam védelmi kötelezettségeinek egyes kortárs aspektusai*. In: *Jogelméleti Szemle*. 2018/4. sz.
- Farkas Ádám 2019(a): *A [hon]védelmi alkotmány kialakulása a polgári Magyarországon 1867-1944*. Zrínyi Kiadó, Budapest.
- Farkas Ádám 2019(b): *Az állam fegyveres védelmének alapvonalai*. Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, Budapest.
- Finlason, William Francis (1872): *Martial law*. Law Magazine and Review, Bristol.
- Lee, Stephen J. (1996): *Aspects of British Political History 1914-1995*. Routledge, London - New York.
- Poole, Robert (2019): *Peterloo: the English Uprising*. Oxford University Press, Oxford.
- Pulling, Alexander (1918): *Introductory Note*. In: Pulling, Alexander (ed.): *Manuals of Emergency Legislation. Defence of the Realm Manual, [5th Edition] Revised to February 28th, 1918*. His Majesty's Stationery Office, London.

[39] Civil Protection in Peacetime Act 1986.

[40] Civil Contingencies Act 2004 (Ch 36).

- Schmitt, Carl (2006): *The Nomos of the Earth in the International Law of the Jus Publicum Europaeum*. Telos Press Publishing, New York.
- Surridge, Keith (1997): Rebellion, martial law and British civil-military relations: The war in Cape Colony 1899–1902. In: *Small Wars & Insurgencies*. Vol 2 of 1997.
- Swan, Jonathan (2017): The Defence of the Realm, In: *Criminal Law & Justice Weekly*.
- Todd, Alpheus (1877): *A parlamenti kormányrendszer Angliában – S annak eredete, kifejlődése, és gyakorlati alkalmazása*. MTA Könyvkiadó-Hivatala, Budapest.
- Tóth Árpád (1981): *A kivételes állapot intézménye néhány burzsoá állam jogrendszerében kialakulásától az első világháború végéig*. Acta Juridica et Politica, Szeged.
- Webb, Denver A. (2013): More Than Just a Public Execution: Martial Law, Crime and the Nature of Colonial Power in British Kaffraria. In: *South African Historical Journal*. Vol 2 of 2013.
- Wise, Edward (1848): *The Law Relating to Riots and Unlawful Assemblies: Together with a View of the Duties and Powers of Magistrates, Police Officers, Special Constables, the Military, and Private Individuals, for their Suppression; and a Summary of the Law as to Actions Against the Hundred*. Shaw and Sons, London.

JOGFORRÁSOK

- An act for preventing tumults and riotous assemblies, and for the more speedy and effectual punishing the rioters 1714.
- Civil Contingencies Act 2004 (Ch. 36).
- Civil Defence Act 1948 (Ch. 5).
- Civil Protection in Peacetime Act 1986.
- Defence of the Realm Act, 1914, Ch. 29.
- Emergency Power Act, 1920, (Ch. 55).
- Emergency Powers (Defence) Act 1939, (Ch. 62).
- Second Supplement to the London Gazette (Tuesday, 11th August 1914).
- The Defence of the Realm (Amendment) Act, 1915, (5 Geo. 5, Ch. 34).
- The Defence of the Realm (Amendment) No. 2, Act, 1916, (5 Geo. 5, Ch. 37).
- The Defence of the Realm Consolidation Act, 1914, (5 Geo. 5, c. 8).



Der Schutz der Biodiversität durch Völkerrecht Unter besonderer Berücksichtigung der Rolle des Übereinkommens über die biologische Vielfalt und des Cartagena Protokolls I.

Übereinkommen über die biologische Vielfalt

I. EINLEITUNG

Neben dem (zu Recht) im Mittelpunkt der internationalen Diskussionen stehenden Klimawandel bekommt der immer zunehmende Biodiversitätsverlust weniger Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit. Es müsste aber nicht nur die Kohlendioxidemission stark reduziert werden, sondern – parallel dazu – müsste auch die biologische Vielfalt bewahrt werden. Die biologische Vielfalt sichert nämlich die menschliche Lebensgrundlage, so ist ihre Erhaltung in dem weitmöglichsten Umfang sowohl für die jetzigen, als auch für die künftigen Generationen unentbehrlich. Trotzdem nimmt der Verlust an der Biodiversität in besorgniserregender Weise stark zu,^[1] und dieser Verlust kann leicht ein Niveau erreichen, das zum Zusammenbruch der Ökosysteme führen kann.

Um diesen Verlust am möglichst niedrigsten Niveau zu halten, müssen nicht nur die einzelnen Staaten effektiven Maßnahmen treffen, sondern sie müssen sich auch zusammenschließen, da es nur so eine reale Chance geben wird, den immer zunehmenden Biodiversitätsverlust anzuhalten. Das Völkerrecht, insbesondere die internationalen Abkommen, könnten ein wichtiges Mittel für die Unterstützung dieser zwischenstaatlichen Zusammenarbeit leisten.

Ein weiteres wichtiges Problem bedeuten die genetisch modifizierten Organismen, die nachteilige Auswirkungen für die Erhaltung und Nutzung der Biodiversität oder Risiken für die menschliche Gesundheit haben können.

[1] Faragó - Schmuck, 2012, 4.

Diese Abhandlung versucht einerseits das Übereinkommen über die biologische Vielfalt (CBD), als wichtigstes internationales Abkommen für den Schutz der Biodiversität, andererseits eins seiner Protokolle, das Cartagena Protokoll, dessen Ziel der Schutz der Biodiversität und der menschlichen Gesundheit vor den möglichen negativen Effekten der Biotechnologie ist,^[2] historisch-kritisch darzustellen.

II. DIE BEDEUTUNG DER BIODIVERSITÄT UND IHRE GEFÄHRDUNGSFAKTOREN

1. Definition der Biodiversität

In der Öffentlichkeit und auch im angewandten Naturschutz wird der Begriff „Biodiversität“ oft als Synonym zur Artenvielfalt gebraucht, die biologische Vielfalt bedeutet aber viel mehr, als die Artenvielfalt.^[3]

Nach der Begriffsbestimmung des Übereinkommens über die biologische Vielfalt, aus dem Jahre 1992, bedeutet „biologische Vielfalt die Variabilität unter lebenden Organismen jeglicher Herkunft, darunter unter anderem Land-, Meeres- und sonstige aquatische Ökosysteme und die ökologischen Komplexe, zu denen sie gehören; dies umfasst die Vielfalt innerhalb der Arten und zwischen den Arten und die Vielfalt der Ökosysteme.“^[4]

Die biologische Vielfalt umfasst also drei Ebenen: die Vielfalt der Ökosysteme, die Vielfalt der Arten („interspezifische Vielfalt“) und die genetische Vielfalt innerhalb der Arten („intraspezifische genetische Vielfalt“).^[5]

Die Ökosysteme sind „dynamische Komplexe von Gemeinschaften aus Pflanzen, Tieren und Mikroorganismen, die zusammen mit ihrer nicht belebten Umwelt eine funktionelle Einheit bilden.“^[6] Die Artenvielfalt zeigt, wie viele unterschiedliche Arten innerhalb eines geographischen Gebiets zu finden sind. Schließlich die genetische Vielfalt weist auf die Summe der Erbinformationen aller lebenden Organismen hin.^[7]

[2] Nordmann, 2014, 215.; Härtel, 2008, 239-240.

[3] Baur, 2010, 7.

[4] Art. 2 CBD.

[5] Marschall - Lipp - Schumacher, 2008, 328.; Niekisch - Witting, 2014, 387-388.; Wolfrum, 2001, 417.

[6] Wolfrum, 2001, 417.

[7] Wolfrum, 2001, 417.; Scheyli, 2000, 772.

2. Die Bedeutung der Biodiversität

Die biologische Vielfalt ist das Abwehrsystem der Biosphäre, sie garantiert die Stabilität des Systems.^[8]

Außerdem ist die Biodiversität aus vielerlei Hinsicht bedeutsam: Sie hat wirtschaftliche, ökologische, ethische und emotionale Bedeutung. Aus ökonomischer Hinsicht haben viele Arten einen direkt in Geld messbaren Wert. Außerdem kann das Ökosystem schädliche Einflüsse, wie etwa Überschwemmungen oder Klimawandel abpuffern, wodurch niedrigere Schadenskosten entstehen.^[9]

Ökologisch gesehen können wir von vielen Ökosystemdienstleistungen sprechen. Erstens sie bilden die Grundlage für das Leben (sog. unterstützende Dienstleistungen). Sie liefern uns unter anderem Lebensmittel, Wasser, Brennstoffe, saubere Luft, Medikamente usw. (sog. bereitstellende Dienstleistungen). Sie spielen eine wichtige Rolle bei der Regulierung des Klimas, dem Eindämmen von Überschwemmungen, der Verhinderung der Ausbreitung von Krankheiten und Schädlingen, usw. (sog. regulierende Dienstleistungen). Sie bieten unter anderem Möglichkeiten zur Erholung, Bildung und Freizeitgestaltung sowie die Möglichkeit der wissenschaftlichen Entdeckungen (sog. kulturelle Dienstleistungen).^[10]

Emotional trägt die Biodiversität zu unserer kulturellen Identität bei, und hat einen hohen Wert für unser mentales und körperliches Wohlbefinden.^[11]

Schließlich sind wir ethisch verpflichtet, die biologische Vielfalt für die nachfolgenden Generationen zu bewahren. Außerdem ist es zu feststellen, dass jede Art und die Biodiversität an sich einen Eigenwert hat.^[12]

3. Die Gefährdung der Biodiversität

Hauptursachen des Biodiversitätsverlusts sind die zunehmende Bevölkerungszahl, der global wachsende Ressourcenverbrauch, die Zerstörung und Veränderung von natürlichen Lebensräumen, die Zerstückelung von Lebensräumen durch die Ausdehnung von Siedlungsräumen und Industriezonen, sowie durch den Bau von Straßen und Eisenbahnlinien, die Verschmutzung von Wasser und Böden, die Übernutzung natürlicher Ressourcen, sowie der Tourismus

[8] Faragó - Schmuck, 2012, 11.

[9] Baur, 2010, 70-76.; Der Aktionsplan der Europäischen Union zur Biodiversität. Eindämmung des Verlustes der Biologischen Vielfalt bis zum Jahr 2010 - und darüber hinaus. 4.

[10] Baur, 2010, 58-69.; Der Aktionsplan der Europäischen Union zur Biodiversität, 4; Nordmann, 2014, 216.; Faragó - Schmuck, 2012, 11.

[11] Der Aktionsplan der Europäischen Union zur Biodiversität, 4.

[12] Baur, 2010, 77-80.; Der Aktionsplan der Europäischen Union zur Biodiversität, 4.

und andere Freizeitaktivitäten. Hinzu werden weiterhin die Veränderung des Wasserhaushaltes und der Atmosphäre, die Änderung der Waldnutzung, die Überdüngung der Ökosysteme, der Klimawandel, die hormonaktiven Substanzen, weiterhin auch die Einbringung invasiver gebietsfremder Arten gezählt.^[13]

Auch die gentechnisch veränderten Organismen können ein Gefährdungspotential für die biologische Vielfalt bedeuten. Zwar sind die Nutzen der Gentechnologie vielfältig (zum Beispiel die Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion, und der Widerstandsfähigkeit der Arten gegen Herbizide und Viren, nicht gesprochen von den pharmazeutischen Nutzen), aber sie können sich auch negativ für die Biodiversität und für die menschliche Gesundheit auswirken. So etwa im Falle der Übertragung der Widerstandsfähigkeit auf Unkraut, bei der Veränderung der lokalen Pflanzenpopulation durch eine unkontrollierte Ausbreitung von gut angepassten transgenen Pflanzen, oder bei der Allergieauslösung durch genetische Modifikationen.^[14]

Die Wissenschaft beschreibt 1,75 Millionen Arten und hält die Existenz von 9 bis 14 Millionen Arten auf der Erde für wahrscheinlich. Nach Einschätzungen stirbt infolge der erwähnten Ursachen zur Zeit jede Stunde eine Art aus, noch bevor wir die Möglichkeit gehabt hätten, die gegebene Art selbst und ihre Rolle im System der Biosphäre kennenzulernen. Ein Teil der Biologen halten unsere Zeit für eine Aussterbezeit, in der die von den Menschen verursachten bedeutenden und schnellen Umweltveränderungen dazu führen könnten, dass schon in diesem Jahrhundert die Hälfte der Arten aussterben könnten.^[15]

Wegen dieser Ereignisse befindet sich die Menschheit schon in einer Gefahrzone, wo die unerwünschten Systemänderungen nicht ausgeschlossen werden können, wenn die derzeitige hohe Aussterberate für eine längere Zeitperiode charakteristisch bleibt. Es ist auch keine solche Aussterberate feststellbar, die noch als ungefährlich bewertet werden könnte, weil nach den allgemeinen Erfahrungen die einzelnen Arten nicht gleich wichtige Ökosystemfunktionen haben. So etwa das Aussterben von Hauptprädatoren, oder der Verlust von solchen Arten, die strukturell eine große Bedeutung haben, wie zum Beispiel die Koralle oder die Seegräser, haben eine unverhältnismäßig große Auswirkung auf die Dynamik des Ökosystems.^[16]

Eine weitere und leider hochaktuelle Folge des Verlustes der Biodiversität ist, dass in der nahen Zukunft (und sogar in unseren Tagen) das Erscheinen der auf die Menschen gefährlichen Viren und dadurch auch die Gefahr der Epidemien aller Wahrscheinlichkeit nach erhöht werden. Wegen der zunehmenden Urbanisation in Afrika und Asien werden die natürlichen Lebensräume der Wild-

[13] Baur, Biodiversität, 81-96.; Mutke - Barthlott, 2008, 57.; Ursachen des Biodiversitätsverlusts, Umweltbundesamt: Biodiversität; Lexikon der Nachhaltigkeit: Biodiversität; Fodor, 2019, 21.

[14] Scherzberg, 2005, 1-2.; Nordmann, 2014, 216.

[15] Faragó - Schmuck, 2012, 6-8.

[16] Rockström et al., 2009, 8-9.

tiere zurückgedrängt, und diese Wildtiere müssen so in der Nähe von menschlichen Siedlungen leben und überleben. So wird die Chance, dass die Vieren, deren Träger diese Wildtiere sein können, auch Nutztiere oder Menschen anstecken, ziemlich erhöht. Weiterhin dadurch, dass die Lebensräume der Hauptprädatoren immer kleiner werden, wird die Anzahl der Hauptprädatoren, die auf Krankheitserreger-tragenden Tieren jagen, immer weniger, so die Nagetiere ziehen in den menschlichen Siedlungen, wodurch die Risiken von Zoonosen weiterhin erheblich erhöht werden. Zu diesen Prozessen kommen noch die illegalen Jagden sowie der zunehmende menschliche Konsum von Wildtieren in Asien und in Afrika als weitere Risikofaktoren dazu. Es wäre also überaus nötig, die Lebensräume der Wildtiere zu bewahren, sowie die Mensch-Wildtierkontakte stark zu vermindern.^[17]

Um die vorgestellten gefährlichen Prozesse und damit ihre negativen Auswirkungen auf die Menschheit anzuhalten oder mindestens zu reduzieren, wäre es dringend nötig, den Biodiversitätsverlust am möglichst niedrigsten Niveau zu halten.

III. DER VÖLKERRECHTLICHE SCHUTZ DER BIODIVERSITÄT

1. Internationale Konventionen

Der Verlust an Biodiversität bedeutet ein globales Umweltproblem, erstens, weil er eine weltweite Gefahr für die Menschen und die Ökosysteme bedeutet, zweitens, weil er teilweise durch grenzüberschreitende Verursacherketten hervorgerufen wird, und drittens, weil zu seiner Bekämpfung oder Verminderung eine internationale Kooperation nötig ist.^[18]

Es gibt zahlreiche internationale Konventionen, die mittelbar oder unmittelbar dem Schutz der Biodiversität dienen. Die älteren Übereinkommen zielten meistens auf die Erhaltung einzelner, oder sämtlicher Arten in einem bestimmten Gebiet, oder den Schutz gefährdeter Arten.^[19] Die frühen internationalen Konventionen über wildlebenden Tierarten schützten nur die Tiere, die dem Menschen nützlich waren und sind. Diese Anschauung wurde aber unhaltbar, so schützen die modernen Konventionen die Natur und die Biodiversität um ihrer selbst willen, also als Eigenwert („*intrinsic value*“), aber auch als Voraussetzung für das menschliche Überleben („*sustainable use*“).^[20] Der Schutz der biologischen Vielfalt geschieht also zum Teil aus utilitaristischen, zum Teil aber auch aus altruistischen Motiven.^[21]

[17] Nagy, 2020.

[18] Vgl. Koch - Mielke, 2009, 403.

[19] Proelß, 2010(a).

[20] Kotzur, 2008, 225.

[21] Wolfrum, 2001, 418-421.

Die direkt für den Schutz von Biodiversität relevanten wichtigsten internationalen Abkommen sind die folgenden: Das internationale Übereinkommen zur Regulierung des Walfangs (IWC - 1946); das Übereinkommen über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensgrundlage für Wasser- und Watvögel, von internationaler Bedeutung (Ramsar-Konvention - 1971); das UNESCO-Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt (Welterbekonvention - 1972); das Washingtoner Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten (CITES - 1973); das Übereinkommen zur Erhaltung wandernder wild lebender Tierarten (Bonner Konvention - CMS - 1979); das Internationale Tropenholzübereinkommen (ITTA - 1983); das Übereinkommen über die biologische Vielfalt (CBD - 1992); das Cartagena Protokoll über die Biologische Sicherheit (2000); das Protokoll von Nagoya über den Zugang zu genetischen Ressourcen und die ausgewogene und gerechte Aufteilung der sich aus ihrer Nutzung ergebenden Vorteile (Nagoya Protokoll - 2010) und das Zusatzprotokoll von Nagoya/Kuala Lumpur über Haftung und Wiedergutmachung zum Protokoll von Cartagena über die biologische Sicherheit (Nagoya-Kuala Lumpur-Zusatzprotokoll - 2010).^[22]

Von den aufgezählten Konventionen bezwecken nur das Übereinkommen über die biologische Vielfalt und seine Protokolle statt des Schutzes einzelner Arten, den Schutz aller Bestandteile der Biodiversität.^[23]

Dementsprechend werden im Folgenden die Regelungen des Übereinkommens über die biologische Vielfalt und die des Cartagena Protokolls detailliert erörtert. Per tangenter werden außerdem die zwei anderen Protokolle des Übereinkommens, das Nagoya Protokoll und das Nagoya-Kuala Lumpur Zusatzprotokoll in ihrem Zusammenhang zum CBD und zum Cartagena Protokoll erwähnt.

[22] Vgl. Kloepfer, 2011, 190.; Niekisch - Witting, 2014, 373.

[23] Proelß, 2010(a); Graf Vitzthum, 2010, 487.

IV. DAS ÜBEREINKOMMEN ÜBER DIE BIOLOGISCHE VIELFALT (CBD)

1. Entstehungsgeschichte

Das Übereinkommen über die biologische Vielfalt (die sog. Biodiversitätskonvention, „*Convention on Biological Diversity*“ – CBD)^[24] ist eine Rahmenkonvention, oder Dachkonvention. Es ist das erste internationale Übereinkommen, das versucht, die Gesamtproblematik des Schutzes und der Nutzung der biologischen Vielfalt der Erde umfassend zu regeln.^[25]

Das Übereinkommen kam an dem UN-Umweltgipfel von Rio de Janeiro („*United Nations Conference on Environment and Development*“ – UNCED) im Juni 1992 zustande, an dem Regierungsdelegationen aus 178 Staaten teilnahmen.^[26]

Auf der Rio-Konferenz wurden – nach einer zweijährigen Vorbereitungszeit – zwei wichtige völkerrechtliche Verträge verabschiedet: die Klimarahmenkonvention und das Übereinkommen über die biologische Vielfalt. Außerdem wurden drei, zwar völkerrechtlich nicht verbindliche (also zum „soft law“ gehörende), aber politisch trotzdem ziemlich weitreichende Erklärungen verabschiedet: Die Erklärung zu Umwelt und Entwicklung (sog. „*Rio-Deklaration*“), das Agenda 21 („*Handlungsanleitungen für das 21. Jahrhundert*“) und die Wald-Deklaration.^[27]

Die Biodiversitätskonvention wurde in Rio de Janeiro von 153 Staaten gezeichnet. Sie trat nach Hinterlegung der 30. Ratifikationsurkunde am 29. 12. 1993 in Kraft.^[28] Mittlerweile sind 195 Staaten und die EU an der Konvention beteiligt (sie wurde aber von den USA noch nicht ratifiziert).^[29]

2. Ziele der Konvention

Nach Art. 1 CBD sind die (gleichwertigen) Ziele des Übereinkommens die Erhaltung der biologischen Vielfalt in ihrer Gesamtheit^[30] (also die Erhaltung der Vielfalt der Ökosysteme, der Artenvielfalt sowie der genetischen Vielfalt), die

[24] Convention on Biological Diversity, United Nations, 1992; Übereinkommen über die biologische Vielfalt, Übersetzung BMU 1992; Die einschlägigen Artikel des Übereinkommens werden aufgrund dieser Übersetzung zitiert. In Ungarn wurde das Abkommen in dem folgenden Gesetz: 1995. évi LXXXI. törvény verkündet.

[25] Koch, 2010, 369.; Marschall – Lipp – Schumacher, 2008, 32.; Niekisch – Witting, 2014, 387-388.; Wolfrum, 2001, 417., 423.; Stoll, 2010, 160.

[26] Kloepfer, 2011, 192.; Kimminich – Lersner – Storm, 1994, 1731.

[27] Kimminich – Lersner – Storm, 1994, 1731.; Kloepfer, 2011, 192.

[28] Kimminich – Lersner – Storm, 1994, 1734.; Koch, 2010, 369.

[29] Convention on Biological Diversity, 2020.

[30] Kotzur, 2008, 226.; Ruffert, 1993, 397-408.

nachhaltige Nutzung ihrer Bestandteile, und die gerechte Aufteilung der sich aus der Nutzung der genetischen Ressourcen resultierenden Vorteile.^[31]

Das erste von den drei Zielen steht dem traditionellen Naturschutz am nächsten, das zweite bringt die wirtschaftlichen Erwägungen zum Ausdruck, schließlich das dritte Ziel drückt sowohl wirtschaftliche als auch soziale Erwägungen aus.^[32] Die Ursache dieser komplexen Zielsetzung ist die Erkennung der Tatsache, dass der Schutz der biologischen Vielfalt nur dann erreicht werden kann, wenn die wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen in den Vertragsstaaten es ermöglichen.^[33] Im Übereinkommen wird der Schutz der Biodiversität mit den Belangen der internationalen Entwicklungspolitik verbunden.^[34]

Außerdem wird es in der Konvention zum ersten Mal anerkannt, dass die Biodiversität ein „*common concern of mankind*“ ist.^[35]

V. MASSNAHMEN

Um die Ziele der Konvention zu verwirklichen, sieht sie die folgenden wichtigen Maßnahmen vor:

1. Allgemeine Maßnahmen

Die Vertragsstaaten haben solche nationalen Strategien, Pläne oder Programme zu entwickeln, die der Erhaltung und nachhaltiger Nutzung der biologischen Vielfalt dienen, sowie ihre bestehenden Strategien, Pläne oder Programme zu diesem Zweck anzupassen.^[36]

Sie müssen weiterhin „die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt, soweit möglich und sofern angebracht, in ihre diesbezüglichen sektoralen oder sektorenübergreifenden Pläne, Programme und Politiken einbeziehen.“^[37]

[31] Marschall - Lipp - Schumacher, 2008, 328.; Eiden - Begemann - Schröder - Blümlein, 2014, 199.; Graf Vitzthum, 2010, 487.

[32] Niekisch - Witting, 2014, 387-388.

[33] Wolfrum, 2001, 423-424.

[34] Rengeling, 2003, 807.

[35] Präambel CBD; Rengeling, 2003, 807.; Hohmann, 1993, 318.

[36] Art. 6 lit. a CBD.

[37] Art. 6 lit. b CBD.

2. Die Bestimmung und Überwachung von Bestandteilen der Biodiversität

Das Übereinkommen verpflichtet die Vertragsparteien „*soweit möglich und sofern angebracht*,“ die Bestandteile der Biodiversität, die für deren Erhaltung und nachhaltigen Nutzung von Bedeutung sind, zu bestimmen;^[38] die so bestimmten Bestandteile durch Probennahme und andere Verfahren zu überwachen;^[39] solche Vorgänge und Tätigkeiten zu bestimmen, die erheblich nachteilig auf die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der Biodiversität auswirken, oder wahrscheinlich auswirken, und deren Wirkungen zu überwachen;^[40] weiterhin die aus den Bestimmungs- und Überwachungstätigkeiten gewonnenen Daten in einem beliebigen System zu führen.^[41]

3. Die Erhaltung der biologischen Vielfalt

Die Konvention unterscheidet zwischen der in-situ-Erhaltung und der ex-situ-Erhaltung der Biodiversität.

a) In-situ-Erhaltung

Die in-situ-Erhaltung bedeutet nach der Definition des Übereinkommens: „die Erhaltung von Ökosystemen und natürlichen Lebensräumen sowie die Bewahrung und Wiederherstellung lebensfähiger Populationen von Arten in ihrer natürlichen Umgebung und – im Fall domestizierter oder gezüchteter Arten – in der Umgebung, in der sie ihre besonderen Eigenschaften entwickelt haben.“^[42]

Es ist weiterhin nach der Perspektive der in-situ-Erhaltung zwischen der Bewahrung des Ökosystems (sog. ökosystemarer Ansatz) und der Bewahrung von Populationen von Arten in ihrer natürlichen Lebensform (sog. Artenansatz, oder individueller Ansatz) zu differenzieren.^[43]

Im Sinne des Übereinkommens spielt die in-situ-Erhaltung (auch gegenüber der ex-situ-Erhaltung) eine zentrale Rolle, für deren Verwirklichung Art. 8 einen Katalog mit 13 Handlungspflichten enthält.^[44]

[38] Art. 7 lit. a CBD.

[39] Art. 7 lit. b CBD.

[40] Art. 7 lit. c CBD.

[41] Art. 7 lit. d CBD.

[42] Art. 2 CBD.

[43] Wolfrum, 2001, 429.; Marschall – Lipp – Schumacher, 2008, 328.

[44] Marschall – Lipp – Schumacher, 2008, 329.; Wolfrum, 2001, 430.

i) Ausweisung von Schutzgebieten

Eine von den wichtigsten Maßnahmen für die in-situ-Erhaltung ist die Ausweisung von Schutzgebieten gemäß Art. 8 CBD. Nach dieser Regelung soll jede Vertragspartei soweit möglich und sofern angebracht „ein System von Schutzgebieten oder Gebieten, in denen besondere Maßnahmen zur Erhaltung der biologischen Vielfalt notwendig sind, einrichten.“^[45]

Schutzgebiet ist im Sinne des Übereinkommens „ein geographisch festgelegtes Gebiet, das im Hinblick auf die Verwirklichung bestimmter Erhaltungsziele ausgewiesen ist oder geregelt und verwaltet wird.“^[46]

Die Vertragsstaaten sollen, wenn es nötig ist, Leitlinien für die Auswahl, Entwicklung und Verwaltung der Schutzgebiete entwickeln,^[47] und die umweltverträgliche und nachhaltige Entwicklung auch in den angrenzenden Gebieten fördern, um den Schutz der Schutzgebiete zu verstärken.^[48]

In einem Schutzgebiet sind nicht unbedingt alle Aktivitäten verboten.^[49] Es gibt bei den Vertragsstaaten unterschiedliche rechtliche Gestaltungen hinsichtlich der Schutzgebiete. Die einzelnen nationalen Schutzgebiete werden in einem zehnstufigen Klassifikationssystem eingeordnet, das von der Weltkommission für Schutzgebiete des IUCN^[50] erarbeitet wurde. Dadurch wird die Vergleichbarkeit der nationalen Schutzgebietsausweisungen ermöglicht.^[51]

ii) Allgemeine Handlungsgebote

Die in-situ-Erhaltung soll nicht nur innerhalb der Schutzgebiete verwirklicht werden, sondern das Übereinkommen bestimmt im Interesse der Erhaltung der

[45] Art. 8 lit. a CBD.

[46] Art. 2 CBD.

[47] Art. 8 lit. b CBD.

[48] Art. 8 lit. e CBD. Die IErhöhung der Anzahl von Schutzgebieten sollte die sog. Life Web-Initiative ermöglichen, die im Rahmen der COP9 zustande gekommen ist. Ihr Ziel ist, die Staaten, insbesondere die Entwicklungsländer zu motivieren, solche neue Schutzgebiete vorzuschlagen, deren Schutz sie selber nicht finanzieren könnten, aber mit der finanziellen Unterstützung von anderen Staaten, oder private Investoren (nach der Vereinbarung der Betroffenen Staaten oder private Geldgeber) es möglich wäre, sie zu schützen. (Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Presse-Hintergrundpapier zur 9. Vertragsstaatenkonferenz des Übereinkommens über die biologische Vielfalt (CBD) vom 19. bis 30. Mai 2008 in Bonn, 7-8.).

[49] Marschall - Lipp - Schumacher, 2008, 329. So zum Beispiel im Falle eines Nationalparks sind alle Formen der Bewirtschaftung und Besiedlung ausgeschlossen, die mit dem Schutz der ökologischen Integrität nicht vereinbar sind. Die wissenschaftliche und touristische Nutzung und die ökologisch und sozial verträglichen traditionellen Bewirtschaftungsformen sind aber zulässig. Im Falle der sog. Biosphärenreservate sollte neben dem Schutz des Ökosystems eine nachhaltige Landnutzung (gemeinsam mit den dort lebenden Menschen) entwickelt werden (Vgl. Wolfrum, 2001, 431-432.).

[50] International Union for Conservation of Nature and Natural Resources.

[51] Wolfrum, 2001, 430.

biologischen Vielfalt auch „allgemeine Handlungsgebote“, die sowohl innerhalb von Schutzgebieten, als auch außerhalb von diesen gelten.^[52]

So sind die Regelung und Verwaltung von biologischen Ressourcen, die für die Erhaltung der biologischen Vielfalt von Bedeutung sind (sowohl innerhalb, als auch außerhalb von Schutzgebieten),^[53] weiterhin die Förderung des Schutzes von Ökosystemen und natürlichen Lebensräumen, und der Bewahrung lebensfähiger Populationen von Arten in ihrer natürlichen Umgebung sehr wichtig.^[54] Die Vertragsstaaten sollen den Zugang fremder Arten, die die Ökosysteme oder die in ihnen lebenden Arten gefährden, verhindern, sowie diese Arten kontrollieren oder beseitigen.^[55]

Weitere Aufgaben sind die Ausarbeitung und Beibehaltung von Rechtsvorschriften oder sonstige Regelungen, die zum Schutz bedrohter Arten notwendig sind.^[56] Die Vertragsstaaten sollen in den Fällen, in denen nach Art. 7 CBD eine erhebliche nachteilige Wirkung auf die Biodiversität festgestellt wurde, die entsprechenden Vorgänge oder Tätigkeiten regeln oder beaufsichtigen.^[57]

Weiterhin sollen sich die Vertragsstaaten bemühen, die Voraussetzungen für die Vereinbarkeit der gegenwärtigen Nutzungen mit der Erhaltung der Biodiversität und mit der nachhaltigen Nutzung ihrer Bestandteile, zu schaffen.^[58]

Die Vertragsparteien sollen „in Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften Kenntnisse, Innovationen und Gebräuche eingeborener und ortsansässiger Gemeinschaften mit traditionellen Lebensformen, die für die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt von Belang sind, achten, bewahren und erhalten (...) und die gerechte Teilung der aus der Nutzung dieser Kenntnisse, Innovationen und Gebräuche entstehenden Vorteile fördern.“^[59]

b) Ex-situ-Erhaltung

Die ex-situ-Erhaltung bedeutet die Erhaltung von Bestandteilen der Biodiversität außerhalb ihrer natürlichen Lebensräume, und dient die Ergänzung der in-

[52] Marschall - Lipp - Schumacher, 2008, 329.

[53] Art. 8 lit. c CBD.

[54] Art. 8 lit. d CBD.

[55] Art. 8 lit. h CBD.

[56] Art. 8 lit. k CBD.

[57] Art. 8 lit. l CBD.

[58] Art. 8 lit. i CBD. Dieser sog. „Bemühensklausel“ beinhaltet zwar die schwächste völkerrechtliche Verpflichtung, der Vertragsstaat kann sich aber ihr nicht entziehen. Jeder Vertragsstaat soll die seiner Leistungsfähigkeit entsprechenden, und für ihn noch zumutbaren Maßnahmen ergreifen (Vgl. Marschall - Lipp - Schumacher, 2008, 330.).

[59] Art. 8 j CBD. Mit dieser Regelung erhält der Schutz der Biodiversität zugleich eine menschenrechtliche Dimension. Ihre rechtliche Konkretisierung ist aber nicht einfach, da sowohl die Kategorie „indigene Völker“ als auch der Begriff „traditionelles Wissen“ sehr unbestimmt ist (Vgl. Kotzur, 2008, 226, 230.).

situ-Erhaltung.^[60] Die ex-situ-Erhaltung kann in Genbanken erfolgen, aber auch in Lebendsammlungen, wie in zoologischen und botanischen Gärten, Aquarien, Zuchtfarmen oder Pflanzenschauhäusern.^[61]

Die in-situ-Erhaltung wird durch das Übereinkommen gegenüber der ex-situ-Erhaltung bevorzugt, das heißt, die Arten sollen in erster Linie in ihrer natürlichen Umgebung bewahrt werden.^[62]

c) Nachhaltige Nutzung von Bestandteilen der Biodiversität

Neben der Erhaltung der biologischen Vielfalt ist das zweite Hauptziel des Übereinkommens, die nachhaltige Nutzung von Bestandteilen der Biodiversität zu fördern.^[63]

Die nachhaltige Nutzung wird durch das Übereinkommen folgendermaßen definiert: „die Nutzung von Bestandteilen der biologischen Vielfalt in einer Weise und in einem Ausmaß, die nicht zum langfristigen Rückgang der biologischen Vielfalt führen, wodurch ihr Potential erhalten bleibt, die Bedürfnisse und Wünsche heutiger und künftiger Generationen zu erfüllen.“^[64]

Das Nachhaltigkeitskonzept des Übereinkommens ist primär ressourcenbezogen, und bezweckt die Erhaltung des ökologischen Gleichgewichts.^[65] Es soll ein angemessener Ausgleich zwischen der wirtschaftlichen Entwicklung, der sozialen Entwicklung und dem Umweltschutz erreicht werden. Die nachhaltige Entwicklung ist kein Selbstzweck, sie dient der Sicherung der menschlichen Lebensgrundlagen sowohl für die gesamte derzeitige Weltbevölkerung, als auch für die künftigen Generationen (anthropozentrischer Grundsatz des Konzepts).^[66]

Im Interesse der nachhaltigen Nutzung enthält Art. 10 CBD einen Katalog von Anforderungen, die durch nachfolgende Protokolle konkretisiert und ausgefüllt werden können.^[67] In die innerstaatlichen Entscheidungsprozesse sollen Gesichtspunkte der Erhaltung der Biodiversität und nachhaltigen Nutzung der biologischen Ressourcen einbezogen werden.^[68] In Zusammenhang mit der Nutzung von biologischen Ressourcen sollen solche Maßnahmen beschlossen werden, mit denen die nachteiligen Auswirkungen auf die Biodiversität ausgeschlossen, oder vermindert werden können.^[69] Die (mit der nachhaltigen Nutzung

[60] Art. 9 CBD, Art. 2 CBD.

[61] Wolfrum, 2001, 429.

[62] Art. 9 CBD; Wolfrum, 2001, 430.; Eiden – Begemann – Schröder – Blümlein, 2014, 199.

[63] Art. 1 CBD; Schöbener, 2014, 333.

[64] Art. 2 Abs. 11 CBD.

[65] Appel, 2005, 272.; Nordmann, 2014, 215-216.

[66] Kotzur, 2008, 229.; Gruber, 2011, 471-479.; Appel, 2005, 272.; Graf Vitzthum, 2010, 464-465;

[67] Appel, 2005, 272.

[68] Art. 10 lit. a CBD.

[69] Art. 10 lit. b CBD.

konformen) herkömmliche Nutzung biologischer Ressourcen soll geschützt und gefördert werden.^[70] Die ortsansässigen Bevölkerungsgruppen sollen bei den Abhilfemaßnahmen in solchen Gebieten, wo die Biodiversität verringert worden ist, unterstützt werden.^[71] Die Zusammenarbeit soll zwischen den Behörden und dem privaten Sektor bei der Erarbeitung von Methoden zur nachhaltigen Nutzung gefördert werden.^[72]

Diese Maßnahmen sind aber auch nur „soweit möglich und sofern angebracht“ anzuwenden.^[73]

d) Verträglichkeitsprüfung und Verringerung nachteiliger Auswirkungen

Die Vertragsparteien sollen unter anderem geeignete Verfahren einführen, die eine Umweltverträglichkeitsprüfung von solchen geplanten Vorhaben vorschreiben, die wahrscheinlich erhebliche nachteilige Auswirkungen auf die Biodiversität haben werden.^[74] Weiterhin sollen sie geeignete Regelungen einführen, um sicherzustellen, dass die Umweltfolgen ihrer Programme und Politiken, die wahrscheinlich erheblich negativ auf die Biodiversität auswirken werden, gebührend berücksichtigt werden.^[75]

Besonders wichtig ist diejenige Vorschrift, infolge deren die Vertragsstaaten die potentiell betroffenen Staaten sofort über eine solche akute oder ernsthafte Gefahr oder einen solchen unmittelbar drohenden oder schwerwiegenden Schaden informieren müssen, die die Biodiversität im Hoheitsgebiet anderer Staaten bedrohen, falls die Gefahr oder der Schaden ihren Ursprung auf einem solchen Gebiet haben, das unter ihrer eigenen Hoheitsgewalt oder Kontrolle steht.^[76] Die Vertragsstaaten sollen weiterhin nationale Vorkehrungen für Notfallmaßnahmen im Falle von solchen Tätigkeiten oder Ereignissen fördern, die eine ernsthafte oder akute Gefahr für die Biodiversität darstellen, außerdem sollen sie die internationale Zusammenarbeit unterstützen.^[77]

e) Zugangs- und Verteilungsordnung („access and benefit sharing“ – ABS)

Das dritte Hauptziel des Übereinkommens ist die gerechte Aufteilung der sich aus der Nutzung der genetischen Ressourcen resultierenden Vorteile.^[78]

[70] Art. 10 lit. c CBD.

[71] Art. 10 lit. d CBD.

[72] Art. 10 lit. e CBD.

[73] Art. 10 CBD.

[74] Art. 14 lit. a CBD.

[75] Art. 14 lit. b CBD.

[76] Art. 14 lit. d CBD.

[77] Art. 14 lit. e CBD.

[78] Art. 1 CBD.

Dieses Ziel wird durch Art. 15 und 16 CBD konkretisiert. Die sog. „*access and benefit sharing*“ beruht auf der Tatsache, dass meistens die ärmeren Staaten (in erster Linie die Entwicklungsländer) über bestimmte genetischen Ressourcen, und die entwickelten Staaten dagegen über die zur Ressourcenbewirtschaftung notwendigen Technologien verfügen.^[79]

Nach dem Übereinkommen sollen die Vertragsstaaten, die genetische Ressourcen anderen Vertragsstaaten zur Verfügung stellen (*access*), von den aus der Nutzung von diesen genetischen Ressourcen resultierenden Vorteilen profitieren (*benefit sharing*).^[80]

Diese Zielsetzung einer fairen Ressourcenverteilung richtet sich gegen die sog. Biopiraterie. Also dagegen, dass die Industrieländer sich biologisches Material armer Entwicklungsländer ohne Einwilligung und Vorteilsausgleich aneignen.^[81]

Das Übereinkommen versteht unter dem Begriff von genetischen Ressourcen „genetisches Material von tatsächlichem oder potentielltem Wert.“^[82] So kann man die genetischen Ressourcen als wirtschaftlicher Ausdruck der Biodiversität verstehen.^[83]

Teilhabeberechtigt sind solche Vertragsparteien, die Ursprungsländer der zur Verfügung gestellten genetischen Ressourcen sind (Ursprungsstaaten) – also wo die genetischen Ressourcen in-situ vorkommen –, oder die diese Ressourcen in Übereinstimmung mit dem Übereinkommen erworben haben (Erwerbsstaaten).^[84]

[79] Kotzur, 2008, 226.

[80] Proelß, 2010(b); Graf Vitzthum, 2010, 488. Das in Rahmen von COP 10 im Jahre 2010 angenommene Nagoya Protokoll (Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising From their Utilization to the Convention on Biological Diversity; Protokoll von Nagoya über den Zugang zu genetischen Ressourcen und die ausgewogene und gerechte Aufteilung der sich aus ihrer Nutzung ergebenden Vorteile zum Übereinkommen über die biologische Vielfalt) konkretisiert die Regelungen des Art. 15, 16 und 8 lit. j CBD. Zurzeit sind 123 Staaten (Zusammen mit der EU) Mitglieder des Nagoya Protokolls. Das Protokoll trat am 12. Oktober 2014 in Kraft, an dem 90. Tag nach der Hinterlegung der 50. Ratifikationsurkunde bei den Vereinten Nationen. Mit dem Nagoya-Protokoll wurden verbindliche Regelungen zum Zugang zu genetischen Ressourcen und zum gerechten Vorteilsausgleich festgeschrieben. Es enthält außerdem Spezialvorschriften zum Schutz indigener Völker und lokaler Gemeinschaften. Vgl. Proelß, 2010(b); Niekisch – Witting, 2014, 387.; Eiden – Begemann – Schröder – Blümlein, 2014, 203.; Convention on Biological Diversity, 2020; Bundesamt für Naturschutz, 2015.

[81] Koch – Mielke, 2009, 405.; Godt, 2004, 202.; Kotzur, 2008, 230.

[82] Art. 2 CBD. Zwar liegt der Wert von genetischen Ressourcen in ihrem Informationsgehalt, stellt das Übereinkommen mit dem obigen Begriff der genetischen Ressourcen eher auf die materielle Seite ab. So gibt es ein konzeptionelles Problem mit der Vorteilsteilhaberechte (Vgl.: Stoll, 2010, 169.).

[83] Stoll, 2010, 161.

[84] Art. 15 Abs. 3 CBD; Wolfrum, 2001, 434-435.

Gemäß Art. 15 Abs. 1 CBD haben die Staaten die souveränen Rechte auf ihre natürlichen Ressourcen auf ihrem Hoheitsgebiet.^[85] So dürfen sie den Zugang zu genetischen Ressourcen bestimmen und regeln.^[86] Nach dieser Regelungsbefugnis dürfen sie es entscheiden, wie der Zugang und die Nutzung der genetischen Ressourcen geregelt werden sollen.^[87]

Die in Art. 15 Abs. 2 CBD zu findende „Bemühungsregelung“ relativiert den Grundsatz der staatlichen Souveränität an den genetischen Ressourcen.^[88] Danach sollen sich die Vertragsstaaten bemühen, solche Voraussetzungen zu schaffen, die den Zugang zu genetischen Ressourcen für eine umweltverträgliche Nutzung durch andere Vertragsstaaten erleichtern. Weiterhin dürfen keine Beschränkungen auferlegt werden, die den Zielen des Übereinkommens zuwiderlaufen.^[89] Ein vollkommenes Zugangsverbot ist also als Regelfall nicht erlaubt.^[90]

Der Zugang bedarf der auf Kenntnis der Sachlage gegründeten vorherigen Zustimmung des die Ressourcen zur Verfügung stellenden Vertragsstaates,^[91] und erfolgt zu einvernehmlich festgelegten Bedingungen (also in Form eines Vertrags).^[92]

Als Gegenleistung für den Zugang zu genetischen Ressourcen kann die Beteiligung an der Forschung mit genetischen Ressourcen,^[93] die Beteiligung an den aus ihnen gezogenen Vorteilen, die sich aus der kommerziellen oder sonstigen

[85] Graf Vitzthum, 2010, 488. Es ist seit langer Zeit anerkannt, dass die Staaten souveräne Rechte auf die natürlichen Ressourcen haben, die sich auf ihrem Hoheitsgebiet befinden. Aber am Anfang des 1980-er Jahren entwickelte die Organisation der Vereinten Nationen für Ernährung und Landwirtschaft (FAO) eine ganz andere Vorstellung, nach der die Ernährung und Landwirtschaft betreffenden pflanzengenetischen Ressourcen das gemeinsame Erbe der Menschheit („heritage of mankind“) sein sollten. Später wurde es aber einerseits zugunsten der „industriellen Pflanzenzüchter“ beschlossen, dass die Zuchtlinien nicht allgemein verfügbar sein sollten. Andererseits hatten die Entwicklungsländer einen Anspruch auf das souveräne Recht an ihren pflanzengenetischen Ressourcen. Diese Entwicklungslinie folgte also das Übereinkommen über die biologische Vielfalt, als es die souveränen Rechte der Staaten auf ihre natürlichen Ressourcen bestätigte (Vgl.: Stoll, 2010, 161-164.).

[86] Art. 15 Abs. 1 CBD.

[87] Wolfrum, 2001, 433.; Eiden – Begemann – Schröder – Blümlein, 2014, 199.

[88] Kotzur, 2008, 226.; Wolfrum, 2001, 434.

[89] Art. 15 Abs. 2 CBD; Wolfrum, 2001, 434.; Stoll, 2010, 161.

[90] Wolfrum, 2001, 434.

[91] Art. 15 Abs. 5 CBD.

[92] Art. 15 Abs. 4 CBD; Graf Vitzthum, 2010, 488.

[93] Die Vertragsparteien müssen sich bemühen, die wissenschaftliche Forschung, wenn diese Forschung auf der Grundlage von den anderen Vertragsparteien zur Verfügung gestellten genetischen Ressourcen durchgeführt wird, unter der Beteiligung dieser Vertragsparteien, und wenn es möglich ist, in deren Hoheitsgebiet durchzuführen (Art. 15 Abs. 6 CBD).

Nutzung der genetischen Ressourcen ergeben,^[94] sowie der Transfer von der die genetischen Ressourcen nutzenden Technologie vereinbart werden.^[95]

f) Umgang mit Biotechnologie

Die Vertragsparteien müssen alle verfügbaren Informationen über die Nutzung der durch Biotechnologie hervorgebrachten lebenden modifizierten Organismen und über die von ihr vorgeschriebenen Sicherheitsbestimmungen für den Umgang mit diesen Organismen übermitteln. Sie müssen weiterhin alle verfügbaren Informationen über die möglichen nachteiligen Auswirkungen der betroffenen Organismen dem Vertragsstaat mitteilen, in dem diese Organismen eingebracht werden sollen. Oder die Vertragsstaaten müssen jede Person in ihrem Hoheitsbereich, die die betroffenen Organismen zur Verfügung stellen, verpflichten, die erwähnten Informationen zu übermitteln.^[96]

Das Übereinkommen stellt außerdem ein Protokoll über geeignete Verfahren hinsichtlich der sicheren Weitergabe, Handhabung und Verwendung der durch Biotechnologie hervorgebrachten lebenden modifizierten Organismen, die nachteilige Auswirkungen auf die Biodiversität haben können, in Aussicht.^[97]

g) Weitere Bestimmungen

Die Vertragsstaaten sollen geeignete wirtschaftliche und soziale Anreizmaßnahmen für die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt beschließen.^[98] Die Forschung und Bildung hinsichtlich der Erhaltung und nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt soll auch eine wichtige Rolle spielen und unterstützt werden.^[99]

[94] Art. 15 Abs. 7 CBD; Stoll, 2010, 161-162.; Herdegen, 2014, 120.

[95] Wolfrum, 2001, 434.; Gruber, 2011, 469. In der Anlage zum Nagoya-Protokoll gibt es eine ausführliche Liste von „monetary and non-monetary benefits“ (Vgl. Proelß, 2010(b)). Die Vertragsparteien sollen den Zugang zu den erwähnten Technologien, die für die Erhaltung der Biodiversität wichtig sind, oder die genetischen Ressourcen nutzen, ohne der Umwelt erhebliche Schäden zuzufügen, für andere Vertragsparteien gewährleisten oder erleichtern (Art. 16 Abs. 1 CBD). Der Zugang zu Technologie und die Weitergabe von Technologie soll zugunsten der Entwicklungsländer unter ausgewogenen und günstigen Bedingungen gewährt werden (Art. 16 Abs. 1 CBD). Zu diesem Zweck sollen die Vertragsstaaten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- oder politische Maßnahmen ergreifen. Es geht hier um Technologien, die die genetischen Ressourcen nutzen, aber auch um Technologien, die durch Patente oder sonstige Rechte des geistigen Eigentums geschützt sind. Der Zugang zu Technologie muss aber zu einvernehmlich festgelegten Bedingungen geschehen (Art. 16 Abs. 3 CBD), mit Rücksicht auf die Regelungen des internationalen Rechts und des Völkerrechts (Art. 16 Abs. 5 CBD). Bei dem Technologietransfer geht es sowohl um die Übertragung von tatsächlichen Kenntnissen, als auch um die rechtliche Verfügungsmacht über die Technologie. Die betroffenen Technologiebereiche sind die mit der Konservierung und nachhaltigen Nutzung der genetischen Ressourcen zusammenhängenden Technologien (Vgl. Wolfrum, 2001, 436-438.).

[96] Art. 19 Abs. 4 CBD.

[97] Art. 19 Abs. 3 CBD.

[98] Art. 11 CBD.

[99] Art. 12 CBD.

Die Aufklärung und Bewusstseinsbildung in der Öffentlichkeit hinsichtlich der Erhaltung der biologischen Vielfalt soll auch gefördert werden.^[100]

Die Vertragsstaaten haben hinsichtlich der Erhaltung und nachhaltige Nutzung der Biodiversität den Informationsaustausch zu erleichtern^[101] und die technische und wissenschaftliche Zusammenarbeit zu unterstützen.^[102]

h) Finanzielle Mittel

Gemäß Art. 20 Abs. 1 CBD verpflichtet sich jede Vertragspartei, im Rahmen ihrer Möglichkeiten, diejenigen innerstaatlichen Tätigkeiten, die zur Verwirklichung der Ziele des Übereinkommens durchgeführt werden sollen, finanziell zu unterstützen.^[103] Es geht hier also um die innerstaatliche Finanzierung aus eigenen Quellen.^[104]

Im Sinne von Art. 20 Abs. CBD stellen die Industriestaaten den Entwicklungsländern neue und zusätzliche finanzielle Mittel bereit, um die vereinbarten Mehrkosten in vollem Umfang zu tragen, die ihnen aus der Durchführung von Maßnahmen zur Erfüllung der sich aus dem Übereinkommen ergebenden Verpflichtungen entstehen.^[105]

Zu diesem Zweck wurde ein Finanzierungsmechanismus eingerichtet, der unter der Aufsicht der COP^[106] steht.^[107] Die Industrieländer zahlen die von ihnen zu leistenden Summen an diesem Finanzierungsmechanismus ein.^[108] Zwischen dem gegebenen Entwicklungsland und dem Finanzierungsmechanismus kommt nachher eine Vereinbarung zustande, die die Grundlage der konkreten Zahlungen bildet.^[109] Wenn ein Entwicklungsland internationale finanzielle Unterstützung erhalten möchte, hat es seine zu finanzierenden Programme und Schutzstandards auf den internationalen Prüfstand zu stellen. Wenn die Prüfung der Programme und Schutzstandards positiv ausfällt, kann das Entwicklungsland die finanzielle Unterstützung erhalten.^[110]

Die Rolle des Finanzierungsmechanismus nimmt eine 1991 gegründete unabhängige Finanzierungsorganisation, die „*Global Environment Facility*“ (GEF) wahr.^[111]

[100] Art. 13 CBD.

[101] Art. 17 CBD.

[102] Art. 18 CBD.

[103] Art. 20 Abs. 1 CBD.

[104] Wolfrum, 2001, 440.

[105] Art. 20 Abs. 2 CBD.

[106] COP bedeutet Vertragsstaatenkonferenz.

[107] Art. 21 Abs. 1 CBD.

[108] In Rahmen von COP 1 wurde eine Liste beschlossen, die sowohl die zahlungspflichtigen entwickelten Staaten, als auch die Staaten enthält, die freiwillig zahlen möchten (Vgl. Proelß, 2010(b)).

[109] Proelß, 2010(b).

[110] Wolfrum, 2001, 441.

[111] Proelß, 2010(b).

VI. BEWERTUNG DES ÜBEREINKOMMENS ÜBER DIE BIOLOGISCHE VIelfALT UND WEITERE MASSNAHMEN

1. Bewertung des Übereinkommens

Das Übereinkommen über die biologische Vielfalt ist die erste internationale Konvention, die nicht nur den Schutz einzelner Arten erzielt, sondern den Schutz der gesamten biologischen Vielfalt. Dieser Schutzansatz wurde erstmalig mit der nachhaltigen Nutzung von biologischen Ressourcen verknüpft. Es wurde nämlich die Tatsache berücksichtigt, dass die Biodiversität nur dann wirksam geschützt werden kann, wenn die wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen in den Vertragsstaaten dies ermöglichen.^[112]

Weiteres Novum des Übereinkommens ist, dass die Vertragsstaaten aufgrund ihrer Souveränität über ihren genetischen Ressourcen für die Ermöglichung des Zugangs zu diesen genetischen Ressourcen einen gerechten Vorteilsausgleich verlangen können, sowie dass das traditionelle Wissen indigener Völker und lokaler Gemeinschaften geschützt werden soll.^[113]

Im Übereinkommen sind nur wenige Regelungen verpflichtend, viele von den Bestimmungen bleiben nur Empfehlungen, weil sie den Zusatz „soweit möglich und sofern angebracht“ enthalten. So sind die für den Erhalt der Biodiversität wichtigsten Maßnahmen, wie zum Beispiel die Regelungen für die in-situ-Erhaltung, nur bloße Empfehlungen.^[114] Die Ursache hierfür ist, dass das Übereinkommen stark durch einen Kompromisscharakter geprägt ist, da bei den Verhandlungen zwischen den Entwicklungsländern und den Industrieländern, die große Agrarexporteure sind, starke Interessenkonflikte bestanden, und nur mit den Kompromisslösungen konnte es erreicht werden, dass das Protokoll verabschiedet werden konnte.^[115]

Es lässt sich auch feststellen, dass entsprechend den vielseitigen Zielsetzungen des Übereinkommens auch ihre Regelungen sehr vielgestaltig sind. Die Regelungstiefe ist aber nicht immer überzeugend. Eine Erklärung dafür liefert die Art dieser Konvention. Das Übereinkommen über die biologische Vielfalt ist eine Rahmenkonvention, so ist es hinsichtlich seines normativen Gehalts und der Pflichten der Vertragsparteien allgemein gefasst, mit der Aufgabe, dass ihre

[112] Wolfrum, 2001, 423-424.; Eiden - Begemann - Schröder - Blümlein, 2014, 199.

[113] Eiden - Begemann - Schröder - Blümlein, 2014, 199.; Kotzur, 2008, 226.

[114] Hohmann, 1993, 317-319.

[115] Appel, 2005, 271-272.

Konkretisierung und Spezifizierung durch nachträgliche Protokolle von den Vertragsstaatenkonferenzen^[116] zu verwirklichen ist.^[117]

2. Weitere Maßnahmen – Strategischer Plan 2011-2020 für den Erhalt der Biodiversität

Unter den Vertragsstaatenkonferenzen ist besonders die im Jahre von 2010 organisierte COP 10 herauszuheben, auf der drei wichtige Ereignisse erreicht werden konnten. Erstens kam das früher erwähnte Nagoya Protokoll zustande, zweitens wurde der Strategische Plan 2011-2020 für den Erhalt der Biodiversität (SP)^[118] akzeptiert. Drittens vereinbarten die Vertragsstaaten nach schwierigen Verhandlungen, dass die Finanzierung der Maßnahmen für die Bewahrung der Biodiversität erheblich erhöht wird. Dazu haben aber die Entwicklungsländer, die die Finanzierung in Anspruch nehmen möchten, die Prioritäten und ihre Finanzierungsansprüche in Entwicklungsplänen zu definieren, weiterhin müssen sie von der Anwendung der Finanzierungsmittel Berichte erstatten.^[119]

Es war deswegen sehr wichtig, den Strategischen Plan 2011-2020 für den Erhalt der Biodiversität festzulegen, weil bis 2010 – trotz der Zielsetzungen und Regelungen der Biodiversitätskonvention – der Biodiversitätsverlust weiterhin besorgniserregender Weise stark zunahm.^[120]

Der Strategische Plan besteht aus einer Vision (*ein „Leben im Einklang mit der Natur“*), aus einer Mission (*„Eindämmung des Verlustes der Biodiversität“*), außerdem er enthält 5 strategische Ziele (*Strategic Goals*). Diese Ziele werden durch 20 Kernziele (*KZ - Aichi Biodiversity Targets*) spezifiziert. Die Vertragsstaaten sollen ein Indikatorensystem erarbeiten, um den Fortschritt zum Erreichen der Ziele zu dokumentieren.^[121]

[116] Die Vertragsstaatenkonferenz (Conference of the Parties – COP) ist das wichtigste Entscheidungsorgan der Biodiversitätskonvention. Ihre Aufgabe ist die Direktion des Mechanismus der Konvention und die Kontrolle ihrer Ausführung. Die ordentlichen Vertragsstaatenkonferenzen werden in jedem zweiten Jahr organisiert, aber es besteht auch die Möglichkeit außerordentliche Vertragsstaatenkonferenzen zu organisieren. Vgl. A Bilológiai Sokféleség Egyezmény magyarországi honlapja.

[117] Appel, 2005, 271.; Boda – Bella – Pató, 2008, 23. So ein Protokoll ist auch das nachfolgend vorgestellte Cartagena Protokoll.

[118] Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020, including Aichi Biodiversity Targets.

[119] Faragó – Schmuck, 2012, 12-14.

[120] Faragó – Schmuck, 2012, 13.

[121] Bundesamt für Naturschutz: Strategischer Plan 2011-2020 für die Erhaltung der Biodiversität.

Die fünf strategischen Ziele sind die Folgenden:^[122]

1. Die Bekämpfung der Ursachen des Biodiversitätsrückgangs dadurch, dass die Bewahrung der Biodiversität in alle Bereiche des Staates und der Gesellschaft durchgängig einbezogen wird.
2. Abbau der Belastungen, die unmittelbar auf die Biodiversität einwirken, und Förderung einer nachhaltigen Nutzung.
3. Verbesserung des Biodiversitätszustands durch Sicherung der Ökosysteme, der Arten und der genetischen Vielfalt.
4. Mehrung der Vorteile, die sich aus der Biodiversität und den Ökosystemleistungen ergeben, für alle.
5. Verbesserung der Umsetzung mit der Hilfe von partizipativen Planung, Wissensmanagement und Kapazitätsaufbau.

Im Sinne des Strategischen Plans muss bis 2020 unter anderen die Verluste aller natürlichen Lebensräume mindestens um die Hälfte reduziert werden (KZ 5), mindestens 17 Prozent der Land- und Binnenwassergebiete und 10 Prozent der Küsten- und Meeresgebiete müssen effektiv geschützt werden (KZ 11), weiterhin mindestens 15 Prozent der geschädigten Ökosystemen müssen wiederhergestellt werden (KZ 15) die Ökosysteme, die wesentliche Leistungen bereitstellen, müssen gesichert werden (KZ 14). Außerdem müssen alle für die Landwirtschaft, Aquakultur und Forstwirtschaft genutzte Flächen unter Gewährleistung der Biodiversität nachhaltig bewirtschaftet werden (KZ 7). Die der Biodiversität abträglichen Subventionen müssen schrittweise abgebaut werden und sind positive Anreize zur Förderung, Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der Biodiversität zu schaffen (KZ 3). Die Regierungen, Unternehmen und Interessengruppen müssen zur Gewährleistung einer nachhaltigen Produktion und eines nachhaltigen Konsums Schritte einleiten oder Pläne umsetzen, sowie die Auswirkungen der Naturressourcennutzung auf ein ökologisch vertretbares Maß beschränken (KZ 4). Die Verschmutzung der Umwelt muss wieder ein für die Biodiversität unschädliches Niveau gebracht werden (KZ 8). Das Aussterben bekanntermaßen bedrohter Arten muss verhindert werden (KZ 12). Die genetische Vielfalt der Nutzpflanzen und der Nutztiere muss gesichert werden (KZ 13). Die invasiven gebietsfremden Arten und ihre Einschleppungswegen müssen identifiziert werden, und gegen die gefährlichsten Arten müssen Maßnahmen getroffen werden (KZ 9). Außerdem die Vertragsstaaten hatten bis 2015 wirksame nationale Biodiversitätsstrategien und Aktionspläne auszuarbeiten, und ihrer Umsetzung zu beginnen (KZ 17).^[123]

Die Zielsetzungen des Strategischen Plans sind sehr bedeutend, aber es ist noch fraglich, wie viele von ihnen bis Ende 2020 tatsächlich verwirklicht werden können. Bestimmte Ereignisse, wie etwa die fortlaufende Ausrottung der Ama-

[122] Bundesamt für Naturschutz: Strategischer Plan 2011-2020 für die Erhaltung der Biodiversität.

[123] Bundesamt für Naturschutz: Strategischer Plan 2011-2020 für die Erhaltung der Biodiversität; Faragó - Schmuck, 2012, 13.; Szabó, 2019, 92.

zonas Regenwälder oder die Buschbrände in Australien (nur um die dramatischsten Ereignisse zu erwähnen) weisen aber darauf hin, dass diese globalen Ziele bis unseren Tagen ganz bestimmt nicht erreicht werden konnten.

VII. FOLGERUNGEN

Das Übereinkommen über die biologische Vielfalt selbst war ein wichtiger Fortschritt zum Schutz der Biodiversität. Seine Bedeutung besteht darin, dass es die ganze Biodiversität beschützt, nicht nur die einzelnen Bestandteile von dieser, und fast alle Staaten (bis auf die USA und der Vatikan) sind an der Konvention beteiligt.^[124]

Aber die mehr, als 25 Jahren, die seit dem In-Kraft-Treten des Übereinkommens vergangen sind, reichten doch nicht aus, den Verlust der Biodiversität anzuhalten oder mindestens zu reduzieren. Im Gegenteil: dieser Verlust nahm seitdem erheblich zu, und erreicht heute schon einen kritischen Umfang.

Die Ursache dafür besteht teilweise in der Konvention selbst, da die Verpflichtungen der Vertragsstaaten oft durch den Zusatz „soweit möglich und sofern angebracht“ relativiert werden, was auf den Kompromisscharakter der Konvention zurückzuführen ist.

Die weiteren Ursachen sind aber darin zu suchen, dass die Vertragsstaaten die tatsächlichen Ursachen des Biodiversitätsverlustes meistens nicht effektiv genug behandelten, und sie keine oder ungenügende Maßnahmen trafen, um den langfristigen Bestand der Ökosystemdienstleistungen zu sichern. Öfter waren die betroffenen Maßnahmen nicht gewichtig genug im Verhältnis zu der realen Bedeutung der Probleme. Nur das könnte eine Lösung sein, wenn die tatsächlichen Ursachen des Biodiversitätsverlustes angepackt werden könnten.^[125]

Eine von den wichtigsten Ursachen ist weiterhin die Wirtschaftswachstumorientierte Anschauung der Staaten. Es wurde festgestellt, dass das Tempo des Biodiversitätsverlustes in 179 Staaten in einem angemessenen Verhältnis zum früheren Wachstum des GDP stand.^[126] Also für die kurzfristigen wirtschaftlichen (und sozialen) Interessen werden die langfristigen Interessen der zukünftigen, oder sogar die jetzigen Generationen aufgeopfert, welche Interessen viel elementarer sind, als das ständige wirtschaftliche Wachstum. Es geht letztendlich um die Zukunft der Menschheit – ähnlich wie im Falle der negativen Auswirkungen des Klimawandels.

Das Übereinkommen über die biologische Vielfalt und die Maßnahmen, Pläne, die an den Vertragsstaatenkonferenzen akzeptiert wurden, sind hinsichtlich der koordinierten Maßnahmen der Vertragsstaaten von entscheidender Bedeu-

[124] Convention on Biological Diversity, 2020.

[125] Faragó – Schmuck, 2012, 12.

[126] Bradshaw – Giam – Sodhi, 2010, 1-16.; Faragó – Schmuck, 2012, 10.

tung. Die Zielsetzungen sind respektabel und bedeutend, aber ihre tatsächliche Verwirklichung hängt grundsätzlich von dem Verantwortungsbewusstsein der einzelnen Vertragsstaaten ab.

Um reale Erfolge zu erreichen und nicht nur Scheinergebnisse zu präsentieren, wäre ein grundsätzlicher Anschauungswandel auch bei den einzelnen Vertragsstaaten nötig. Sie müssten die Tatsache erkennen, dass das unveränderte Maß des Biodiversitätsverlustes und parallel dazu die Verminderung oder Wegfall der einzelnen Ökosystemdienstleistungen, eine große Gefahr für die einzelnen Gesellschaften oder sogar für die ganze Menschheit bedeutet. Deswegen wäre eine (reale) Anschauungsveränderung nötig,^[127] in deren Mittelpunkt nicht das ständige Wirtschaftswachstum, sondern die Nachhaltigkeit steht.

Es ist weiterhin auch seitens der einzelnen Vertragsstaaten unentbehrlich, den Verlust der Biodiversität durch effektive Regelungen und wirksame Durchsetzung, Kontrolle und nötigenfalls Erzwingung der Rechtsnormen, erheblich zu reduzieren.^[128] Das Übereinkommen, sowie der sich darauf begründende Strategische Plan dienen für diese einzelstaatlichen Regelungen und Maßnahmen als Richtschnur. Mangels effektiven nationalstaatlichen Regelungen und Maßnahmen können aber die in dem Übereinkommen und auf den Vertragsstaatenkonferenzen verhandelten und akzeptierten Normen, Pläne und Zwecken leicht nur bloße Empfehlungen, oder sogar Wunschträume werden.

Es ist aber auch zu erkennen, dass in einer sich an Profit und Wachstum orientierenden Weltwirtschaft den einzelnen Staaten schwierig wäre, die Opfer, die sich aus dem verstärkten Schutz der biologischen Vielfalt ergeben, (alleine) auf sich zu nehmen, da es eventuell – im Verhältnis zu den anderen Staaten – zu einem Rückfall des Wirtschaftswachstums führen könnte. Auch deswegen ist ein globaler Zusammenschluss, Koordination und umfassende Regelung unentbehrlich, die am besten durch internationale globale Konventionen (wie die Biodiversitätskonvention selbst) und die dazu gehörenden Institutionen (wie die Vertragsstaatenkonferenzen) verwirklicht werden können.

Die Staaten haben also den Schutz der biologischen Vielfalt sowohl auf den einzelstaatlichen Horizonten, als auch durch einen globalen Zusammenschluss im Interesse ihrer Staatsbürger in den Vordergrund zu stellen. Die besorgniserregenden Ereignisse unserer Tage, sowie die wegen einer Weltepidemie zwangsweise getroffenen radikalen Maßnahmen sind die stärksten Beweise dafür, dass die Staaten die wirtschaftlichen Interessen in den Hintergrund stellen können, wenn es in einem Notstand nötig ist, um das Leben der Bürger zu schützen.

Zwar der ansteigende Verlust der biologischen Vielfalt verursacht heutzutage (noch) nicht so dramatisch wahrnehmbare und unmittelbar auf das Menschenle-

[127] Vgl. dazu Szabó, 2019, 105.

[128] Vgl. dazu Szabó, 2019, 89-105.

ben auswirkende Wirkungen, wie die Weltepidemie,^[129] die Wissenschaftler warnen aber davor und machen uns darauf aufmerksam, dass der Klimawandel und parallel dazu der Biodiversitätsverlust in einigen Jahrzehnten einen schnellen Zusammenbruch der großen Ökosystemen verursachen werden.^[130] Durch diese Vorgänge werden aber genauso Millionen von Menschen gefährdet, wie durch die in unseren Tagen eskalierende Weltepidemie. Wenn aber diese schwerwiegenden Folgen des Klimawechsels und des Biodiversitätsverlustes sich ergeben werden, wird es schon zu spät sein, sie anzuhalten, weil die negativen Vorgänge nicht mehr rückgängig gemacht werden können. Heute wäre es aber noch nicht unmöglich, den Klimawandel und den starken Biodiversitätsverlust anzuhalten oder mindestens zu vermindern, aber dazu wäre eine deutliche Wirtschaftsreform und insbesondere eine grundsätzliche Anschauungsveränderung seitens der politischen Entscheidungsträger der Staaten, der Wirtschaftsteilnehmer und der Gesellschaft selbst auch nötig. Dazu müsste man aber sich einsehen, dass es besser wäre, im Interesse unserer Zukunft sowie der Zukunft von unseren Kindern auf bestimmten (überflüssigen) Komfortdienstleistungen jetzt freiwillig zu verzichten, als später zwangsweise auf die Zukunft selbst zu verzichten. Um wirklich effektive Maßnahmen zu treffen, wäre ein tatsächlicher globaler Zusammenschluss nötig, und die Industriestaaten müssten dabei mit umfassenden grundlegenden Reformen selbst als gutes Beispiel vorangehen.

LITERATUR

- Appel, Ivo (2005): *Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge: Zum Wandel der Dogmatik des Öffentlichen Rechts am Beispiel des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung im Umweltrecht*. Mohr Siebeck, Tübingen.
- Ball, Christoph (2000): Das Biosicherheitsprotokoll: Ein unerwarteter Erfolg für die internationale Umweltpolitik. In: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW)*. 12/2000, S. 353.
- Baur, Bruno (2010): *Biodiversität*. Haupt Verlag, Bern-Stuttgart-Wien.
- Behrends, Alexander (2007): *Internationale Umweltabkommen zur Regelung des internationalen Handels mit gefährlichen Stoffen und ihr Verhältnis zu den WTO-Abkommen*. Carl Heymanns Verlag, Köln - München.
- Boda, Zsolt - Bella, Györgyi - Pató, Zsuzsanna (2008): Magyarország a nemzetközi környezetpolitikában. Az éghajlat és a biológiai sokféleség védelme. In: *Politikatudományi Szemle*. XVII/4., S. 7-31.

[129] Obwohl es könnte ein Zusammenhang zwischen den zwei Erscheinungen (zwischen der Weltepidemie einerseits und der Jagd auf Wildtiere sowie dem zunehmenden menschlichen Konsum von Wildtieren andererseits) bestehen. Vgl.: Nagy, 2020.

[130] Nach den neuesten Forschungen können die großen Ökosysteme, wie die Karibischen Korallenriffe in 15 Jahren und der Amazonas Regenwald in 50 Jahren zusammenbrechen. Vgl. Cooper - Willcock - Dearing, 2020, 1-10.

- Bradshaw, Corey J. A. – Giam, Xingli – Sodhi, Navjot S. (2010): Evaluating the Relative Environmental Impact of Countries. In: *PLoS ONE*. 5(5) e 10440, S. 1-16. (Elérhető: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2862718/pdf/pone.0010440.pdf>. Letöltés ideje: 2020.03.12.).
- Buck, Matthias (2000): Das Cartagena Protokoll über Biologische Sicherheit in seiner Bedeutung für das Verhältnis zwischen Umwelt-völkerrecht und Welthandelsrecht. In: *Zeitschrift für Umwelt und Recht (ZUR)*. 5/2000, S. 319-330.
- Cooper, Gregory F. – Willcock, Simon – Dearing, John A. (2020): Regime Shifts Occur Disproportionately Faster in Larger Ecosystems. In: *Nature Communications*. Vol. 11, Art. Nr. 1175 (2020), S. 1-10. (Elérhető: <https://www.nature.com/articles/s41467-020-15029-x.pdf> . Letöltés ideje. 2020.03.14.).
- Eiden, Hanns-Christoph – Begemann, Frank – Schröder, Stefan – Blümlein, Gabriele (2014): Agrobiodiversität – Schlüssel für nachhaltige Landwirtschaftsentwicklung. In: Härtel, Ines (Hrsg.): *Nachhaltigkeit, Energiewende, Klimawandel, Welternährung*. Nomos Verlag, Baden-Baden, S. 194-213.
- Faragó, Tibor – Schmuck, Erzsébet (Hrsg.) (2012): *A biológiai sokféleség megőrzése. Az élet sokszínűsége*. Magyar Természetvédők Szövetsége, Budapest.
- Fodor, László (2019): *A falu füstje. A települési önkormányzatok és a környezet védelme a 21. század eleji Magyarországon*. Gondolat Kiadó, Budapest.
- Fricke, Marcel (2004): *Genetisch veränderte Lebensmittel im Welthandelsrecht. Die welthandelsrechtliche Konformität der divergierenden Regulierungsansätze in den USA und der EU*. Lit Verlag, Münster.
- Godt, Christine (2004): Von der Biopiraterie zum Biodiversitätsregime – Die sog. Bonner Leitlinien als Zwischenschritt zu einem CBD-Regime über Zugang von Vorteilsausgleich. In: *Zeitschrift für Umwelt und Recht (ZUR)*. 4/2004, S. 202-212.
- Graf Vitzthum, Wolfgang (Hrsg.) (2010): *Völkerrecht, 5. Aufl.* De Gruyter, Berlin – New York.
- Gruber, Malte-Christian (2011): Biodiversitätsschutz als Forderung intergenerationeller Gerechtigkeit. Zugang zu genetischen Ressourcen, Vorteilsausgleich und Verantwortung für zukünftige Generationen. In: *Natur und Recht (NuR)*. 2011, Heft 33., S. 468-479.
- Härtel, Ines (2008): Biologische Vielfalt zwischen Nachhaltigkeit und Nutzung – der Beitrag des ökologischen Landbaus in seiner rechtlichen Ausgestaltung. In: *Zeitschrift für Umwelt und Recht (ZUR)*. 5/2008, S. 233-240.
- Herdegen, Matthias (2014): *Internationales Wirtschaftsrecht*. Verlag C.H. Beck. München.
- Hohmann, Harald (1993): Ergebnisse des Erdgipfels von Rio - Weiterentwicklung des Umweltvölkerrechts durch die UN-Umweltkonferenz von 1992. In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, S. 311-319.
- Kimminich, Otto – Freiherr von Lersner, Heinrich – Storm, Peter-Christoph (Hrsg.) (1994): *Handwörterbuch des Umweltrechts, 2. Aufl., II. Band: Nachbarrecht - Zweitanmeldung*. Erich Schmidt Verlag, Berlin.
- Kloepfer, Michael (2011): *Umweltschutzrecht, 2. Aufl.* Verlag C. H. Beck, München.
- Koch, Hans-Joachim (Hrsg.) (2010): *Umweltrecht, 3. Aufl.* Verlag Franz Vahlen, München.
- Koch, Hans-Joachim – Mielke, Christin (2009): Globalisierung des Umweltrechts. In: *Zeitschrift für Umwelt und Recht (ZUR)*. 9/2009, S. 403-409.
- Kotzur, Markus (2008): Das Übereinkommen über die biologische Vielfalt und die Rechte indigener Völker. In: *Zeitschrift für Umwelt und Recht (ZUR)*. 5/2008, S. 225-233.

- Marschall, Ilke – Lipp, Torsten – Schumacher, Jochen (2008): Die Biodiversitätskonvention und die Landschaft. Strategien und Instrumente zur Umsetzung der Biodiversitätskonvention „in situ“. In: *Natur und Recht (NuR)*. 2008, Heft 30, S. 327-333.
- Mutke, Jens – Barthlott, Wilhelm (2008): Biodiversität und ihre Veränderungen im Rahmen des Globalen Umwelthandels: Biologische Aspekte. In: *Lanzerath, Dirk, u.a.: Biodiversität*, S. 25-74. Verlag Karl Alber, Freiburg-München.
- Neumann, Jan (2001): *Die Koordination des WTO-Rechts mit anderen völkerrechtlichen Ordnungen. Konflikte des materiellen Rechts und Konkurrenzen der Streitbeilegung*. Münster, Diss.
- Niekisch, Manfred – Witting, Rüdiger (2014): *Biodiversität: Grundlagen, Gefährdung, Schutz*. Springer Spektrum, Berlin.
- Nordmann, Henning (2014): Nachhaltigkeit als Schutz der biologischen Vielfalt: Biosafety-Protokoll und neue völkerrechtliche Haftungsregeln. In: Härtel, Ines (Hrsg.): *Nachhaltigkeit, Energiewende, Klimawandel, Welternährung. Politische und rechtliche Herausforderungen des 21. Jahrhunderts*. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, S.214-237.
- Rengeling, Hans-Werner (Hrsg.) (2003): *Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht. Ein systematische Darstellung des europäischen Umweltrechts mit seinen Auswirkungen auf das deutsche Recht und mit rechtspolitischen Perspektiven, 2. Auflage, Band I: Allgemeines Umweltrecht*. Carl Heymanns Verlag KG, Köln – Berlin – Bonn – München.
- Rockström, Johan-Steffen et al. (2009): Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity. In: *Ecology and Society*. 2009/2, (Art. 32), S. 1-33.
- Ruffert, Matthias (1993): Zu den Ergebnissen der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung. In: *Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1993*. R. v. Decker's Verlag, Heidelberg, S.397-408.
- Scherzberg, Arno (2005): Risikomanagement vor der WTO. Zum jüngsten Handelsstreit zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten über den Umgang mit gentechnisch veränderten Organismen. In: *Zeitschrift für Umwelt und Recht (ZUR)*, S. 1-8.
- Scheyli, Martin (2000): Das Cartagena-Protokoll über biologische Sicherheit zur Biodiversitätskonvention. In: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)*, S. 771-802.
- Schöbener, Burkhard (Hrsg.) (2014): *Völkerrecht. Lexikon zentraler Begriffe und Themen*. C.F. Müller Verlag, Heidelberg – München – Landsberg – Frechen – Hamburg.
- Sparwasser, Reinhard – Engel, Rüdiger – Voßkuhle, Andreas (2003): *Umweltrecht. Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts, 5. Aufl.* C. F. Müller Verlag, Heidelberg.
- Steinmann, Arthur – Strack, Lutz (2000): Die Verabschiedung des „Biosafety-Protokolls“ – Handelsregelungen im Umweltgewand? In: *Zeitschrift für Umwelt und Recht (NuR)*. Heft 7, S. 367-373.
- Stoll, Peter-Tobias (2010): Gerechte Nutzung genetischer Ressourcen zwischen Bewahrung der Artenvielfalt, Schutz indigenen Wissens und Wirtschaftsfreiheit. In: Giegerich, Thomas – Proell, Alexander (Hrsg.): *Bewahrung des Ökologischen Gleichgewichts durch Völker- und Europarecht*. Duncker & Humblot, Berlin.
- Szabó, Marcel (2019): A biológiai sokféleség jogi védelmének jelentősége. Gondolatok a 28/2017. (X. 25.) AB határozat nyomán. In: *Iustum Aequum Salutare*. XV. 2019. 2, S. 89-105.
- Valdes, Katja (2011): *Der Schutz der Biodiversität im Gentechnikrecht unter besonderer Berücksichtigung der Risikokontrolle gentechnisch veränderter Pflanzen*. Dissertation. Universität Leipzig, Leipzig.

- Wolfrum, Rüdiger (2001): Biodiversität – juristische, insbesondere völkerrechtliche Aspekte ihres Schutzes. In: Janich, Peter – Gutmann, Mathias – Prieß, Kathrin (Hrsg.): *Biodiversität. Wissenschaftliche Grundlagen und gesetzliche Relevanz*. Springer-Verlag, Berlin – Heidelberg – New York, S. 417-443.

WEITERE BENUTZTE INTERNETFUNDSTELLEN

- A Bilológiai Sokféleség Egyezmény magyarországi honlapja. (Elérhető: <http://www.biodiv.hu/convention/F1117799202>. Letöltés ideje: 2020.03.12.).
- Agrárminisztérium, Az Európai Unió's GMO-szabályozás ismertetése. (Elérhető: <https://gmo.kormany.hu/az-europai-unios-gmo-szabalyozas-ismertetese>. Letöltés ideje: 2020.03.16.).
- Bundesamt für Naturschutz: Hintergrundinfo CBD-COP 10/MOP5. Was ist die MOP? 5. Tagung der Vertragsparteien des Protokolls über biologische Sicherheit. (Elérhető: <https://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/presse/01-Was-ist-die-MOP.pdf>. Letöltés ideje: 2015.11.04.).
- Bundesamt für Naturschutz. (Elérhető: https://www.bfn.de/index_abs.html. Letöltés ideje: 2015.11.20.).
- Bundesamt für Naturschutz: Strategischer Plan 2011-2020 für die Erhaltung der Biodiversität. (Elérhető: <https://www.bfn.de/themen/biologische-vielfalt/uebereinkommen-ueber-die-biologische-vielfalt-cbd/instrumente-und-mechanismen-der-cbd/strategischer-plan.html>. Letöltés ideje: 2020.03.12.).
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Presse-Hintergrundpapier zur 9. Vertragsstaatenkonferenz des Übereinkommens über die biologische Vielfalt (CBD) vom 19. bis 30. Mai 2008 in Bonn, 7-8. (Elérhető: https://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/presse/Presse-Hintergrund_COP9_DE.pdf. Letöltés ideje: 2015.11.20.).
- Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity, Montreal, 2000. (Elérhető: <https://www.cbd.int/doc/legal/cartagena-protocol-en.pdf>. Letöltés ideje: 2020.01.06.).
- Convention on Biological Diversity, United Nations, 1992. (Elérhető: <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-en.pdf>. Letöltés ideje: 2020.03.03.).
- Convention on Biological Diversity, List of Parties – CBD. (Elérhető: <https://www.cbd.int/information/parties.shtml#tab=0>. Letöltés ideje: 2020.03.12.).
- Convention on Biological Diversity, List of Parties – Cartagena Protocol. (Elérhető: <https://www.cbd.int/information/parties.shtml#tab=1>. Letöltés ideje: 2020.03.12.).
- Convention on Biological Diversity, List of Parties – Nagoya Protocol. (Elérhető: <https://www.cbd.int/information/parties.shtml#tab=2>. Letöltés ideje: 2020.03.12.).
- Convention on Biological Diversity - The Nagoya – Kuala Lumpur Supplementary Protocol. (Elérhető: <https://bch.cbd.int/protocol/supplementary>. Letöltés ideje: 2020.02.26.).
- Der Aktionsplan der Europäischen Union zur Biodiversität. Eindämmung des Verlustes der Biologischen Vielfalt bis zum Jahr 2010 – und darüber hinaus. (Elérhető: http://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/brochures/bio_brochure_de.pdf. Letöltés ideje: 2020.02.23.).
- Index.hu: Egyre pusztítóbb járványok jöhetnek Afrikából és Ázsiából. (Elérhető: https://index.hu/techtud/2020/03/16/zoonozis_covid19_koronavirus_jarvany_pandemia_azsia_afrika/. Letöltés ideje: 2020.03.16.).
- Lexikon der Nachhaltigkeit: Biodiversität. (Elérhető: <https://www.nachhaltigkeit.info/>)

artikel/biodiversitaet_1831.htm. Letöltés ideje: 2020.01.16.).

- Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising From their Utilization to the Convention on Biological Diversity. (Elérhető: <https://www.cbd.int/abs/doc/protocol/nagoya-protocol-en.pdf>. Letöltés ideje: 2020.03.03.).
- Nagoya-Kuala Lumpur Supplementary Protocol on Liability and Redress to the Cartagena Protocol on Biosafety. (Elérhető: https://bch.cbd.int/protocol/NKL_text.shtml. Letöltés ideje: 2020.03.01.).
- Protokoll von Cartagena über die biologische Sicherheit zum Übereinkommen über die biologische Vielfalt, Zwischen Deutschland, Österreich, der Schweiz und der EU-Kommission, abgestimmte Endfassung (Stand: 15. mai 2001). (Elérhető: <http://www.bmub.bund.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/cartagena.pdf>. Letöltés ideje: 2015.11.01.).
- Protokoll von Nagoya über den Zugang zu genetischen Ressourcen und die ausgewogene und gerechte Aufteilung der sich aus ihrer Nutzung ergebenden Vorteile zum Übereinkommen über die biologische Vielfalt. (Elérhető: <https://www.bfn.de/fileadmin/ABS/documents/Deutschsprachige%20Fassung%20Nagoya-Protokoll.pdf>. Letöltés ideje: 2020.02.03.).
- Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020, including Aichi Biodiversity Targets. (Elérhető: <https://www.cbd.int/sp/>. Letöltés ideje: 2020.03.15.).
- Ursachen des Biodiversitätsverlusts. (Elérhető: <http://www.biodiversitaet2010.ch/wissen/ursachen/>. Letöltés ideje: 2020.02.24.).
- Umweltbundesamt: Biodiversität. (Elérhető: <http://www.umweltbundesamt.de/das-uba/was-wir-tun/forschen/umwelt-beobachten/biodiversitaet>. Letöltés ideje: 2020.0.11.).
- Übereinkommen über die biologische Vielfalt, Übersetzung BMU 1992. (Elérhető: http://www.dgvr.de/fileadmin/user_upload/DOKUMENTE/UN-Dokumente_zB_Resolutionen/UEbereinkommen_ueber_biologische_Vielfalt.pdf. Letöltés ideje: 2015.11.19.).
- Vidékfejlesztési Minisztérium: Cartagena Jegyzőkönyv. (Elérhető: <http://gmo.kormany.hu/cartagena-jegyzokonyv>. Letöltés ideje: 2020.02.12.).
- Zusatzprotokoll von Nagoya/Kuala Lumpur über Haftung und Wiedergutmachung zum Protokoll von Cartagena über die biologische Sicherheit, Übersetzung des französischen Originaltextes (zwischen Deutschland, Lichtenstein, Österreich und der Schweiz abgestimmte deutsche Übersetzung). (Elérhető: <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2013/6699.pdf>. Letöltés ideje: 2020.02.01.).



HISZEK EGY ISTENBEN
HISZEK EGY HAZÁBAN
HISZEK
EGY ISTENI ÖRÖK
IGAZSÁGBAN
HISZEK MAGYARORSZÁG
FELTÁMADÁSÁBAN
AMEN

„Kommunistische Strafprozesse“ in 1919 im Komitat Győr

I. EINLEITUNG

Eine landesweite, umfassende und objektive Analyse der, den Gegenstand meiner Arbeit bildenden Strafverfahren lässt – trotz der seit ihrem Ablauf vergangenen beinahe hundert Jahre – bis heute auf sich warten. Das bedeutet natürlich nicht, dass keine geschichtlichen Arbeiten in Bezug auf bestimmte Verfahren bzw. konkrete Prozesse entstanden sind, diese sind jedoch nicht geeignet, die berechtigten Erwartungen der Interessenten von heute zu befriedigen. Zum 50. und zum 60. Jubiläum der Ausrufung der Ungarischen Räterepublik war die Bewahrung des Gedenkens an die erste ungarische kommunistische Diktatur für die ungarische Kulturpolitik von besonderer Priorität, unter anderem durch die Förderung der Erstellung von geschichtlichen Arbeiten. 1969 ist auch das Buch von Erika Rév, Kandidatin der Rechtswissenschaften und praktizierende Richterin erschienen, welches die rechtliche Verfolgung der zweiten Führungsebene der Kommune (da die wichtigsten Teilnehmer, mit Béla Kun an der Spitze, zumeist emigriert haben), ihr „Schauprozess“ bearbeitet hat.^[1] Dieses Werk stellte (und durch die diesbezüglichen Schulden der Geschichtswissenschaft stellt es auch bis heute) den Anfangspunkt dar, auf dem stützend die Autoren nach Erika Rév das Thema behandelt haben. Die Grundlegung von Erika Rév kann in einem Satz zusammengefasst werden: Der „Prozess der Volkskommissare“ und die damit zusammenhängenden, ähnlichen, parallel laufenden Verfahren sind eindeutig Schauprozesse gewesen, sie waren eigentlich Teil des weißen Terrors.

Die Frage ist, ob bei Betrachtung der Erscheinung heutzutage es akzeptabel ist, dass die strafrechtliche Verfolgung der Leiter der Kommune jegliche rechtliche Ordnungsmäßigkeit entbehrt und einen festen Teil des weißen Terrors gebildet hat. Die Untersuchung der Prozesse im Komitat Győr leistet wichtige Beiträge zur Beantwortung dieser Frage. Gemeinsames Merkmal dieser Verfahren ist, dass die meisten von ihnen der öffentlichen Meinung früher eigentlich unbekannt waren. Auch ihre Durchführung ist nicht auf landesweites Interesse gestoßen bzw. sind sie zumeist auch bei den Historikern außer Betracht

[1] Rév, 1969.

geblieben. Es wäre jedoch in Bezug auf das Thema in vielerlei Aspekten sehr nützlich gewesen, sie auch näher zu betrachten. Da die als Grundlage der Verfahren dienenden Taten generell als weniger „sensationell“ galten – als z. B. die Taten von Ottó Korvin oder József Cserny – beleuchten sie viel besser die Fragen, die die Gesetzgeber und Rechtsanwender damals massenweise beantworten mussten. Wie sollen sie den Staat der Kommune beurteilen, ist ihre Staatlichkeit überhaupt akzeptabel? Können sie im Zusammenhang damit die Rechtmäßigkeit der Taten ihrer, in amtlicher Eigenschaft handelnden ehemaligen Funktionsträger bezweifeln? Bei Anwendung welcher Rechtsvorschriften sollen die Tathandlungen der Beschuldigten beurteilt werden? Was soll mit den Begehungsformen geschehen, die früher nicht vorgekommen sind, und somit auch ihre Integration zwischen die Rahmen des geltenden strafrechtlichen Tatbestandssystems nicht als begründet erschien? Ich versuche in meiner Arbeit Beispiele dafür zu geben, welche Antworten die „kommunistischen Strafprozesse“ des Zeitalters auf all diese Fragen gebracht haben, und ob diese Antworten den Taten der Einheit von Pál Prónay und sonstiger Einheiten bzw. den Schauprozessen der Zeit nach dem zweiten Weltkrieg gleichgestellt werden können.

II. GESETZLICHER HINTERGRUND DER SOGENANTEN „KOMMUNISTISCHEN STRAFPROZESSE“

Die Kritik der, die Prozesse für Schauprozesse haltenden Autoren beruhte auf vielen, beanstandeten Faktoren. Unter den Wichtigsten darunter war die Frage der Geltung der während der Verfahren angewendeten Rechtsvorschriften. Erika Rév hat z. B. alle Verfahren aufgrund dessen als grundsätzlich ungerecht beurteilt, dass jeder von diesen bei Anwendung der rückwirkend geltenden Verordnung Nr. 4039/1919. des Ministerpräsidenten über das beschleunigte Strafverfahren durchgeführt worden ist.^[2] Wichtiger, als die Frage der Geltung der verfahrensrechtlichen Regeln war jedoch, welche materiellrechtlichen Vorschriften die Gerichte anwenden wollten bzw. konnten.

Die Problematik der strafrechtlichen Verfolgung politischen Charakters nach Niederlagen oder Wenden erschien in der Geschichte immer wieder. Da die politischen Akteure längst vergangener Zeiten meistens keine Taten begangen haben, die nach der damaligen Rechtsordnung strafbar gewesen sind, konnten sie am einfachsten durch rückwirkend geltende Rechtsanwendung bestraft werden. 1919 wurde jedoch nicht dieser Weg gewählt, sondern der schwierigere: Man ist nach dem geltenden Recht vorgegangen.

Wie öffentlich bekannt, wurden damals die Straftaten bzw. die Strafen für diese durch das erste ungarische Strafgesetzbuch, in der Fachliteratur oft als Csemeği-Kodex erwähnte Gesetzesartikel Nr. V. von 1878 geregelt. Er wurde auch

[2] Rév, a.a.O., S. 16.

während der Räterepublik nicht außer Kraft gesetzt. Das Problem war, dass dieser – obwohl er im Allgemeinen über ein ganz strenges Sanktionssystem verfügt hat – zur hervorgehobenen Bestrafung von politischen Taten nicht geeignet gewesen ist. Aus dem Aspekt unseres Themas ist es wichtig, dass – im Zeichen der Vorbereitung für den bevorstehenden Krieg – auch der, die bei Notstand geltenden Regeln enthaltende Gesetzesartikel Nr. 63 von 1912 über die außerordentliche Macht für die Zeit der Taten als Geltend betrachtet wurde. In den später beschriebenen Prozessen sind die Fälle von Gewalt gegen Behörden aufgrund von Gesetzesartikel Nr. 40 von 1914 über den strafrechtlichen Schutz der Behörden beurteilt worden.^[3]

Diese strengere Sanktionen konnten in jenen Verfahren auferlegt werden, die durch Gesetzesartikel Nr. 33 von 1896 über die Strafprozessordnung, dessen Novelle, Gesetzesartikel Nr. 18 von 1907, sowie Gesetzesartikel Nr. 13 von 1914 über die Änderung der Bestimmungen zum Schwurgerichtsverfahren und zur Kassationsbeschwerde geregelt worden sind. Von besonderer Bedeutung in Hinsicht der betroffenen Prozesse war die im Herbst 1919 verabschiedete Verordnung Nr. 4039/1919. des Ministerpräsidenten über die beschleunigte Strafprozessordnung, die bestimmte, mit dem Verfahren zusammenhängenden Rechte bzw. Möglichkeiten der Beschuldigten über die in den o. g. Rechtsvorschriften erwähnten hinaus weiter eingeschränkt hat. Dieser Umstand war natürlich sowohl in den Reaktionen der damaligen Linksemigranten, als auch in den späteren geschichtlichen Arbeiten eines der wichtigsten Argumente zur Belegung der Unrechtmäßigkeit der Verfahren – er war ein bei allen betroffenen zeitgenössischen Autoren^[4] erscheinender „Topos“.

III. DIE WICHTIGSTEN STRAFTATARTEN IN DEN PROZESSEN

An den 100 Prozessen im Komitat Győr waren beinahe 250 Beschuldigte beteiligt, was im Grunde genommen 169 verschiedene Personen bedeutet, da mehrere von ihnen in mehreren unterschiedlichen Verfahren betroffen waren. Von ihnen hervorzuheben ist Zsigmond Kósa, politischer Beauftragter für Agrarwesen des Komitates Győr, der in zehn, oder Mihály Rainer, Mitglied des Direktoriums für die Verwaltung des Kirchenvermögens, der in acht verschiedenen Verfahren Beschuldigter war, und dessen Strafen in einem gesonderten Verfahren auch als Gesamtstrafe auferlegt wurden. Unter anderem war aber auch István Stierer, Fahnder der Roten Wächter, in vier Grundverfahren Beschuldigter gewesen. Von den obigen Daten kann leicht errechnet werden, dass in den Prozessen im Durchschnitt gegen zweieinhalb Beschuldigten ein Verfahren durchgeführt worden ist. Diese Zahl ist jedoch nicht nur ein arithmetisches, als Ausgleich der Extremitäten

[3] Finkey, 1927, S. 21-22.

[4] Z. B. zitiertes Werk von Rév, Sík, 1974, S. 57-70.

entstandenes Mittel: Die meisten Prozesse hatten tatsächlich 2-3 Beschuldigten, Monstre-Prozesse mit mehr als 10 Beschuldigten galten aus Ausnahme, es gab aber auch nicht viele Verfahren mit nur einem Beschuldigten.

Den Gegenstand der Prozesse umfassend betrachtet wurden Verfahren grundsätzlich wegen Handlungen zweier „Arten“ eingeleitet. Unter den Fällen findet man, wenn auch nur eine geringe Zahl an Prozessen, die in Bezug auf die Taten von Personen durchgeführt worden sind, die als Privatperson vorgegangen bzw. gehandelt haben. Ein solches Verfahren ist zum Beispiel das vor dem Königlichen Gerichtshof Győr stattgefundene Verfahren Nr. B.455/1919., in dem die Staatsanwaltschaft deshalb Anklage erhoben hat, weil im Januar 1919 (also noch vor Ausrufung der Räterepublik) die zwei Angeklagten nach einem Kneipenstreit das Jagdgewehr und die Jagdtasche des Opfers weggenommen haben.

Oder Verfahren Nr. B.2252/1919., in dem Lajos Taschner der Anzeige von Personen konterrevolutionärer Besinnung beschuldigt wurde. Natürlich war die Anzahl der Beschuldigten wesentlich größer, die wegen einer, in ihrer amtlichen Eigenschaft begangenen Tat verklagt wurden. Diese Anklagepunkte können jedoch immer noch in zwei weitere Gruppen geteilt werden. In vielen Fällen gibt es eigentlich keine enge Verbindung zwischen dem Amt und der Handlung des Beschuldigten. Gyula Tóth, Mitglied des Direktoriums Győrújfalú wurde z. B. wegen seinen linksgesinnten Aussagen verklagt.^[5] Der größte Teil der Prozesse fand jedoch wegen Handlungen von Personen statt, die in ihrer, während des Bestehens der Räterepublik als amtlich betrachteten Eigenschaft vorgegangen sind, und deren Handlungen mit dieser Eigenschaft in Verbindung gewesen sind – Requisition, Gefangennahme, Anklage usw.

Die als Gegenstand der Anklagen dienenden Tatbestände des Btk. (ungarisches StGB) wiederholten sich stets, bei allen unter die Lupe genommenen Gerichten (und übrigens wie es von anderen Quellen hervorgeht, auch landesweit). Unter den Anklagepunkten findet man am meisten Erpressung, Diebstahl, Agitation, Verletzung der persönlichen Freiheit, aber auch Verschwörung zum Mord, Gewalt gegen Behörden, leichte Körperverletzung, Aufruhr, Übertretung gegen Eigentum, Beleidigung, Begünstigung, Amtsmissbrauch, Hausbesetzung, Blasphemie, Hausfriedensbruch, Gewalt gegen Privatpersonen, Beschädigung fremden Eigentums, Hehlerei und Untreue kommen vor. Im Gegensatz zum Nahelegen der im vergangenen System geschriebenen Arbeiten^[6] haben die unter die Lupe genommenen Gerichtshöfe nicht alle Beschuldigten in den, durch die Staatsanwälte beantragten Anklagepunkten verurteilt. In Győr wurden zum Beispiel 27 Fälle mit Teilfreispruch und 89 Fälle mit Freispruch beendet, das bedeutet, dass hier von den, den Beschuldigten in den Urteilen rechtskräftig auferlegten 170 Anklagepunkten das Gericht 116 Anklagepunkte fallen ließ, d. h. nur 60 Prozent der Anklagepunkte

[5] Magyar Nemzeti Levéltár; Győri Királyi Törvényszék, B.159/1920.

[6] Z.B. Rév, a.a.O. S. 20.

für begründet hielt. (Obwohl gewiss auch das ein wichtiger Umstand ist, dass die Freisprüche zumeist nicht in den, unmittelbar nach den Ereignissen, sondern in den 1920 eingeleiteten Verfahren gefällt wurden.)

Aufgrund der Lehre aus der Analyse der Prozesse gab es auch im Falle der scheinbar wegen der politischen Auffassung als zu verfolgend geltenden Handlungstypen eine hohe Anzahl an „echten“ allgemeinen Straftaten. Trotzdem habe ich die, unter die einzelnen Tatbestände fallenden Straftaten nach ihrem scheinbar politischen Charakter gruppiert untersucht, und in der Reihenfolge ihrer Behandlung habe ich jene Gruppen vorgenommen, zu denen nach der allgemeinen Auffassung die tatsächlich als allgemeine Straftaten geltenden Delikte gehören. Die Begründung für meine Wahl ist, dass laut den Kritikern der Verfahren die Rechtsanwender die einschlägigen Tatbestände des Csemegi-Kódex in diesen Fällen am meisten verdreht haben, und so kann die Vorstellung der untersuchten Straftatgruppen entlang einer Linie erfolgen, die aufgrund der durch ihnen nahegelegten von den scheinbar am meisten umideologisierten Verfahren zu den weniger konzeptionellen führt.

1. Delikte in Verbindung mit dem persönlichen Eigentum und der Verschaffung eines finanziellen Vorteils

Fälle, in denen die Vermögenswerte einer natürlichen oder juristischen Person durch Beamte der Räterepublik „entwendet“ worden sind, wurden von den Richtern der untersuchten Verfahren grundsätzlich in drei Straftatenfeldern eingeordnet: Sie haben diese entweder als Diebstahl, oder Erpressung oder als Untreue beurteilt. Demgegenüber wurde in anderen Regionen des Landes in mehreren Fällen auch der Tatbestand des Raubs festgestellt.^[7] „Unter normalen Umständen“ (allgemeine Straftaten ohne politische Obertöne) ist das gemeinsame Element der vier Delikte die Entwendung von fremdem Eigentum und das unberechtigte Nutzenziehen, während sie in erster Linie durch die Art bzw. den Mittel der Entwendung unterschieden werden können. Etwas vereinfacht (bei den beschriebenen Prozessen werden sie detaillierter dargelegt): Bei Diebstahl hat der Täter eine, durch eine andere Person besessene oder innegehabte Fremdsache entwendet, bei Untreue ist die Fremdsache zum Zeitpunkt der Entwendung bereits in seinem eigenen Besitz oder Innehabung gewesen, während beim Raub Gewalt, Drohung oder die Versetzung des Geschädigten in einen bewusstlosen Zustand als Mittel den Unterschied zum Tatbestand des Diebstahls bedeutet. Erpressung ist eigentlich ein privilegierter Fall des Raubs.^[8]

[7] Z.B. Rév, a.a.O. S. 17.

[8] Angyal – Degré, 1917, S. 412-492.

a) Diebstahl

In den analysierten Prozessen ist das Verbrechen oder das Vergehen des Diebstahls, den oben beschriebenen entsprechend, wegen einer, durch einen örtlichen Beamten der Räterepublik vollgezogenen oder durchgeführten Beschlagnahme, Requisition oder Einziehung festgestellt worden. Im Komitat Győr sind durch das Gericht insgesamt 34 Personen des Verbrechens oder des Vergehens des Diebstahls schuldig gesprochen worden, ihre Hauptstrafen erstreckten sich von dem acht Jahre im Zuchthaus zu verbüßenden Freiheitsstrafe bis zu einigen Tagen Haftstrafe (natürlich abhängig von der Beurteilung ihrer Tat bzw. der allfälligen Tatmehrheit). Die in den einzelnen Prozessen abgeurteilten Taten sind einander ziemlich ähnlich gewesen – durch die Vorstellung jeweils eines typischen Falles kann man sich von allen Verfahren ein Bild machen.

Ein solcher Fall ist z. B. der aus Táplány. Da während der 133-Tage-Herrschaft die Landes- und lokalen Führungskräfte stets konterrevolutionäre Bewegungen befürchteten, versuchten sie diesen zuvorzukommen. Um ihre Macht hinsichtlich der noch nichts begangenen, jedoch als potentielle Feinde, als „konterrevolutionär gesinnt“ gegoltenen Personen in Sicherheit zu wissen, haben sie überall Geisel genommen. So hat zum Beispiel die Verwaltungskommission des Komitates Győr auch die Geiselnahme von Baron Ferenc Lévy, Grundbesitzer aus Táplány angeordnet, von dem bei seiner Gefangennahme Zsigmond Kósa, Mitglied der Verwaltungskommission, den Schlüssel seines Schlosses weggenommen hat. Den Schlüssel hat er später Jolán Draskovics, Sándor Kaszt, Károly Müller und Dr. Imre Pogány übergeben, die den Schloss geöffnet haben, und alle dort befindlichen beweglichen Sachen ausgetragen und verspendet haben. Das Gericht hat Zsigmond Kósa wegen dieser Tat unter dem Titel gegen § 333 des Btk. (ung. StGB) stoßendes, gemäß § 336 Ziffer 10 beurteiltes Verbrechen des Diebstahls („der Dieb oder wenn sie mehrere Personen sein würden, eine von ihnen täuscht zwecks Begehung des Diebstahls vor, ein Staatsbeamter oder behördlich beauftragt zu sein“),^[9] die anderen aufgrund von § 336 Ziffer 4 („zum Öffnen wird ein gefälschter oder gestohlener Schlüssel verwendet“),^[10] als Mittäter wegen dem Straftat Diebstahls verurteilt. Bei der Auferlegung der Urteile hat das Gericht natürlich bereits aufgrund von Art. XIV der ersten Strafnovelle (Bn.) sanktioniert, so wurde Kósa aufgrund von § 49 Absatz 1 zu zweieinhalb Jahren Gefängnis, die anderen Angeklagten aufgrund von Absatz 2 Ziffer 1 zu zweieinhalb bis dreieinhalb Jahren Zuchthausstrafe als Hauptstrafe, und drei bis zehn Jahren Entfernung aus dem Dienst bzw. Suspendierung der Ausübung politischer Rechte als Nebenstrafe verurteilt.^[11]

[9] Angyal – Degré, a.a.O. S. 431.

[10] Angyal – Degré, ebd.

[11] Magyar Nemzeti Levéltár; Győri Királyi Törvényszék, B.1174/1919.

b) Untreue

Es gab nur einen Fall, in dem das Gericht Personen tatsächlich wegen dem Vergehen der Untreue verurteilt hat. József Tóth und Lajos Pozsonyi, Vorsitzender und Mitglied des Arbeiterrates Gyömrő haben für die Rote Armee aus dem – früher für gemeinschaftliche Zwecke beschlagnahmten – Getreidespeicher einer Privatperson Hafer ausgegeben. Wegen dieser Tat hat ihnen das Gericht jeweils vier Monate Haftstrafe auferlegt.^[12]

c) Erpressung

Erpressung, diese für die Handlungen im Zusammenhang mit der Diktatur oft auch landesweit als „Gummi-Tatbestand“ verwendete Straftatart war in den von mir untersuchten Prozessen unter den häufigsten. Auch in den Prozessen in Győr hat das Gericht in 36 Fällen Erpressung festgestellt. Wie „beliebt“ die Feststellung dieser Straftat in der Rechtsprechung damals gewesen ist, haben bereits auch die Zeitgenossen bemerkt.^[13] Dieser Umstand hat auch die Kurie dazu veranlasst, dem Thema schon 1920 mehrere Rechtseinheitsbeschlüsse zu widmen.^[14]

Die Anklage hat unter Erpressung beinahe ausnahmslos solche Tathandlungen der Täter verstanden, wenn diese in ihrer amtlichen Eigenschaft als Funktionsträger Geldbußen oder sonstige, in Bargeld oder in natura zu entrichtende „Tribute“ gefordert haben. Laut den, die damals geltenden strafrechtlichen Regeln im Detail behandelnden Lehrbüchern^[15] sind die wesentlichen Tatbestandsmerkmale der Straftat Gewalt oder Nötigung durch Drohung (die viel weniger direkt sein muss, als beim Raub), sowie, dass diese Nötigung eine Handlung, Unterlassung oder ein Dulden bezwecken muss. Natürlich muss zwischen den letzteren und dem Zwang ein enger Zusammenhang bestehen bzw. muss die Handlung den Erwerb eines unrechtmäßigen Vermögensvorteils bezwecken. Laut Stellungnahme der Kurie muss in erster Linie nicht der Vorteil unrechtmäßig sein, sondern die Art und Weise des Erwerbs – also eine durch Zwang „eingetriebene“ berechnete Forderung galt ebenfalls als Erpressung.^[16]

Bei den oben dargelegten Tatbeständen hing die Beurteilung dieses Anklagepunktes von einer verfassungsrechtlichen-politischen Frage ab: Für was die Räterepublik und ihr Magistratsystem betrachtet werden konnte, ob sie als legaler Staat anerkannt wurde. Die Antwort war in dem Zeitalter natürlich nein. Wenn man von dieser Grundlegung ausgeht, – wie von den damaligen Kommentaren festgestellt^[17] – in Kenntnis der Verfahren des Revolutionstribunals, insbesondere in

[12] Magyar Nemzeti Levéltár; Győri Királyi Törvényszék, B.2453/1920.

[13] Auer, 1921, S. 163.

[14] Degré, 1921, S. 101.

[15] Z. B. Finkey, 1914, S. 716-718.

[16] Angyal – Degré, a.a.O. S. 463.

[17] Z.B. Auer, a.a.O. S. 163.

Anbetracht der Handlungen der Roten Garde oder der unterschiedlichen Terrorgruppen konnten die einfachen Bürger zu recht denken, dass sie bei Verweigerung der durch die Organe der Kommune gestellten Forderungen in ihrer Person bedroht sind. Und in diesem Fall konnten natürlich die auferlegten Geldbußen bzw. die Art von deren Beitreibung auch nur „unrechtmäßig“ sein.

2. Delikte gegen die Person

Unter den untersuchten „kommunistischen Strafprozessen“ stellen die gegen Personen gerichteten, mit Personen verbundenen Straftaten einen wesentlich kleineren Kreis dar, als Delikte gegen das Eigentum. Das Gericht hat in den meisten Fällen Gewalt gegen Privatpersonen bzw. Behörde festgestellt, die anderen Tatbestände kommen in den Akten nur in einigen Fällen vor. Ein großer Teil der im Folgenden behandelten Straftatenarten zeigt ziemlich ähnliche Merkmale, sie können nur durch ein, zwei Tatbestandselemente abgegrenzt werden.

a) Gewalt gegen Privatpersonen

Dieses Delikt wurde durch das Gericht beinahe in allen Fällen als mit einer anderen Straftat in Tateinheit begangen beurteilt. Nur wegen diesem Tatbestand wurde nur eine Person verurteilt – aber auch in diesem Fall als Mittäter, und zwar so, dass seine Komplizen auch andere Straftaten begangen haben.^[18]

Laut Gericht haben György Bubornik jun. und István Auer die Straftat in Tateinheit mit Agitation begangen. Sie arbeiteten als Knechte auf dem Anwesen von Gyula Glázer, während der Diktatur des Proletariats natürlich aufgrund eines, vom früheren abweichenden Rechtsverhältnisses. Unter den ungeordneten Umständen ergaben sich Störungen in der Wirtschaft, gegen welche Ignác Steiner, der Gutsverwalter versucht hat, verschiedene Maßnahmen zu treffen. Die zwei Angeklagten, als Vertrauenspersonen des Gesindes (aus den Akten geht nicht hervor, ob sie ihr Mandat durch Wahl oder Selbsternennung erworben haben bzw. ob dieses überhaupt formell gewesen ist, oder sie nur deshalb als Führer betrachtet wurden, weil sie die Fürsprecher waren) haben sich mehrmals so geäußert, dass Glázer, als Mieter, bzw. Steiner, als Gutsverwalter bereits über keine Rechte in Bezug auf die Führung des landwirtschaftlichen Betriebs mehr haben, weil dieser ins Eigentum des Proletariats übergegangen ist. Durch diese Handlungen haben sie laut Gericht das, gegen §172 des Btk. (ung. StGB) verstoßende und gemäß §19 des Gesetzes Nr. LXIII von 1912 beurteilte Verbrechen der Agitation begangen.^[19] Das Gericht sah das Begehen der Gewalt gegen Privatpersonen deshalb als verwirklicht, weil als Steiner während eines Streiks eine Rede an die

[18] Magyar Nemzeti Levéltár; Győri Királyi Törvényszék, B.1179/1919.

[19] „§ 19. Diejenige, die die in § 172 des Gesetzesartikels V von 1878 definierte Handlung während eines Kriegs begehen, können mit bis zu fünf Jahren Gefängnis bestraft werden.“

Arbeiter halten wollte, um sie über die Verrichtung der auf dem Anwesen dringend zu erledigenden Arbeiten zu überzeugen, die zwei Angeklagten mit mehreren, zum Zeitpunkt des Prozesses noch unbekanntem Gehilfen, als Führer von diesen vorgehend Steiner mit Gewalt in den Fronhof zurückgedrängt und dadurch verhindert haben, dass er einen Einfluss auf den Betrieb des Anwesens ausüben kann. Das Gericht hat beide zu anderthalb Jahren Gefängnis verurteilt.^[20]

b) Gewalt gegen Behörden

Die Frage der Feststellung der Gewalt gegen Behörden ist scheinbar ziemlich bestreitbar, weil die Bestimmung des Wesens der Behörde ein sehr subjektives Tatbestandselement ist. Vom Dualismus bis zur Horthy-Ära existierten die meisten Behörden eigentlich rechtskontinuierlich, und diese Rechtskontinuität hat gerade die Periode der Räterepublik unterbrochen, denn diese Beamten galten damals zum größten Teil als illegitim. Diesen Standpunkt hat die Rechtsordnung der Konterrevolution natürlich nicht anerkannt, sie hat jedoch auch die Legitimität der Diktatur des Proletariats bestritten. So ist es ziemlich fraglich, ob aufgrund der formalen Logik damals eine Straftat gegen Behörden überhaupt begangen werden konnte.

Abweichend von den obigen hatten die einschlägigen Straftaten jedoch auch ein Tatbestandselement, das ziemlich objektiv beurteilt werden konnte. In Gönyű, am 25. März 1919 hatten mehrere Personen eine Atrozität mit Lajos Sziva, ehemaliger Gendarm-Offiziersstellvertreter. Die Angeklagten wurden vom Gendarm wegen der früher gemeinsam durchgeführten Wilderei angezeigt, und waren ihm deswegen böse. Gemäß Anklage haben sie an der, durch die ins Dorf gekommenen kommunistischen Agitatoren gehaltenen Volksversammlung, während „dessen Hetzrede“ den sich ebenfalls dort aufhaltenden Opfer erkannt und begannen ihn gemeinsam zu misshandeln. Da ist Sziva ein Roter Wächter zu Hilfe geeilt, und er konnte vor den Angeklagten flüchten, sie haben ihn jedoch in einem Hof erwischt und weiter missbraucht. Das Gericht konnte aufgrund der zur Verfügung stehenden Daten, zum Teil durch sein eigenes Geständnis, nur die Schuld von Gyula Takács hinsichtlich des Vergehens leichte Körperverletzung feststellen, bzw. wurde er des Vergehens Gewalt gegen Behörden gemäß §4 Absatz 1 des Gesetzesartikels Nr. 11 von 1914 für schuldig befunden. Dieser Passus verordnet jedoch eindeutig, auch Handlungen zu bestrafen, wenn jemand eine amtliche Person aus Rache, wegen ein früheres amtliches Vorgehen misshandelt, und da das Gericht diese Handlung eindeutig dementsprechend beurteilt hat, kann auch die Strafe als rechtmäßig, frei von politischen Motivationen bewertet werden.^[21]

[20] Magyar Nemzeti Levéltár; Győri Királyi Törvényszék, B.1115/1919.

[21] Magyar Nemzeti Levéltár; Győri Királyi Törvényszék, B.3297/1920.

Im Gegensatz zu Regionen mit Zuständigkeiten anderer Gerichtshöfe wurden im Komitat Győr keine Verfahren wegen Mord eingeleitet.^[22] Abschließend sollte auch eine der leichtesten von den Straftatenarten gegen die Person erwähnt werden, die jedoch in zahlreichen Fällen vorkommt: Die Beleidigung. Das Gemeinsame an der wegen Beleidigung auferlegten Strafen ist, dass die Beschuldigten diese mit anderen Straftaten in Tateinheit begangen, und die durch ihnen verwendeten Begriffe den für das Delikt erforderlichen Tatbestand von den Umständen unabhängig erfüllt haben.^[23]

3. Amtsdelikte

Diesem Kreis können, nicht die ursprüngliche Typisierung, sondern die Tathandlungen und den Grad der Beteiligung berücksichtigend, drei Straftatenarten zugeordnet werden: Das Vergehen Verletzung der persönlichen Freiheit, die Fälle des Hausfriedensbruchs und der Amtsmissbrauch.

a) Verletzung der persönlichen Freiheit

Das Gericht hat in den dargestellten Prozessen die meisten Handlungen, in denen jemand als Beamter der Räterepublik andere gefangen nehmen ließ, als Verletzung der persönlichen Freiheit beurteilt. Es ist interessant, dass im Vergleich zu den bisherig behandelten Delikten das Gericht in vielen, etwa zwei Drittel der Fälle die Angeklagten nur mit diesem Vergehen belastet hat. Das weist unter anderem auch darauf hin, dass die Gerichte dazu neigten, neben der Erpressung auch diesen Tatbestand als „Gummiparagraph“ anzuwenden. Wenn die kommunistischen Potentate keine anderen, schwereren Straftaten begangen haben, jedoch mit der rechtswidrigen Inhaftierung von jemanden verdächtigt werden konnten, wurden sie „zumindest“ für diese Tat verurteilt.

Auf den ersten Blick kann die Einstufung der aufgrund des gegebenen Abschnittes gefällten Urteile als Amtsdelikt merkwürdig klingen, denn zur Sanktionierung der in amtlicher Eigenschaft begangenen rechtswidrigen Inhaftierungen gab es bei den Amtsdelikten auch einen anderen Tatbestand. Die Rechtsprechung hat jedoch in dem Fall, wenn die Amtsperson ihren Kompetenzbereich oder ihre Zuständigkeit überschreitend vorgegangen ist, die Tat des Beschuldigten aufgrund von § 323 als die Tat einer Privatperson beurteilt. In Anbetracht der o. g. müssten wir nur entscheiden, welcher Beschuldigte bei seiner Handlung seine Amtsbefugnisse nicht überschreitend, rechtmäßig vorgegangen ist, und wer diese überschreitet hat. Da aber das Verwaltungsverfahrensrecht (sowie das Zivil- und Strafverfahrensrecht) der Räterepublik bekanntlich vollkommen mangelhaft

[22] Im Gegensatz zum z. B. Komitat Veszprém, siehe Nagy, 2016.

[23] Z.B. Nemzeti Levéltár; Győri Királyi Törvényszék, B.1113/1919.; Flórián Bankó hat anlässlich einer Rätewahl Ignác Csiszár vor 15-20 Personen Dreckskerl genannt.

gewesen ist, ist das allerdings ziemlich schwer zu realisieren. Im Zusammenhang mit der Untersuchung der Fälle herrschte in der damaligen Rechtsliteratur der Standpunkt, dass die Entscheidungen der Gerichte „der strengen Kritik standhalten“.^[24]

b) Amtsmissbrauch

Entlang der oben erwähnten Logik könnte im Zusammenhang mit der Räterepublik die Feststellung von Amtsmissbrauch begrifflich ausgeschlossen sein, einen Bereich gab es jedoch, wo es möglich war. Da die Diktatur des Proletariats wegen ihres plötzlichen Entstehens und verhältnismäßig kurzen Bestehens keine ausreichende Menge an eigenen Beamten heranbilden konnte, litt sie stets an Kadernmangel, und wollte dies durch die Belassung der als zuverlässig geltenden Beamten des vorigen Systems in ihren Positionen bekämpfen. Diese Leute (vom Bürgermeister bis zum Polizisten) haben dann entweder versucht im Geist ihrer früheren Tätigkeit weiterzuarbeiten oder haben sich an die neue Moralität angepasst, und sind treue Diener der Diktatur geworden. Während der Konterrevolution wurden überall Bestätigungskommissionen aufgestellt, um die in den „133 Tagen“ begangenen Taten zu beurteilen, und sie haben einen großen Teil von denen auch vom Verdacht freigesprochen. Diese konnten ihre Positionen – nunmehr auch nach der zweiten Wende – problemlos besetzen. Wer jedoch sein Amt früher erhalten hat, auch während der Räterepublik in seinem Amt geblieben ist und ihm eine Handlung vorgeworfen werden konnte, die den Tatbestand des Amtsmissbrauchs erfüllt hat, der wurde durch das Gericht als Amtsperson bewertet und auch seine Tat wurde dementsprechend beurteilt. So wurde z. B. Jenő Major Polizeidetektiv, der eine Person durch Bedrohung mit Erstechen zur Übergabe eines Juwelenschachtels gebracht hat, wegen seiner Tat als Amtsmissbrauch zu ein Jahr Haftstrafe und Entfernung aus dem Dienst verurteilt.^[25]

4. „Echte“ politische Handlungen

a) Agitation

Natürlich war, genauso wie landesweit, auch in den durch mir untersuchten Fällen Agitation ein sehr häufiger Anklagepunkt gewesen. Den verschiedenen Koryphäen haben oft anstiftende Reden gehalten, in denen sie die zur Feststellung der Agitation bei Begehung vor aller Öffentlichkeit erforderlichen Tatbestandselemente meistens auch verwirklicht haben, am meisten die in §172 Absatz 2 des Btk. (ung. StGB) enthaltenen: “[...] eine Klasse, Nationalität oder Glaubensgemeinschaft gegen die andere, und auch diejenigen, die gegen die Rechtsinstitute des Eigentums oder der Ehe agitieren. dass ihre Rede direkt die Begehung der

[24] Degré, a.a.O. S. 95.

[25] Magyar Nemzeti Levéltár; Győri Királyi Törvényszék, B.2293/1919.

Straftat bezweckt.^[26] Die Reden richteten sich am häufigsten gegen die „Bourgeois“, die Redner haben die Zuhörerschaft direkt oder indirekt zu ihrer Vernichtung aufgefordert.

Der Tatbestand der Agitation kam auch ursprünglich – gemeinsam mit der im Späteren behandelten Aufruhr – zur Sanktionierung von politischen Handlungen zustande. Der früher erwähnte Umstand, und zwar, dass für diese die Btk. (ung. StGB) meistens milde Strafen auferlegt hat, wurde in diesem Fall durch die Tatsache abgestuft, dass Gesetzesartikel Nr. 63 von 1912 über die außerordentliche Macht über die Verschärfung der Strafe gemäß §172 des Btk. in Kriegszeit verfügt hat: Sie sollten mit bis zu 5 Jahre Gefängnis bestraft werden. Dieser Passus wurde in den Urteilen auch regelmäßig angewendet, wobei Gesetzesartikel Nr. 63 von 1912 auch trotz Kritiken für geltend gehalten wurde.

Wegen Agitation eingeleitete Strafverfahren gab es auch bereits vor dem ersten Weltkrieg. Durch die verschiedenen Entscheidungen^[27] der Kurie schien die richterliche Beurteilung dieser Fälle bis zum behandelten Zeitalter sich vereindeutigt und herauskristallisiert zu haben. Es ist wichtig, klarzustellen, dass die in den untersuchten Prozessen behandelten Tatbestände der Agitation heute betrachtet viel „überzeugender“ feststehen, als zum Beispiel die oben behandelten Erpressungsfälle. Die Frage der Beurteilung war „systemunabhängig“. Reden, die vor Öffentlichkeit gehalten wurden und zum Insult oder insbesondere zu Handlungen gegen eine Gemeinschaft bzw. „Klasse“ angespornt haben, wurden auch früher ausnahmslos bestraft. In dieser Hinsicht war also bezüglich der oben beschriebenen, gegen die „Kapitalisten“, die „Bourgeoisie“ gerichteten, ihre erforderliche Vernichtung schildernden Reden überhaupt keine „kreative“ (Um)deutung des Btk. (ung. StGB) nötig gewesen.

Jenő Pápai hat z. B. in mehreren Volksversammlungen Reden gehalten und immer wieder seine Ansicht geäußert, dass das Proletariat solange keine Ruhe haben wird, bis *„die Bourgeois nicht vernichtet sind“*. Er wurde wegen seinen Taten (in Tateinheit mit Erpressung und Verletzung der persönlichen Freiheit) zu anderthalb Jahren Gefängnis verurteilt.^[28] József Barbara, politischer Beauftragte des győrer Roten Bataillons hat vor dem Bataillon die folgenden gesagt: „In Odessa wurden die Offiziere so hingerichtet, dass zusammengebunden dreißig auf einmal ins Meer geworfen wurden – schade, dass es hier nicht so vorgeht!“ Er wurde deswegen und wegen anderer Äußerungen zu drei Jahre Gefängnis verurteilt.^[29] Die Strafen wurden aufgrund der Anwendung von §19 des Gesetzesartikels Nr. 63 von 1912 auferlegt, somit wurden schwerere Strafen verhängt, als die ursprünglichen Bestimmungen des Csemegi-Kodex.

[26] Angyal – Degré, a.a.O. S. 207.

[27] Finkey, a.a.O. S. 840.

[28] Magyar Nemzeti Levéltár; Győri Királyi Törvénytörvény, B.1805/1920.

[29] Magyar Nemzeti Levéltár; Győri Királyi Törvénytörvény, B.2377/1919.

b) Aufruhr

Aufruhr kann laut Csemegi-Kodex auf zwei Arten begangen werden: Entweder durch die Nötigung der obersten Staatsorgane durch Gewalt oder Bedrohung (§ 152), oder durch Begehung der in § 153 beschriebenen Taten. Die gerichtliche Beurteilung der Aufruhrfälle war in der damaligen Ära bereits ziemlich stabil und einheitlich geworden, wie das auch aus dem Schriftwerk von Edvi hervorgeht.^[30]

Aus dem Komitat Győr liegen zwei Fälle vor, in denen auch das Urteil zur Verfügung steht. In dem einen wurde der Angeklagte wegen einer, im März 1920 – also eigentlich nicht in der gegenständlichen Periode, jedoch damit im Zusammenhang – gehaltenen Rede in Győr zu zweieinhalb Jahren Haftstrafe verurteilt, weil er das Proletariat zu den Waffen gerufen hat, um die Bourgeoisie zu stürzen.^[31] Der Fall ist vor allem deshalb lehrhaft, weil es zeigt, dass die Aktivisten trotz des „allgemeinen Terrors der Konterrevolution“ den Mut hatten, solche Taten durchzuführen...

5. „Echte“ allgemeine Straftaten

Auch unter den bisher dargestellten Teil der „kommunistischen Strafprozesse“ waren viele Fälle, bei denen die Entscheidung der ehemaligen Mitarbeiter des Parteihistorischen Instituts über die Einordnung dieser Fälle in den o. g. Bereich ziemlich gezwungen scheint, da, wie ich bereits darauf hingewiesen habe, diese zur Illustration der widerrechtlichen, politischen Verfolgung der ehemaligen „Aktivisten“ zusammengebracht wurden. Mit ihrer Meinung einverstanden zu sein ist jedoch vielleicht bei einigen Fällen der Begünstigung und der Hehlerei am schwierigsten.

Zum Beispiel ist von den als Hehlerei bewerteten Fällen der von Ödön Galhos vom Bestehen der Räterepublik völlig unabhängig gewesen. Er hat im Juli 1919 mehrere kleine Gebrauchsgegenstände zwecks Weiterverkauf und Verschaffung eines finanziellen Vorteils gekauft, so dass er gewusst hat, dass diese gestohlen worden sind. Für diese Tat wurde ihm zwei Jahre Gefängnisstrafe verhängt.^[32]

Der Fall von István Stierer könnte etwas anders beurteilt werden: Das Gericht hat ihn des Vergehens der Hehlerei deshalb schuldig gesprochen, weil er nach der Plünderung des Schlosses Hédervár von dort stammende Sachen in Kenntnis von deren Ursprung zwecks Verschaffung eines finanziellen Vorteils übernommen hat (er wurde zu sechs Monaten Gefängnis verurteilt). Er hat dies jedoch nicht im „üblichen“ Sinne getan, sondern als anwesende Beamter der Räterepublik, Gegenstände quasi als Beute zu sich genommen. In diesem Sinne hat das Gericht

[30] Edvi-Illés, 1894, S. 630.

[31] Magyar Nemzeti Levéltár; Győri Királyi Törvényszék, B.1043/1920.

[32] Magyar Nemzeti Levéltár; Győri Királyi Törvényszék, B.1078/1919.

das Vergehen der Hehlerei eigentlich als anstelle des Diebstahls angewendeten subsidiären Tatbestand behandelt.^[33]

6. Freisprüche

Die Analyse der Freisprüche im Detail wäre mindestens genauso interessant, wie die gemäß der Urteile begangenen Straftaten, darauf muss ich hier jedoch wegen der Länge dieser Arbeit verzichten. Obwohl beinahe bei allen früher beschriebenen Straftatenarten auch Freisprüche erteilt worden sind, war es eher typisch, dass die Angeklagten von der Anklage der Hehlerei, Erpressung und Agitation freigesprochen wurden. Bei Hehlerei fiel der Verdacht meistens auf „Zivile“, die laut Gericht nicht wissen konnten, woher die Gegenstände der Straftat stammen. Die in den Fällen von Erpressung und Agitation fallen gelassenen Anklagen sind ein sehr gutes Beispiel dafür, dass das Gericht im Gegensatz des über ihn im vorherigen System gemachten Bildes eigentlich Objektivität statt Rache bestrebt hat, und falls der Tatbestand nicht ausreichend bewiesen werden konnte, sind die Angeklagten freigesprochen worden. Das Landgericht hat wegen Erpressung von den Beschuldigten z. B. im Komitat Győr 36 Personen verurteilt, während 26 – 42 Prozent aller Beschuldigten – freigesprochen wurden.

IV. ZUSAMMENFASSUNG

Die Einordnung der zum Gegenstand der Anklage gemachten Straftaten in Gruppen scheint nicht nur hinsichtlich ihrer Art, sondern auch der nachträglichen Bewertung der gefälltten Urteile begründet zu sein. Die Beurteilung der im Bereich der Delikte wegen der Verschaffung von materiellen Vorteilen auferlegten Strafen ist am unsichersten, sie kann stark vom Geschmack der Nachwelt abhängen. Wie ich es unterstrichen habe, zur Feststellung der Verwirklichung des Diebstahls und der Erpressung war es nötig, dass das Gericht die Legitimität der Räterepublik und folglich auch deren Beamten nicht anerkennt. Die Beurteilung der Räterepublik ist auch heute nicht eindeutig, die Frage ist auch von politischen Obertönen nicht frei. Die legitimen oder illegitimen Formen der Ausübung der staatlichen Obergewalt sind schwer zu definieren. Es ist offenbar, dass heute weder der dualistische Staat, noch das Königreich Ungarn der Horthy-Ära als eine, die öffentliche Gewalt auf der Bevollmächtigung durch die breiten Volksmassen beruhend ausübende Staatseinrichtung bzw. moderne Demokratie betrachtet werden können. Ihre Legitimität wird jedoch üblicherweise nicht bezweifelt. Die Räterepublik wurde jedoch im untersuchten Zeitraum (und durch viele auch heute noch) nur als ein, ein Interregnum ausnutzender, durch Putsch an die Macht gekommener „Quasi-Staat“ beurteilt, in dem die Minderheit die Mehrheit mittels

[33] Magyar Nemzeti Levéltár; Győri Királyi Törvényszék, B.2806/1919.

Terror lenkt. So war es eindeutig, dass auch seine Beamten nicht als im Besitz der öffentlichen Gewalt tätige Personen betrachtet werden konnten.

Tatsache ist weiters, dass es gerade während die Räterepublik zum ersten Mal vorkam, dass ungarische Staatsangehörige wegen ihrer (vielmehr vermuteten als geäußerten) politischen Meinung massenweise eingesperrt (mit dem damaligen Wortgebrauch „als Geisel genommen“), ganze Klassen als verdächtig behandelt bzw. geplündert wurden. Oder, dass in der ungarischen Geschichte bis dahin einzigartig laut einem Teil der Macht die Streifen der „Terrorseinheiten“ und die durch ihnen begangenen Morde dazu notwendig waren, den Status quo aufrechtzuerhalten. All dies zeigt auf jeden Fall, dass bereits die Leiter der Kommune bezüglich ihrer Legitimität nicht beruhigt waren.

Nach solchen Systemen folgten beinahe zwangsmäßig Retorsionen. Ein wichtiger Teil der „Ordnungsschaffung“ war – neben dem in dieser Arbeit nicht behandelten, als Reaktion kommenden weißen Terrors – die strafrechtliche Verfolgung. Der Ablauf von dieser wurde von vielerlei Umständen gehindert, ein Teil ihrer Ergebnisse wurde zugleich von denselben Umständen in Frage gestellt. Diese Verfahren wurden in den Arbeiten des vergangenen Systems stets als vollkommen illegitim betrachtet.

Auch wenn man von den politischen Obertönen absieht, hat der rechtlicher-philosophischer Umfeld die Rechtsanwender zu irgendeiner Lösung verpflichtet. In Ungarn herrschten damals im Sinne des Eigentumsrechtes „bürgerliche“, stabile Zustände, die durch die Räterepublik völlig zerstört wurden. Die ehemaligen Eigentümer erwarteten zu Recht eine rechtliche (und möglicherweise auch finanzielle) Genugtuung wegen der früheren Verletzung ihrer erneut anerkannten Eigentumsrechte. Diese Genugtuung mussten sie (mangels einer rückwirkenden Gesetzgebung) zwischen den Rahmen des geltenden Btk. (ung. StGB) erhalten. Es sollte aber auch nicht verschwiegen werden, dass – obwohl die Existenzberechtigung der Verfahren von beinahe niemandem bestritten wurde – es bereits damals trotzdem zu ernsthaften Debatten im Zusammenhang mit den Prozessen gegen die Beamten der Kommune kam.

LITERATUR

- Angyal Pál – Degré Miklós (1917): Anyagi és alaki büntetőjog. I. In: *Bűnügyi Szemle*. Wessely és Horváth Könyvnyomda, Pécs.
- Auer György (1921): Közhivatalnoki minőség és általános terror a kömmün alatt. In: *Jogállam: jog- és államtudományi szemle*. Jogállami kiadóhivatal, Budapest.
- Degré Miklós (1921): Büntető jogszolgáltatásunk az 1920. évben. In: *Jogállam: jog- és államtudományi szemle*. Jogállami kiadóhivatal, Budapest.
- Edvi Illés Károly (1909): *A magyar büntetőtörvénykönyv magyarázata*. Politzer és Fia, Budapest.
- Finkey Ferenc (1914): *A magyar büntetőjog tankönyve*. Grill, Budapest.
- Finkey Ferenc (1927): *A politikai bűncselekmények és a büntető törvénykönyv*. MTA, Budapest.
- Rév Erika (1969): *A népbiztosok pere*. Kossuth kiadó, Budapest.
- Sík Ferenc (1974): Jogi megtorlás a tanácsköztársaság politikai szereplői ellen Magyarországon (1919-1921). In: *Jogtörténeti tanulmányok*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.

AKTEN

- Magyar Nemzeti Levéltár Győr-Moson-Sopron Megye Győri Levéltára. (Ungarisches Nationalarchiv Győrer Archiv des Komitats Győr-Moson-Sopron, nachfolgend MNL GyMSMGyL genannt) VII.1.b. A Győri Királyi Törvényszék iratai (Akten des Königlichen Gerichtshofs Győr). Peres iratok (Prozessakten). B.159/1920.
- MNL GyMSMGyL. VII.1.b. A Győri Királyi Törvényszék iratai (Akten des Königlichen Gerichtshofs Győr). Peres iratok (Prozessakten). B.1174/1919.
- MNL GyMSMGyL. VII.1.b. A Győri Királyi Törvényszék iratai (Akten des Königlichen Gerichtshofs Győr). Peres iratok (Prozessakten). B.2453/1920.
- MNL GyMSMGyL. VII.1.b. A Győri Királyi Törvényszék iratai (Akten des Königlichen Gerichtshofs Győr). Peres iratok (Prozessakten). B.1179/1919.
- MNL GyMSMGyL. VII.1.b. A Győri Királyi Törvényszék iratai (Akten des Königlichen Gerichtshofs Győr). Peres iratok (Prozessakten). B.1115/1919.
- MNL GyMSMGyL. VII.1.b. A Győri Királyi Törvényszék iratai (Akten des Königlichen Gerichtshofs Győr). Peres iratok (Prozessakten). B.3297/1920.
- MNL GyMSMGyL. VII.1.b. A Győri Királyi Törvényszék iratai (Akten des Königlichen Gerichtshofs Győr). Peres iratok (Prozessakten). B.1113/1919.
- MNL GyMSMGyL. VII.1.b. A Győri Királyi Törvényszék iratai (Akten des Königlichen Gerichtshofs Győr). Peres iratok (Prozessakten). B.2293/1919.
- MNL GyMSMGyL. VII.1.b. A Győri Királyi Törvényszék iratai (Akten des Königlichen Gerichtshofs Győr). Peres iratok (Prozessakten). B.1805/1920.
- MNL GyMSMGyL. VII.1.b. A Győri Királyi Törvényszék iratai (Akten des Königlichen Gerichtshofs Győr). Peres iratok (Prozessakten). B.2377/1919.
- MNL GyMSMGyL. VII.1.b. A Győri Királyi Törvényszék iratai (Akten des Königlichen Gerichtshofs Győr). Peres iratok (Prozessakten). B.1043/1920.
- MNL GyMSMGyL. VII.1.b. A Győri Királyi Törvényszék iratai (Akten des Königlichen Gerichtshofs Győr). Peres iratok (Prozessakten). B.1078/1919.
- MNL GyMSMGyL. VII.1.b. A Győri Királyi Törvényszék iratai (Akten des Königlichen Gerichtshofs Győr). Peres iratok (Prozessakten). B.2806/1919.

Az Európai Bíróság döntésének hatása a nukleáris biztonságra

A C-29/99 Európai Bírósági ügy jelentősége

I. AZ EURÓPAI UNIÓ JOGI SZEMÉLYISÉGE ÉS HATÁSKÖREI

Az első lényeges kérdés annak tisztázása, hogy ki rendelkezik szerződéskötési képességgel, azaz ki jogosult nemzetközi szerződés megkötésére vagy ahhoz való csatlakozásra. A szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény^[1] (a továbbiakban: bécsi egyezmény) szerint szerződéskötési képességgel államok rendelkeznek.^[2] Ebből következően a nemzetközi jog teljes jogú alanyai az államok. Az államok vállalhatnak kötelezettségeket, szerezhetnek jogokat és vonhatók felelősségre. A bécsi egyezmény a nemzetközi szervezetet kormányközi szervezatként azonosítja.^[3] Nemzetközi szervezetek által kötött szerződésekről az 1986-os bécsi egyezmény^[4] rendelkezett, mely *mutatis mutandis* megőrizte az 1969-es bécsi egyezmény releváns cikkeit^[5] megfelelő kiegészítő rendelkezések elfogadásával, amelyek a nemzetközi szervezetekre utalnak.^[6]

Az Európai Unió (a továbbiakban: Unió) nemzetközi jogalanyiságával és szerződéskötési képességével kapcsolatban mérföldkőnek számított a Lisszaboni Szerződés,^[7] melynek értelmében az Unió teljes jogi személyiséggel rendelkezik.^[8] Eszerint az Unió a rendelkezésére álló hatáskörök keretein belül nemzetközi szerződéseket írhat alá, és csatlakozhat nemzetközi szervezetekhez. A tagállamok pedig kizárólag olyan nemzetközi egyezményeket írhatnak alá, amelyek összhangban állnak az uniós joggal vagy kiegészítik azt. Ezt megelőzően azonban ez nem volt ilyen egyértelmű, hiszen az alapító szerződések egyike sem rendelkezett konkrétan a szervezet/Közösség jogi személyiségéről, habár lehe-

[1] 1987. évi törvényerejű rendelet.

[2] Bécsi egyezmény, 6. cikk.

[3] Bécsi egyezmény, 2. cikk, 1. bek., i).

[4] Bécsi egyezmény, 1986.

[5] Bécsi Egyezmény, 1-72. cikkek.

[6] Zemanek, 2009, 2.

[7] Lisszaboni szerződés, 2007.

[8] Európai Unióról szóló szerződés, 1. cikk és 47. cikk.

tőséget biztosítottak tárgyalásra és nemzetközi szerződés megkötésére. Az Unió akkori jogi személyiségével kapcsolatosan irányadónak számított Nemzetközi Bíróság tanácsadó véleménye az Egyesült Nemzetek szolgálatában elszenvedett károk miatti kártérítés ügyében,^[9] valamint a nemzetközi szokásjog. A szerződési képesség mellett nélkülözhetetlen, hogy a nemzetközi szerződés lehetővé tegye az Unió csatlakozását is a nemzetközi szerződéshez.

A Lisszaboni Szerződés első ízben írja le részletesen az Unió hatásköreit is.^[10] A hatáskörök három típusát különíti el: 1. kizárólagos hatáskör,^[11] azok a területek, ahol kizárólag az Unió alkothat jogi aktust, amelyeket a tagállamok végrehajtanak; 2. osztott hatáskör,^[12] azok a területek, ahol a tagállamok elfogadhatnak kötelező erejű jogi aktusokat, amennyiben az Unió ezt nem tette meg; és 3. támogató hatáskör,^[13] amelyek területén az Unió támogathatja vagy kiegészíti a tagállami intézkedéseket és politikákat. Megjegyzendő, hogy az Unió egyes hatásköreit innentől kezdve a szerződés felülvizsgálata során lehet visszaadni a tagállamoknak.

Az Unió harmadik országgal vagy nemzetközi szervezettel történő nemzetközi megállapodások megkötésére vonatkozó jogosultságát általánosságban az Európai Unió Működéséről szóló szerződés^[14] (a továbbiakban: EUMSZ) rögzíti. Az Unió azokon a területeken csatlakozhat nemzetközi szerződésekhez, amelyekre a Lisszaboni Szerződés feljogosítja,^[15] kizárólag a szerződésben foglalt célok elérése érdekében. A megállapodások megkötésének részletes folyamatát az EUMSZ^[16] írja le. Az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) ajánlása alapján az Európai Unió Tanácsa (a továbbiakban: Tanács) tanácsi határozatban felhatalmazást ad a tárgyalások megkezdésére, kijelöli az Unió főtárgyalóját vagy a tárgyaló küldöttségének vezetőjét, meghatározza a tárgyalási irányelveket. A főtárgyaló vagy a küldöttség javaslata alapján a Tanács szintén tanácsi határozatban felhatalmazást ad a megállapodás aláírására és – amennyiben szükséges – a hatályba lépését megelőzően ideiglenes alkalmazására. A kizárólag kül- és biztonságpolitikára vonatkozó megállapodások kivételével a megállapodás megkötésére vonatkozó határozat elfogadásához az Európai Parlament egyetértése is szükséges. A Tanács az eljárás egésze során minősített többséggel jár el, kivéve, ahol az uniós jogi aktusok elfogadásához egyhangúságra van szükség.^[17]

[9] ICJ Advisory Opinion, 1949. Ld. Lamm, 1995, 407-413.

[10] EUMSZ, 2. cikk.

[11] EUMSZ, 3. cikk.

[12] EUMSZ, 4. cikk.

[13] EUMSZ, 6. cikk.

[14] EUMSZ, 216-217. cikkek.

[15] EUMSZ, 207. cikk.

[16] EUMSZ, 218. cikk.

[17] Társulási megállapodások és a 212. cikkben említett, a tagjelölt országokkal kötendő megállapodások esetén, az Uniónak az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez történő csatlakozására irányuló megállapodások esetében.

Az Unió által kötött nemzetközi megállapodások az uniós jogrend részét képezik.^[18] E szerződések kötelezőek az Unió intézményeire és egyéb szerveire, valamint a tagállamokra,^[19] melyek betartásáért a Bizottság felelős.^[20]

Az EU nemzetközi szerződésai az uniós jogforrások hierarchiájában az elsődleges jogforrások alatt, de a másodlagos jogforrások felett helyezkednek el.^[21] Tehát az Unió által kötött nemzetközi szerződések nem sérthetik az elsődleges jogot, a másodlagos jog pedig nem ütközhet e nemzetközi szerződésekbe.

Az Unió ezer körüli nemzetközi megállapodás részese,^[22] és számuk folyamatosan nő.^[23] A Lisszaboni Szerződés rögzíti ugyan, hogy mely területeken köthet az Unió nemzetközi megállapodást, de ez nem mindig egyértelmű, ezért számos esetben az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) kellett döntenie az Unió hatáskörére vonatkozóan.

Az Unió vegyes nemzetközi megállapodásokat is köt. Ez azt jelenti, hogy nemcsak az Unió, hanem a tagállamok is szerződő félként jelennek meg e megállapodásokban. Az Unió elsődleges joga a vegyes szerződésekről sem a Lisszaboni Szerződés előtt, sem azután nem rendelkezik, e megállapodások olyan területekhez tartoznak, amelyben az EU és a tagállamok hatásköre szorosan összefonódik.^[24]

II. AZ UNIÓ NEMZETKÖZI MEGÁLLAPODÁSOKHOZ VALÓ CSATLAKOZÁSA KIZÁRÓLAGOS UNIÓS HATÁSKÖRBEN

1. Az eredetmegjelölésekről és a földrajzi jelzésekről szóló Lisszaboni Megállapodás Genfi Szövegéhez való csatlakozás

Az Unió 2019-ben csatlakozott az eredetmegjelölésekről és a földrajzi jelzésekről szóló Lisszaboni Megállapodás Genfi Szövegéhez.^[25] Ezt a megállapodást azért érdemes példaként megemlíteni, mivel a Tanács álláspontja a hatáskörök^[26] tekintetében eltért a tanácsi határozatra vonatkozó bizottsági ajánlástól.

Ezen ajánlásában a Bizottság először is arra hívta fel a Tanácsot, hogy – egyrészt a közös kereskedelempolitika területén az Unióra ruházott kizárólagos hatáskörökre (EUMSZ 3. cikk (1) bekezdés), másrészt pedig a Lisszaboni Megállapodás

[18] EUMSZ, C-96/71, 5. pont.

[19] Schwarze, 2012, 1996.

[20] EUMSZ, 216. cikk (2) bekezdés.

[21] EUMSZ, C-61/94, 52. pont.

[22] Eckes, 2010, 10.

[23] Eur-lex.europa.hu, Nemzetközi megállapodások jegyzéke.

[24] EUMSZ, C-459/03, 176. pont.

[25] 2018/0214 (NLE), 6929/19, A Tanács határozata az Európai Uniónak az eredetmegjelölésekről és a földrajzi jelzésekről szóló Lisszaboni Megállapodás genfi szövegéhez történő csatlakozásáról.

[26] A bizottsági ajánlás a közös kereskedelemi politikán alapul, ami az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozik.

céljára és tartalmára tekintettel – az EUMSZ 207. cikkre, valamint az EUMSZ 218. cikk (3) és (4) bekezdésére^[27] alapozza határozatát.

A Tanács elfogadta ugyan az ajánlást, de a Bizottság eredeti ajánlásától eltérően e határozatát a belső piac megteremtésére és működésére^[28] alapozta, ami nem az Unió kizárólagos hatáskörébe, hanem a tagállamokkal osztott hatáskörbe tartozik, valamint az EUMSZ 218. cikk (3) és (4) bekezdésén alapul. A határozat megsemmisítése iránt a Bizottság a Bírósághoz fordult.

A Bíróság ítéletében^[29] tisztázta, hogy a felülvizsgált Lisszaboni Megállapodás tervezetének – amelyet később Genfi Szöveggént fogadtak el – célja alapvetően az Unió és a Lisszaboni Megállapodásban részes harmadik államok közötti kereskedelem elősegítése és szabályozása, és hogy e kereskedelemre közvetlen és azonnali hatást gyakorol. Tehát a Genfi Szöveg megtárgyalása az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozik,^[30] mivel az a közös kereskedelempolitika része,^[31] különös tekintettel a szellemi tulajdon kereskedelmi vonatkozásaira.^[32] Ennélfogva ahhoz, hogy az Unió megfelelően gyakorolhassa a Genfi Szöveg által lefedett területekkel kapcsolatos kizárólagos hatáskörét, valamint a mezőgazdasági eredetmegjelölések és földrajzi jelzések oltalmának átfogó rendszerével összefüggő feladatait, az Uniónak csatlakoznia kell a Genfi Szöveghez és abban szerződő féllel kellett válnia.^[33]

III. NEMZETKÖZI MEGÁLLAPODÁSOKHOZ VALÓ CSATLAKOZÁS OSZTOTT HATÁSKÖRBEN

1. Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés

Az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés (a továbbiakban Euratom-Szerződés) általános célja, hogy előmozdítsa az európai atomenergia-ipar létrehozását és növekedését, mégpedig úgy, hogy valamennyi tagállam részesülhessen az atomenergia fejlődése által kínált előnyökből, és biztosítani lehessen az energiaellátás biztonságát.^[34] Ezzel egyidejűleg az Euratom-Szerződés garantálja a lakosság fokozott védelmét, és megtiltja a polgári célokra szánt nukleá-

[27] A megállapodások megkötésének folyamata, ld. előbb.

[28] EUMSZ, 114. cikk.

[29] C-389/15.

[30] EUMSZ 3. cikke (1) bekezdésének e) pontja.

[31] EUMSZ 207. cikkének (1) bekezdése.

[32] C-389/15.

[33] C-389/15.

[34] Az 1950-es évek során a „hagyományos” energia területén bekövetkező általános hiányt ellensúlyozandó, a hat alapító tagállam (Belgium, Franciaország, Hollandia, Luxemburg, Németország és Olaszország) a nukleáris energiában kereste az energiafüggetlenség kulcsát. Mivel a nukleáris energiába való beruházás költségei meghaladták az egyes tagállamok lehetőségeit, az alapító országok az Euratom-Szerződés keretein belül fogtak össze.

ris anyagok katonai célokra történő felhasználását. Fontos megjegyezni, hogy az Euratom Közösség (a továbbiakban: Közösség) hatásköre kizárólag a nukleáris energia polgári és békés célú alkalmazására terjed ki. Megjegyzendő, hogy az Euratom-Szerződés rögzítette a Közösség jogi személyiségét.^[35]

Az előzőekben már említett Lisszaboni Szerződést illetően fontos kitérni arra, hogy e szerződés nemcsak a Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösségeket létrehozó szerződés módosítását jelentette, hanem az Euratom-Szerződését is, amely speciális helyet foglal el az Unió alapító szerződései között, miután az 1957-es megkötése óta az okmány szövege gyakorlatilag változatlan.^[36] A Lisszaboni Szerződés is mindössze az Euratom-Szerződés intézményi rendelkezéseit helyezi hatályon kívül, egységesítve és rendszerezve ezáltal az Unió intézményeit, azok feladatait, valamint eljárásait.

A Közösség nemzetközi szerződésekhez való csatlakozását és ezek révén történő kötelezettségvállalását az Euratom-Szerződés is lehetővé teszi.^[37] Az ilyen nemzetközi szerződéseket a Bizottság tárgyalja és köti meg azzal a feltétellel, hogy a tárgyalások során a Tanács irányelveit követi és a Tanács ezt minősített többséggel jóváhagyja.^[38] Ezen eljárás lényegesen egyszerűbb, mint az EUMSZ-ben említett eljárás.

2. A nukleáris biztonsági egyezmény

A nukleáris biztonsági egyezményt (a továbbiakban: Egyezmény) a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség (a továbbiakban: Ügynökség) Közgyűlésének 38. rendes ülészakán, 1994. június 17-én fogadták el, és 1996. október 20-án lépett hatályba. Jelenleg nyolcvannyolc részes állama van.^[39] Az Egyezmény létrehozásában kiemelő a Közösség kezdeményezésére megtartott atomerőművek nukleáris biztonságával összefüggő nemzetközi konferencia,^[40] amelyen felkérték az Ügynökség irányítószerveit Egyezmény előkészítésére.^[41] A tényleges szöveg kialakításában^[42] a tagállamok jogi és műszaki szakértői^[43] mellett a Közösség is részt vett.^[44]

[35] Euratom-Szerződés, 184.cikk.

[36] Gordon, 2002.

[37] Euratom-Szerződés, 101. cikk.

[38] Euratom-Szerződés, 102. cikk.

[39] Convention on Nuclear Safety, 2019.

[40] Safety of Nuclear Power, 1991.

[41] Jankowitsch-Prevor, 2006(a).

[42] Rautenbach - Tonhauser - Wetherall, 2006, 13.

[43] Jankowitsch, 2006(b).

[44] A szakértő csoportban a tagállami szakértők mellett helyet kapott a Bizottság és megfigyelőként az International Labour Organization (ILO) és a World Health Organization (WHO) is. Ld.: Jankowitsch, 2006(c).

Az Egyezmény célja, hogy a szárazföldi, polgári célú atomerőműveket üzemeltető szerződő feleket arra kötelezze, hogy magas szintű nukleáris biztonságot tartsanak fenn azáltal, hogy meghatározzák az alapvető biztonsági elveket. Tehát az Egyezmény nem rögzít részletes nukleáris biztonsági előírásokat.

Érdeemes pár szót említeni arról is, hogy az Egyezményt ösztönző egyezménynek is nevezték, mivel eltér más, jogilag kötelező erővel bíró nemzetközi egyezményektől. Nem tartalmaz szankciókat arra az esetre, ha rendelkezéseinek nem tesznek eleget, es nem rendelkezik az esetleges viták rendezéséről sem.^[45]

3. A Közösség csatlakozása a Nukleáris Biztonsági Egyezményhez

A Közösség még a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése^[46] előtt csatlakozott az Egyezményhez,^[47] további garanciát nyújtva ezzel a Közösség lakossága számára, hiszen a radiológiai események hatásai nem állnak meg a határoknál, és potenciálisan befolyással bírnak a munkavállalók és a lakosság egészségi állapotára, valamint széleskörű gazdasági következményekkel járhatnak az energiatermelő ágazatra nézve.

a) A bizottsági javaslat tanácsi egyeztetése

A Bizottság kidolgozta és elfogadásra benyújtotta a Tanácsnak az Egyezményhez történő csatlakozásra vonatkozó javaslatát,^[48] amely tartalmazta a tanácsi határozat tervezetét.^[49]

Mivel az Egyezmény kötelezi a részes nemzetközi szervezeteket a letéteményessel annak közlésére, hogy az Egyezmény által érintett körben milyen hatáskörökkel rendelkeznek,^[50] ezért ennek megfelelően a Bizottság a határozati javaslatához csatolta azt a nyilatkozatot, ami rögzítette, hogy az Egyezmény mely cikkei^[51] alkalmazandók a Közösségre, ezen felül azt is kinyilvánította, hogy az Egyezmény mely cikkei^[52] vonatkozásában rendelkezik a Közösség a tagállamokkal osztott

[45] Az ösztönző koncepció megértéséhez elsőként fontos megjegyezni, hogy milyen nehéz közös nevezőre jutni a különböző célkitűzésekkel rendelkező államok között. A részes felek elkötelezettséget éreztek egységes magas színvonalú nukleáris biztonsági kialakítása iránt, mégsem szerettek volna tényleges kötelezettségeket tartalmazó egyezményt. Az előkészítők viszont tudatában voltak annak, hogy ha csak alapelveket rögzítenek az egyezményben, az nem válik majd hatékony jogi eszközzé. Ezért meg kellett találni azt a mechanizmust, ami a nukleáris biztonság magas szintjének létrehozására ösztönzi majd a részes feleket. Ld. Rautenbach - Tonhauser - Wetherall, 2006, 14.

[46] 2009. december 1.

[47] Convention on Nuclear Safety, 2019.

[48] COM(94) 362.

[49] Euratom-Szerződés 101. cikk 2. bekezdés.

[50] Bécsi egyezmény, 30. cikk (4) bekezdés (iii) pontja.

[51] Bécsi egyezmény, 1-5, 7., és 14-35. cikkek.

[52] Bécsi egyezmény, 1-5, 7., és 14-19. cikkek.

hatáskörrel. Továbbá egy közösségi jogszabálylistát,^[53] ami az Egyezmény végrehajtását szolgáló jogszabályokat sorolta fel, hozzátéve, hogy a jövőben további jogi aktusok is elfogadásra kerülhetnek a nukleáris biztonság területén.

A Tanács az Egyezményhez való csatlakozásra vonatkozó javaslatot^[54] ugyan határozati formában elfogadta,^[55] de e határozat preambulumban rögzítette, hogy a nukleáris létesítmények tervezése, kivitelezése és üzemeltetése kizárólag annak a tagállamnak a hatáskörébe tartozik, ahol a nukleáris létesítmény található. A fő részében kimondta, hogy a határozatot a Tanács elfogadta. A hatáskörök tekintetében viszont egy eltérő nyilatkozatot csatolt a határozathoz, mint ami az eredeti bizottsági javaslatban szerepelt. Eszerint a Közösségre az Egyezmény sugárvédelemre és balesetelhárítási felkészülésre vonatkozó cikkeit^[56] kell alkalmazni. A célkitűzésekkel, az Egyezmény alkalmazási körével, a meghatározásokkal, valamint jelentéstétellel összefüggő rendelkezéseket,^[57] a jogalkotási és szabályozási rendszer létrehozására vonatkozó részeket,^[58] a biztonság igazolását előíró rendelkezést^[59] és a felülvizsgálati értekezletekre vonatkozó cikkeket,^[60] valamint a záró rendelkezéseket^[61] szintén alkalmazni kell a Közösségre, oly mértékben, amennyiben érintik a sugárvédelem és a baleset-elhárítási felkészülés által szabályozott területeket. A Tanács azt is rögzíti, hogy a Közösség a tagállamokkal megosztva rendelkezik hatáskörrel az Egyezmény sugárvédelmi és baleset-elhárítási felkészülés által szabályozott területein, az Euratom-Szerződés egységes biztonsági előírások megállapítását és azok alkalmazását előíró rendelkezése^[62] és az Egészségvédelem című fejezetének^[63] vonatkozó cikkeinek megfelelően.^[64]

Az Egyezmény elfogadására vonatkozó nyilatkozatot a Nemzetközi Atomenergia Ügynökségnél^[65] 2000. január 31-én letétbe helyezték, és az Egyezmény 31. cikk (2) bekezdése szerint 2000. április 30-án hatályba is lépett.

[53] A lista tizenöt, a Tanács vagy a Bizottság által elfogadott közösségi jogszabályt (rendelet, irányelv és határozat) tartalmazott.

[54] Eur-lex.europa.eu, 20.

[55] 1998. december 7-én.

[56] Bécsi egyezmény, 15. cikk és 16. cikkének (2) bekezdése.

[57] Bécsi egyezmény, 1-5. cikkek.

[58] Bécsi egyezmény, 7. cikk (1) bekezdése.

[59] Bécsi egyezmény, 14. cikk ii. pontja.

[60] Bécsi egyezmény, 20-28. cikkek.

[61] Bécsi egyezmény, 29-35. cikkek.

[62] Bécsi egyezmény, 2. cikk b) pontja.

[63] Bécsi egyezmény, II. cím, 3. fejezet.

[64] Jogi főtanácsnoki vélemény, 31-33. bekezdések.

[65] Az Egyezmény 34. cikke szerint az Egyezmény letéteményese a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség mindenkorai főigazgatója.

b) Az Európai Bírósági ügy

A Bizottság e határozattal szemben kérelmet nyújtott be^[66] a Bíróságnak, és kérte az akkor még ki nem hirdetett tanácsi döntés^[67] egy részének^[68] megsemmisítését azon az alapon, hogy a Tanács a Közösség hatáskörét korlátozza ezzel az Egyezmény által lefedett nukleáris biztonság területén.

A Tanács erre reagálva ellenkérelmet nyújtott be^[69] a Bíróságnak, melyben vitatta a Bizottság kérelmét. A Tanács a bizottsági kérelmet a következők miatt vitatta: 1. a kérelemnek nincs célja; 2. a nyilatkozat elválaszthatatlan a tanácsi döntéstől és a Bizottság csak annak egy részének a megsemmisítését kéri; 3. a Bizottság csak a közösségi hatáskörök terjedelmére vonatkozóan várja a Bíróság véleményét. Megjegyzendő, hogy a tanácsi kérelmet a Bíróság a bizottsági kérelemmel egyidejűleg bírálta el.

A Bíróság döntésében^[70] a Tanács mind a három kifogását megalapozatlannak találta. A Bíróság egyrészt kimondta, hogy a kérelem céljának kell tekinteni a Bizottság azon álláspontját, hogy a nyilatkozat nem az összes közösségi hatáskört határozza meg. A döntés egy részének megsemmisítésére irányuló kérelemmel kapcsolatban a Bíróság megállapította, hogy a nyilatkozat második és a harmadik bekezdései az Egyezményhez való csatlakozással összefüggésben^[71] nyújtanak információt. A közösségi hatáskörök meghatározása az Egyezmény hivatkozott cikke szerint kötelező, és a két bekezdést lehet egymástól függetlenül vizsgálni. Végül, a Bíróság döntése szerint a Bizottság kérheti a Bíróságtól a jogszerűség vizsgálatát.^[72]

c) A Bíróság általános következtetései a közösségi hatáskörök tekintetében

A bírósági eljárás során nem volt vita a felek között abban a tekintetben, hogy a Közösség rendelkezik hatáskörrel a sugárvédelem^[73] és a baleset-elhárítási felké-

[66] Az Euratom-Szerződés 146. cikke alapján, 1999. február 5-én.

[67] Az Egyezményhez való csatlakozás jóváhagyása.

[68] A határozathoz csatolt nyilatkozat 3. bekezdése, ami az osztott hatáskörök meghatározására vonatkozott.

[69] Az Euratom-szerződés 91. cikk (1) bekezdés alapján, 1999. április 9-én.

[70] Judgment of the Court of 10 December 2002. Commission of the European Communities v Council of the European Union. International agreements - Convention on Nuclear Safety - Accession decision - Compatibility with the Euratom Treaty - External competence of the Community - Articles 30 to 39 of the Euratom Treaty. Case C-29/99.

[71] Az Egyezmény 30. cikkének (iii) bekezdése szerint.

[72] Az Euratom-Szerződés 146. cikke alapján.

[73] Az Egyezmény 15. cikke: "Minden Szerződő Fél megteszi a szükséges lépéseket annak érdekében, hogy a dolgozók és a lakosság sugárterhelése a nukleáris létesítmény valamennyi üzemiállapotában az ésszerűen elérhető legalacsonyabb szinten maradjon, és egyetlen személy se kaphasson az előírt nemzeti dózishatárértéket meghaladó sugárdózist."

szülés^[74] területén. A vita alapja az volt, hogy kiterjed-e még az Egyezmény más cikkeire is a közösségi hatáskör, hiszen a tagállamok úgy vélték, hogy a nukleáris létesítmény tervezése, kivitelezése és üzemeltetése annak a tagállamnak a hatáskörébe tartozik, ahol az található.

A Bíróság álláspontja szerint, mivel az Euratom-Szerződés nem tartalmaz a nukleáris létesítményekkel összefüggő fejezetet, a nukleáris létesítményekre vonatkozó rendelkezések az Euratom-Szerződés egészségvédelemre vonatkozó fejezetében^[75] foglaltak értelmezésén múlik. Az értelmezés során azonban figyelembe kell venni egyrészt azt, hogy meg kell teremteni a lakosság életét és egészségét fenyegető veszélyek kiküszöbölése érdekében szükséges biztonsági feltételeket,^[76] továbbá azt is, hogy meg kell állapítani a lakosság és a munkavállalók egészségének védelme érdekében egységes biztonsági előírásokat, és gondoskodni kell ezek alkalmazásáról^[77] is. Ezek viszont nem érhetők el sugárforrások védelme nélkül, és a Közösség egészségvédelem érdekében végzett tevékenysége sem vizsgálható a tagállamoknak az Euratom-Szerződés egészségvédelemre vonatkozó fejezetében foglaltak végrehajtásának ismerete hiányában. Így a Bíróság véleménye szerint az Euratom-Szerződés egészségvédelemre vonatkozó fejezete kizárólag tágan értelmezhető, amibe a nukleáris biztonság is beleértendő. A kérelem elbírálása során a Bíróság a főtanácsnok^[78] véleménnyel nemcsak összhangban döntött, hanem döntésének indoklásában lényegében megismételte azt.

IV. KÖVETKEZTETÉSEK

A Bíróság C-29/99 számú ügyben hozott döntése több szempontból is jelentős. Egyrészt kimondta a határozat egy része hatályon kívül helyezésének lehetőségét, abban az esetben, ha az annak leválasztható eleme. Továbbá kimondta azt is, hogy az Euratom-Szerződésben foglalt célkitűzések^[79] nem valósíthatók meg az ionizáló sugárzás felügyelete nélkül, valamint azt is, hogy az egészség és a nukleáris biztonság koherens egészet alkot. A lakosság hatékony védelméhez elengedhetetlen tehát az Euratom-Szerződés sugárvédelmi alapelvekre vonatkozó részé-

[74] Az Egyezmény 16. cikke (2) bekezdése: "Minden Szerződő Fél megteszi a kellő lépéseket annak érdekében, hogy ellássa mind saját lakosságát, mind a nukleáris létesítmény közelében lévő államok illetékes hatóságait a baleset-elhárítási tervek kidolgozásához és a baleset-elhárításhoz szükséges tájékoztatással, amennyiben azok a sugárveszélyes helyzet hatásának lehetnek kitéve."

[75] Bécsi egyezmény, II. Cím III. Fejezet.

[76] Euratom-Szerződés preambulum, 4. bekezdés.

[77] Euratom-Szerződés, 2. cikk (b).

[78] A Bíróságot jelenleg 11 főtanácsnok segíti. Az a feladatuk, hogy a Bíróság előtt folyamatban lévő ügyekben – pártatlanul és függetlenül eljárva – előterjesszék jogi szakvéleményüket, az ún. „indítványt”.

[79] Euratom-Szerződés 2. cikk (b) pont.

nek kiterjesztő értelmezése. Végül pedig, ami döntést követő Unió jogalkotás szempontjából a legnagyobb jelentőséggel bír, az az, hogy a bírósági döntés szerint nem lehet mesterségesen elhatárolni egymástól a nukleáris biztonságot és a sugárvédelmet.

Ez a bírósági döntés indította be az Unió jogalkotási tevékenységét a nukleáris biztonság területén, és teremtette meg a Bizottság szabályozási javaslatainak^[80] támadhatatlan jogalapját.^[81]

IRODALOMJEGYZÉK

- 1997. évi I. törvény a nukleáris biztonságról a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség keretében Bécsben, 1994. szeptember 20-án létrejött Egyezmény kihirdetéséről, INFCIRC/449 Convention on Nuclear Safety. (Elérhető: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99700001>. TV, <https://www.iaea.org/sites/default/files/infirc449.pdf>. Letöltés ideje: 2020.05.14.).
- Advisory Opinion of 11 April 1949, Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations. (Elérhető: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/4/004-19490411-ADV-01-00-EN.pdf>. Letöltés ideje: 2020.05.14.).
- Curia.europa.eu. Case 96-71. (Elérhető: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=88082&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=281400>. Letöltés ideje: 2020.05.14.).
- Curia.europa.eu. Case C-389/15. (Elérhető: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=195942&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=281718>. Letöltés ideje: 2020.05.14.).
- Curia.europa.eu. Case C-459/03. (Elérhető: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=57551&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=280451>. Letöltés ideje: 2020.05.14.).
- Curia.europa.eu. Case C-61/94.C-61/94. (Elérhető: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=99644&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=279774>. Letöltés ideje: 2020.05.14.).
- Eckes, Christina (2010): International Law is Law of the EU: The Role of the Court of Justice. In: CLEER Working Papers. 2010/6. (Elérhető: http://www.asser.nl/upload/documents/1212010_60145cleer10-6web.pdf. Letöltés ideje: 2020.05.14.).
- Euratom-Szerződés (2016): Európai Unió. (Elérhető: <https://www.consilium.europa.eu/media/29762/qc0115106hun.pdf>. Letöltés ideje: 2020.05.14.).
- Eur-lex.europa.eu (2011): A Tanács 2011/70/EURATOM irányelve a kiegészített fűtőelemek és a radioaktív hulladékok felelősségteljes és biztonságos kezelését szolgáló közösségi keret létrehozásáról, HL L 199., 2011.8.2., 48–56. o. (Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011L0070&from=EN>. Letöltés ideje: 2020.05.14.).

[80] Például: Nukleáris Biztonsági irányelv (Council Directive 2009/71/Euratom), A kiegészített nukleáris fűtőelemek és radioaktív hulladékok kezeléséről (Council Directive 2011/70/Euratom).

[81] Az Euratom-Szerződés és különösen annak 31. és 32. cikkei.

- Eur-lex.europa.eu (2016): Az Európai Unió Hivatalos Lapja, C202. (Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=HU> Letöltés ideje: 2020.05.14.).
- Eur-lex.europa.eu (2007): Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösségeket létrehozó szerződés módosításáról, HL C 306., 2007.12.17. (Elérhető: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:12007LR\(04\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:12007LR(04))). Letöltés ideje: 2020.05.14.).
- Eur-lex.europa.eu (2009): A Tanács 2009/71/Euratom irányelve a nukleáris létesítmények nukleáris biztonsági közösségi keretrendszerének létrehozásáról, HL L 172., 2009.7.2., 18–22. o. (Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009L0071&from=EN>). Letöltés ideje: 2020.05.14.).
- Gordon Lake (2002): The European Parliament and the Euratom Treaty: past, present and future. In: Energy and Research Series. European Parliament L-2929 Luxembourg, ENER 114 EN, 2-2002, PE 313.072.
- Jankowitsch-Prevor, Odette (2006): The Convention on Nuclear Safety. In: International Nuclear Law in the Post-Chernobyl Period. OECD-NEA, Paris. (Elérhető: <https://www.oecd-nea.org/law/chernobyl/JANKOWITSCH.pdf>). Letöltés ideje: 2020.05.14.).
- Jogi Főtanácsnoki vélemény, 2001. december 13. (Elérhető: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=46968&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5505999>). Letöltés ideje: 2020.05.14.).
- Johan Rautenbach - Wolfram Tonhauser - Anthony Wetherall (2006): Overview of the International Legal framework Governing the Safe and Peaceful Uses of Nuclear Energy - Some practical Steps -, International Nuclear Law Bulletin. In: International Nuclear Law in the Post-Chernobyl Period. OECD-NEA, Paris. (Elérhető: <https://www.oecd-nea.org/law/chernobyl/IAEA.pdf>). Letöltés ideje: 2020.05.14.).
- Judgment of the Court of 10 December 2002. Commission of the European Communities v Council of the European Union. International agreements - Convention on Nuclear Safety - Accession decision - Compatibility with the Euratom Treaty - External competence of the Community - Articles 30 to 39 of the Euratom Treaty. Case C-29/99. (Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ%3AC%3A2003%3A019%3ATOC>). Letöltés ideje: 2020.05.14.).
- Karl Zemanek (2009): Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations. In: United Nations Audiovisual Library of International Law. United Nations. (Elérhető: <https://legal.un.org/avl/pdf/ha/vcltsio/vcltsio-e.pdf>). Letöltés ideje: 2020.05.14.).
- Lamm Vanda (1995): *A Nemzetközi Bíróság ítéletei és tanácsadó véleményei 1945-1993*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Proceedings of the Conference on Safety of Nuclear Power: Strategy for the Future. Bécs, 1991. szeptember 2-6. (Elérhető: <https://www.iaea.org/publications/3751/the-safety-of-nuclear-power-strategy-for-the-future>). Letöltés ideje: 2020.05.14.).
- Schwarze, Jürgen (Hrsg.) (2000): EU-Kommentar (3. Auflage). Nomos-Verl.-Ges, Baden-Baden. (Elérhető: http://www.asser.nl/upload/documents/1212010_60145clee10-6web.pdf). Letöltés ideje: 2020.05.14.).

- Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations (1986). Vienna. UN Doc. No. A/CONF.129/15. (Elérhető: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_2_1986.pdf. Letöltés ideje: 2020.05.14.).
- Vienna Convention on the Law of Treaties, Done at Vienna on 23 May 1969. Entered into force on 27 January 1980. United Nations, Treaty Series, vol. 1155, p. 331, [1987. évi 12. törvényerejű rendelet a szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés kihirdetéséről]. (Elérhető: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=98700012>. TVR. Letöltés ideje: 2020.05.14.).

Több, mint aminek látszik: A kétoldalú és a többoldalú nemzetközi szerződések kvantitatív és összehasonlító elemzése^[1]

I. BEVEZETÉS

A nemzetközi jog koordináción alapuló rendszer, melynek alapját a nemzetközi kapcsolatok, a nemzetközi közösség tagjai közötti együttműködés képezi.^[2] Az együttműködés egyik fő formáját a nemzetközi szerződések jelentik, melyek segítségével a nemzetközi viszonyok szereplői interakcióba kerülnek egymással. Az együttműködés kiterjedtsége, azaz a szerződő felek száma alapján megkülönböztethetünk kétoldalú, valamint többoldalú nemzetközi szerződéseket. Mindkét típusú megállapodás mérsékli a nemzetközi közösség tagjainak széttagoltságát, mely szerepüknel fogva e szerződések kiemelt jelentőséggel bírnak a nemzetközi jog forrásai körében.^[3] Mindezt a megállapodások elterjedtsége is jól mutatja, ugyanis a nyilvántartott dokumentumok száma összességében megközelíti a hatvanezretet. Ráadásul, mivel nem minden szerződés kerül nyilvántartásba, ezért valószínűsíthető, hogy ez a szám csak töredéke a valóságnak.

Önmagában a szerződések jelentősége és elterjedtsége is elegendő indokot szolgáltatna a velük kapcsolatos kérdések felkutatására és megválaszolására, azonban ezen felül más körülmények is szükségessé teszik a témakör vizsgálatát. Ezek közé sorolható, hogy a kétoldalú és többoldalú szerződések kategóriái korántsem olyan egyértelműen lehatároltak, mint amilyenek első pillantásra tűnnek. A szakirodalomban számos vitatott kérdés merül fel velük kapcsolatban, melyek jelentősen megnehezítik a témakörben való eligazodást. Problémás kérdések vetődnek fel például a szerződések fogalmának meghatározásánál, sok esetben ugyanis a szerződő felek száma és eloszlása miatt nehezen eldönthető, hogy két- vagy többoldalú szerződésről van-e szó. Ezen felül elhatárolási problémákat okoz az úgynevezett plurilaterális szerződések köre, mely kategória specialitása okán külön vizsgálatot igényel. Az említetteken

[1] A tanulmány az Innovációs és Technológiai Minisztérium ÚNKP-19-3-II-SZE-5 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának szakmai támogatásával készült.

[2] Lauterpacht, 2011, 415.

[3] Klabbers, 2013, 48.

kívül az egyes megállapodások megjelenésének feltérképezése is nehézségeket okoz, a szakirodalomban ugyanis erre nézve is eltérő álláspontok léteznek.

E kérdések tisztázása, azaz a bilaterális és multilaterális szerződések pontos elhatárolása, valamint a közöttük lévő hasonlóságok és eltérések feltárása elméleti és gyakorlati szempontból is nagy jelentőséggel bír, köszönhetően a nemzetközi szerződések nagy számának, elterjedtségüknek, valamint a nemzetközi kapcsolatokban betöltött szerepüknek. A tanulmányban megvalósul a felvetett témakörökben felmerülő nézetek ismertetése, valamint a problémás kérdések lehető legpontosabb megválaszolása. Ezeken felül külön figyelmet kap a két- és többoldalú szerződések kvantitatív szempontú összehasonlítása, valamint a megállapodásokra vonatkozó szabályozás ismertetése. Ez utóbbi körében a szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény rendelkezései alapján bemutatásra kerülnek a bilaterális és multilaterális szerződésekre irányadó azonos, valamint az eltérő szabályok is. Mindezek alapján a tanulmány célja, hogy a kétoldalú és többoldalú nemzetközi szerződések összehasonlító elemzése révén hozzájáruljon a megállapodásokkal kapcsolatban felmerülő kérdések tisztázásához, s ezzel a nemzetközi szerződések alaposabb megismeréséhez.

II. FOGALMAK

A bevezetésben foglalt kérdések vizsgálatának első lépése a bilaterális és multilaterális szerződés fogalmának tisztázása. Ennek előfeltételét azonban a nemzetközi szerződések definiálása képezi, mely önmagában sem egyszerű feladat. E megállapodások körének meghatározása ugyanis csak látszatra könnyű, valójában – ahogy Jan Klabbers is leszögezi – a nemzetközi szerződés koncepciója korántsem annyira tisztázott, mint ahogy első ránézésre tűnik.^[4]

A szóban forgó megállapodásokra vonatkozóan a szakirodalomban sokféle fogalom létezik.^[5] Az Internetes Jogtudományi Enciklopédia például az alábbiak szerint határozza meg a nemzetközi szerződés fogalmát: „A nemzetközi szerződés a nemzetközi jog szerződéskötési képességgel rendelkező alanyai közötti kifejezett akaratmegegyezés, amely nemzetközi jogok és kötelezettségek létrehozására, módosítására vagy megszüntetésére irányul.”^[6] A szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény ehhez képest némileg eltérő fogalmat alkot, ugyanis az egyezmény szerint a nemzetközi szerződés „államok között írásban kötött és a nemzetközi jog által szabályozott megállapodást jelent, tekintet nélkül arra, hogy egyetlen, kettő vagy több, egymással kapcsolatos okmányba foglalták-e azt, és függetlenül a megállapodás sajátos rendeltetésétől”.^[7]

[4] Klabbers, 1996, 2.

[5] Foulke, 1918, 423.

[6] Szalai, 2018, [9].

[7] A szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény (a továbbiakban: Bécsi Egyezmény), 2. cikk 1. a) pont. Kihirdette az 1987. évi 12. törvényerejű rendelet.

Az idézett fogalmakon kívül a szakirodalomban még számos definíció létezik.^[8] Ezek mindegyike sajátos valamilyen szempontból, azonban egységesen elfogadottnak egyik sem tekinthető. A létező fogalmakban ugyanakkor vannak bizonyos „közös elemek,” vagyis olyan kifejezések, melyek szinte minden definícióban szerepelnek. Véleményem szerint e közös elemek alapján kirajzolódnak a nemzetközi szerződések lényeges fogalmi kritériumai, melyek alapulvételével egy egységes definíció hozható létre. Éppen ezért jómagam az egyes speciális definíciók elfogadása helyett az említett közös elemekből összeállított, saját fogalmat használok a továbbiakban. Mindezt annak érdekében teszem, hogy a lehető legátfogóbban, mégis kezelhető keretek között tudjam vizsgálni a nemzetközi szerződések témakörét. Így tehát azon írásbeli megállapodásokat tekintem nemzetközi szerződésnek, melyeket a nemzetközi jog szabályoz, s melyek nemzetközi jogi jogok és kötelezettségek létrehozására, módosítására vagy megszüntetésére irányulnak. A szerződéskötési képességgel rendelkező alanyokat tekintve pedig csak az államok közötti megállapodásokat vizsgálom.

A nemzetközi szerződés definiálását követően immár meghatározható a bilaterális, valamint a multilaterális szerződés fogalma is. Egyszerűen megfogalmazva a bilaterális szerződéseket a nemzetközi jog két szerződéskötési képességgel rendelkező alanya köti egymással, míg a multilaterális szerződések esetében három vagy több szerződéskötési képességgel rendelkező alany megállapodásáról van szó.^[9] Bár e definíciók látszólag nem hagynak megválaszolatlan kérdéseket, valójában vannak olyan esetek, melyek további tisztázást igényelnek. Vajon milyen megállapodásnak tekinthető például, ha a kétoldalú szerződés egyik, vagy akár mindkét oldalán több szerződő fél szerepel?^[10] Erre az esetre nézve James Crawford álláspontjával értek egyet, aki szerint ilyenkor a felek közötti viszonyt kell figyelembe venni. Ennélfogva az a véleményem, hogy amennyiben a megállapodás egyik oldalán szereplő több fél egy alanyként szerződik egy másik alanyal – például valamilyen közösen létrehozott szerv keretében –, akkor kétoldalú szerződésről beszélünk. Ezzel szemben, ha a szerződés egyik oldalán szereplő felek egymástól teljesen elkülönülten járnak el a szerződés megkötése során, abban az esetben többoldalú szerződésről van szó.^[11] Ugyanez irányadó akkor is, ha a kétoldalú szerződés mindkét oldalán több szerződő fél szerepel. Azaz, ha ezek a felek mindkét oldalon egy közös szerv alatt szerződnek egymással, akkor kétoldalú megállapodásról, ha viszont külön-külön, közös alany létrehozása nélkül lépnek fel, akkor többoldalú szerződésről van szó.

Fontos továbbá megjegyezni, hogy a nemzetközi szerződések között létezik egy harmadik, kevésbé ismert kategória is, mégpedig a plurilaterális megállapodá-

[8] Foulke, 1918, 423.

[9] Treaty Handbook, 2012, 33.

[10] Treaty Handbook, 2012, 33.

[11] Crawford, 2006, 336-339.

sok köre. Ezek a szerződések igen speciálisak, ugyanis csak meghatározott számú szerződő fél számára állnak nyitva.^[12] Ennek az az oka, hogy e szerződések témája vagy területi hatálya olyannyira speciális,^[13] hogy a megállapodás megkötésében csak bizonyos felek érdekeltek. Ilyenek tekinthető például az Antarktisz-egyezmény, mely megállapodás a speciális területre való vonatkozása miatt sorolható a plurilaterális szerződések kategóriájába.^[14] Említett tulajdonságaiknak köszönhetően ezek a dokumentumok megkülönböztetendők a sok szerződő fél számára nyitva álló, általános többoldalú szerződésektől,^[15] melyek vagy a nemzetközi jog általános normáira vonatkoznak,^[16] vagy olyan témákkal foglalkoznak, amelyek az államok összességének érdekét érintik.^[17] Ezzel szemben áll a plurilaterális szerződések speciális témára vagy területre való vonatkozása, s az ebből következő szűk alanyi kör.

Mivel a plurilaterális szerződések ennyire speciálisak, ezért e megállapodásokat a továbbiakban kizárom a vizsgálódás köréből, s a következő fejezetben a hagyományos, azaz nem plurilaterális többoldalú szerződéseket hasonlítom össze a kétoldalú megállapodásokkal.

III. A KÉTOLDALÚ ÉS TÖBBOLDALÚ NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSEK ÖSSZEHA-SONLÍTÁSA

E fejezetben a bilaterális és multilaterális szerződések összehasonlítása kapcsán először a megjelenés kérdését veszem vizsgálat alá, majd kitérek a megállapodások számára és arányára, végezetül pedig ismertetem a kétféle típusra vonatkozó azonos, valamint eltérő szabályokat a szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény alapján.

1. A bilaterális és multilaterális nemzetközi szerződések megjelenése

A megjelenés kérdésének tekintetében mindenekelőtt azt kell tisztázni, hogy mikortól beszélhetünk egyáltalán nemzetközi szerződésekről. Az mindenképpen leszögezhető, hogy írásbeli megállapodások már az ókorban is létrejöttek,^[18] ezek jelentőségét és az általuk nyújtott előnyöket ugyanis igen korán felismerték.^[19] E dokumentumok nemzetközi szerződés jellegére nézve két egymással szembenálló álláspont létezik a szakirodalomban.

[12] Ghouri, 2012, 272.

[13] Schmalenbach, 2012, 31.

[14] Aust, 2013, 125.

[15] Hogg, 1965, 9-10.

[16] Lissitzyn, 1962, 1179.

[17] Ruggie, 1992, 571-574.

[18] Butkevych, 2003, 189-236.

[19] Buis, 2014, 153.

Az első szerint az ókorban már létezett nemzetközi jog, ugyanis ennek létrejötté az államok születésével egyidőben történt. A nemzetközi jog létezése e nézet képviselőit elvezette arra az álláspontra, hogy az ókori megállapodásokat nemzetközi szerződésnek tekintsek. Coleman Phillipson például kétkötetes művet írt a témakörrel kapcsolatban, melynek első kötetében kifejezetten annak bizonyítására törekedett, hogy kimutassa az úgynevezett „ősi nemzetközi jog”^[20] létezését az ókori Hellász és az ókori Róma vonatkozásában.^[21] E tekintetben azt is kifejtette, hogy véleménye szerint e népek nemzetközi szerződések egész sorát hozták létre,^[22] melynek alátámasztására a szerző műve második kötetében számos példát felsorol.^[23] David J. Bederman szintén e nézetet osztva kijelenti, hogy a nemzetközi jog nem a modern idők találmánya.^[24] A szerző véleménye szerint az ókorban államok rendszeréről és államok közötti kapcsolatokról is beszélhetünk, melyek rendezése érdekében nemzetközi szerződések megkötésére került sor.^[25] Ugyanezt vallja Emiliano J. Buis, aki szerint szintén léteztek nemzetközi szerződések már az ókorban is.^[26]

A második álláspont alapján azonban az ókori megállapodások nem tekinthetők nemzetközi szerződésnek. E nézet szerint ezek a dokumentumok inkább csak uralkodók, nem pedig államok közötti megállapodások voltak,^[27] melynek okán Hargitai József szerint „...a szerződések csak külsőlegesen azonosak a modern nemzetközi szerződésekkel.”^[28] Másrészt az álláspont képviselői úgy vélik, hogy az ókorban nem államok, hanem inkább politikai közösségek léteztek, érdemi nemzetközi kapcsolatokról viszont csak nagyszámú, szuverén állam esetében lehet beszélni.^[29] Ezt a véleményt fogalmazta meg többek között Egedy Gergely, aki szerint csak a területiális alapon szervezett, szuverenitással rendelkező államok válhattak a nemzetközi kapcsolatok meghatározó szereplőivé.^[30] John Ashley Soames Grenville pedig egyenesen a nemzetközi szerződéskötés előfeltételeként említi a szuverén államok létrejöttét.^[31]

Jómagam ez utóbbi állásponttal értek egyet, és úgy gondolom, hogy az első valódi, a tanulmány elején ismertetett kritériumoknak megfelelő nemzetközi szerződések a XVII. század környékén jöttek létre, ugyanis ekkorra alakultak ki

[20] Phillipson, 1911, Vol. 1, 8.

[21] Phillipson az ősi nemzetközi jog megnevezésére az intermunicipal law kifejezést használta. Véleménye szerint e joganyag a mai nemzetközi jogtól bizonyos szempontból eltért, de ettől még nemzetközi jellege nem vonható kétségbe. Ld.: Phillipson, 1911, Vol. 1, 31.

[22] Phillipson, 1911, Vol. 1, 375-419.

[23] Phillipson, 1911, Vol. 2, 1-89.

[24] Bederman, 2004, 1.

[25] Bederman, 2004, 16-21, 37, 42, 63-65, 154-206.

[26] Buis, 2014, 155-177.

[27] Bryce, 2013, 193.

[28] Hargitai, 2008, 19.

[29] Dinh - Daillier - Pellet - Kovács, 2003, 49.

[30] Egedy, 2007, 9-10.

[31] Grenville, 1974, 7.

a nemzetközi szerződések megkötésének előfeltételét képező követelmények. Ennek ellenére az ókori megállapodások jelentősége vitathatatlan, hiszen e dokumentumok számos hasonlóságot mutatnak a későbbi nemzetközi szerződésekkel, így ez utóbbiak előképeinek is tekinthetők.

A nemzetközi szerződések megjelenésének felkutatásában kiindulópontként szolgálhat az Oxford Historical Treaties nevű gyűjtemény,^[32] mely az első kétoldalú nemzetközi szerződésként a harmincéves háborút lezáró békeszerződéseket említi.^[33] Ezek közül időrendben az első a Spanyolország és Hollandia közötti, 1648. január 30-án Münsterben aláírt szerződés volt, mely ezáltal az első olyan bilaterális megállapodásnak tekinthető, mely megfelel a nemzetközi szerződés korábban ismertetett kritériumainak. A harmincéves háború lezárása azonban nem pusztán ezzel a dokumentummal, hanem két további megállapodással valósult meg.^[34] Ezeket ugyanazon a napon, 1648. október 24-én írták alá két eltérő helyszínen: Svédország és a Német-Római Császárság Osnabrückben, Franciaország és a Német-Római Császárság pedig Münsterben.^[35]

Így tehát három bilaterális megállapodás jött létre,^[36] melyek ugyanakkor igen erősen kapcsolódtak egymáshoz – ún. kollektív biztonsági rendszert hoztak létre^[37] –, s ezáltal tulajdonképpen multilaterális hatást fejtettek ki, hiszen több állam viszonyát szabályozták.^[38] Ebből fakadóan egyesek szerint a vesztfáliai békeszerződés végső soron az első multilaterális szerződést testesíti meg. Jómagam azonban ezzel nem értek egyet, ugyanis véleményem szerint a szerződések kollektív hatása ellenére, e dokumentumok esetében formailag kétoldalú szerződések aláírására került sor. Így az első többoldalú nemzetközi szerződések felkutatásához további vizsgálódás szükséges.

A legtöbb szakirodalmi forrás szerint a tényleges multilaterális szerződések megjelenésére a XIX. században került sor, mégpedig a napóleoni háborúkat követően.^[39] E tekintetben az 1814. május 30-án aláírt párizsi békeszerződést érdemes megvizsgálni, melyet az Egyesült Királyság, Ausztria, Franciaország, Portugália, Poroszország, Oroszország, Spanyolország és Svédország írt alá. E szerződés John Ashley Soames Grenville, valamint Bernard Wasserstein megítélése szerint már valódi multilaterális szerződésként került aláírásra.^[40]

[32] Oxford Historical Treaties (a).

[33] Oxford Historical Treaties (b).

[34] Duchhardt, 2012, 639-640.

[35] Osiander, 1994, 16-89.

[36] Corxton, 1999, 582.

[37] Nagy, 1995, 29.

[38] Crawford, 2006, 351-352.

[39] Bokor Péterné Szegő, 1960, 67.

[40] Grenville – Wasserstein, 2001, 9.

A szakirodalmi források többsége szintén többoldalú megállapodásnak tekinti a bécsi kongresszus záróaktáját, melyet 1815. június 9-én fogadtak el.^[41] Ennek multilaterális jellegét az is alátámasztja, hogy e szerződéshez fűzték az első fenntartást.^[42] Ezen felül érdemes megjegyezni, hogy 1815. szeptember 26-án Ausztria, Poroszország és Oroszország szintén többoldalú megállapodás aláírásával hozta létre a Szent Szövetséget.^[43]

E véleményektől eltérően James Crawford azt is megemlíti, hogy véleménye szerint már az 1748-as aacheni béke is többoldalú szerződésnek tekinthető. Ez a megállapodás Franciaország, Nagy-Britannia és Hollandia között jött létre, később pedig több állam – többek között Spanyolország, Ausztria és Magyarország – is csatlakozott hozzá.^[44]

Az említett példák alapján jól látható, hogy míg a kétoldalú nemzetközi szerződések megjelenése viszonylag közletről, szinte évszámra pontosan meghatározható, addig a többoldalú megállapodások esetében jóval nehezebb a helyzet. Annyi azonban a multilaterális szerződéseknel is megállapítható, hogy a XVIII. század végére, de még inkább a XIX. század elejére az államok széleskörű együttműködésre való törekvése általánossá vált.^[45] E széleskörű együttműködés pedig egyre inkább többoldalú nemzetközi szerződések formájában öltött testet.

2. A kétoldalú és többoldalú nemzetközi szerződések mennyiségi összehasonlítása

A bilaterális és multilaterális szerződések megjelenésének vizsgálatát követően érdemes kitérni azokra a kérdésekre, hogy vajon hány kétoldalú és többoldalú megállapodás létezik napjainkban, s hogy ezeknek milyen az egymáshoz viszonyított aránya. E kérdések megválaszolása korántsem egyszerű feladat, melynek az az oka, hogy jelenleg nincs olyan adatbázis, amely hiánytalanul minden nemzetközi szerződést tartalmazna. Ebből fakadóan a két-, illetve többoldalú szerződések pontos száma és aránya nem állapítható meg kétséget kizáróan. Mindazonáltal a rendelkezésre álló adatok alapján részlegesen választ kaphatunk a szóban forgó kérdésre.

A napjainkban létező adatbázisok közül legszéleskörűbbnek az Egyesült Nemzetek Szervezetének (a továbbiakban: ENSZ) szerződési gyűjteménye tekinthető.^[46] Éppen ezért a továbbiakban a United Nations Treaty Collection (a továbbiakban: UNTC) alapján vizsgálom a két- és többoldalú szerződések számát és arányát.^[47]

[41] Act of the Congress of Vienna signed between Austria, France, Great Britain, Portugal, Prussia, Russia and Sweden. Bécs, 1815. június 9. Oxford Historical Treaties (c).

[42] Pomme de Mirimonde, 1927, 194-205.

[43] Holy Alliance between Austria, Prussia and Russia signed at Paris. 26 September 1815. Oxford Historical Treaties (d).

[44] Crawford, 2006, 353.

[45] Szalai, 2018, [1]-[3].

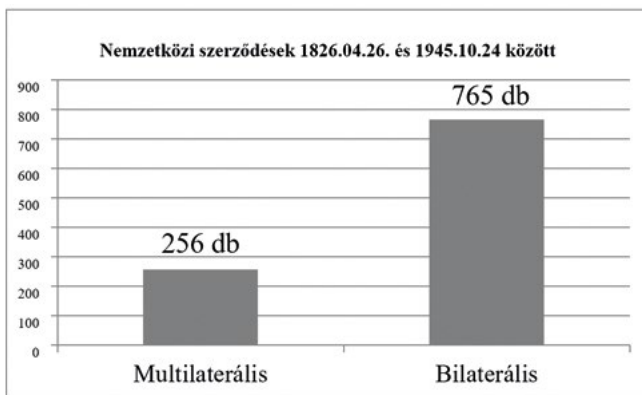
[46] Kohona, 1998, 140-148.

[47] United Nations Treaty Collection.

A UNTC gyűjtemény tartalmazza egyrészt a Nemzetek Szövetségének Titkársága által beiktatott szerződéseket, másrészt minden olyan szerződést, amely az ENSZ Titkárságán beiktatásra került. A beiktatási kötelezettséggel kapcsolatban a Nemzetek Szövetségének Egyezségokmánya 18. cikkében rögzítette, hogy „Minden nemzetközi szerződést vagy megállapodást, amelyet a Szövetség bármely tagja ezentúl létesít, haladéktalanul be kell iktatni a Titkárságnál...”^[48] Ezen előírás alapján a hatálybalépést követően, azaz 1920. január 10-től minden nemzetközi szerződést be kellett iktatni a Nemzetek Szövetségének Titkárságán.

A UNTC gyűjtemény segítségével lehetőség nyílik a fenti kötelezettségnek eleget tevő, beiktatásra került szerződések számának feltérképezésére. Ehhez a gyűjtemény United Nations Treaty Series (a továbbiakban: UNTS) nevű online rendszere nyújt segítséget, melyben kiválasztható a keresett dokumentum típusa, valamint a keresés kritériumai. A dokumentum típusaként az eredeti szerződések kategóriáját megadva, kritériumként pedig a megkötés időpontját kiválasztva, az intervallumok többszöri változtatásával megkapható a beiktatott szerződések száma. Jómagam eredetileg arra voltam kíváncsi, hogy az Egyezségokmány, valamint az ENSZ Alapokmányának hatálybalépése között (1920. január 10.–1945. október 24.) hány nemzetközi szerződés került beiktatásra. A keresés során azonban azt tapasztaltam, hogy az adatbázis 1920. január 10. előtt kötött szerződéseket is tartalmaz, éppen ezért a kezdő dátumot a gyűjtemény szerinti legkorábbi szerződéshez igazítottam. Így végül az 1826. április 26-tól 1945. október 24-ig terjedő időszak nemzetközi szerződéseit vizsgáltam. Az adatbázis szerint ekkor 1021 nemzetközi szerződés került beiktatásra, melyen belül a kétoldalú és többoldalú megállapodások száma az alábbiak szerint alakult:

1. ábra: Nemzetközi szerződések 1826.04.26. és 1945.10.24. között



Forrás: Saját szerkesztés az UNTS nyomán

[48] Nemzetek Szövetségének Egyezségokmánya, 18. cikk. Kihirdette az 1921. évi XXXIII. törvény.

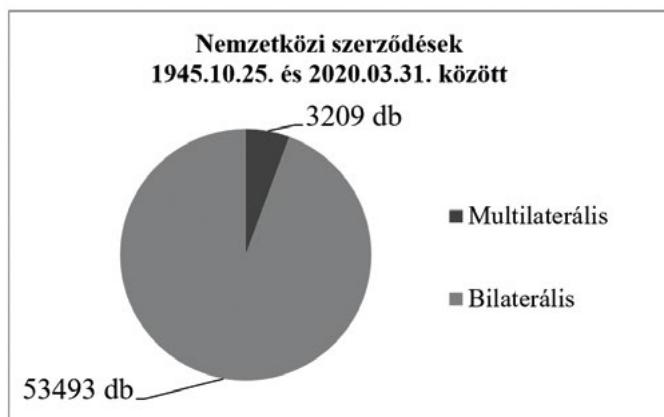
Látható, hogy a Nemzetek Szövetségének Titkársága által beiktatott szerződések körülbelül háromnegyede kétoldalú, egynegyede pedig többoldalú volt.

Az ENSZ Alapokmányának hatályba lépésével a beiktatási kötelezettség nem szűnt meg, a dokumentum ugyanis 102. cikkében rögzíti, hogy „Az Egyesült Nemzetek bármely tagja által a jelen Alapokmány hatálybalépése után kötött minden nemzetközi szerződést és megállapodást a Titkárságnál a lehető leghamarabb be kell iktatni és a Titkárságnak azt közzé kell tennie.”^[49] Ugyanezt a követelményt a szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény is tartalmazza, mely szerint „a szerződéseket hatálybalépésük után az Egyesült Nemzetek Titkárságához – az esettől függően – beiktatás vagy letétbe helyezés és nyilvántartásba vétel, valamint közzététel céljából továbbítani kell.”^[50]

Ezek alapján tehát az is feltárható, hogy az ENSZ Titkárságánál hány nemzetközi szerződés beiktatására került sor. Mindez a UNTS adatbázis segítségével, az említett beállításokkal, az időintervallumok változtatásával megvalósítható.

Jómagam az 1945. október 25. és a 2020. március 31. közötti időszakra nézve folytattam le a kutatást, mely során arra jutottam, hogy ebben az időszakban 56.702 szerződést iktatott be a Titkárság. Ezen belül a kétoldalú és többoldalú szerződések aránya az alábbiak szerint alakult:

2. ábra: Nemzetközi szerződések 1945.10.25. és 2020.03.31. között



Forrás: Saját szerkesztés az UNTS nyomán

Látható, hogy a szerződések számához képest a beiktatott multilaterális megállapodások száma elenyésző, mindössze 5,6%, míg a bilaterális szerződések többségben vannak, ezek adják a beiktatott megállapodások 94,4%-át.

[49] Egyesült Nemzetek Szervezetének Alapokmánya, 102. cikk. Kihirdette az 1956. évi I. törvény.

[50] Bécsi Egyezmény, 80. cikk.

Fontos azonban rögzíteni, hogy ezek a számok pusztán a UNTC gyűjteménybe beiktatásra került szerződések arányait tükrözik. Márpedig ahogy korábban említettem, sem ez az adatbázis, sem más gyűjtemény nem tartalmaz minden létező nemzetközi szerződést, ennél fogva valószínű, hogy a szerződések valós száma ennél jóval magasabb. Mindazonáltal a UNTC adatbázis feltérképezésével legalább részleges kép kapható a kétoldalú és többoldalú szerződések számára és arányára nézve.

3. A bilaterális és multilaterális szerződésekre vonatkozó azonos szabályok

A kétoldalú és többoldalú nemzetközi szerződésekre vonatkozó szabályok megismerésének legfőbb forrása a szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény (a továbbiakban: bécsi egyezmény).^[51] E dokumentum az államok között létrejött, írásban kötött nemzetközi szerződésekkel foglalkozik, mely kritériumok megegyeznek a tanulmány elején rögzített vizsgálódási követelményekkel. Ebből kifolyólag az egyezmény kiváló kutatási terepet kínál a bilaterális és multilaterális szerződések azonos és eltérő szabályainak feltérképezéséhez.

A bécsi egyezmény számos rendelkezés tekintetében nem tesz különbséget a kétoldalú és a többoldalú szerződések között, ezen kérdésekre nézve a kétféle megállapodásra azonos szabályok vonatkoznak. Ide tartoznak többek között:

- az államok képviselőire és a meghatalmazásra vonatkozó rendelkezések;
- a kötelező hatály elismerésének lehetséges módjai;
- a szerződés tárgyának és céljának a hatályba lépés előtti meghiúsításától való tartózkodás kötelezettsége;
- ideiglenes alkalmazás;
- a szerződés betartásának, alkalmazásának és értelmezésének szabályai;
- kívülálló államok jogaira és kötelezettségeire vonatkozó rendelkezések;
- az érvénytelenségi okok és ezek következményei;
- a szerződés felmondására és az abból való kilépésre vonatkozó rendelkezések;
- a megszűnés körében a teljesítés utólagos lehetetlenülése, a körülmények alapvető megváltozása (*clausula rebus sic stantibus*), valamint az általános nemzetközi jog új, feltétlen alkalmazást igénylő szabályának kialakulása (*ius cogens*);
- bizonyos eljárási szabályok;
- a bírói elintézésre, a választott bíraskodásra és az egyeztetésre vonatkozó rendelkezések;
- a szerződések beiktatására és közzétételére vonatkozó kötelezettség.^[52]

[51] Nixon – Rogers, 1972, 439-440.

[52] A felsorolás alapját a bécsi egyezmény 7-8, 11-16, 18, 25-38, 42-54, 56-57, 59, 61-66, 69-72. és 80. cikkei képezik.

Az említetteken felül azonban a bécsi egyezmény számos kérdés tekintetében eltérően szabályozza a kétoldalú és többoldalú nemzetközi szerződéseket. A könnyebb átláthatóság érdekében célszerű e rendelkezéseket két csoportra bontani, s külön kitérni a szerződés hatálybalépését megelőzően, valamint az azt követően felmerülő kérdésekre.

4. A szerződés hatálybalépéséig felmerülő eltérő szabályok

A szerződés hatálybalépéséig felmerülő eltéréseket az alábbi szempontok szerint érdemes vizsgálni:

1. táblázat: Szempontok a szerződés hatálybalépéséig felmerülő eltérések tekintetében

Szempontok	Bilaterális szerződések	Multilaterális szerződések
Előkészítés	Tárgyalás	Konferencia vagy nemzetközi szervezet
Szöveg elfogadása	Egyhangúlag	2/3-os többséggel
Parafrázis	Minden oldalon kézjegy	Záróokmány vagy határozat
A szerződés valamely része kötelező hatályának elismerése	Nem lehetséges	Lehetséges
Eltérő rendelkezések közötti választás	Nem lehetséges	Lehetséges
Fenntartás	Legfeljebb egyoldalú szerződésmódosítás	Lehetséges
Hatálybalépés	Kicseréléssel	Meghatározott számú ratifikációval
Letéteményes	Nincs	Van

Forrás: Saját szerkesztés az 1969. évi bécsi egyezmény alapján

Mindenekelőtt érdemes szemügyre venni az előkészítés kérdését, ugyanis míg a kétoldalú megállapodások előkészítése egyszerű tárgyalás keretében is történhet, addig a többoldalú szerződések előkészítése nemzetközi konferenciákon, vagy nemzetközi szervezetek keretében zajlik. Ennek oka, hogy nagyszámú szerződő fél csak az említett módokon tud egyeztetni egymással, esetükben hagyományos tárgyalások lebonyolítása időigényes és bonyolult lenne.

A szerződés szövegének elfogadása szintén különböző szabályok szerint történik. A kétoldalú megállapodások szövegének elfogadásához a két fél egybehangzó akarata szükséges, azaz az elfogadás csak egyhangúlag történhet. Ezzel szemben a többoldalú megállapodások esetében főszabály szerint elegendő, ha a

felek kétharmada fogadja el a szöveget. A bécsi egyezmény értelmében azonban a felek ugyanezzel a többséggel úgy is határozhatnak, hogy eltérő szabályt alkalmaznak.^[53]

A szöveg hitelesítése, parafálása szintén más-más módokon történik a kétféle szerződéstípus vonatkozásában. A bilaterális megállapodások esetében a felek minden oldalt kézjegyükkel látnak el, a többoldalú megállapodásoknál viszont konferencia esetében záróokmány, nemzetközi szervezet esetében pedig határozat elfogadására kerül sor.^[54]

A hitelesítést követően a szerződéskötési folyamat következő lépése a szerződés kötelező hatályának elismerése, melynek módozatai megegyeznek a kétoldalú és a többoldalú szerződéseknél is. Azonban lényeges különbség, hogy a multilaterális megállapodások esetében lehetőség van arra, hogy egyes szerződő felek csak a szerződés valamely részének kötelező hatályát ismerjék el. A bécsi egyezmény értelmében erre akkor van lehetőség, ha a szerződés ezt megengedi, vagy a többi szerződő állam ezzel egyetért. Továbbá a többoldalú szerződések rendelkezései között olyanok is előfordulhatnak, melyek a szerződő feleknek választást engednek. Ebben az esetben minden fél eldöntheti, hogy mely rendelkezést tekinti magára nézve kötelezőnek. Ily módon könnyedén előfordulhat, hogy a szerződés más-más tartalommal lesz kötelező az egyes felekre. Mindez természetesen csak a multilaterális szerződéseknél fordulhat elő, a bilaterális megállapodásoknak azonos tartalommal kell vonatkozniuk a két szerződő félre.^[55]

A többoldalú szerződések esetében ezen felül az a probléma is felmerülhet, hogy a szerződő felek nem értenek egyet minden kérdésben. Ennek megoldására e szerződéseknél lehetőség van fenntartás tételére, mellyel a szerződő felek magukra nézve kizárhatnak vagy módosíthatnak egyes rendelkezéseket.^[56] Ezáltal szintén az a helyzet állhat elő, hogy a szerződés más-más tartalommal lesz kötelező az egyes felekre nézve. A fenntartás megengedhetőségét természetesen ki is zárhatja a szerződés, vagy rendelkezhet úgy is, hogy csak bizonyos rendelkezésekhez enged fenntartást fűzni.^[57] Érdekes kérdésként merülhet fel, hogy vajon kétoldalú szerződéseknél van-e lehetőség fenntartás tételére? Véleményem szerint mivel e megállapodásoknál a feleknek minden kérdésben megegyezésre kell jutniuk, ezért, ha az egyik fél kizárni vagy módosítani kívánja a szerződés egy adott rendelkezését, akkor az egyoldalú szerződésmódosításnak tekintendő, mely a másik fél elfogadása nélkül a szerződés megghiúsulását eredményezi.

A kétoldalú és többoldalú szerződések tekintetében eltérés mutatkozik a szerződések hatálybalépésére nézve is. A bilaterális megállapodások ugyanis a ratifikációs okmányok kicserélésével már hatályba lépnek, a multilaterális szerződések

[53] Bécsi Egyezmény, 9. cikk.

[54] Bécsi Egyezmény, 10. cikk.

[55] Bécsi Egyezmény, 17. cikk.

[56] Bécsi Egyezmény, 23-19. cikk.

[57] Treaty Handbook, 2012, 12.

hatálybalépését viszont a felek legtöbbször meghatározott számú ratifikációhoz kötik. Ráadásul a többoldalú megállapodásoknál nem kerül sor a ratifikációs okmányok kicserélésére, hiszen ez nagyszámú szerződő fél esetén kivitelezhetetlen lenne.^[58] Éppen ezért a megerősítő okmányokat egy külön személynek vagy szervnek, a letéteményesnek kell megküldeni. A letéteményes lehet egy vagy több állam, egy nemzetközi szervezet, vagy egy nemzetközi szervezet legfőbb adminisztratív tisztviselője is. A letéteményest minden esetben a tárgyaló államok jelölik ki, erre magában a szerződésben, vagy bármely más módon is sor kerülhet.^[59] A multilaterális szerződéseknél tehát a letéteményes kezeli a szerződéssel kapcsolatos dokumentumokat és nyilatkozatokat. A kétoldalú megállapodásoknál erre azért nincs szükség, mert a két fél megfelelően el tudja látni ezeket a feladatokat. A többoldalú szerződések esetében viszont a sok szerződő fél jóval több adminisztratív teendőt is jelent, ezért a kezelhetőség érdekében indokolt egy külön személyre vagy szervezetre bízni az említett feladatokat.

5. A szerződés hatálybalépését követően felmerülő eltérő szabályok

A további esetkörök a szerződés alkalmazására, vagyis a hatálybalépést követő időszakra vonatkoznak. E kérdések tekintetében az alábbi szempontokra érdemes kitérni:

2. táblázat: Szempontok a szerződés hatálybalépését követően felmerülő eltérő szabályok tekintetében

Szempontok	Bilaterális szerződések	Multilaterális szerződések
Értelmezés	Kevesebb probléma	Saját álláspontok, értelmező nyilatkozatok
Módosítás	Egyetértéssel mindkét félre nézve	Lehetséges csak egyes felekre nézve
Megszűnés	Mindkét félre nézve	Lehetséges csak egyes felekre nézve
Alkalmazás felfüggesztése	Mindkét félre nézve	Lehetséges csak egyes felekre nézve
Szerződésszegés	Megszüntetés vagy felfüggesztés mindkét félre	Megszüntetés vagy felfüggesztés az összes szerződő félre vagy csak egyesekre

Forrás: Saját szerkesztés az 1969. évi bécsi egyezmény alapján

[58] Degan, 1997, 483.

[59] Bécsi Egyezmény, 79-76. cikk.

Az alkalmazás előfeltételeként is szokták emlegetni az értelmezés kérdését, melyre nézve a bécsi egyezmény meglehetősen általános szabályokat rögzít.^[60] E szabályok azonosak a kétoldalú és többoldalú szerződésekre nézve, azonban fontos kiemelni, hogy a multilaterális megállapodások esetében a szerződés értelmezése jóval több problémát vet fel, mint a kétoldalúaknál. Ez annak köszönhető, hogy két szerződő fél könnyebben megegyezik egymással, ha valamilyen értelmezési kérdés merül fel. A többoldalú szerződések esetében azonban a sok szerződő fél mind saját álláspontot alakíthat ki egy adott rendelkezés értelmezésére nézve, mely más felekkel kapcsolatban konfliktusok forrása lehet. Ezen felül azt is érdemes megemlíteni, hogy a multilaterális szerződések esetében a feleknek lehetőségük van értelmező nyilatkozatokat fűzni az egyes rendelkezésekhez. Ezek a deklarációk a fenntartáshoz hasonlóan egyoldalú nyilatkozatok, azonban azoktól számos tekintetben különböznek.^[61] Ezen eltérések vizsgálata meghaladná e tanulmány kereteit, azonban említésük mindenképpen szükséges az eltérő szabályok körében.

A következő kérdés, melyet a különbségek szempontjából érdemes megvizsgálni, a kétoldalú és többoldalú szerződések módosítása. A bilaterális megállapodások a bécsi egyezmény értelmében csak a két fél egyetértésével módosíthatók. A többoldalú megállapodásokra nézve azonban az egyezmény ehhez képest többletszabályokat határoz meg. Egyrészt szabályozza a többoldalú szerződések módosítását, melynek keretében rögzíti, hogy a módosítás kifejezés azokra az esetekre használatos, amikor a módosítás minden szerződő felet érint. Ebben az esetben a módosító javaslatot közölni kell valamennyi szerződő féllel, amelyek mindegyikének joga van eldönteni, hogy részese kíván-e lenni a módosított szerződésnek. Az egyes felek döntésétől függően előállhat az a helyzet, hogy egyes szerződő felek között a módosított szerződés, míg mások között – akik nem fogadták el a módosító javaslatot – az eredeti szerződés lesz hatályban. A minden félre vonatkozó módosítástól a bécsi egyezmény megkülönbözteti azt az esetet, amikor a szerződésnek csak egyes részes felek közötti megváltoztatása a cél. Az egyezmény értelmében a többoldalú szerződésben részes egyes szerződő felek a szerződésnek csak közöttük történő megváltoztatásáról szóló megállapodást csak szigorú feltételek fennállása esetén köthetnek.^[62] Ez a lehetőség szintén azt eredményezheti, hogy a szerződés egyes felekre nézve más tartalommal lesz kötelező, mint a többiekre.

Érdeemes kitérni a szerződés megszűnésének kérdésére, ugyanis e tekintetben is lényeges eltérések figyelhetők meg. A bilaterális megállapodások bármilyen módon történő megszűnése nyilvánvalóan mindkét félre nézve megszűnést eredményez. A multilaterális megállapodások esetén azonban elképzelhető, hogy a szerződés megszűnik egyes szerződő felek között, míg mások tekintetében

[60] Bécsi Egyezmény, 33-31. cikk.

[61] Treaty Handbook, 2012, 16.

[62] Bécsi Egyezmény, 41-39. cikk.

fennmarad. Ráadásul a többoldalú szerződéseknél egy külön megszűnési okot is tartalmaz a bécsi egyezmény, mégpedig a részes felek számának a hatálybalépéshez szükséges szám alá csökkenését. Fontos azonban leszögezni, hogy ez az eset nem eredményez automatikus megszűnést, az csak a részes felek döntése alapján következik be.^[63]

A szerződések alkalmazásának felfüggesztésénél hasonló szabályok léteznek, hiszen a bilaterális megállapodások alkalmazásának felfüggesztése csak mindkét félre nézve képzelhető el. Ezzel szemben a multilaterális megállapodások alkalmazása felfüggeszhető csupán egyes szerződő felek vonatkozásában. Erre nézve a bécsi egyezmény az egyes részes felek közötti megváltoztatás szabályaihoz hasonló rendelkezéseket tartalmaz, ugyanis kimondja, hogy egy többoldalú szerződésben részes felek megállapodást köthetnek „a szerződés rendelkezései alkalmazásának időleges, csupán közöttük történő felfüggesztésére, ha az ilyen felfüggesztés lehetőségéről a szerződés rendelkezik, vagy a szóban forgó felfüggesztést a szerződés nem tiltja, és az nem érinti a többi részes fél szerződésből fakadó jogainak gyakorlását vagy kötelezettségeinek teljesítését, valamint nem összeegyeztethetetlen a szerződés tárgyával és céljával.”^[64]

Végezetül a szerződés megszegésének szabályaival kapcsolatos eltéréseket érdemes vizsgálni. A bécsi egyezmény értelmében kétoldalú szerződésnek az egyik részes fél által történt lényeges megszegése feljogosítja a másik részes felet arra, hogy a szerződésszegésre hivatkozva teljesen vagy részben megszüntesse a szerződést vagy felfüggeszse annak alkalmazását. A többoldalú szerződésnek valamelyik részes fél által történt lényeges megszegése esetén viszont több eset is elképzelhető. Az ilyen szerződésszegés feljogosítja a többi felet arra, hogy egyhangú megállapodással teljesen vagy részben a szerződés alkalmazását felfüggeszse, vagy a szerződést megszüntesse a többi részes fél és a vétkes állam viszonylatában, vagy valamennyi részes fél között. Ezen felül bármely részes fél a saját vonatkozásában részben vagy egészben felfüggesztheti a szerződés alkalmazását, ha a szerződés olyan jellegű, hogy rendelkezéseinek egyetlen részes fél által történt lényeges megszegése gyökeresen megváltoztatja mindegyik részes fél helyzetét a szerződésből eredő kötelezettségeik további teljesítését illetően. Amennyiben olyan részes fél is van a szerződésben, amelyet a szerződésszegés különösen érintett, akkor ez a fél a szerződésszegés révén jogot szerez arra, hogy a saját és a vétkes állam közötti viszonylatban a szerződésszegésre, mint a szerződés alkalmazása teljes vagy részbeni felfüggesztésének okára hivatkozzon.^[65] Mindez azt jelenti, hogy a többoldalú szerződés teljesen vagy részben megszüntethető, vagy alkalmazása teljesen vagy részben felfüggesztésre kerülhet pusztán egyes felek között is, vagy az összes szerződő fél viszonylatában.^[66]

[63] Bécsi Egyezmény, 55. cikk.

[64] Bécsi Egyezmény, 58. cikk.

[65] Bécsi Egyezmény, 60. cikk.

[66] Briggs, 68-51, 1974.

IV. ZÁRÓ GONDOLATOK

A tanulmányban foglaltak alapján megállapítható, hogy néhány közös vonástól eltekintve a kétoldalú és többoldalú szerződések nagymértékben különböznek egymástól. A megállapodások fogalma, megjelenésük, számuk, valamint a rájuk vonatkozó szabályok tekintetében is jelentős eltérések figyelhetők meg. Az ismertetett kérdéskörökön felül érdemes azt is szemügyre venni, hogy bár mindkét megállapodás az együttműködést segíti elő a nemzetközi jogban, funkciójuk mégis némileg más. A kétoldalú megállapodások ugyanis szinte kivétel nélkül két nemzetközi jogi alany között felmerülő kérdéseket rendeznek. E szerződések szerepe egyes esetekben az, hogy bizonyos szabályok lefektetésével megelőzzék a szerződő felek közötti konfliktusokat, más esetekben pedig éppen a konfliktusok rendezése kapcsán, valamilyen vita felmerülését követően kerül sor bilaterális megállapodások megkötésére. Ehhez képest a többoldalú szerződések jóval többre hivatottak. Természetesen ezek is betölthetik ugyanazt a funkciót, mint a kétoldalúak, ez valósult meg például a háborúkat lezáró multilaterális békeszerződések esetében. Ezen felül azonban e megállapodások globális szereppel is bírnak, ugyanis olyan kérdések szabályozására is alkalmasak, melyek a nemzetközi közösség minden tagját érintik.

A feltárt eltérések azt a kérdést is felvetik, hogy vajon miből adódnak a bilaterális és multilaterális szerződések különbségei? Egyszerűen megválaszolva a kérdést, a többoldalú megállapodások sajátosságaiból. A multilaterális szerződések ugyanis nagyszámú szerződő felet tömörítenek, s e felek érdekének, álláspontjának kifejezését a széleskörű együttműködés érdekében valamilyen módon biztosítani szükséges a szerződéskötés során, valamint az azt követő időszakban is. E szerződések-nél tehát olyan megoldások szükségesek, melyek a sok fél érdekéhez, igényeihez igazodva képesek orvosolni a felmerülő nehézségeket. Ennek köszönhetőek a többoldalú megállapodásokra vonatkozó sajátos szabályozási megoldások.

Mindezek ismeretében véleményem szerint jól látható, hogy a kétoldalú és többoldalú szerződésekkel kapcsolatban felmerülő kérdések igen sokfélék, és sok esetben nehezen megválaszolhatóak. A szakirodalomban létező különféle nézetek között nem könnyű eligazodni, hiszen egyetlen vélemény sem tekinthető cáfolhatatlannak. Mindazonáltal kiemelten fontosnak tartom az említett kérdések vizsgálatát, ugyanis csak a megállapodások jellemzőinek ismeretében, a kategóriák közötti hasonlóságok és különbségek tisztázásával lehetséges a szerződéstípusok közötti eligazodás. Ennek pedig igen nagy jelentősége van, hiszen a nemzetközi szerződések mindennapos alkalmazása nélkülözhetetlenné teszi a szerződéstípusok helyes beazonosítását, valamint az ezekre vonatkozó szabályok pontos és megfelelő alkalmazását. Mindezek alapján bízom benne, hogy a tanulmányban ismertetett kérdéskörök hozzájárulnak a bilaterális és multilaterális szerződések közötti elhatárolási problémák feloldásához, valamint a nemzetközi szerződések alaposabb megismeréséhez.

IRODALOMJEGYZÉK

- Aust, Anthony (2013): *Modern Treaty Law and Practice*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Bederman, David J. (2004): *International Law in Antiquity*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Bokor Péterné Szegő Hanna (1960): A nemzetközi szerződésekhez fűzött fenntartások kérdése. In: *Jogtudományi Közlöny*. 1960/1-2. szám.
- Briggs, Herbert W. (1974): Unilateral Denunciation of Treaties: The Vienna Convention and the International Court of Justice. In: *The American Journal of International Law*. 1974/1. szám.
- Bryce, Trevor (2013): Anatolian States. In: Bang, Peter Fibiger – Scheidel, Walter (szerk.): *The Oxford Handbook of the State in the Ancient Near East and Mediterranean*. Oxford University Press, Oxford.
- Buis, Emiliano J. (2014): Ancient Entanglements: The Influence of Greek Treaties in Roman 'International Law' under the Framework of Narrative Transculturation. In: Thomas Duve (szerk.): *Entanglements in Legal History Book: Conceptual Approaches*. Max Planck Institute for European Legal History, Frankfurt am Main.
- Butkevych, Olga V. (2003): History of Ancient International Law: Challenges and Prospects. In: *Journal of the History of International Law*. 2003/5. szám.
- Corxton, Derek (1999): The Peace of Westphalia of 1648 and the Origins of Sovereignty. In: *The International History Review*. 1999/3. szám.
- Crawford, James (2006): Multilateral Rights and Obligations in International Law. In: *Recueil des Cours*. 2006/319. szám.
- Degan, Vladimir Duro (1997): *Sources of international law*. Martinus Nijhoff Publishers, The Hague – Boston – London.
- Dinh, Nguyen Quoc – Daillier, Patrick – Pellet, Alain – Kovács Péter (2003): *Nemzetközi közjog*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Duchhardt, Heinz (2012): From the Peace of Westphalia to the Congress of Vienna. In: Bardo Fassbender – Anne Peters (szerk.): *The Oxford Handbook of the History of International Law*. Oxford University Press, Oxford.
- Egedy Gergely (2007): *Bevezetés a nemzetközi kapcsolatok elméletébe*. HVG Orac Lap-és Könyvkiadó, Budapest.
- Foulke, Roland R. (1918): Treaties. In: *Columbia Law Review*. 1918/5. szám.
- Ghouri, Ahmad Ali (2012): Is Characterization of Treaties a Solution to Treaty Conflicts? In: *Chinese Journal of International Law*. 2012/2. szám.
- Grenville, John Ashley Soames – Wasserstein, Bernard (2001): *The Major International Treaties of the Twentieth Century. A history with guide and texts*. Routledge, London.
- Grenville, John Ashley Soames (1974): *The Major International Treaties 1914-1973. A History and Guide with Texts*. Methuen, London.
- Hargitai József (2008): *Nemzetközi jog a gyakorlatban*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest.
- Hogg, James F. (1965): *The International Law Commission and the Law of Treaties*. Proceedings of the American Society of International Law at Its Annual Meeting (1921-1969).

- Klabbers, Jan (2013): *International Law*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Klabbers, Jan (1996): *The Concept of Treaty in International Law*. Kluwer Law International, The Hague.
- Kohona, Palitha T. B. (1998): The United Nations Treaty Collection on the Internet. In: *The American Journal of International Law*. 1998/1. szám.
- Lauterpacht, Hersch (2011): *The Function of Law in the International Community*. Oxford University Press, Oxford.
- Lissitzyn, Oliver J. (1962): Efforts to Codify or Restate the Law of Treaties. In: *Columbia Law Review*. 1962/7. szám.
- Nagy Károly (1995): *A nemzetközi jog, valamint Magyarország külkapcsolatainak története*. Antológia Kiadó és Nyomda, Lakitelek.
- Nixon, Richard – Rogers, William P. (1972): Vienna Convention on the Law of Treaties. In: *The International Lawyer*. 1972/2. szám.
- Oslander, Andreas (1994): *The States System of Europe 1640-1990. Peace-making and the Conditions of International Stability*. Clarendon Press, Oxford.
- Phillipson, Coleman (1911): *The International Law and Custom of Ancient Greece and Rome*. Volume I. Macmillan, London. (Elérhető: <https://archive.org/details/internationallaw01philuoft/page/n8/mode/2up>. Letöltés ideje: 2020.04.10.).
- Phillipson, Coleman (1911): *The International Law and Custom of Ancient Greece and Rome*. Volume II. Macmillan, London. (Elérhető: <https://archive.org/details/internationallaw02philuoft/page/n8>. Letöltés ideje: 2020.04.10.).
- Pomme de Mirimonde, Albert (1927): Les réserves dans les traités et l'accord de Washington. In: *Revue politique et parlementaire*. 1927/130. szám.
- Ruggie, John Gerard (1992): Multilateralism: The Anatomy of an Institution. In: *International Organization*. 1992/3. szám.
- Schmalenbach, Kirsten (2012): Use of terms. In: Oliver Dörr – Kirsten Schmalenbach (szerk.): *Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary*. Springer, Heidelberg.
- Szalai Anikó (2018): Nemzetközi szerződések. In: Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia, Nemzetközi jog rovat* (rovszerkesztő: Sulyok Gábor). (Elérhető: <http://ijoten.hu/szocikk/nemzetkozi-szerzodesek> Letöltés ideje: 2020.04.10.).
- Treaty Handbook prepared by the Treaty Section of the Office of Legal Affairs. 2012. United Nations Publication.

JOGFORRÁSOK

- Act of the Congress of Vienna signed between Austria, France, Great Britain, Portugal, Prussia, Russia and Sweden, Bécs, 1815. június 9, Oxford Historical Treaties (c). (Elérhető: <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:oht/law-oht-64-CTS-453.regGroup.1/law-oht-64-CTS-453?rskey=9rqvZ1&result=17&prd=OHT>. Letöltés ideje: 2020.04.10.).
- A szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény. Kihirdette az 1987. évi 12. törvényerejű rendelet.
- Egyesült Nemzetek Szervezetének Alapokmánya. Kihirdette az 1956. évi I. törvény.

- Holy Alliance between Austria, Prussia and Russia signed at Paris, 26 September 1815. Oxford Historical Treaties (d). (Elérhető: <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:ohrt/law-ohrt-65-CTS-199.regGroup.1/law-ohrt-65-CTS-199?rskey=bbqX1V&result=1&prd=OHT>. Letöltés ideje: 2020.04.10.).
- Nemzetek Szövetségének Egyezségokmánya. Kihirdette az 1921. évi XXXIII. törvény.
- Oxford Historical Treaties (a). (Elérhető: <https://opil.ouplaw.com/home/OHT>. Letöltés ideje: 2020.04.12.).
- Oxford Historical Treaties (b). (Elérhető: <https://opil.ouplaw.com/browse?pageSize=20&prd=OHT&sort=date>. Letöltés ideje: 2020.04.12.).
- United Nations Treaty Collection. (Elérhető: https://treaties.un.org/Pages/AdvanceSearch.aspx?tab=UNTS&clang=_en. Letöltés ideje: 2020.04.10.).



Nem!
Nem!
Soha!

Kauzális nexus a migrációban Összefoglaló a migráció okairól

„Egy pillanatra sem kérdőjelezem meg, hogy a migráció elsődleges, ámbár nem egyetlen okát az ország egyik részének túlnépesedésében kell keresni, miközben másutt feltáratlan erőforrások léteznek, amelyek a jövedelmező munka számára nagyobb ígéretet tartogatnak.”^[1]

1. BEVEZETÉS

A migráció nem új jelenség, az elvándorlás valamilyen formában jelen volt és jelen is lesz az emberiség történetében, csak az különböző intenzitással jelentkezik, ugyanis a migrációnak van felívelő, állandó, majd hanyatló szakasza; a felívelő szakaszt leginkább S forma jellemzi, amely kezdeti lassú emelkedés után meredeken felívelve éri el a csúcspontját.^[2]

A 21. századi migránsok a jobb élet reményében gyakran a saját és családjuk életét kockáztatva indulnak útnak. Több esetben szexuális-, illetve munkaerő kizsákmányolás céljából megvalósított emberkereskedelem áldozataivá válnak.^[3] Ennek ellenére vajon miért hagyják el végleg a hazájukat az ilyen személyek? Mik az elvándorlás okai? Mi a motiváció?

Számtalan forrás létezik ebben a témában, melyben a szerzők évtizedekre visszamenőleg megvizsgálták a migráció okait, és azokból a jövőre nézve megfelelő intézkedéseket dolgoztak ki arra vonatkozóan, hogy a migrációt milyen eszközökkel lehetne visszaszorítani. Ennek okán ez a tanulmány a számos okfejtést, elméletet figyelembe véve abból a célból íródott, hogy a sok nézőpont margójára a migráció okait rendszerszintűen mutassa be.

Elsődlegesen fontos volt tisztázni, hogy az irreguláris migrációnak és a migrációnak is ugyanaz az oka, hiszen az irregularitás jelző az elvándorlás módszerére hat, nem pedig az okára; akár legális, akár irreguláris migrációról van szó, az ok azonos.

[1] Ernest George Ravenstein 1889-ben megjelent, *The Laws of Migration* című könyvéből. Idézi: Lévai, 1993, 21.

[2] Póczik, 2008, 74.

[3] Windt, 2019, 464.

A legkövethetőbb csoportosítás, aminek a mentén az összehasonlításba bele lehet kezdeni, az az, ha a gazdasági migrációt elválasztjuk a nem gazdasági migrációtól. Ugyanis ebbe a csoportba sorolható az összes olyan tényező, amikor nem a munkanélküliség, a jobb élet reménye vezérli az elvándorlót, hanem minden más, pl. családgyesítés, vagy az üldöztetés oka.

A másik fő csoportosítási szempont pedig annak mentén lehet, hogy az elvándorlás külső kényszer hatására történik, vagy belülről fakad a motiváció.

II. GAZDASÁGI ÉS NEM GAZDASÁGI MIGRÁCIÓ

Póczik Szilveszter a migráció okait a különböző migráció-elméleteken keresztül tárja fel, és Mathias Bös német szociológus által prezentált táblázatban^[4] foglalja össze a migráció tényezőit az alábbiak szerint.

1. táblázat: A migráció tényezői

Migráns típusa:	Az egyéni migrációs döntés meghozatalát befolyásoló tényezők		
	Igények (pull)	Ellátottság (push)	Migrációs hálózat
Gazdasági	munkaerőhiány, magasabb jövedelem	munkanélküliség, alulfoglalkoztatottság	munkaerő - és bérpiaci információk áramlása
Nem gazdasági	pl. családgyesítés	háború, üldöztetés	kommunikáció, szállítás, migrációt szervező és segítő szervezetek, kalandvagy

Forrás: Bös, 2006.

A klasszikus migrációelméletek az elvándorlás legfőbb okát a munkalehetőségben, valamint az üldöztetéssel szembeni védetség keresésében találják meg.^[5] A szociológiában alkalmazott elméleti koncepciók között mikro- és makroelméletek, integrációelméletek, valamint transznacionális elméletek foglalkoznak a migrációval.

[4] Bös, 2006.

[5] Sjaastad, 1962, 80-93.

1. A taszítás – vonzás elmélete

A makroelméletek között a „push and pull”^[6] elmélete makro perspektívában kizárólag gazdasági okokat vizsgálva tükrözi a ki- és bevándorláshoz vezető tényezőket. A kibocsátó országból a befogadó országba történő elvándorlást a nemzeti jövedelmekben mutatkozó különbség magyarázza, az elvándorlást a gazdasági észszerűség jegyében kezdik meg, a munkaerő-piaci lehetőségeiket és az ezzel összefüggő életszínvonalukat így igyekeznek javítani. Ez az érvézés az 1980-as években bírálatokba ütközött, hiszen ez a modell nem magyarázza kellően az elvándorláshoz vezető döntési folyamatot, amely mögött sokkal összetettebb tényezők állnak. Ekkor történt egy paradigmaváltás, megszülettek a mikroelméleti modellek, amelyek többek között egyéni beállítódásokat, családi diszpozíciókat, jövedelmi viszonyokat, és mindkét hely politikai viszonyait együttesen vizsgálják. Ez a szemléletváltás több új felismerést hozott, többek között felhívta a figyelmet a migrációs hálózatokra, a migráció állami regulációjának szerepére és korlátaira.^[7]

A „push and pull” elmélet alapja az, hogy a migránsokat a célországban meglévő, általuk vonzóknak vélt tényezők bevándorlásra sarkallják, míg ennek elmentételeként a hazájukban tapasztalt taszító tényezők kivándorlásra ösztönzik. Ilyen taszító tényező azonban nemcsak gazdasági ok, azaz alacsony életszínvonal, alacsony jövedelem, hanem ugyanilyen, az eltávolodáshoz vezető ok a rossz egészségügyi helyzet, a polgárháború, valamint az emberi jogok folyamatos, módszeres megszegése is. A befogadó országban pedig nemcsak gazdasági ok, azaz a magasabb életszínvonal, magasabb jövedelem a vonzó tényező, hanem ilyen húzóerőként hat az emberi jogok tiszteletben tartása.^[8]

2. A migráció kezdetével foglalkozó elméleti modellek

A neoklasszikus közgazdasági makroelmélet szerint, mivel a migráció fő oka az országok közötti bérszínvonal-különbség, annak világméretű kiegyenlítődéssel a migráció megszűnik. Az elmélet szerint a magasán képzett munkaerő nemzetközi mozgása nem függ közvetlenül egy adott ország bérszínvonalától, mert a javadalmazás nem feltétlenül piaci alapon történik, hanem politikai döntésen is múlik, így a kibocsátó és a befogadó államok kormányai a bérszínvonal befolyásolásával képesek leginkább szabályozni a migrációt. A neoklasszikus közgazdasági mikroelmélet a makroelméletnél nagyobb hangsúlyt fektet a jövedelmi előkalkulációkra. Minél közelebb esik a célországban

[6] Az elmélet leírója és legismertebb képviselője Ernest George Ravenstein angol-német földrajztudós és katoná. Ld.: Corbett, 2003, 4.

[7] Póczik, 2008, 65-66.

[8] Hautzinger, 2014, 24-25.

a várható foglalkoztatás és a javadalmozás szintje, ami függ a humán tőkétől, a képzettségtől, a szakmai tapasztalattól, a nyelvismerettől, annál kevesebb a valószínűsége, hogy a migráns elhagyja hazáját, amennyiben egyéb tényezők nem befolyásolják. Ezzel szemben a migráció egyéni költségeit csökkentő adottságok, keretfeltételek, technikák növelik az útrakeléstől várható nettó nyereséget, így a migráció valószínűségét.^[9]

A migráció új közgazdaságtana a neoklasszikus gazdaságelmélettel szemben nem az egyént, hanem a családot, háztartást és más kulturálisan meghatározott termelési/fogyasztási egységet vette vizsgálat alá. A bérkülönbségeket nem tekintti a nemzetközi migráció elengedhetetlen feltételének. Ez az elmélet tagadja, hogy a bérszínvonal és a foglalkoztatottság kiegyenlítődéssel megszűnne a nemzetközi migráció, mivel más fajta feltételek, piacok és ezek különbségei is erős befolyásoló erőt jelentenek, ilyenek a biztonság, karrier, az életviszonyok több nemzedékre várható javulása, vagy a fogyasztási javak bősége.^[10]

A szegmentált munkaerőpiac elmélete többrétegű munkaerőpiacot feltételez. Elsődlegesnek tekinti a fejlett ipari államok hazai munkaerő számára nyitott, viszonylag magas jövedelmet kínáló legális munkaerőpiacát, míg másodlagosnak az ezen országok szintén legális, de alacsony státusú feladatokat, alacsony társadalmi presztízszt, rossz munkakörülményeket, alacsony béreket kínáló instabil munkaerőpiacát. Az előbbi piacot a túlkínálat, az utóbbit a kínálatiány uralja. A nemzetközi migráció legfőbb mozgatója a fejlett országban az alulfejlett világ munkaerő-kínálatára irányuló munkaadói kereslet, ami nem a kedvező bérkínálat, hanem sokkal inkább az intencionális toborzás eredménye. A nemzetközi bérkülönbségek nem képezik sem a szükséges, sem pedig az elégséges feltételt, hiszen nem a bér, hanem az ahhoz kapcsolódó, fenntartható vagy javítható társadalmi státusz a munkavállalás elsődleges motivációja. Eszerint az elmélet szerint nem a célszörök alacsony vagy csökkenő bérei, hanem szociális és intézményi mechanizmusok csökkenthetik a bevándorlás intenzitását, hiszen a bevándorlók nem rendelkeznek a szabad piac szabad részvevőinek szabad döntési képességével. A szegmentált munkaerőpiac elméletét is számos bírálata érte, egyrészt azért, mert a munkaerőpiacot önkényesen felosztotta, másrészt azért, mert a migráció toborzás nélkül is folyik, ahogyan ezt az illegális bevándorlás és a menekülthullám is igazolja, harmadrészt pedig a munkaerőpiac feltételezése sem magyarázza kimerítően a munkaerő- kereslet/munkaerő-túlkínálat és a migráció összefüggésrendszerét.^[11]

A történelemi strukturális elmélet és a világrendszer-elmélet szemléletében a nemzetközi migráció a fejlődő világban a kapitalista piac társadalomalakító hatásának, a globális gazdaság perifériákra való kiterjedésének következménye. A perifériákról a népességet a centrumterületek anyagi és kulturális vonzereje

[9] Póczik, 2008, 65-66.

[10] Póczik, 2008, 69-70.

[11] Póczik, 2008, 70-72.

maga felé irányítja, ezért a migrációt vagy úgy lehetne szabályozni, hogy a periféria államokba fektetnek be a nagyvállalatok, vagy pedig a nemzetközi áru- és tőkeáramlás ellenőrzésével. Ezek a szabályozási módszerek azonban valószínűtlenek, mert alkalmazásuk nemzetközi kereskedelmi háborúhoz vezethet, valamint a multinacionális vállalatok ellenállását válthatják ki.^[12]

3. A migráció folytatódásával foglalkozó komplex modellek

A migráció folytatódását magyarázó elmélet a társadalmi tőke, valamint a kumulatív okok elmélete. A társadalmi tőke elmélete szerint az egyszer megkezdődött nemzetközi migráció és annak struktúrái addig növekszenek, amíg minden potenciális emigráns nagyobb nehézségek nélkül elvándorolhat. A migráció nem mutat szoros korrelációt a bér- és foglalkozási különbségekkel, mert ezt befolyásolják a migrációnak a migrációs hálózatok erősödése által csökkenő költségei, kevesebb kockázatai. Minél fejlettebbek a migráció legális és irreguláris intézményes struktúrái, annál inkább függetlenné válik a migráció annak strukturális és egyéni kiváltó tényezőitől. Ezért nehéz kormányzati eszközökkel befolyásolni a mai migrációt, hiszen ennek hatása éppen a migrációs hálózatokra nem terjed ki, másrészt bizonyos humanitárius megoldások – menekültpolitika, családegyesítés – az ellenőrző mechanizmusok hatását csökkentik, a migrációs hálózatokat pedig közvetve erősítik.

A kumulatív okok elmélete szerint a nemzetközi migráció által a kibocsátó és felvevő területeken előidézett összetett szociális, gazdasági és kulturális változás nem befolyásolható a szokásos egyszerű kontrollokkal, mivel a kumulatív okok tömege az intézményes regulációt gyakorlatilag lehetetlenné teszi, ezért a munkaerő-migrációt fékezni, a belső munkaerőt pedig támogatni igyekvő intézkedések a munkaerőpiac telítődése után is hatástalanok maradnak. A külföldi munkaerő iránti kereslet is fennmarad vagy növekszik, hiszen egyes, méltatlanul alacsony státuszúként értékelt tevékenységek a bevándorlók monopóliumává válnak.^[13]

4. A 2015. évi migrációs hullám okai

A Migrációkutató Intézet a 2015. évi migrációs hullám idején kiadott egy tanulmányt az akkori migrációs hullám okairól.^[14] A migrációt kiváltó okok nagyobb csoportjai az üldözéstől való félelem, valamint a gazdasági egyenlőtlenségek el nem viselhető mivolta. Megkülönböztethetünk olyan okcsoportokat,

[12] Póczik, 2008, 72.

[13] Póczik, 2008, 73-74.

[14] Migrációkutató Intézet, 2015.

amik csupán közvetve tekinthetők migrációt kiváltó oknak, hiszen a már kialakult migrációs szándékot, folyamatot erősítik, ezek pedig a hatékony európai uniós határvédelem hiánya, valamint a tömegkommunikációs hatások.

Az üldözéstől való félelmet, mint migrációt kiváltó okot az váltotta ki, hogy a közel-keleti és észak-afrikai régió államainak egy része vagy lassan, sok esetben részben, vagy bizonyos területeken egyáltalán nem volt képes követni az elmúlt évtizedek gyors társadalmi, gazdasági, politikai változásait, a modernizációs folyamatokat.

A régió több országában elmaradt a változásokhoz való igazodás, vagy meg sem próbálták a felzárkózást, a versenyképes gazdasági és működőképes politikai struktúrák kiépítését. Ez több évtizedig tartott, és a következménye társadalmi feszültségekhez vezetett. 2011-ben az „arab tavasz” idején a tüntetéssorozatok, forradalmak eredményeképpen az akkor még valamennyire rendszerszinten még stabilnak mondható kormányzati struktúrák is megrendültek. A korrupciónak, a szólásszabadság hiányának, a munkanélküliségnek a felszámolását célzó törekvésekkel ellentétben a népképviselőt, a jog uralmát, a piacgazdaságot és az emberi jogok érvényesülésén alapuló kormányforma nem jött létre a térségben. Egyes országokban, mint például Szaúd-Arábiában, Iránban, megmaradt a hosszú ideje fennálló hatalmi struktúra, Egyiptomban a korábbi rendszer alapjain sikerült újra működőképpé tenni a kormányzatot, azonban a térség egyes országai működésképtelenné váltak, és az államkudarc jegyei kezdtek megmutatkozni.

A meggyengült államhatalmi rendszereket kihasználva főleg Szíria és Irak területén megerősödtek az al-Kaidához kötődő terrorszervezetek. Az Iszlám Állam vezetői a Próféta Mekkából Medinába történő „migrációjában” a muszlimok számára a hit – akár erőszakos – terjesztésére irányuló migrációs felhívást fogalmaztak meg. Ennek volt többek között köszönhető az Iszlám Állam katonáinak Irakban és Szíriában történő megjelenése is.^[15] A negatív folyamatok hatására a megrendült, sok esetben működésképtelenné vált kormányzati struktúrák, ellátási rendszerek, polgárháborús helyzetek, terrorcselekmények hatására milliók hagyták el a térséget, és elsősorban a térségben még stabilan működő ellátórendszerekkel rendelkező országokban, Törökországban, Jordániában és Líbiában kerestek menedéket. Azonban ezek az államok sem nyújtottak egy idő után biztonságot, figyelemmel arra, hogy a kormányzati- és segélyszervezetek egyre kevésbé tudtak megbirkózni a folyamatosan növekvő menekültáradat okozta kihívásokkal, és a menekülttáborokban ellátási és elhelyezési problémák jelentkeztek. Nemcsak az átmeneti elhelyezés kezdett komoly probléma lenni, hanem az integráció is, tekintettel arra, hogy a munkaerőpiacon tömegek számára nem volt biztosított az elhelyezkedés, akik pedig el tudtak helyezkedni,

[15] Bartkó, 2019(b), 41-42.

azok is inkább keveset fizető, illegális munkákat találtak. Ennek pedig az lett a következménye, hogy tömegesen megindultak Nyugat-Európa felé.

A második nagy csoport, a gazdasági egyenlőtlenségek kérdése, a létbizonytalanságból való kitörés szándéka, a „nyugati” életszínvonal elérésének reménye. Azok jelentős része, akik az Európai Unióban szándékoznak letelepedni, olyan országokból érkeznek, ahol számottevő a munkanélküliség aránya, az EU-s országok jóléti társadalmaihoz képest pedig gazdasági téren jelentős hátrányban vannak.

A tömegkommunikáció hatása, valamint az, hogy könnyebbé, egyszerűbbé vált az EU-ba való bejutás, nem a migrációt közvetlenül kiváltó okokként határozhatók meg, hanem közvetett okokként, mint amik a már kialakult migrációs folyamatot felgyorsították. Amíg az EU-ba való bejutás nem vált könnyebbé, addig a közel-keleti és észak-afrikai térségből közvetlenül Európába irányuló bevándorlás az elmúlt években szinte teljes mértékben a földközi-tengeri útvonalon át valósult meg. Azonban a tengeri útvonal egyrészt költségesebb, másrészt lényegesen veszélyesebb is; sokan életüket veszítették, mikor megkísérelték az átkelést. Emellett a balkáni térség országaiból – elsősorban Koszovóból és Albániából – indulók, továbbá a törökországi menekülttáborokat elhagyó Európába bevándorolni szándékozók is elkezdtek más utat keresni, és a két ágról indult útkeresésének eredményeként alakult ki egy új, szárazföldi útvonal, és vált rövid időn belül az egyik legfontosabb migrációs útvonallá, hiszen ez az útvonal szinte akadálytalan belépést jelentett Európába. Ez az úgynevezett balkáni útvonal, ami rendkívül hosszú, s több országon át vezet, mégis lényegesen biztonságosabb, mint a tengeren való átkelés. Ez két okra volt visszavezethető, az Európai Unió külső határát jelentő Görögországon át folyamatosan, ellenőrzés nélkül tudott átjutni a tömeg. A balkáni térség országain, elsősorban Macedónián és Szerbián keresztül, a jogszabályváltozások és a megengedő hatósági gyakorlat miatt, akadálymentessé vált az, hogy a migránsok eljussanak az európai uniós országok felé.

A migrációs hullám felerősödését szolgálták a tömegkommunikációs hatások is. Egyrészt az interneten gyorsan elérhetővé váltak az uniós országok államvezetőinek a szír menekültek befogadásával kapcsolatos nyilatkozatai. Másrészt pedig azok a migránsok, akik sikeresen megérkeztek az Európai Unióba, a közösségi oldalak segítségével folyamatosan kapcsolatban vannak a már úton levő, vagy indulni szándékozó rokonaikkal, ismerőseikkel, és tanácsokkal látják el őket az útba indulással, utazással kapcsolatban.

III. AZ ÖNKÉNTES- ÉS A KÉNYSZERMIGRÁCIÓ

Az önkéntes migráció és a kényszermigráció közötti különbség egyik pillére a mozgásszabadság rendelkezésének a lehetősége vagy kizárása, míg a másik pillére az egyes migrációs tényezők túlsúlyba kerülése. Az önkéntes migráció esetén az egyén a mozgás szabadságával, azon belül is az országváltás szabadságával – az elvándorlás, a letelepedés és a munkavállalás szabadságával – kíván élni.^[16] Önkéntes migráció esetén a háttérben migrációs okként általában gazdasági okok húzódnak, melyet a célország felől érkező húzó hatások erősítenek. Ilyen okból az elvándorló észszerűen dönt akkor is, amikor az elvándorlás mellett dönt, és akkor is, amikor a célországot kiválasztja, ugyanis nem fog útnak indulni oda, ahol nem tud munkát vállalni, nem tud vállalkozni és még a szociális hálót sem tudja kihasználni.^[17] A migrációs döntést tehát a konkrét helyi dimenziók határozzák meg, amelyek a közelebbi vagy távolabbi környezetből szerzett ismeretek és a saját lehetőségek összevetésén alapulnak.^[18]

Az önkéntes vándorlással ellentétben kényszermigráció esetén nem gazdasági vagy egyéb, jobb életkörülményeket biztosító hely ígérete áll, hanem az egyén akaratán kívül álló krízishelyzet, mely olyan taszító erővel hat, ami minden más tényezőnél hangsúlyosabban jelentkezik, és nem hagy esélyt az egyénnek arra, hogy a migrációban ne vegyen részt. A kényszermigráció tovább értelmezhető a kiinduló tényező egyénre gyakorolt hatása, illetve a kényszer dominanciája tekintetében. A kényszermigrációt előidézhetik társadalmi, vagy természeti jelenségek, amelyek miatt az életkörülmények elviselhetetlenné válnak, vagy amikor valamilyen fegyveres konfliktus miatt alapvető emberi jogok, így az élethez vagy az emberi méltósághoz való jogok gyakorlása kerül veszélybe. A kényszer dominanciája szempontjából pedig aszerint teszünk különbséget, hogy a migráns a kényszer okozta hatás miatt, de még „szabad” akaratából indul el, vagy pedig a szó legszorosabb értelmében kényszerrel, azaz erőszakkal elhurcolással, elszakítással, deportálással történik az elvándoroltatás.^[19] Szociológiai szempontból nincs érdemi különbség a menekülés és a kényszermigráció között. Mindkét esetben meghatározó a külső kényszer és kevés idő jut a migráció megszervezéséhez.^[20]

[16] Tóth, 2009, 5.

[17] Nagy, 2012, 33.

[18] L. Rédei, 2009, 8.

[19] Szalkai, 2010, 60.

[20] Sík, 1992, 63.

IV. BEFEJEZÉS

A migráció okaival foglalkozó elméletek elsődlegesen bemutatják az elvándorlás tényezőit, majd a migráció visszaszorításának módszerét vizsgálják. Az egyes elméletek pedig paradigmaváltáson keresztül cáfolják, bírálják a korábbi elméletek megállapításait. Az egyszerű, klasszikus makro- és mikro-migrációelméletek egy okra, okcsoportra vezetik vissza a migrációt, melyet már a komplex modellek képviselői is kritikával illettek.

Az elméleti szintnél konkrétabb okokat fogalmazott meg a Migrációkutató Intézet a 2015. szeptember 10. napján kelt elemzésében. Már az elemzés bevezető része általános problémaként utal arra, hogy tévesen egy okra vezetik vissza a migrációt, holott kizárólag együtttható okokról beszélhetünk, olyan okokról, melyek egymásból következnek, vagy egymást erősítik.

Ugyanígy markánsan az sem különíthető el, hogy csupán belső meggyőződésből, vagy kizárólag külső kényszer hatására történik az elvándorlás. A migráció mögött meghúzódó egyéni és kollektív döntések, fizikai és lelki kényszerek összetetten jelentkeznek, nem egyetlen kényszerítő ok jelenik meg, hanem az önkéntes és a kényszer migráció, valamelyik tényezővel túlsúlyban, de komplexen van jelen. A látszólag autonóm döntések mögött is lehet számtalan kényszerítő erő és a legkiszolgáltatottabb, legreménytelen helyzetben lévő migránsoknak is van döntési lehetősége.^[21]

A legutóbbi, 2015. évi migrációs hullámot kiváltó okok meghaladták az eddigi folyamatok leírására alkalmasnak vélt értelmezési, elméleti kereteket. Ezen okok ugyanis rendkívül sokrétű, ugyanakkor nem egymástól elkülönülő, sokkal inkább egymásra épülő, egymást erősítő tényezőként azonosíthatók. A lemaradás a társadalmi, gazdasági, politikai struktúrák fejlődésének tekintetében, mint migrációt kiváltó ok maga után hozta az államkudarok és terrorszervezetek térnyerése miatti elvándorlást eredményező okot, ami még csupán arra készítette a menekülni kényszerülő embertársainkat, hogy a közelben lévő legelső olyan államokba meneküljenek, ahol még stabil az ellátási rendszer. Azonban ezeknek az államoknak is korlátozott a befogadó és ellátó képessége, így a romló körülményekből is generálódott további migrációt kiváltó ok.^[22]

Összességében megállapítható, hogy az elméleti szinten megfogalmazott migrációt kiváltó okok a legutóbbi, egyben utolsó, 2015. évben jelentkező és hatását mind a mai napig éreztető migrációs hullámmal meghaladottá váltak. A tanulmányban is jelzett új típusú migrációt erősítő tényezők a jövőben is újabb migrációs hullámot generálhatnak.

[21] Kováts, 2020, 15.

[22] Migrációkutató Intézet, 2015.

A migráció, illetve annak irreguláris formája nem új keletű jelenség. Már hosszú ideje jelen van világunkban, mely az immigrációval érintett országokat a történelem folyamán mindig is kihívások elé fogja állítani.^[23]

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Bartkó Róbert 2019(a): *Az irreguláris migráció elleni küzdelem eszközei a hazai büntetőjogban*. Gondolat Kiadó, Budapest.
- Bartkó Róbert 2019(b): A hazai polgári nemzetbiztonsági szolgálatok a terrorizmus elleni küzdelemben. In: *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*. 2019/2.szám.
- Corbett, John (2003): *Ernest George Ravenstein, The Laws of Migration, 1885*. CSISS Classics, California. (Elérhető: <https://escholarship.org/content/qt3018p230/qt3018p230.pdf?t=o0wt2w>. Letöltés ideje: 2020. 06.04.).
- Hautzinger Zoltán – Hegedüs Judit – Klenner Zoltán (2014): *A migráció elmélete*. Nemzeti Közszerződési Egyetem, Rendészettudományi Kar, Budapest.
- Kovács András (2013): Nemzetközi migrációról egy dokumentumfilm-gyűjtemény kapcsán. (Elérhető: http://idegenekakertemben.hu/migracios_tanulmany_kovacs_andras.pdf. Letöltés ideje: 2020. 03. 16.).
- L. Rédei Mária (2009): *A tanulmányi célú mozgás*. Reg-Info Kft., Budapest.
- Lévai Imre (1993): Nemzetközi migrációs modellek: főbb típusok és trendek. In: Tamás P.- Inotai A. (szerk.): *Új exodus. A nemzetközi munkaerő-áramlás főbb irányai*. MTA Társadalmi Konfliktusok Kutató Központja – Világgazdasági Kutató Intézet, Budapest.
- Mathias, Bös (2006): *Migration als Konfliktursache und Folge, Präsentation*. Institut für Soziologie. Philipps Universität Marburg.
- Nagy Boldizsár (2012): *A magyar menekültjog és menekültügy a rendszerváltoztatástól az Európai Unióba való lépésig*. Gondolat kiadó, Budapest.
- Póczik Szilveszter – Dunavölgyi Szilveszter (2008): *Nemzetközi migráció – Nemzetközi kockázatok*. HVG-ORAC Kft., Budapest.
- Sík Endre (1992): A társadalmi előnyök rekonverziója a menekülés során. In: *Szociológiai szemle*. 1992/ 1. szám.
- Sjaastad, Larry A. (1962): The Costs and Returns of Human Migration. In: *The Journal of Political Economy*. 70.5, Part 2. Investment in Human Beings.
- Szalkai Attila (2010): A kényszermigráció biztonságpolitikai kockázata a 21. század elején. In: *Nemzet és Biztonság*. 2010/3.szám.
- Tóth Judit – Majtényi Balázs – Pap András László (2009): A mozgás szabadsága – a szabadság mozgása. In: *Föld-rész*. 2009/1. szám.
- Windt Szandra (2019): Gondolatok az emberkereskedelemeről. In: *Miskolci Jogi Szemle*. 14. évfolyam, 2. különszám, 2. kötet.

[23] Bartkó, 2019(a), 9.

Az államfői kegyelem a 21. században *A kegyelmi intézmény lehetséges reformjai*

I. BEVEZETÉS

A hivatalból indított kegyelmi eljárás fő motivátora a törvény időnkénti túlzott szigora, ami nem veszi figyelembe az egyedi eseteket. Habár a bíró mindig rendelkezik mérlegelési jogkörrel, kötvé van a törvényhez, az ítélet kihirdetése után pedig nem kompetens felülvizsgálni azt. Ilyen esetekben járulhat hozzá a reményhez a kegyelem intézménye. Ugyanakkor az egyéni kérelmek alapján induló kegyelmi eljárások tekintetében a törvényi rendelkezések nem fedik le hiánytalanul a kegyelmi eljárás folyamatát, ezáltal csorbulhat a jogbiztonság. Azonban a következő kérdések megválaszolása és a kegyelmi döntés meghozatalának újraszabályozása számottevően javíthat ezen.

A köztársasági elnöknek, mint Magyarország államfőjének, az állam nevében jogában áll az egyéni kegyelmezést gyakorolni.^[1] Ezzel képviseli az államot, és hozzájárul a nemzet és az állam egységéhez. Azonban miért van még ma is szükség egy, a királyoktól származó jogintézményre,^[2] amikor a jogállamiság fejlődésével mindinkább a demokrácia felé törekszünk? A nép által nem közvetlenül megválasztott állami méltóságnak jogában áll indokolás nélkül felmentenie büntetőeljárás alá vont vádlottakat, elítélteket. Habár az igazságügyért felelős miniszter ellenjegyzése szükséges a kegyelem adásához, e minisztert az államfő nevezi ki.^[3] Az igazságszolgáltatói hatalomtól milyen mértékben távolodhat el a kegyelem jogintézménye, hogy az még a demokratikus állam keretei között tudjon működni?

[1] Dezső - Kukorelli, 2007.

[2] Petrétei, 2013, 6.

[3] Alaptörvény 16. cikk (7).

II. HATALMI ÁGAK SZÉTVÁLASZTÁSA ÉS A KEGYELMI JOGINTÉZMÉNY

Bibó István már 1947-ben látta az arisztotelészi három hatalmi ág^[4] szétválasztásának mindenkori problémáját, melyet meg is fogalmazott az akadémiai székfoglalójában: „...nem az az absztrakt kérdés érdekel bennünket, hogy hogyan kategorizálhatók az államhatalom működésének a megnyilvánulásai, hanem az, hogy miként nyer új meg új problémákon örök aktualitást az államhatalmak elválasztásának elve, mely az államélettel foglalkozó európai gondolkodás legtermékenyebb erőfeszítésében, az államhatalomnak szolgálattá, erkölcsi feladattá való átnemesítésében gyökerezik.”^[5] A törvényhozó, végrehajtó és igazságszolgáltató hatalmi ág teljes szétválasztása utópikus és lehetetlen lenne. Bizonyos kapcsolat szükségeltetik közöttük, mert hiába különálló hatáskörrel rendelkeznek, az állam működése céljából egymással is kooperálniuk kell. Azonban, amikor ez a kapcsolat nem az egymás feletti kontrollt szolgálja, akkor nem a hatalmi gócok kialakulásának megfékezését, hanem éppen ennek támogatását segíti elő.

A köztársasági elnöki kegyelemnél az igazságszolgáltatás hatáskörét bár közvetve, de a végrehajtó hatalom gyakorolja, mivel az igazságügyi miniszter ellenjegyzése szükséges egy olyan döntés felülbírálásához, ami eredetileg a hivatásos bírák hatáskörébe tartozott. A közkegyelem esetében a törvényhozó hatalmi ágat illeti ez a jog. Ismét Bibó Istvánt idézve az igazságszolgáltatói hatalmi ág függetlenségének fontosságáról: „Érintetlenül érvényes a bírói hatalom függetlenségének az elve: minden azótai tapasztalat csak megerősítette azt, hogy a bíraskodás funkciója a hatalomkoncentráció legkisebb érintésétől óhatatlanul megromlik.”^[6] A kegyelmezési jog az igazságszolgáltatásba való beavatkozás,^[7] azonban az államfő egyéni kegyelmezését nem tekinthetjük igazságszolgáltatási tevékenységnek.^[8] A fentiek alapján tekinthető-e a kegyelem gyakorlásának joga egyfajta hatalomkoncentrációnak? Miért van lehetőség kivenni a bíró kezéből a döntési jogot és áttenni egy olyan személyébe, aki az adott ügyet kevésbé ismeri?

Mi készíthette a törvényhozót arra, hogy a kegyelem jogintézményével átjárást biztosítson a hatalmi ágak között? Szükséges-e, demokratikus-e a jelenlegi formában a kegyelmi jog?

[4] Aristote, 1995, 315-322.

[5] Bibó, 1947.

[6] Bibó, 1947.

[7] Kukorelli, 2003, 348.

[8] Ld. Petrétei, 2013, 10.

III. TÖRVÉNYI RENDELKEZÉSEK

1. Köztársasági elnöki kegyelem

Az Alaptörvény 9. cikk (4) bekezdés g) pontja rendelkezik a köztársasági elnök egyéni kegyelmezési jogáról.^[9] Tehát az egyéni kegyelem alkotmányos intézmény, a köztársasági elnök pedig alkotmányos szerv. Másodlagosan viszont a büntetőjoghoz soroljuk, ugyanis a kegyelmi joghoz a büntetőeljárásban folyamodhatunk, amikor is a vádlott az államnak tartozik leróni a bűneit, és ez alól kíván mentesülni. Magától értetődő, hogy a polgári perekben a felperes azért indít pert, hogy érvényt szerezzen igazának, a közigazgatási és munkaügyi pereknél szintén két fél érdeke áll szemben egymással, tehát a büntetőjogi perekben kívül nincs lehetőség kegyelemhez folyamodni.^[10]

Háromféle köztársasági elnöki kegyelem létezik: az eljárási, a végrehajtási és a mentesítési. Az eljárási egyéni kegyelem a büntetőeljárás megszüntetésére irányul, még az ítélethozatal előtt. Az ítélettel lezárt ügy esetén végrehajtási kegyelemért folyamodhat az elítélt. Mentesítési kegyelem pedig a már megkezdett ítélet végrehajtásának folytatása ellen irányul. Az egyéni kegyelem eljárásának lefolytatását a Be. (büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény) XXX. fejezetének III. címe tartalmazza.

Az eljárási kegyelem iránti kérelmet annál a bíróságnál illetve ügyésznél kell benyújtani, ahol az eljárás folyik. A végrehajtás ellen irányuló kérelmet az elsőfokon eljáró bíróságnál kell előterjeszteni. Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban Itv.) 54. § (2) bekezdése alapján a kegyelmi eljárás illetéke 5 000 forint. A terhelt, illetve a védője által, valamint a hivatalból kezdeményezett kegyelmi eljárás az Itv. 57. § (2) bekezdés c) pontja alapján illetékmentes. A legfőbb ügyész és az igazságügyi miniszter a rendelkezésre álló iratok alapján tesz javaslatot a köztársasági elnöknek, aki szintén az iratok alapján hoz döntést – személyes meghallgatás, újabb bizonyítékok gyűjtése nem történik. A kérelemnek a folyamatban lévő eljárásra nincsen halasztó hatálya, azonban az igazságügyi miniszter elrendelheti a büntetés félbeszakítását a köztársasági elnök döntéséig. A köztársasági elnök döntésével szemben fellebbezési lehetőség nincsen, mindazonáltal a kérelmező újabb kérelmet nyújthat be, melyet az előbbtől függetlenül fognak elbírálni.

Köztársasági kegyelem büntetésekre (szabadságvesztés, elzárás, közérdekű munka, pénzbüntetés, foglalkozástól eltiltás, járművezetéstől eltiltás, kitiltás, sportrendezvények látogatásától való eltiltás, kiutasítás) és a mellékbüntetésre (közügyektől eltiltás), továbbá az intézkedések közül a próbára bocsátásra, a jó-

[9] A kormány tájékoztatója a kegyelmi eljárásról, 2018.

[10] Werbőczy István Tripartitumában még nem különült el a közjog és a magánjog, tehát a büntetőjogi jogérvényesítés magánjogi vonatkozású volt (ld. Mezey, 2004, 148.).

vátételi munkára és a javítóintézeti nevelésre vonatkozhat. Nem kérhető viszont köztársasági kegyelem a következő büntetési nemek esetén: megrovás, pártfogó felügyelet, elkobzás, vagyonekobzás, elektronikus adat végleges hozzáférhetetlenné tétele, kényszergyógykezelés, lefokozás, szolgálati viszony megszüntetése, bünyügyi nyilvántartásból való törlés. A köztársasági elnök jogköre nem terjed ki a büntetett előlethez fűződő hátrányok alóli mentesítések közül a bünyügyi nyilvántartásból való törlésre.^[11]

Annak ellenére, hogy a köztársasági elnököt öt évre választják,^[12] a Parlament pedig négy évente^[13] újul meg, egy köztársasági elnökválasztás nagy valószínűséggel belesik a kormányzati időszakba. A kormány megalakulásában a kormányfő szabad kezet kap, annyi minisztert és minisztériumot állíthat fel, amennyit jónak lát. Az Alaptörvény 17. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy a minisztériumok felsorolásáról törvény rendelkezik, melyből a legutóbbi a 2018. évi V. törvény Magyarország minisztériumainak felsorolásáról, valamint az egyes kapcsolódó törvények módosításáról. Egyedüli kontroll az államfő, aki kinevezi kormányfői ajánlás alapján a minisztereket.^[14] Azonban ellentmondásos lehet, hogy az államfő nevezi ki az igazságügyi minisztert, aki a majdani kegyelmi ügyben hozott döntéseit felülbíráhatja.

2. Közkegyelem

A közkegyelem, más néven amnesztia, az állam büntető igényéről való lemondást fejezi ki.^[15] Éppúgy, mint a köztársasági elnöki kegyelemnél, azonban ez esetben nem egy személy jogellenes cselekményének tekintetében, hanem egy adott embercsoport büntetés-végrehajtás alóli felmentéséről születik döntés. A közkegyelmet az Országgyűlés gyakorolja közhatalmi aktussal, vagyis törvényi úton, mindenkire kötelező hatállyal.^{[16] [17]}

Sem a közkegyelemre, sem a köztársasági kegyelemre nincsenek alkotmányos előírások.^[18] Tehát a köztársasági elnök és az Országgyűlés szabad belátása alapján dönt bármilyen kegyelmi ügyben, nem léteznek megszorítások, alaptörvényi kitételek ezen a téren. Csak annyi kötöttség létezik, hogy az Országgyűlés által hozott kegyelmi törvény nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel, egyebekben maga

[11] Köztársasági Elnöki Hivatal, *Kegyelmi Ügyek*, 2018.

[12] Alaptörvény 10. cikk (1).

[13] Alaptörvény 2. cikk (3).

[14] Alaptörvény 16. cikk (7).

[15] Alaptörvény 9. cikk (5).

[16] Vö. a 40/B/1990/3. AB határozattal (ABH 1990, 209., 210.).

[17] A magyar történelem egyik leghíresebb közkegyelmi eljárása az 1956-os forradalom után az 1963. évi 4. törvényerejű rendelet (tvr.) alapján lett lefolytatva. Kádár János kezdeményezésére e rendelet alapján 3480 fő szabadulhatott a börtönökből, azonban az emberöléssel vádlottaknak nem bocsátottak meg (Ld. Kahler, 2006, 55.).

[18] Vö. a 40/B/1990/3. AB határozattal (ABH 1990, 209., 210.).

határozza meg a kegyelem alkalmait, mértékét és feltételeit. Mindazonáltal kegyelmi törvényre az Országgyűlés nem kötelezhető, népszavazás sem tartható ennek kérdésében, ugyanakkor vissza sem lehet utasítani, mivel a törvény mindenre kötelező erővel bír.

A montesquieu-i három hatalmi ágak ma már nem institucionálisan, hanem funkcionálisan értelmezendők. A törvényhozás így nemcsak a törvény meghozását jelenti, hanem bármilyen jogszabályét, ezáltal a parlamenten túl – bár még mindig ehhez az intézményhez kötődik leginkább – a végrehajtó és igazságszolgáltatató ág is részt vesz benne. A parlamentarista kormányforma elnevezése és alkotmánya arra utal, hogy a törvényhozó hatalmi ágé a főszerep, azonban kétharmados többség esetén ténylegesen a kormányfő irányít, aki politikai értelemben uralja a végrehajtói hatalmat és a parlamenti kormánytöbbséget is. Így az ellenzéknek még kevesebb esélye van a reális befolyásra.^[19] Ennek következtében a közkegyelmi törvény meghozását és a köztársasági elnök kinevezését nem lehet a kormánypárt támogatása nélkül véghez vinni, viszont a kormánypárt meg tudja szavazni bármilyen más párt támogatása nélkül is. Ezen felül pedig a kormány egyik tagja, az igazságügyi miniszter ellen is jegyzi az egyéni kegyelmi döntést. Tehát valójában nem a törvényhozó hatalom és az államfő gyakorol kegyelmet az igazságszolgáltatás alól mentesülni kívánó személyek felett, hanem mindkét esetben a végrehajtó hatalom. A demokráciában és a többségi elvben rejlő veszélyeket Alexis de Tocqueville „többség zsarnoksága” jól példázza: „Utálatosnak és istentelennek tartom azt a tételt, mely szerint kormányzás dolgában egy nép többsége mindent megtehet, ugyanakkor minden hatalmat a többség akaratából eredeztetek.”^[20] A politikai megválasztáson alapuló törvényhozói és végrehajtói ágak kontrolljaként a jogi érvelést alkalmazó igazságszolgáltatató ág szolgálna, azonban a kegyelmi intézményeknél ez nem érvényesül. Ilyen felvetésben nem az igazságügyi miniszter jegyezné ellen a köztársasági elnök döntéseit, hanem például az alkotmánybíróság, így jelen lenne a hatalmi ágak egyensúlya.

[19] Az Országgyűlés Hivatala: Parlamenti jog, 2018, 23-26.

[20] Az Országgyűlés Hivatala: Parlamenti jog, 2018, 27.

IV. BÍRÁK SZEREPE A KEGYELMI ELJÁRÁSBAN

1. Bírói hivatás

A bíró a törvények alapján jár el, aszerint ítéli el vagy éppen menti fel a vádlottakat, és a törvények alapján szabja ki a büntetést. A Be.^[21] 4. § (1) és (2) szerint az ügyészség és a nyomozó hatóság a tudomására jutott közvédra üldözendő bűncselekmény miatt hivatalból megindítja a büntetőeljárást, és ezen indítvány alapján jár el a bíróság. Azonban a terhelt hozzájárulásával a bíróság vagy az ügyészség az előtte folyamatban lévő ügyben hivatalból kegyelmi eljárást terjeszthet elő.^[22] A vádirat benyújtásáig az ügyész, utána pedig a bíró indíthat hivatalból köztársasági elnöki kegyelmi eljárást.^[23] Ezen lehetőség magában hordozza azt a tényt, hogy az ügyész olyan körülményre lett figyelmes, ami személyes megítélése alapján mentesítheti a büntetőeljárás alatt lévő személyt a kötelezően indítandó büntetés-végrehajtás alól.

Az igazságszolgáltatás kötve van a törvényhez, mégha a bírónak mérlegelési jogköre is adatik bizonyos keretek között. Az ügyész és a bíró is érezheti az eset megismerésekor, hogy a törvény alkalmazása nem lenne méltányos az egyén egyedülálló helyzetére tekintettel, így kegyelmi kérelmet nyújthatnak be. Azonban az egyéni kérelem esetében nem az igazságszolgáltatás szervei, hanem maga az elítélt gondolja úgy, hogy a törvény túl szigorú volt hozzá, amit a köztársasági elnök jóvá is hagyhat. Sem a kérelem benyújtásakor, sem pedig az elbírálásakor nincsen igazságszolgáltatói kontroll.

Az Alaptörvény 10. cikk. (2) és (3) bekezdése kimondja, hogy köztársasági elnöknek bármely magyar állampolgár megválasztható e tisztségre, amennyiben 35. életévét betöltötte, továbbá még nem választották meg kétszer öt éves időtartamra. Más kitévelt nem állapít meg a törvény, például sem jogi diplomát, sem büntetlen előéletűséget, sem pedig korábbi foglalkozást, mint kizáró okot. A miniszterek kinevezése még kevesebb feltételhez kötött, példának okán egy igazságügyi miniszteri posztot betölthet egy harminc év alatti, nem jogász végzettségű személy is, aki előterjeszti és ellenjegyzzi a kegyelmi kérelmeket. Természetesen több szakértő jogász is dolgozik mind a miniszteri, mind a köztársasági elnöki hivatalban, azonban ugyanez igaz a bíróságokra is. Mégis, a bírónak számos előfeltételnek kell megfelelnie, hogy ítéletet hozhasson egy büntetőügyben. A szakmáját életpályájának is tekinti, ahol tapasztalat és a törvények alapos ismerete elengedhetetlen egy igazságos döntés meghozatalához.

Kérdésként merül fel, hogy miért a köztársasági elnök döntsön a terhelt felmentését illetően, és miért nem az igazságszolgáltatás egyik tagja, törvényi

[21] Büntetőeljárás Kódex.

[22] Be. 858. § (6).

[23] Be. 859. § (4).

kötöttségek nélkül. Ugyanis a Be. nem határoz meg összeférhetlenségi okokat a köztársasági elnökkel és az igazságügyért felelős miniszterrel szemben, mint ahogy azt a Be. 14. §, 27. § és 32. § előírja a bírakkal, ügyészekkel szemben és a nyomozó hatóság tagjait illetően. Ugyanígy a képviselőkkel szemben sem, akik a közkegyelmi törvényt megszavazzák.

2. Kötelező kegyelmi eljárás

A kötelező kegyelmi eljárásról korábban a 1848. évi V. törvénycikk XXVIII. fejezetének II. része a „Halálbüntetés végrehajtása és az ezt megelőző eljárásról” szolt; „496. §: Halálbüntetés csak akkor fogatosítható, ha a király az elítéltnak nem adott kegyelmet. 497. §: Ha az esküdtbírótság bírói tanácsa halálbüntetést állapított meg, az ítélet kihirdetése után az elnök kérdést intéz az elítélthez az iránt, hogy kíván-e kegyelemért folyamodni. Az elítélt válasza jegyzőkönyvbe veendő.” Ezután az esküdtbírótság a királyi ügyészség képviselőjét meghallgatja afelől, hogy meglátása szerint az elítélt érdemes-e a kegyelemre. Ebben az esetben a kegyelem nem a büntetés elengedésére, hanem annak mérséklésére irányult.

Ennek jelenleg hatályos szabályozása merőben eltér a 19. századi eljárástól. A feltételes szabadságra bocsátás lehetőségéből kizárt életfogytig tartó szabadságvesztésre ítétekre vonatkozó törvények a 2013. évi CCXL. 46/A. és 46/H. §-ai között található.^[24] Ezt kiegészíti még módosításokkal a 2014. évi LXXII. törvény. Ezen személyek büntetését a szabadságvesztésből kitöltött 40 év elteltével vizsgálják felül hivatalból, az elítélt hozzájárulásával. Ezen eljárás a következőképpen zajlik: első körben a Kúria elnöke kijelöl egy öttagú Kegyelmi Bizottságot kúriai és ítélőtáblai bírákból. Az igazságügyi miniszter megküldi a szükséges iratokat, a bizottság személyesen meghallgathatja az elítéltet, továbbá szakértőket is bevonhat a vizsgálatba. Ezek után a bizottság állást foglal a kegyelem megadásában, és indokolásával együtt megküldi az igazságügyért felelős miniszternek, aki továbbítja a köztársasági elnöknek. Ha az elnök elutasítja, két év elteltével újraindul az eljárás az elítélt élete végéig. Ezen kívül a kötelező kegyelmi eljárás nem zárja ki a rendes/általános kegyelmi kérelem(ek) benyújtását a büntetés végrehajtása alatt. Kiemelendő, hogy ez esetben sincs a köztársasági elnöknek indokolási kötelezettsége, az igazságügyi miniszter ellenjegyzését illetően úgyszintén. Felmerül a kérdés, hogy akkor mi teszi szükségessé a bizottság munkáját, ha ettől eltérően, indokolás nélkül is lehet dönteni? Lévy Miklós 2014-ben kiadott tanulmányában megkérdőjelezi, hogy miért a köztársasági elnöki kegyelmi intézmény hoz döntést ilyen esetben és miért nem az igazság-

[24] Bv. tv. a büntetések, az intézkedések, az egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési eljárárs végrehajtásáról.

szolgáltatás. Hiszen a kötelező kegyelmi eljárás, mint ahogy a nevében is benne van, kötelező felülvizsgálatot ír elő, ezzel ellentétben a kegyelem jogintézménye mindig is kivételes lehetőség volt.^[25] Mindezt összevetve megállapítandó, hogy a jogalkotás nem koherens e téren. Polgár András 2015-ös írásában is rávilágít arra, hogy a jelenlegi szabályozása a kötelező kegyelmi eljárásnak nem hiánytalan, az újraszabályozás támogatandó lenne.^[26] Ezt az álláspontot a Kúria is támogatta,^[27] mivel a jelenlegi formában a hazai szabályozás nem felel meg az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) kritériumainak. Az Alkotmánybíróság sem ért egyet azzal, hogy a köztársasági elnök szubjektíven döntsön, mivel a kegyelem adásának köre, mértéke, feltételei nincsenek törvényileg korlátozva.^[28]

V. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

A következőkben néhány ország kegyelmi rendszerét láthatjuk – a teljesség igénye nélkül. Nagy vonalakban hasonló szabályozást figyelhetünk meg, mint hazánkban, azonban egyes eltérések például szolgálhatnak számunkra.

Az Amerikai Egyesült Államok elnöke kizárólag szövetségi bűncselekmények esetén gyakorolhat kegyelmet,^[29] továbbá, a közkegyelem joga is őt illeti egy személyben, és nem a Kongresszust.^[30] Azonban közjogi felelősségre vonás esetén ezt a jogát nem gyakorolhatja.^[31] Ezen szabályok az USA alkotmányában vannak rögzítve.^[32] Ezzel szemben Magyarországon a kegyelmi szabályok kétharmados többséggel elfogadott törvénnyel szabályozottak (Btk., Be.), az Alaptörvényben csak említés szintjén szerepel.^[33] Nem lenne-e jogbiztonság szempontjából előnyösebb, ha az Alaptörvényben nem csak egy mondatban említenék meg ezt a kiváltságot, hanem részletesen szabályoznák azt?

A köztársasági elnöki kegyelem személyi hatálya a ma hatályos jogszabályok alapján Magyarországon mindenkire kiterjed, tehát akár a közjogi felelősségre vonással kapcsolatban is alkalmazható. Azonban a korábbi évszázadokra visszatekintve, a magyar király a miniszterek és az Állami Számvevőszék büntetőjogi felelősségre vonása kapcsán nem adhatott kegyelmet.^[34] Miért változott meg

[25] Lévay – Kovács – Doszpoth, 2014, 81.

[26] Polgár, 2015.

[27] Kúria 3/2015. sz. BJE határozata.

[28] Nagy, 2015, 25.

[29] Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya, II. Cikk 2. §.

[30] Das Begnadigungsrecht – Privileg des Präsidenten, 2017.

[31] Képes, 2003, 103.

[32] Constitution for the United States of America: Article 2, Section 2, (1): „the President...., and shall have Power to grant Reprieves and Pardons for Offences against the United States, except in Cases of Impeachment.”

[33] Magyarország Alaptörvénye 9. cikk, (4) b): A köztársasági elnök gyakorolja az egyéni kegyelmezés jogát.

[34] 1848:III. tc. 35. §; 1870:XVIII. tc.10. §.

ez a törvény az idők folyamán, amikor a világ legdemokratikusabbnak tartott országában, az Egyesült Államokban ez a korlátozás még mindig hatályos?^[35]

Felettből érdekesek azok az adatok, melyek szerint 2016 év végéig Barack Obama elnök^[36] 148 elítéltet mentett fel és 1176-nak mérsékelte a büntetését, míg Magyarországon Áder János 495 beérkező kérelem közül 22-t fogadott el.^[37] Természetesen jelentős különbség van a két ország népessége és a beérkező kérelmek számát illetően, azonban nem szabad elfelejtenünk, hogy a kegyelem az elnök személyéhez kötődik, nem pedig az intézményéhez. Ennek tekintetében már napi egy kérelem átvizsgálása is jelentős munkát jelentene még annak is, akinek egyéb munkaköri elfoglaltsága nem lenne.

Franciaországban, Magyarországhoz hasonlóan, kétféle kegyelmet különböztetnek meg: közkegyelmet (amnistie) és a köztársasági elnök által gyakorolt kegyelmet (grâce présidentielle). Különbséget kell megállapítanunk abban a vonatkozásban, hogy a francia köztársasági elnököt közvetlenül a nép választja az ötévente tartandó választásokon, míg Magyarországon az Országgyűlés választja meg az erre a tisztségre érdemes személyt. Viszont hasonlóság a két ország eljárása között, hogy a francia ügyész az igazságügyi miniszter által irányított bűnügyi és kegyelmi ügyi osztályhoz^[38] továbbítja a kegyelmi kérvényt, ahonnan majd a köztársasági elnökhöz jut. Pozitív elbírálás esetén a miniszterelnöknek és az igazságügyi miniszternek is ellenjegyeznie kell a döntést. Ezek után a döntést közvetlenül a kérelmezőhöz, illetve annak bíróságához továbbítják, az eljárás eredménye nem nyilvános, nem hirdetik ki, ahogyan Magyarországon sem.^[39] Ami szembetűnő a francia jogtörténetben, hogy 1970-ben Pompidou elnök évente több, mint kétezer kegyelmet írt alá – leginkább a francia forradalom ünnepéhez köthető július 14-ei napon, míg Francois Hollande elnöknél 2016-ban ez a szám 9-re redukálódott.^[40] A történelem során fokozatosan csökkent a kegyelmek adása, amit a jogbiztonság és a megfelelőbb törvényi szabályozás

[35] Berger, 2019.

[36] Abraham Lincoln és Andrew Johnson a Konföderációs Hadsereg katonáinak, Jimmy Carter pedig a vietnámi háborúban szolgáltaknak adott közkegyelmet. Eddig 44 amerikai elnök élt ezen jogával (ld. Das Begnadigungsrecht. 2017.).

[37] Kegyelmi Főosztály, 2018.

[38] La direction des affaires criminelles et des grâces (DACG).

[39] République Française, 2019.

[40] CheckNews.fr, 2018.

támaszthatott alá. 2007-ben Nicolas Sarkozy elnök idején vezettek be alkotmányjogi reformokat, amikben többek között a kegyelmi jog adását is szigorította.^[41]

Németországban a szövetségi elnök^[42] ad egyéni- és közkegyelmet,^[43] akit a Szövetségi Gyűlés választ meg. A kegyelem megadásába sem a végrehajtó, sem pedig az igazságszolgáltató hatalomnak nincs beleszólása, így a döntés tisztán politikai alapú.^[44] A kegyelmi szabályok szintén az Alaptörvényben vannak rögzítve Németországban, úgy, mint az USA-ban.^[45]

Kanadában a kormányzóknak van joga a kegyelem adásához, aki a brit királyi koronát képviseli ez ügyben. A döntését azonban az igazságügyi miniszternek ellen kell jegyeznie. A büntetett előlethez fűződő hátrányok alóli mentesítésben egyedülálló rendszer működik, ahol egy független bizottság dönt a kegyelemről. Ez az úgynevezett Szabaddábra Helyező Testület (Parole Board of Canada),^[46] az állami közbiztonság felügyelet alatt működik. Az öttagú bizottságot tíz évre választják, tisztségük megújítható. Összeférhetlenségi kritériumokat állítanak fel velük szemben a legnagyobb függetlenség érdekében. Diszkrécionális jogkörrel rendelkező szerv, mely felelős az elítéltek társadalomba való újraintegrálásáért. Ha egy elítélt letöltötte minden büntetését, és kívárta az ehhez megállapított türelmi időt, akkor folyamodhat a bűnügyi nyilvántartásból való törlésre. Ha pozitív elbírálást kap, akkor kikerül a bűnügyi nyilvántartásból, és egy külön erre a célra létrehozott másikon fogják nyilvántartani. Az eljárás azonban nem gyors, hat-tizenkét hónap közé tehető, elutasítás esetén pedig elérheti a két évet is. Ugyanehhez a testülethez érkeznek be a bűnügyi végrehajtás alól felmentést kérők is, és innen továbbítják a kormányzóknak.

Chilében az elnök adhat kegyelmet. Indiában csak az életfogytiglanra ítélték esetében gyakorolható a kegyelmi jog, szintén az elnök által. Iránban a Legfőbb Vezetőt illeti meg a kegyelem adásának joga. Izraelben, hazánkhoz hasonlóan, az igazságügyi miniszteren keresztül kérhető kegyelem.^[47]

Oroszországban közvetlenül az elnökhöz intézett levélben lehet kegyelemért folyamodni. V. Putyin 2000-ben közel 12.500 elítéltet mentett fel. Ebben közrejátszanak az orosz büntetések túlzott szigora, illetve a politikai bebörtönzések. A halálbüntetés jelenleg moratórium alatt áll, az Európa Tanáccsal folytatott egyezkedések eredményeképpen 1996 óta nem végeztek ki senkit sem. Anatoly

[41] La Croix, 2016.

[42] Richard von Weizsäcker, Roman Herzog és Johannes Rau elnökök több RAF-terroristának is megkegyelmeztek. Azonban Horst Köhler elutasította Christian Klar és Birgit Hogefeld volt terroristák kérelmeit (RAF = Red Army Faction, Rote Armee Faktion. 1970-ben alapított nyugat-németországi szélső baloldali katonai szervezet).

[43] www.bpb.de, 2018.

[44] Das Begnadigungsrecht, 2017.

[45] Artikel 60, Absatz 2 Grundgesetz, zum Begnadigungsrecht.

[46] Government of Canada, 2020.

[47] La Croix, 2016.

Pristavkin, az Elnöki Kegyelmi Tanács elnöke szerint nem a büntetés fogja megváltoztatni az emberek mentalitását, hanem a megbocsátás által mutatott humánus magatartás. Oroszországban minden negyedik ember ült már börtönben, ami a sztálini életfelfogás hozadéka. A nyomozóhatóságok, ügyészek, bírák a mai napig úgy vélik, hogy a sorozatos bűncselekményeket csak erős szigorral lehet visszaszorítani. Ahogy Sztálin mondta: „a tolvajnak ülnie kell”. Azonban Pristavkin rávilágít arra, hogy az egyszeri és enyhe bűncselekményt elkövetők a börtönben töltött idő alatt válnak igazi bűnözővé, akik szabadulásuk után ismét a törvénnyel szemben találják magukat. Közel egymillió ember, Oroszország börtönlakosságának több, mint fele egyszerű lopásért lett elítélve. Ahhoz, hogy valaki kegyelmet kaphasson, le kell töltenie a kiszabott büntetésének legalább felét, jó magaviselettel kell rendelkeznie a büntetés-végrehajtási intézetben és jó esélyeket kell, hogy mutasson a társadalomba való újraintegrálódásra. Szexuális erőszakot elkövetők, gyermekgyilkosok és drogkereskedők szinte sosem részesülnek elnöki kegyben. Léteznek kivételes esetek is, magyarázza Pristavkin, amikor rögtön az ítélet kiszabása után kegyelemben részesítenek valakit. Ilyen eset volt például, amikor egy nő csizmát lopott a munkásszállóján, és négy és fél év börtönre ítélték. Az elnök megbízik a Kegyelmi Tanács véleményében és követi ajánlásait, azonban ez veszélyeket is rejt magában. Befolyásos emberek könnyen eredményt érhetnek, vagy a büntetés-végrehajtási intézetek megakadályozhatják egyes iratok elérését. A rendszer további kritikája,^[48] hogy a kegyelmi kérelmeket és döntéseket nem hirdetik ki, nem nyilvánosak még az áldozat számára sem.^[49]

VI. A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖKI KEGYELEM KÉRDÉSEI

A hivatalból indított kegyelmi eljárás fő motivátora a törvény esetenkénti túlzott szigora, ami nem veszi figyelembe az egyedi eseteket. Habár a bíró mindig rendelkezik mérlegelési jogkörrel, kötve van a törvényhez, az ítélet kihirdetése után pedig nem kompetens felülvizsgálni az ítéletét. Ilyen esetekben járulhat hozzá a reményhez a kegyelem intézménye, melyet az ügyész kezdeményezhet. Ugyanakkor az egyéni kérelmek alapján induló kegyelmi eljárások tekintetében a törvényi rendelkezések nem fedik le hiánytalanul a kegyelmi eljárás folyamatát, ezáltal csorbulhat a jogbiztonság. Azonban ezen a következő kérdések megválaszolása és a kegyelmi döntés meghozatalának újraszabályozása számottevően javíthat.

a) Az egyik ilyen kérdés az államfő általi személyes meghallgatás és az újabb bizonyítás lefolytatásának hiánya. Az előterjesztés is már pusztán az ira-

[48] Eképpen fogalmazza meg Sergey Sayapin, az Információs és Konzultációs Iroda vezetője.

[49] Lambroschini, 2011.

tok alapján történik, sem a legfőbb ügyész, sem pedig az igazságügyért felelős miniszter nem kívánhat találkozni a vádlottal, a kérelmezővel vagy egyéb, az ügyben érintett személlyel. Érdekes viszont, hogy ennek szabályozása nincsen jogszabályba foglalva, kizárólag a köztársasági elnök honlapján lehet a kegyelmi döntés efféle részleteiről informálódni.^[50] Ez némiképp aggályos lehet jogbiztonsági szempontból. Kiegészítő adatokat az ügyész és az igazságügyi miniszter kérhet bizonyos intézményektől, ha úgy találja, hogy azok fontosak az eset megítélésében, azonban az államfőnek erre már nincsen lehetősége (ilyen adat lehet például magatartást leíró vélemény kérése a büntetés-végrehajtási intézettől).^[51] Felvetődik az a kérdés, hogy ha elméletben az államfő dönt kegyelmi ügyben, ez esetben miért ne kérhetne ő is adatszolgáltatást, ha szükségesnek tartja?

Továbbá, a köztársasági elnök kegyelmi döntésének meghozatalához nem folytathat le új bizonyítási eljárást és személyes meghallgatást sem tarthat, mint ahogy azt a honlapján közzétette. Másképpen kifejezve, úgy dönt a vádlott ügyében, hogy nem találkozik sem vele, sem pedig a tanúkkal, így különülve el a bírói szereptől. A kegyelem adása mindig egyedi, kiváltságos eset, ami legtöbbször a vádlott személyi állapotára alapul. Ez esetben pedig kulcsfontosságú lehetne a személyes meghallgatás egy tárgyalás körében, hogy legalább olyan teljességű információt kaphasson az államfő, mint az ügyben eljáró bíró, aki az ítéletet hozta (volna).

b) A kegyelmi döntést a köztársasági elnök nem köteles indokolni, és döntése csak abban az esetben lesz hatályos, amennyiben azt az igazságügyi miniszter ellenjegyzi.^[52] Ez a feltétel külön szót érdemel, hiszen a kormány egyik tagja megvétózhatja az államfő döntését. Tehát voltaképpen kinek a joga a kegyelem megadása? Kitől függ egy büntetőeljárásban vagy büntetési végrehajtás alatt lévő személy felmentése?

A 26/2000. (VII. 6.) AB határozat szerint az ellenjegyzés által veszi át a Kormány a politikai felelősséget a köztársasági elnöktől, aki azzal nem rendelkezik. Trócsányi László és Schanda Balázs kifejti,^[53] hogy két oka lehet, hogy az Alaptörvényben felsorolt államfői jogkörök egy része nem igényel ellenjegyzést. Az egyik, hogy az államfő ellenjegyzés nélkül képviseli Magyarországot, a másik pedig, hogy az ellenjegyzéssel sérülne a hatalommegosztás elve.

Mindazonáltal, mivel nem ez az egyetlen intézkedése a köztársasági elnöknek, amihez az Alaptörvény alapján ellenjegyzés szükséges, a kegyellemmel kapcsolatban felmerül a kérdés, hogy az miért nem az önállóan gyakorlandó jogkörbe van besorolva. Hiszen az igazságszolgáltatói hatalom jogkörét veszi át, helyette dönt, illetve felülbírálja annak döntését.

[50] Köztársasági Elnöki Hivatal: Kegyelemi ügyek, 2.

[51] Be. 860. §.

[52] Alaptörvény 9. cikk (5) bekezdés.

[53] Trócsányi – Schanda, 2014.

Az igazságügyi miniszter felterjesztési és ellenjegyzési szerepe miatt akár ő is dönthetne a kegyelemről, időt és hivatali munkát megtakarítva. Hiszen, ha magánszemély kezdeményezi a kegyelmet (vádlott, elítélt és annak hozzátartozói), az igazságügyi miniszter terjeszti azt elő a köztársasági elnöknek, majd onnan visszakapva a pozitív vagy negatív döntést, azt jóváhagyja vagy sem a miniszter. Másképpen fogalmazva, az igazságügyi minisztert vétőjog illeti meg a köztársasági elnök döntésén. Azonban a petíciós jog, az egyik legrégebbi jogorvoslati jog, már a 13. században is az államfő személyéhez kötötte a panaszosok kérelmének elbírálását, így ez a hagyomány máig fennáll.^[54]

c) Az igazságügyi miniszternek megvan a joga arra, hogy közvetlenül terjeszsen elő kegyelmi kérelmet a köztársasági elnökhöz. Egy ilyen esetben felmerül a kérdés, hogy honnan szerzett tudomást az ügy mibenlétéről illetve a vádlott helyzetéről?

d) Felesleges a kormány egyik tagjának (az igazságügyi miniszternek) ellen is jegyezni a köztársasági elnök kegyelmi döntését, ha a kétharmados parlamenti párttöbbség esetén a kormánypártiakon múlik, kit választanak köztársasági elnöknek. Ilyen esetben elegendő lenne kizárólag a köztársasági elnöknek döntenie, így jelentősen meggyorsíthatnák az eljárást, és kevésbé terhelnék az igazságügyi miniszteri hivaltalt. Vagy éppen ellenkezőleg, az igazságügyi minisztert illetné meg a kegyelmi jog, hiszen úgyis vétőjoggal rendelkezik. Ezzel mind a miniszteri, mind pedig a köztársasági elnöki irodát tehermentesíthetnék.

Abban az esetben, ha nem lenne kétharmados többség egyik párt részéről sem az Országgyűlésben, és így a köztársasági elnök megválasztása sem egy párton múlna, akkor is az igazságügyi miniszter, a kormány egyik tagja jegyelné ellen a köztársasági elnök kegyelmi döntését. Felvetődik ezen ellenjegyzés szükségessége egyáltalán, és ha valóban szükséges, akkor elméletben mennyiben tér el a parlament által gyakorolt közkegyelemtől, ami szintén a kormánypárt döntésén múlik? Sajnos a Központi Statisztikai Hivatal nem végez feljegyzéseket arra vonatkozóan, hogy az igazságügyi miniszter hány kérelmet terjesztett fel a köztársasági elnökhöz a hozzá beérkezettek közül, és hány döntést vétőzött meg évente.

e) A kegyelmi döntés nyilvánossága sincs hiánytalanul szabályozva, így e területen is szükséges lenne a kodifikáció. Alapvetően a kegyelmi döntések, legyen az elfogadó vagy elutasító, nem nyilvánosak, nem hirdetik ki őket sem a bíróságok, ügyészségek honlapján, sem a Magyar Közlönyben, sem pedig a Köztársasági Elnöki Hivatal honlapján. Ezzel szemben a bírósági döntések nyilvánosak, bárki számára személyesen és elektronikus formában hozzáférhető módon tárolják őket. A kegyelmi döntést az azt előterjesztőnek küldik meg,^[55] és csak abban az esetben szerzünk tudomást róla, ha népszerű ügy lévén a média köz-

[54] Sári - Somody, 2008.

[55] Be. 862. §. (a köztársasági elnök honlapján hibásan a Be. 598. §. (4) van feltüntetve).

vetít róla. Az áldozat sem kap arról értesítést, hogy az elkövetőt felmentették a büntetőeljárás vagy végrehajtás alól. Ha egy nyilvánosan kihirdetett bírósági ítélet megváltozik, a felsőbbrendű döntés, ami ezt felülírta, miért titkos? Ha egy demokratikus jogállamban egy büntetőjogi ítélet alatt álló elítéltet felmentenek vagy végrehajtandó büntetését lerövidítik, és ha ezen döntés nem törvényi alapon nyugszik, hanem személyes megítélésen, arról mindenképpen joga van informálódni az adott állam területén élőknek.

A kegyelmi döntések számáról a Központi Statisztikai Hivatal nem végez megfigyeléseket, a kormány honlapján pedig a 2002 és 2018 közti kegyelmi döntések érhetőek el, anonim módon.^[56] E statisztikai adat csak az igazságügyi miniszter felterjesztésével történeteket vizsgálja, a hivatalból történő vádirat benyújtásáig a legfőbb ügyész általi felterjesztéseket nem mutatja. Továbbá az sem látható a táblázatban, hogy az államfő által elfogadott kérelmekből az igazságügyi miniszter mennyit jegyzett ellen. A 2017-es évet nézve 673 felterjesztés érkezett, amiből 11 részesült kegyelemben. Ez majdnem napi két kegyelmi ügy beérkezését jelenti, aminek átolvasása és érdembeli döntése is jelentős időt igényel mind a miniszteri, mint a köztársasági elnöki hivataltól. Nem beszélve arról, hogy az igazságügyi miniszternek még adatszolgáltatást is lehetősége van kérni a 673 kérelemhez, ami tovább terheli a minisztériumot.

f) A statisztikai adatok alapján felmerül a kérdés, hogy abból hány nyújtotta be először a kérelmet, és hány pedig már sokadszorra. Ugyanis elutasítás esetén újra és újra kérelemhez lehet folyamodni, ennek nincs jogszabályi limitje. És miért ne tenné meg az elítélt, ha annak benyújtása ingyenes? Nincs mit veszítenie. Azonban ezzel jelentősen túlterheli az igazságügyi miniszteri és a köztársasági elnöki hivatalt. Célszerű lenne ennek a módszernek határt szabni, például azal, hogy csak akkor adhatna be újabb kérelmet, ha az elítélt életében és annak körülményeiben jelentős változás következett be, vagy ha megváltozott vagy az igazságügyi miniszter, vagy az államfő személye. Egyebekben az első kérelem benyújtása utáni kérelmeket illeték fizetéséhez lenne indokolt kötni.

VII. ÖSSZEZÉS

„A kegyelem a szuverenitás aktusa, amely az igazságszolgáltatás fölött áll. A kegyelem ellentétes a büntető igazságszolgáltatással, idegen test, feltéve, hogy az igazságszolgáltatás híven teljesítette a feladatát: az igazság és igazságosság szolgálatát. A kegyelem megakadályozza az igazságszolgáltatást, illetőleg törli annak eredményét, és benne néha olyan politikai célok érvényesülhetnek, amelyek túlmutatnak a büntetőjog és igazságszolgáltatás társadalmi küldetésén.”^[57]

[56] Kegyelmi Főosztály, 2018.

[57] Király, 2003, 879.

Amennyiben ezt elfogadjuk, és tartjuk a történelmi hagyományok útján a királyoktól származó kegyelmet, úgy a jelenlegi szabályozáson nincs mit változtatni. Azonban ha más országok kegyelmi rendszereit^[58] figyelembe vesszük, és az Emberi Jogok Európai Bíróságának, a Kúriának^[59] és az Alkotmánybíróságnak az állásfoglalását,^[60] akkor a jogállamiság érdekében mihamarabbi változtatásokat lenne célszerű hazánkban bevezetni.

A külföldi országok kegyelmi rendszerét közelebbről megvizsgálva láthatjuk, hogy egységes kritika a kegyelmi döntések titkossága. Továbbá mindenképpen előnyös, ha a kegyelmet egy olyan személy gyakorolja, akit a nép közvetlen választás útján szavaz meg. Más esetben egy függetlenül működő szervezet lehet a megoldás. A kontroll és a kegyelmet adó személy időnkénti váltása mindenképpen elengedhetetlen egy demokratikus jogállamban. Természetesen nem létezik olyan rendszer, ami minden ország államberendezkedésére alkalmazható lehet, de célszerű lenne egy olyan úton elindulnunk, ami a többi országgal egyfelé mutat.

IRODALOMJEGYZÉK:

- Aristote (1995): *La politique. Librairie Philosophique (livre IV., chapitre 14)*. J. Vrin, Paris.
- Az Országgyűlés Hivatala (2018): *Parlamenti Jog*. Budapest.
- Berger, Sam (2019): When the Pardon Furthers the Conspiracy: Limits to the Pardon Power. In: *Just Security*. 2019.01.09. (Elérhető: <https://www.justsecurity.org/62174/pardon-furtherers-conspiracy-limits-pardon-power/>. Letöltés ideje: 2020.03.11.).
- Bibó István (1947): *Az államhatalmak elválasztása egykor és most*. Akadémiai székfoglaló 1947. jan. 13-án. (Elérhető: <http://mek.oszk.hu/02000/02043/html/290.html>. Letöltés ideje: 2020.03.15.).
- CheckNews.fr: Combien de grâces présidentielles ont été accordées par les précédents présidents de la République?, Libération. (Elérhető: https://www.liberation.fr/check-news/2018/05/30/combien-de-graces-presidentielles-ont-ete-accordees-par-les-precedents-presidents-de-la-republique_1655112. Letöltés ideje: 2020.05.30.).
- Dezső Márta – Kukorelli István (2007): *Az Országgyűlés*. In: Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan I*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Government of Canada (2020): *Parole Board of Canada*. (Elérhető: <https://www.canada.ca/en/parole-board.html>. Letöltés ideje: 2020.03.10.).
- Kegyelmi Főosztály, Statisztikai adatok (2018). (Elérhető: <https://www.kormany.hu/download/2/ac/71000/statisztika%202002janu%C3%A1r%201-2018szeptember%2030-%20kegyelmi%20%C3%BCgyek.pdf#!DocumentBrowse>. Letöltés ideje: 2020.02.10.).
- Képes György (2003): *A tökéletesebb unió: az Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya*. Gondolat, Budapest.

[58] Franciaország: La Croix, 2016; Oroszország: Lambroschini, 2011; Németország: Das Begnadigungsrecht, 2017.

[59] Kúria 3/2015. sz. BJE határozata.

[60] Nagy, 2015, 25.

- Király Tibor (2003): *Büntetőeljárási jog. XXVI. Fejezet, A határozatok végrehajtása, II. Cím: A kegyelmi eljárás*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Köztársasági Elnöki Hivatal, Kegyelmi Ügyek (2018). (Elérhető: https://www.keh.hu/kegyelmi_ugyek/1512-Kegyelmi_ugyek&pnr=2. Letöltés ideje: 2020.04.02.).
- Kukorelli István (szerk.) 2003: *Alkotmánytan I*. Osiris Kiadó, Budapest.
- La Croix: La grâce présidentielle, une exception française? (Elérhető: <https://www.la-croix.com/Monde/La-grace-presidentielle-exception-francaise-2016-02-02-1200737061>. Letöltés ideje: 2020.03.14.).
- Lévay Miklós – Kovács Krisztina – Doszpoth Anna (2014): Ha már a kiszabáskor életfogytig szól, akkor embertelen a büntetés. In: *Fundamentum*. 2014/3. sz.
- Mezey Barna (2004): *Magyar jogtörténet*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Nagy Anita (2015): *Szabadulás a büntetés-végrehajtási intézetből*. Bfbor Kiadó. Miskolc.
- Petrétei József (2013): A köztársasági elnök kegyelmezési jogáról. In: *MTA Könyvtárának Repozitóriuma*. (Elérhető: <http://real.mtak.hu/17303/1/kegyelem-1.pdf>. Letöltés ideje: 2020.03.15.).
- Polgár András (2015): Volt egyszer egy büntetés? A kötelező kegyelmi eljárás szabályai a strasbourgi döntés alapján. In: *Börtönügyi Szemle*. 2015/2. évf.
- RadioFreeEurope RadioLiberty (2001): *Pardon System Plays Mercy Role Amid A Cruel Society*. (Elérhető: <https://www.rferl.org/a/1095815.html>. Letöltés ideje: 2020.02.04.).
- République Française: Qu'est-ce qu'une grâce présidentielle? (Elérhető: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F780>. Letöltés ideje: 2020.03.10.).
- Sári János – Somody Bernadette (2008): *Alapjogok. Alkotmánytan II., 16. A kérelmezési és panaszjog*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Trócsányi László – Schanda Balázs (2014): *Bevezetés az alkotmányjogba – Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. VI. A köztársasági elnök hatáskörei, 1. Az ellenjegyzés szerepe*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest.
- www.bpb.de: Das junge Politik-Lexikon von www.hanisauland.de, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 2018. (Elérhető: <https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/das-junge-politik-lexikon/>. Letöltés ideje: 2020.02.10.).
- Zeit Online: *Das Begnadigungsrecht - Privileg des Präsidenten*. (Elérhető: <https://www.zeit.de/news/2017-01/18/regierung-das-begnadigungsrecht-18124210>. Letöltés ideje: 2020.03.10.).

JOGFORRÁSOK

- 2013. évi CCXL. törvény a büntetések, az intézkedések, az egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról.
- 2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról, 2017, 862. §.
- Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya, II. Cikk.
- La direction des affaires criminelles et des grâces (DACG).

Ember és jog^[1] – 70 éve született Lenkovics Barnabás

„Minden jó tanár – mint a jó pap is – »holtig tanul«.”^[2]
 „Engem csak egy dolog motivál, a tisztesség és a szakmaiság.”^[3]

Lenkovics Barnabás professzor úr legújabb könyvéről értesülve az „ember és jog” iránt érdeklődő olvasó figyelmét könnyen felkeltheti a mű – főleg, ha ismeri írásait, beszédeit.

Lenkovics tanár úr vallja: „a jog van az emberért, nem az ember a jogért”^[4] – támadások közepette is védve az életet, a még meg nem született emberét is; a *Szerzői előszó*ban^[5] írja: „Munkásságom során sokszor ért – olykor nemtelen – támadás az abortuszt ellenző, az élethez való jogot igenlő álláspontom miatt. Ezért és az értékprioritás miatt is külön csokorba gyűjtöttem az ember- és életvédő írásaimat, amelyek ez irányú értékrendemet a maga teljességében (sőt »fejlődésében« is) bemutatják. Embervédő jellege miatt ide soroltam az embert és az emberi személyiséget áruvá silányító és romboló reality show-kkal kapcsolatos írásomat is.”^[6] E csokor – a *Bemutakozás* című rész^[7] után – *Embervédelem-életvédelem* címmel hat írást foglal magában: A házastársi egyenjogúságról, A magzat élethez való jogáról, Értékproblémák az abortusz jogi szabályozásában, A jog (de)moralizálása (Gondolatok a magzati élet védelméről), Egy „humán reprodukciós” jogeset, Az én (tele)vízióm;^[8] az életvédő szemlélet azonban másutt is felbukkan: „Szeretni az életet, általában mindent, ami él, ezen belül szeretni minden egyes élő embert pusztán emberi mivolta és halandósága okán, szeretettel viszonyulni egymáshoz és a világhoz, hogy mindannyian megmeneküljünk.”^[9]

A *Bemutakozás* című részben két interjú – *Harag és részlelhajlás nélkül*, valamint *A jog van az emberért és nem az ember a jogért!* címmel –,^[10] illetőleg a 2002. április 29-én elhangzott, nagyívű *Ombudsmani*

[1] Lenkovics, 2018, 543.

[2] Lenkovics, 2018, 235.

[3] Lenkovics, 2018, 518.

[4] Lenkovics, 2018, 13., 27.

[5] Lenkovics, 2018, 7-16.

[6] Lenkovics, 2018, 15.

[7] Lenkovics, 2018, 17-39.

[8] Lenkovics, 2018, 41-131.

[9] Lenkovics, 2018, 514. (részletesen ld. Lenkovics, 2018, 509-515.).

[10] Lenkovics, 2018, 18-26., 27-35.

székházavató beszéd^[11] alapján betekinhetünk Lenkovics professzor úr életébe, kiteljesedő emberi, jogi pályájába; 1950-ben Rakamazon született, 1974-ben az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán *summa cum laude* minősítéssel végzett, szakdolgozatát *A gazdasági verseny jogi kérdései* címmel, 1991-ben kandidátusi értekezését *Tulajdonjogi rendszerváltás* címmel, 1999-ben habilitációs dolgozatát *A tulajdonjog társadalmasítása és magánosítása* címmel írta, 2013-ban megjelent, *Ember és tulajdon* című könyvében is történelmi távlatokba helyezve elemzi a tulajdonjogi változásokat, emléket állítva az áldozatul esett generációknak, óva intve a jövő nemzedékeket,^[12] 2001–2007 között ombudsmanként, 2007–2016 között alkotmánybíróként is szolgált, 2014. december 1-jén az Alkotmánybíróság elnökévé választották.^[13]

Lenkovics tanár úr emberségét, emberközpontú szemléletét, emberről és jogról – e kettő viszonyáról – alkotott képét tükrözik a következő szavai: „Amikor előadó bíróként a devizaalapú kölcsönszerződésekkel kapcsolatos törvényhozói erőfeszítéseket vizsgáltam, akkor ott volt a szemem előtt az a több százezer megtévedt, eladósodott, adósrabszolgaságba taszított család, akiket a kilakoltatás, a hajléktalanság és a méltóságot sértő állapot veszélye fenyegetett. Nem a jogi dogmatikát védtem velük szemben, hanem őket védtem egy olyan korábbi, ideálisnak tételezett jogi dogmatikával szemben, amelynek a keretében ez az állapot kialakulhatott.”^[14] a családért, családokért való aggodás mutatkozott meg *A házastársi egyenjogúságról* című – először a *Társadalomkutatás* 1986/1. számában megjelent – írásában is,^[15] amelyben olvasható, hogy „[...] a nemek közötti háború, a női egyenjogúságért vívott harc ideje a mai Magyarországon lejárt. Annak további folytatása még tovább rombolná a házasság és a család – a társadalom alapvető sejtje – intézményét és ez társadalmunkra nézve beláthatatlan károsodással fenyegetne.”^[16]

A magzat élethez való jogáról című, relatíve életvédő írásban^[17] kimondja: „[...] a terhességmegszakításokkal – közvetlenül és valóságosan – naponta és világszerte tömeges emberirtás folyik.”^[18] az *Értékproblémák az abortusz jogi szabályozásában* című, hasonló megközelítésű (véleménykülönbséggel bíró) írásban^[19] pedig kifejti: „Helyteleníteni kell viszont az Alkotmánybíróságnak azt az álláspontját, hogy »az Alkotmányból nem következik, hogy a magzat jogalanyiségát el

[11] Lenkovics, 2018, 36-39.

[12] Lenkovics, 2018, 20-21.

[13] Lenkovics, 2018, 23-26.

[14] Lenkovics, 2018, 30.; vö. Lenkovics, 2018, 32-34.

[15] Lenkovics, 2018, 42-44. (a 45-63. oldalon említett problémához – a vasectomia (a különböző fogamzásgátlási módszerek) melletti érvekkel szemben – ld. pl. Hámori, 2016, 97., 130-133., 138., 91-151.; Hámori, 2009, 43-45.)

[16] Lenkovics, 2018, 62.

[17] Lenkovics, 2018, 64-71. [In: *Magyar Tudomány*, 1990/2. 162-166. o.].

[18] Lenkovics, 2018, 64.

[19] Lenkovics, 2018, 72-84. [In: Peschka (szerk.), 1993, 64-72.].

kell ismerni, de az sem, hogy ne lehetne a magzatot jogilag embernek tekinteni».^[20] Ennél kiélezettebb kérdésekben is tudott az Alkotmánybíróság dönteni (kárpót-lás, halálbüntetés, elévülés), instrukciói most is megfogalmazhatók lehetnek volna döntés formájában is, mégsem vállalta ennek felelősségét. (Az oknyomozás külön tanulmányt érdemelne.) Álláspontunk szerint a magzat jogalanyisága az Alkotmány 54. § (1) és (2) bekezdése és a 66. §-a alapján egyértelműen bizonyítható és elismerhető. »Mindössze« annyit kellett volna kimondani – analógia útján utalva a Polgári Törvénykönyv 9. §-ára –, hogy a méhmagzat fogamzása időpontjától embernek tekintendő. [Az 54. § (1) bekezdés szövegében szereplő »veleszületett« jelző mint tradicionális jogi szakkifejezés nem okoz gondot, hiszen teljesen mást jelent, mint a Ptk.-beli »élve születés«: éppen nem az élethez és emberi méltóság-hoz való jog feltételeességét, hanem feltétlenségét jelöli. Azt, hogy ezek a jogok nem emberi törvényekből származnak, és ember alkotta törvényekkel el sem idegeníthetők, legalábbis az eredeti »természetjogi« felfogás szerint.] Ami pedig a jogfosztás »önkényességét« illeti, ez a teljesen »ártatlan« és védtelen magzat vonatkozásában sokkal inkább nyilvánvaló, mint a halálbüntetés esetében. Az anya személyiségi joga és a magzat élethez való joga pedig nem tartoznak egy »súlycsoportba«, így össze sem mérhetők. A magzat élethez való jogával szemben az anya önrendelkezési jogának »megszűnését« az Alkotmány 66. §-ában biztosított támogatási jogosultságok kompenzálják (ezek mértéke persze vitatható). Ezt az értelmezést csak még inkább megerősíti az 54. § (2) bekezdés tilalma, hiszen a művi terhességmegszakítás nyilvánvalóan kimeríti a kínzás mint kegyetlen, embertelen, megalázó elbánás ismérveit, különösen a magzat, de nagyon gyakran az abortuszt kérő anya vonatkozásában is. Véleményünk szerint egyébként ez a tilalom önmagában is elegendő volna a művi terhességmegszakítás »embertelenségének« és ezáltal alkotmányellenességének kimondásához.»^[21]

Szintén nagyon értékesnek, hangsúlyozandónak tartom – egyebek mellett – a következő bekezdést: „A magzat elpusztításának »embertelensége« kapcsán külön is szót kell ejteni az emberi méltóság védelmének egy sajátos vonatkozásáról. Az Alkotmány 54. § (1) bekezdésének szóhasználatából úgy tűnik, hogy ez a védelem csak a sértett emberre vonatkozik a sérelmet okozóval szemben. Ilyen értelemben tárgyalja és elemzi ennek tartalmát az Alkotmánybíróság és Kis János tanulmánya^[22] is. Nézetem szerint azonban az emberi méltóság védelme túlterjed a sérelmet szenvedett személy védelmén, és mint »legabsztraktabb jogunk« minden ember (általában »az ember«) emberi mivoltát védi, sőt ezen belül kiterjed magára a jogsértő személyre is. Mégpedig nemcsak abban az értelemben, hogy a már elkövetett jogsértés miatt vele szemben később nem lehet kínzó, kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmódot és büntetést alkalmazni, hanem abban az értelemben is, hogy még mielőtt valaki ilyen magatartást tanúsítana,

[20] 64/1991. (XII. 17.) AB határozat.

[21] Lenkovics, 2018, 77-78.

[22] Kiss, 1993, 9-43.

ez már eleve tilos, mert az ilyen magatartások nemcsak a megsértett, de a sérelemkötő emberi méltóságát is egyidejűleg sértik. Még azt is megkockáztatom, hogy a jogalkotók és a törvényhozók emberi méltóságát is sértené, ha egyes ilyen magatartások jogosságát akár törvényi szinten elismernék. Ezért nem lehet általában jogosnak elismerni a művi terhelemegszakítást, amit az Alkotmánybíróság is hangsúlyoz. A jogsértő önmagával szembeni védelme egyébként a Ptk.-ban éppen a személyiségi jogok körében jól ismert megoldás. A személyhez fűződő jogok »önkéntes« korlátozása is semmis. Ha az egyén képes volna is saját emberi méltóságát sértő magatartásra, ez mindig a közérdekbe ütközik, mert mindenki emberi méltóságát, emberi mivoltunkat sérti. A művi terhelemegszakítást tehát nemcsak a magzat, hanem az anya, az orvos és a jogalkotó, valamint egész társadalmunk emberi méltóságát sértő magatartásnak tartjuk.”^[23] Ezt érdemes összevetni az alábbi, a korábban idézett műből kiragadott gondolattal, miszerint:^[24]

A jog (de)moralizálása (Gondolatok a magzati élet védelméről) című – az „állam objektív életvédelmi kötelessége” körében, ugyancsak nem eltérő álláspont nélkül megjelenő – írásában^[25] Lenkovics professzor úr életért, családért, társadalomért, emberiségért való aggodása (ld. pl. a szeretet aggodás a másikért – vö. pl. XVI. Benedek pápa: *Deus caritas est*. Róma, 2005. december 25., uő.: *Caritas in veritate*. Róma, 2009. június 29.) ugyancsak kifejeződik: „[...] a mindenkori kormányzat pártjainak és programjának első számú és legnehezebb próbája: a magzati élet minden eddiginél hatékonyabb védelme.”^[26] „[...] csak a halálozásoknál nagyobb számban megszülető gyermekek esetén van értelme politikai szinten családról, ifjúságról és jövőről beszélni.”^[27] „[...] A valóságos kérdés az, hogy mikor, melyik politikai erő és kormányzat képes és mer kitörni az abortusz-probléma ördögi köréből.”^[28]

Az *Egy „humán reprodukciós” jogeset* című – szintén különböző véleménnyel bíró („mesterséges ondóbevitel”) témájú – írásban^[29] olvasható megfogalmazása szerint: „A családi élet és azon belül a gyermekvállalás értékét a pénz és a pénzzel mérhető vagyon értéke háttérbe szorította. Szinte reménytelennek látszik tehát a küzdelem a család megmentéséért, rajta keresztül a tágabb kört felölelő rokonság összetartozás-érzéséért, ezeken keresztül a lokális kisközösségekért, a régió-

[23] Lenkovics, 2018, 78-79. (vö. Hámori, 2009, 12.).

[24] Hámori, 2009, 12. (részletesen ld. Hámori, 2009, 8-12.).

[25] Lenkovics, 2018, 85-109. [In: *Ius Privatum. Ius Commune Europe. Liber Amicorum. Studia Ferenc Mádl Dedicata*, 2001, 169-182.] - vö. pl. Hámori, 2006, 474.; Hámori, 2000, 153.; a magzat jogalanyiságát vallja pl. Frivaldszky János (Frivaldszky, 2015, 7-12.; Frivaldszky, 2014, 7-73.; Frivaldszky, 2012, 67-69.; Frivaldszky, 2011, 19-48.; Frivaldszky, 2010, 19-51.; Frivaldszky, 2009, 11-54.), továbbá ld.: 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, Dr. Lábady Tamás alkotmánybíró párhuzamos véleménye; 48/1998. (XI. 23.) AB határozat, Dr. Lábady Tamás alkotmánybíró különvéleménye).

[26] Lenkovics, 2018, 90.

[27] Lenkovics, 2018, 90.

[28] Lenkovics, 2018, 95.

[29] Lenkovics, 2018, 110-125. [In: *Liber Amicorum. Studia E. Weiss Dedicata (Ünnepi dolgozatok Weiss Emília tiszteletére)*. 2002, 179-189. vö. pl. Hámori, 2009, 46-52.; Hámori, 2012, 96-103.].

kért, a mindezeket egybefoglaló nemzetért. Ma már nem a válások száma emelkedik, hanem eleve a házasságkötések száma csökken. A népesség előregszik, miközben a házasságkötések mellett a születések száma is csökken, és évente egy kisváros lélekszámával, 40–50 ezerrel fogy a nemzet. Ugyanakkor szinte kísérteties egybeesés, hogy évente ugyanilyen számban végeztetnek hazánkban művi terhességmegszakítást.”^[30]

Az én (tele)vízióm című írásban^[31] is „emberséges jövőnk”-ért,^[32] az emberért, a családért érzett felelőssége mutatkozott meg: bátran fellépett az emberi méltóságot sértő, megalázó „reality show”-kkal szemben.

A fentieket követően a könyv három nagy egységre oszlik: Barátok és köszöntő gondolatok; Új és megújuló gondolatok; Beszédek, interjúk, gondolattöredékek.

A Barátok és köszöntő gondolatok tizenkét írást tartalmaz: Szerződéses szabadság – alkotmányos nézőpontból; A dohányzás ellen – a dohányosokért; A harangszó megmaradásának joga; Szerzői és jogi netovább; Adalékok a jogbiztonsághoz; Köszöntő szavak; Jogok, értékek, reformok; Csipetnyi emberi és jogi szkepszis; A javak globális újraelosztása; A jóerkölcs alkotmányos védelme; A jó állam alkotmányos keretei; Emberi jogunk: a tulajdonjog! (Egy probléma vázlat).^[33] E csokorban Lenkovics professzor úr barátok előtt tiszteleg: Boytha György, Lontai Endre, Besenyei Lajos, Gyertyánfy Péter, Bíró György, Bihari Mihály, Polt Péter, Paczolay Péter, Tóthné Fábrián Eszter, Miskolczi Bodnár Péter, Szigeti Péter tiszteletére megjelent kötetekben publikált írásaiban felelősségérzettől vezérelve szól szabadságról, igazságról, testi, lelki, szellemi, erkölcsi egészségről, ezek védelméről. A Csipetnyi emberi és jogi szkepszis című írásában írja: „Ma már nem politikai vagy gazdasági rendszerváltásban kell gondolkodni: értékrendszer-váltásra van szükség. A tulajdon és a gazdasági társaságok társadalmi (szociális) felelősségét a természet iránti (ökológiai) felelősséggel kell kiegészíteni. A materiális javak birtoklásának halmozása (gazdagodás) és a fogyasztói pazarlás (hedonizmus) helyébe az értékrendet az immateriális javak irányába kell terelni – az alapvető szabadságok és az emberi jogok területén is. Hiszen ezek is az eszmei javak körébe tartoznak, amely javak köre korlátlanul bővíthető, és ezen javak – a materiális javaktól eltérően – úgy oszthatók szét egyre bőségesebben, hogy ezáltal mindenki gazdagabb lesz, és senki nem lesz szegényebb.”^[34]

Az Új és megújuló gondolatok is tizenkét művet ölel fel: A polgári jog lehetőségei a környezet védelmében; Ombudsmani levél biztosítási ügyben 1.; Ombudsmani levél biztosítási ügyben 2.; A katasztrófavédelem alkotmányjogi alapja; A pozitív adóslista alkotmányossági háttere; Alkotmányozás és kodifikálás; Válságból válságba...; A szociális gazdaság alapjogi háttere; Jogelvek és alkotmányjogi

[30] Lenkovics, 2018, 111.

[31] Lenkovics, 2018, 126-131. [In: Heltai (szerk.), 2007, 318-322.].

[32] Lenkovics, 2018, 131.

[33] Lenkovics, 2018, 133-313.

[34] Lenkovics, 2018, 241.

panaszok; Emberi jogok: múlt, jelen, jövő; Válságok, emberi és jogi kihívások; Adalékok a devizaalapú fogyasztói kölcsönszerződések rendellenes lebonyolódásához (Előadásvázlat).^[35] Ennek keretében olvashatjuk: „A jog társadalmi rendeltetése környezetvédelmi szemléletben a fenntartható fejlődés biztosítása, az anyagi javak korlátlan halmozása, hajszolása és pazarlása helyett az immateriális, eszmei, személyiségi javakban való bőség előmozdítása.”;^[36] szintén kiemelt figyelemre méltók a biztosítási ügyben kitartóan keletkezett 2002–2003. évi igazságügyi miniszternek is címzett, sok ezer biztosított védelméről, emberről és jogról szóló ombudsmani levelek,^[37] és az azokhoz kapcsolódó – *A katasztrófavédelem alkotmányjogi alapja* című, a jövő generációkra is gondoló – írás,^[38] a polgári jog – különösen a dologi jog – kitűnő professzora nyilvánul meg *A pozitív adólista alkotmányossági háttere* című kiváló – a „hedonizmusra hajló fogyasztói társadalom”,^[39] a „pazarló életmód”^[40] kritikáját ugyancsak adó – műben (is).^[41]

Az *Alkotmányozás és kodifikálás* című tanulmány^[42] a „társadalom mérnöke”^[43] képében nyújt bepillantást Lenkovics professzor úr életébe: a köz- és a magánjog találkozásába – és különbözőségébe,^[44] sőt, az erkölcs és a jog viszonyát illető felfogásába, amely szerint, „ha egy magatartás erkölcstelen, az nem lehet jogos”;^[45] „a közjog és a magánjog egyre szélesebb körben való átfedésbe kerülésé”-vel^[46] összefüggésben kifejtve: „nem kell az Alkotmányban a magánjogot »kodifikálni«, de nem kell az új Polgári Törvénykönyvben sem »alkotmányozni«.”^[47]

A *Válságból válságba...* című írás^[48] (is) a szocializmus és a (vad)kapitalizmus hibáiról, „gátlástalan önzés”-éről^[49] (pl. a „fogyasztói társadalom fenntarthatatlanságá”-ról^[50]) – megoldást keresve – szól: „Magyarországnak, a »balsors akit régen tép«, már megint nem volt (történelmi) szerencséje: a szovjet típusú szocializmus válságából (»csederből vederbe«) az amerikai típusú (neoliberális) kapitalizmus válságába fejlődött át.”^[51] Lenkovics professzor úr hangsúlyozza: „magunkba kell szállnunk, magunkra kell találnunk, a társadalmi problémák gyökereit magunk-

[35] Lenkovics, 2018, 315-488.

[36] Lenkovics, 2018, 334.

[37] Lenkovics, 2018, 337-350.

[38] Lenkovics, 2018, 351-359.

[39] Lenkovics, 2018, 370.

[40] Lenkovics, 2018, 370.

[41] Lenkovics, 2018, 360-375. Lenkovics Barnabás professzor úr dologi jogi könyvei; pl. Lenkovics, 2013, 400.; Lenkovics, 1995, 280.

[42] Lenkovics, 2018, 376-401.

[43] Lenkovics, 2018, 376.

[44] Ld. különösen Lenkovics, 2018, 401.

[45] Lenkovics, 2018, 395.

[46] Lenkovics, 2018, 398.

[47] Lenkovics, 2018, 399.

[48] Lenkovics, 2018, 402-411.

[49] Lenkovics, 2018, 403.

[50] Lenkovics, 2018, 407.

[51] Lenkovics, 2018, 404.

ban kell megtalálnunk, azok kiváltó okait magunkban kell felszámolnunk. Ahogyan az egyes emberek (az ő negatív hajtóerőik) a kiváltó okai, majd ugyanők az elszenvető is a »rossz világ« válságtüneteinek, ugyanúgy minden egyes ember képes megváltoztatni, jobbítani is a világot, ha önmagát megváltoztatja, jobbítja. A negatív hajtóerőknek megvannak a pozitív ellentettjei, csak tudatosítani, akarni és cselekedni kell őket.”^[52] „Közös feladatunk és felelősségünk az, hogy nagyon intenzíven kezdjünk el végre gondolkodni a 21. század Magyarországon, a fenntartható Magyarországon, a jövő generációk számára is vonzó, élhető Magyarországon. Attól demokratikus jogállam és szociális piacgazdaság az, amit próbálunk kiépíteni, hogy az egyensúlyokat közös erőfeszítéssel megtaláljuk, hogy tradicionális értelemben megmentjük, ami még menthető nagyapáink, apáink erkölcsiségéből, munkaszeretetéből, a saját munkával teremtett saját tulajdon utáni vágyából és az ahhoz való ragaszkodásból, a küzdeni tudásból. És mindezt elmondjuk a gyerekeinknek, az unokáinknak, hogy legalább tudjanak róla és ne felejtsek el, hogy majd ha őket is rákényszeríti az élet, akkor tudják: volt, van és mindig lesz megoldás. Csak küzdeni kell és bízva bízni: önmagunkkal, önmagunkban, önmagunkért, gyermekeinkért, nemzetünkért.”^[53]

A *szociális gazdaság alapjogi háttere* című, „emberközpontú”^[54] tanulmányban^[55] – a Szerzőtől nem először – arról is olvashatunk, hogy a „materiális értelemben kiszolgáltatott ember” „nem szabad ember”^[56] – megfelelően mindenkinek szüksége van tulajdonra, „a gazdaság van az emberért, nem pedig az ember a gazdaságért”,^[57] „A globális világrendet [...] olyan irányba kell megváltoztatni, hogy a gazdagok ne gazdagodjanak tovább, és a szegények ne szegényedjenek el még jobban, mert annak beláthatatlan következményei lesznek. A történelem lesz a tanulság erre, beszélhetünk majd egy globális rabszolgázásról.”^[58] – „A nagyok mértéktelen gazdagodása morálisan nem igazolható.”^[59]

A *Jogelvek és alkotmányjogi panaszok* című írásban^[60] ismét a magánjog és a közjog találkozása csúcspontja ki: „Úgy is mondhatjuk, hogy bár az Alaptörvény a Polgári Törvénykönyv alapvető forrása,^[61] ez történetileg fordítva is igaz. A mindenkori polgári törvénykönyv nemcsak a magánjog alkotmánya, hanem a közjog – ezen belül az alkotmányjog (a történeti alkotmány) – forrása is, és sok jogelvet és jogintézményt, jogi alapeszmét rendszerezetten tartalmaz.”^[62]

[52] Lenkovics, 2018, 404.

[53] Lenkovics, 2018, 411.

[54] Lenkovics, 2018, 427.

[55] Lenkovics, 2018, 412-428.

[56] Lenkovics, 2018, 417.

[57] Lenkovics, 2018, 418.

[58] Lenkovics, 2018, 424.

[59] Lenkovics, 2018, 427.

[60] Lenkovics, 2018, 429-443.

[61] A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 1:2. § (1) bekezdés: „E törvény rendelkezéseit Magyarország alkotmányos rendjével összhangban kell értelmezni.”

[62] Lenkovics, 2018, 435.

Az *Emberi jogok: múlt, jelen, jövő* című – „sok gondolat”-ot, „nagy dilemmákat” megosztó^[63] – előadás^[64] keretében további betekintést nyerhetünk Lenkovics professzor úr emberi, szociálisan érzékeny, igazságot kereső értékrendjébe: ezúttal is – mint már annyiszor – bátran kiáll a szegények, az elesettek, a hátrányos helyzetben lévők, a segítségre szorulókkal mellett, keresve, hogy mi méltó az emberhez, mi az emberi méltóság, mi az emberi méltóság tartalma, fellép az igazságtalansággal szemben – felelősséget érezve és vállalva szabad ember, van szabadsága, igaz szabadsága (amely az igazságban való szabadságban és nem az igazságtól való „szabadságban” áll),^[65] mert az igazság szabadá teszi (vö. pl. Jn 8,32). A könyv 458. oldalán említett, „börtöncella”-viszonyokkal kapcsolatos bírói gyakorlat vonatkozásában írt – gondolatébresztő, a 2020. évi magyar szabályozást sem érintetlenül hagyó – érvelésével, véleményével (ld. 458–459. o.) összefüggésben recenzióban felvetődött kérdésként („továbbgondolás”-ként) említem meg ugyanakkor, hogy: a „magyar társadalom” (az „áldozat”) felhatalmazta a „Magyar Állam”-ot, például nemzetközi egyezmények aláírására, törvények elfogadására, a felhatalmazó „áldozat” viselni köteles a felhatalmazott „Magyar Állam” – például emberi méltóságot sértő – jogsértéseinek következményeit (pl. a kártérítés megfizetését az emberi méltóságukban megsértett elítéltek részére), ebben az esetben nem az „a” kérdés, hogy mi sérti az emberi méltóságot, a „3,6 m²” „magyar átlag” (a „4 m²/fő” alattiság) sérti az emberi méltóságot, s ha sérti, akkor a felhatalmazó „magyar társadalom” miért ne viselné a felhatalmazott által elkövetett jogsértés következményeit, mivel különösen az emberi méltóság megsértésére adott felhatalmazás jogsértő, semmis, alaptörvény-ellenes, nemzetközi jogba is ütköző, embertelen, kegyetlen, ilyen felhatalmazásról nincs is szó, nem is lehet szó, hanem sokkal inkább arról, hogy az adott esetben a „3,6 m²” (a „4 m²/fő” alattiság) sérti-e az emberi méltóságot, vagy nem, és ezt az adott esetben a(z alkotmány)bírósnak el kell döntenie, hiszen az elítélt embereknek is van emberi méltóságuk, amit a „börtönök építése”-hez (a „férőhelyek száma”-nak „bővítése”-hez) fűződő érdekre hivatkozva sem szabad megsérteni, mert „az emberi méltóság sérthetetlen” – például Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) II. cikk első mondata szerint (a felhatalmazó és a felhatalmazott is levonhatja a megfelelő – pl. politikai – következtetéseket) – biztos, hogy „ezt nem így gondolták végig”, „az egész eljárás atomizál” („a társadalmi viszonyok rendszeréből kiszakít”), lehet, hogy „picit továbbgondolták”? Véleményem szerint – lévén alapvető, egyetemes jogi, alkotmányos értékről és alapvető jogról, alkotmányos alapjogról, emberi jogról van szó – az emberi méltóságot, annak fogalmát, és az emberi méltóság tiszteletben tartásához való jogot a bíróságnak – a konkrét esetre alkalmazva és megfelelő mértéket szabva – értelmeznie kell; az, ami sérti az emberi méltóságot nem jog, nem norma, akkor sem, ha a „törvényhozó” „törvény”-nek, az „alkotmányozó”

[63] Lenkovics, 2018, 459.

[64] Lenkovics, 2018, 444-460.

[65] Vö. pl. Szent II. János Pál pápa, 1993, 64. pont; Hámori, 2009, 8-12.

„alkotmány”-nak, „alaptörvény”-nek nevezi azt, amibe beleírja – a bírónak pedig vennie kell a bátorságot, hogy ezt ki is mondja, nem vitatva, a szóban forgó „4 m²/fő” vonatkozásában ez nem olyan egyértelmű, mint a súlyosabb, életellenes esetekben.^[66] Kérdés, mekkora az a „börtöncella”, amellyel Szerző szerint is – a szóban forgó szabályozás alapján bíróság által kimondandóan – sértik az emberi méltóságot?

A *Válságok, emberi és jogi kihívások* című tanulmányban^[67] Lenkovics tanár úr felelősségétől vezérelve töretlenül keresi a világméretű (gazdasági, népvándorlási, ökológiai és egyéb) problémák megoldását, „jog”-kritikusan védi, támogatja a szegényeket, a jövő generációit, kitartóan fellép a kizsákmányolással, a profitéhséggel, a kapzsisággal, mohósággal, pazarlással szemben; kifejti: „a jog lemaradva kullog a maga – globális gazdasági és pénzügyi érdekekhez igazított – bemerevedett intézményeivel és rendszereivel”,^[68] amelyhez az *Adalékok a devizaalapú fogyasztói kölcsönszerződések rendellenes lebonyolításához (Előadássorozat)* című írása (is) kapcsolódik.^[69]

A *Beszédek, interjúk, gondolatöredékek* kilenc írást tartalmaz: Az Európai Ombudsmani Intézet (EOI) éves közgyűlése; Az „Elhallgatott Holocaust” című kiállítás megnyitója; Megemlékezés a második világháború civil áldozatairól; A klímaváltozás és a jövő generációk jogai; Előszó egy állatvédelmi könyvhöz; Opponensi vélemény; „Az adósok méltóságát a bankoknak is tolerálniuk kell!”; „Az igazság több lehetőséget is rejthet”; „Természeti törvény az önvédelem”.^[70]

Lenkovics professzor úr az Országház Felsőházi Termében tartott, 2004. május 10-i *EOI-közgyűlési nyitóbeszédében*^[71] hangsúlyozta: „Ha minden ember ember-testvérnek tekinti egymást, tiszteletben tartja a másik emberi méltóságát, veleszületett és tőle el nem idegeníthető szabadságát és jogait, akkor bárhol, bárkik között békében, biztonságban, boldogan élhetünk, azaz otthon lehetünk.”;^[72] a 2004. március 18-i, „*Elhallgatott Holocaust*” című kiállítás megnyitóbeszédében^[73] is rámutatott arra, hogy az emberi méltóság megsértése az elkövető emberi méltóságát is sérti: „A legnehezebb és legnemesebb feladat az embert emberré nevelni, az emberi méltóság rangjára emelni, tudatosítani benne, hogy egy másik ember emberi méltóságának sárba tiprása önnön emberi méltóságának megsemmisítését is jelenti.”^[74]

[66] Vö. pl. Radbruch, 2003, 237. (229-238.).

[67] Lenkovics, 2018, 461-480.

[68] Lenkovics, 2018, 466.

[69] Lenkovics, 2018, 481-488.

[70] Lenkovics, 2018, 489-543.

[71] Lenkovics, 2018, 490-493.

[72] Lenkovics, 2018, 493.

[73] Lenkovics, 2018, 494-496.

[74] Lenkovics, 2018, 496.

A *Megemlékezés a második világháború civil áldozatairól* című, 2015. február 13-i beszédében^[75] is kiemelte a Professor: „a békénél és az emberi méltóságnál nincs nagyobb érték, ezeket kell igazán félteni és óvni!”^[76]

A *Klímaváltozás és a jövő generációk jogai* című, 2006. március 9-i előadásban^[77] a döntéshozók felelősségére, a megfelelő szemléletváltozás szükségességére – jogszabályi rendelkezéseket is idézve – hívta fel a figyelmet: „a jelen generáció döntéshozóinak valóban rendkívül nagy a felelőssége abban, hogy megkíméljük a súlyosabb következményektől a jövő nemzedékeit.”^[78] – „Ha az emberek, az emberi törvények figyelmen kívül hagyják a természeti törvényeket, összeomolhat a gazdaság, maga alá temetve a szociális biztonságot és elpusztítva a természetet, az élővilág és az emberi élet alapjait.”^[79]

Lenkovics professzor úr egy állatvédelmi könyvhöz írt, 2006-ban megjelent *Előszó*ban^[80] írta: „Az állatokhoz és minden más élőlényhez másként, jobban és tisztességesebben viszonyuló emberi magatartások előírásán keresztül tehát a jog magát az embert kívánja jobbá és tisztességesebbé tenni.”;^[81] az egyik opponensi véleményben^[82] hangsúlyozva: „az egyik legalapvetőbb erkölcsi követelmény, hogy az állam is a természetjog figyelembevételével hozza meg törvényeit.”^[83]

A kötetet két 2015-ben és egy 2017-ben publikált interjú zárja, amelyek alapján további betekintést nyerhetünk Lenkovics tanár úr életébe, „hedonizmus”-t^[84] elutasító értékrendjébe. „Az adósok méltóságát a bankoknak is tolerálniuk kell!” című interjúból^[85] is megtudjuk: „Engem csak egy dolog motivál, a tisztesség és a szakmaiság.”^[86] „A materiális javak istenítése helyett a szellemi, immateriális javak irányába kell elmozdulni, [...]”^[87] „[...] a *clausula rebus sic stantibus* elve alapján és azonnali beavatkozást követelő szükséghelyzetnek tekintve a rendkívüli árfolyam-emelkedést, el tudtam fogadni olyan, rendkívülinek nevezett jogi megoldásokat is, amelyek a rendes megoldásban lecövekelők szemében elfogadhatatlanok.”^[88] „[...] ha mondjuk 150 vagy 250 ezer család kilakoltatás folytán hajléktalanná válik, az az emberi méltóságot súlyosan sértő állapot.”^[89] „Ha társadalmi méretekben tömegek kerülnek az emberi méltóságot sértő állapotba, akkor

[75] Lenkovics, 2018, 497-499.

[76] Lenkovics, 2018, 498.

[77] Lenkovics, 2018, 500-505.

[78] Lenkovics, 2018, 500.

[79] Lenkovics, 2018, 504.

[80] Lenkovics, 2018, 506-508.

[81] Lenkovics, 2018, 508.

[82] Lenkovics, 2018, 509-515.

[83] Lenkovics, 2018, 513.

[84] Lenkovics, 2018, 526.

[85] Lenkovics, 2018, 516-528.

[86] Lenkovics, 2018, 518.

[87] Lenkovics, 2018, 528.

[88] Lenkovics, 2018, 521.

[89] Lenkovics, 2018, 521.

a másik oldalon lehet azt mondani, hogy a bankok oldalán a jogbiztonság garantálva volt a *pacta sunt servanda* elv alapján, és ez nem sérülhet. Én azt mondtam, hogy az adósok méltóságát nekik is tolerálniuk kell. Az emberi méltóság sérthetetlen, abban, hogy ez a helyzet kialakult, nem ők a fő bűnösök. Sokan mondták, hogy persze akkor tetszett a 3%-os kamat a 8–12%-os kamat helyett, devizaalapon. Természetesen lehet, hogy sokaknál ez volt az egyetlen vagy fő motívum. Azoknak, akik egy nagy kockázatú, sőt hosszabb távon kiszámíthatatlan kockázatú ügyletet mint pénzügyi terméket forgalomba hoztak (kifejezetten szakértőkkel kimunkálva az általános szerződési feltételeket, amiben az adós sansza annyi, hogy aláírja vagy nem, de a tartalmára befolyása nincs), nem lett volna szabad az adósok pénzügyi tájékozatlanságával tömegesen, tisztességtelenül visszaélni.”^[90] „Külön előadást tudnék tartani a devizaalapú kölcsönszerződésről mint atipikus, beazonosíthatatlan kategóriáról. Nem is tudott megbirkózni vele a jog. De hogy hibás termék volt, abban Róna Péterrel teljesen egyetértek. Nézzük meg a termékfelelősséget! Egy technikát beépíték egy autóba, majd az mégis csődöt mond, és három ember meghal. Százezrével hívják vissza az autókat és kicserélik benne azt, ami a balesetet okozta. A devizahitel-szerződéseknél az történik, hogy hibás volt a termék, »belepusztuk« több százezer adós vagy család, most pedig vissza kell hívni és ki kell cserélni benne dolgokat. Ha technikáról van szó, akkor értjük, hogyha szerződésről, akkor már nem?”^[91]

„Az igazság több lehetőséget is rejthet” című interjú^[92] a gyökerekig hatol: az értékes gyerekkort is elének tárja, a biztonságot adó boldog családdal, Feleséggel, Gyerekekkel, Unokákkal, kiemelkedő hivatással, életművel.

A „Természeti törvény az önvédelem” című interjú^[93] – például a házasság és a magzati élet védelmével kapcsolatos kérdések mellett – arra is választ keres, hogy „kinek a jogai előbbre valók, a migránsok emberi jogai vagy a befogadók biztonságához való jogai?”^[94] – Lenkovics professzor úr válaszai többirányú véleménykülönbségekkel bírnak, vannak, akik soknak, s vannak, akik kevésnek minősítik azokat, gondoljunk különösen a kiemelt témákra, azok súlyára, jelentőségére, aktualitására; „Addig tiszta lelkiismerettel nem lehet beszélni emberi jogokról, méltóságról, amíg az abortusz legalizálva van. [...]”^[95]

Lenkovics professzor úr közel fél évszázados jogtanári, oktatói-kutatói-szerzői pályával, hivatással, jelentős szakmai közéleti, tudományos tevékenységgel (élet- és családvédelmi jogáskörben is aktív részvétellel), magas színvonalú, közérthető, olvasmányos írásaival, előadásaival, világos beszéddel (vö. Mt 5,37: „[...] az igen igen, a nem nem. Ami ezen felül van, a gonosztól való.” – és 2Kor 1,17-20; Jak

[90] Lenkovics, 2018, 521-522.

[91] Lenkovics, 2018, 522.

[92] Lenkovics, 2018, 529-535.

[93] Lenkovics, 2018, 536-543.

[94] Lenkovics, 2018, 540.

[95] Lenkovics, 2018, 543.

5,12), nem utolsó sorban ombudsmani és (jónéhány, széles társadalmi alanyi kört érintő ügyben előadó) alkotmánybírói, alkotmánybíróvási elnöki feladatok ellátásával példaértékűen, alázatosan, bátran, az emberért, a családjáért, a nemzetért, az emberiségért érzett felelősségénél, a „jogtanári hivatással együtt járó felelősség”-nél^[96] fogva szolgál, segít (- vö. „[...] a jog segíteni próbál. [...]”^[97]), másokért él, a jövő generációkra is gondolva, az élet és emberi méltóság, a házasság, a család tiszteletének, szeretetének, oltalmának, támogatásának különleges figyelmet szentelve mások igaz javát, igaz szabadságát, békéjét, boldogságát, az igazságot, a közjót keresi, védelmezi; az *Ember és jog* című, hatalmas tudást felhalmozó könyve, történelmi távlatokban is megjelenő, nagyívű válogatott gondolatai, meghatározó, maradandó alkotmányos összefüggésekkel bíró polgári jogi alkotásai – egész személyisége, életműve – is erről tanúskodik.

Az igazság azt is megköveteli, hogy elmondjuk: Lenkovics tanár úr nemcsak egyszerűen a polgári jog – emberi jogokkal „átítatott” – kiváló művelője, hanem egy igazi úriember is, kedves, barátságos, szolgálatkész, mosolya pedig optimista.

Szívből, igaz, önzetlen szeretettel köszönjük sok évtizedes, értékes szolgálatait, s születésének 70. évfordulója alkalmából is ekként kívánjuk örök boldogságát; Isten éltesse őt egészségben sokáig!

Szeretettel, sokak által (tanítványok, kollégák, barátok – mindenki)

IRODALOMJEGYZÉK

- Frivaldszky János (2009): Jogalanyiség és a jog mint egyetemes elismerő viszony. A legújabb olasz jogfilozófiai eredmények tükrében. In: *Iustum Aequum Salutare*. 2009/2. sz.
- Frivaldszky János (2010): Az emberi személy alkotmányos fogalma felé a méhmagzat életjogának tesztjén keresztül. In: Schanda Balázs – Varga Zs. András (szerk.): *Láttelek közjogunk elmúlt évtizedéről*. PPKE JÁK, Budapest.
- Frivaldszky János (2011): *A jogfilozófia alapvető kérdései és elemei*. Szent István Társulat, Budapest.
- Frivaldszky János (2012): Szempontok a családvédelmi törvény értékeléséhez. In: *Iustum Aequum Salutare*. 2012/2. sz.
- Frivaldszky János (2014): Az emberi személy és annak méltósága jogfilozófiai perspektívában – különös tekintettel a jogalanyisághoz és az élethez való jog aktuális kérdéseire. In: *Acta Humana*. 2014/1. sz.
- Frivaldszky János (2015): *Tanulmányok a jog erkölcsi alapjairól, emberi méltóság, szabad vasárnap, uzsora, pénzügyi világválság*. PPKE JÁK, Budapest.
- Hámosi Antal (2000): *A magzat élethez való joga*. Logod, Budapest.
- Hámosi Antal (2006): *Életvédelem a katolikus Egyház jogrendjében világi jogi összehasonlítóval*. Szent István Társulat, Budapest.

[96] Lenkovics, 2018, 376.

[97] Lenkovics, 2018, 370.

- Hámori Antal (2009): *Igazságosság, emberi méltóság, szabadság és felelősség, élet- és családvédelem*. Axol, Budapest.
- Hámori Antal (2012): A Hittani Kongregáció Dignitas personae című instrukciója. In: *Magyar Sion*. 2012/1. sz.
- Hámori Antal (2016): A család(ok) és a magzati élet védelme a mai magyar jogban demográfiai helyzetképpel. In: *Iustum Aequum Salutare*. 2016/4.
- Kiss János (1993): Az Alkotmánybíróság az élethez való jogról. In: Peschka Vilmos (szerk.): *Élet és jog*. MTA ÁJTI, Budapest.
- Lenkovics Barnabás (1990): A magzat élethez való jogáról. In: *Magyar Tudomány*. 1990/2. sz.
- Lenkovics Barnabás (1993): Értékproblémák az abortusz jogi szabályozásában. In: Peschka Vilmos (szerk.): *Élet és jog*. MTA ÁJTI, Budapest.
- Lenkovics Barnabás (1995): *Magyar polgári jog. A dologi jog vázlat*. 2. kiad. Eötvös, Budapest.
- Lenkovics Barnabás (2001): A jog (de)moralizálása. In: *Ius Privatum. Ius Commune Europe. Liber Amicorum. Studia Ferenc Mádl Dedicata*. ELTE ÁJK NMT, Budapest.
- Lenkovics Barnabás (2002): Egy „humán reprodukciós” jogeset. In: *Liber Amicorum. Studia E. Weiss Dedicata (Ünnepi dolgozatok Weiss Emília tiszteletére)*. ELTE ÁJK PJT, Budapest.
- Lenkovics Barnabás (2007) Az én (tele)vízióm. In: Heltai Péter (szerk.): *A mi televíziónk*. Médiavilág, Budapest.
- Lenkovics Barnabás (2013): *Ember és tulajdon. Rendszerváltó gondolatok*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs.
- Lenkovics Barnabás (2018): *Ember és jog. Válogatott gondolatok*. Dialóg Campus, Budapest.
- Radbruch, Gustav (2003): Törvényes jogtalanság és törvény feletti jog. 1946. In: Varga Csaba (szerk.): *Jog és filozófia. Antológia a XX. század jogi gondolkodása köréből*. 4. kiad. Szent István Társulat, Budapest.
- Szent II. János Pál pápa (1993): *Veritatis splendor kezdetű enciklika*. Róma.



- BARTKÓ RÓBERT ügyvéd, egyetemi docens
SZE Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar
- BARTOS BLANKA PhD hallgató
SZTE Állam- és Jogtudományi Kar
- BORBÉLY VERONIKA ügyész, PhD hallgató
Komárom-Esztergom Megyei Főügyészség, SZE Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar
- GYURITA RITA főigazgató, egyetemi adjunktus
Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal, SZE Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar
- HÁMORI ANTAL egyetemi docens
BGE Kereskedelmi, Vendéglátóipari és Idegenforgalmi Kar
- KELEMEN ROLAND egyetemi tanársegéd, tudományos segéd-
munkatárs
SZE Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, NKE Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar
- KŐHIDI ÁKOS ügyvéd, egyetemi docens
SZE Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar
- NAGY SZABOLCS igazgatóhelyettes, PhD hallgató
MNL VeML, SZE Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar
- SILYE JUDIT tanácsadó, PhD hallgató
Országos Atomenergia Hivatal, SZE Deák Ferenc Állam- és Jogtudo-
mányi Kar
- TAKÓ DALMA PhD hallgató
SZE Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar
- ÚJVÁRI EMESE egyetemi adjunktus
DE Állam- és Jogtudományi Kar

Szerzőinkhez (A publikálás feltételei)

1. A Jog-Állam-Politika című referált folyóirat magyar, angol és német 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.
3. A szöveget A/4-es méretben kinyomtatva kérjük leadni, és egyúttal Microsoft Word formátumban, e-mailben is kérjük mellékelni, a szerző nevének feltüntetésével (a cím előtt, ne lábjegyzetben!).
4. Kiemelésként szövegben és lábjegyzetben is *dólt betű* alkalmazható; kizárólag művek és idegen kifejezések kiemeléséhez. Ritkítás, aláhúzás, vastag betű, kapitális stb. használatát kérjük mellőzni.
5. A hivatkozásokat felső indexben, az adott írásjel után tüntessük fel, pl.:” XY szerint.^{1,2} továbbá...”.

A feloldást lábjegyzetben, az oldal alján kérjük feltüntetni, több hivatkozás esetén pontosvesszővel:

a) Szerző(k) vezetékneve (gondolatjellel elválasztva), évszám, hivatkozott oldal(ak), tehát:

Kiss, 2010, 10.; Nagy, 2020, 20. illetve Kiss-Nagy-Kovács, 2020, 20-30., 40.

b) Online hivatkozásnál Weboldal neve: Téma (nagy kezdőbetűvel), az évszám (ha van):

Hvg.hu: Cikk címe, 2011. (linket itt ne helyezzük el, csak a tartalomjegyzékben).

6. Az irodalomjegyzék csak a ténylegesen hivatkozott publikációkat tartalmazza, és korlátozzunk ezek számát 10-15 forrás megjelölésére. Rendezzük ABC-sorrendbe.

7. Az irodalomjegyzéket a tanulmány végén számozás nélkül közöljük, pont felsorolásjellel ellátva:

a) Könyveknél: Szerző(k) teljes neve (szerk. ha van) (évszám): *Dólt cím*. Kiadó, helyiség. Például:

- Kiss Péter-Nagy Tamás (2020): *A monográfiánk*. Universitas, Győr.
- Smith, Joe-Doe, John (2010): *A handbook*. ABC Publishing, London.

b) Tanulmánykötetben, gyűjteményes kötetben megjelent szövegek esetében, fentieket betartva:

- John, Smith (ed.) (2000): A Chapter. In: Doe, John (ed.): *A Book*. ABC Publishing, London.

c) Folyóiratban megjelent tanulmány esetében:

- Kiss Péter (2011): Egy cikk. In: *Folyóirat*. 2017/12. sz. Universitas, Győr.

d) Online hivatkozás esetében a webcím (url) és a megtekintés idejének feltüntetésével:

- Hvg.hu: Hitek. (Elérhető: www.webcim.hu. Letöltés ideje: 2020. február 2.).

e) Idézett jogszabályok esetén:

- A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény.

8. A Jogforrásokat kérjük külön listában, az Irodalomjegyzék után feltüntetni.

9. Kérjük, segítsék munkánkat a címek, alcímek tekintetében az alábbiak szigorú betartásával:

A fejezet- és alcímek stílusa Cím formátumban kerüljön beállításra, az alcímeknél a listaszintet változtassuk, és lehetőség szerint lássuk el őket automatikus felsorolással az alábbiak szerint:

- I. FEJEZETCÍMEK (Behúzás, római számozás, nagybetűs, Times New Roman, 12pt)
 - 1) Alfejezetek címei (Nincs behúzás, arab számozás, nem nagybetűs)
 - a) Alfejezeten belül (Listaszint szerinti behúzás, arab betűs felsorolás, nem nagybetűs)
 - i) Alfejezeten belül (Listaszint szerinti behúzás, kis római betűs felsorolás, nem nagybetűs)

Kérjük, hogy a dőlt, félkövér, stb. kiemeléseket mellőzzük! Angol címek esetében az angol helyesírás szerint a szavakat (a kivételektől eltekintve, pl. névelők, prepozíciók) kezdjük nagybetűvel.

9. Tanulmányok esetén kérünk a szerzőktől elektronikus formában egy kb. 15 soros magyar és angol nyelvű összefoglalót (abstract), az 5-6 legfontosabb kulcsszó feltüntetésével.

10. A (fekete-fehér) táblázatok és ábrákat megfelelően formázva, a forrást feltüntetve, képaláírással ellátva kérjük feltüntetni. A szövegbe építve és külön fájlként is kérjük elküldeni. A hivatkozásra vonatkozó kikötéseket (név, évszám, oldalszám) itt is kérjük betartani. Példa képaláírásra:

1. ábra: Az ábra tartalma (Forrás: Kiss-Nagy, 2010, 40.).

11. A szerkesztőségbe beérkezett – formailag megfelelő – kéziratokat a szerkesztőség előzetes szűrése után két opponensnek küldjük ki. Az opponensek a szerzők 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.

12. A szerkesztőség a beérkezett kéziratokért honoráriumot nem fizet.

13. 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



- ◆ The public administration tasks are diverse, and therefore the public administration activity and its certain types are also differentiated. As a result, the public administration supervision as a type of public administration activities is not a uniform activity either. In the study, the supervision activity is classified by supervising entity, its subject, direction, instrument as well as the relationship between the supervising entity and the supervised (managed) entity. Today, the types of public administration supervision are diverse, and on the basis of their analysis, they are all characterised by the fact that (1) they are activities regulated in the law; (2) they are directed at legality, in general (except for the supervision of organs of state administration); (3) they are constituted by powers to control and to take measures if an infringement is revealed; (4) the control and the measure (potential intervention) are generally subsequent, and exceptionally preliminary ones and (5) the measure involves law application (imposition of fines, obliging etc.) or initiation of a procedure before another organ. | Rita Gyurita
- ◆ Az irreguláris, ellenőrizetlen bevándorlás nem csak az ország közbiztonságát, de számos más közpolitikai területet is hátrányosan érint, mely veszélyt felismerve Magyarország Kormánya alapvető biztonságpolitikai célként fogalmazta meg az irreguláris bevándorlók beáramlásának megfékezését, valamint az ennek garanciáját jelentő jogi szabályozók megalkotását. A jogi fellépés indoka ezért alapvetően két irányú volt. Egyrészt a Magyarország határait irreguláris módon átlépő bevándorlókkal szembeni intézkedések, logisztikai és egyéb gazdasági kihatású rendelkezések jelentős gazdasági megterhelést jelentettek volna hosszú távon az országnak. Másrészt pedig a Kormány az állami szuverenitás védelmének, mint központi jogpolitikai indoknak is nagyobb nyomatékot kívánt adni. | Bartkó Róbert
- ◆ ... a német, osztrák, magyar és angol szabályozás bemutatásán keresztül kívántam érzékeltetni, hogy a gépjármű üzemeltetőjének felelősségére vonatkozó szabályozásában rejlő különbségek miatt értelemszerű különbségek mutatkozhatnak Európán belül az önzetű járművek felelősségi kérdéseinek szabályozása során is. Az egységes szabályozás nyilvánvalóan nagyobb bizonyosságot jelentene a gyártók számára (költségkalkuláció szempontjából), a fogyasztók számára (az esetleges károk megtérülése szempontjából) és a biztosítók számára (kockázattérítelési szempontból) is. Az eltérő hagyományok miatt azonban a termékfelelősségen túl a felelősségi szabályozás egységesítése egy külön szabályozási szigetet alakítana ki a közlekedési eszközökre vonatkozó szabályozáson belül. | Kőhidi Ákos
- ◆ A hosszú 19. században az angol kivételes hatalmi szabályok az anyaország tekintetében nem jelentettek többet, mint a karhatalmi szabályok alkalmazását, amelynek jogi alapját a Habeas Corpus Act felfüggesztése és a Riot Act adták. A gyarmatokon viszont szabadon éltek az abszolutizmus hagyományait követő martial law intézményével, amely minden eszközt – jogi és néhol erkölcsi korlát nélkül – biztosított a kormányzónak vagy a terület katonai parancsnokának. Az első világháborúval kiteljesedő totális hadviselés kihívásainak leküzdésére azonban alkalmatlan volt mindkét jogintézmény, hiszen egyik lényegében nem adott megfelelő mozgásteret a végrehajtó hatalom számára, míg a másik több, mint két évszázados alkotmányos korlátozásokat anulált volna alkalmazásával. Bár lényegében az angol alkotmányos hagyomány elhajlását jelentette az első világháború idején megalkotott Defence of the Realm Act és annak módosításai, kiegészítései, mégis azt lehet mondani, hogy ezen törvény elfogadásával egy alkotmányos fejlődés első stációját érte el az angol alkotmányos struktúra. | Kelemen Roland

