



Szerkesztőség**Főszerkesztő:** Mohay Ágoston (PTE ÁJK)**Szerkesztők:** Cseporán Zsolt (PTE ÁJK), Hengl Melinda (PTE ÁJK), Jusztinger János (PTE ÁJK), Harci-Kovács Kolos (PTE ÁJK)**A szerkesztőbizottság elnöke:** Szalayné Sándor Erzsébet (PTE ÁJK / NKE / AJBH)**A szerkesztőbizottság tagjai:** Jorn van Rij (InHolland University Department of Management, Finance and Law); Hornyák Szabolcs (PKKB); Kokoly Zsolt (Sapientia – EMTE); Csink Lóránt (PPKE JÁK); Farkas Csaba (SZTE ÁJK); Pozsonyi Norbert (SZTE ÁJK); Szomora Zsolt (SZTE ÁJK); Tóth Norbert (NKE); Mészáros Bence (NKE RTK); Kocsis Miklós (PTE ÁJK)

Kiadja a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Óriás Nándor Szakkollégiuma

Felelős kiadó: dr. Fábián Adrián, dékán

A kiadó székhelye és postacíme: 7622 Pécs, 48-as tér 1.

Email: szakkollegium@ajk.pte.hu

Tartalom

Krónika	4
Breszkovics Botond: Az MNB szankcionálási tendenciája, a pénzforgalmi szolgáltatások..	7
Fuchs Vivien: A köztársasági elnök szerepe különleges jogrend idején	15
Nezdei Mirabella Kitti: Az Európai Unió visszafogadási egyezményei: eredmények és kihívások	28
Petrovits Roberto: Az i-választás lehetőségei Magyarországon az észti modell tükrében .	44
Schubert Bálint: A közigazgatási bíráskodás fejlődési modelljei, illetve a magyar közigazgatási bíráskodás története.....	62
Szijártó István: A Dublini Rendszer Reformjának Szerepe a Közös Európai Menekültügyi Rendszer Megújításában	70

Krónika

Az Óriás Nándor Szakkollégium a 2019/2020-as tanév őszi szemeszterét is igyekezett minél több szakmai és közéleti programmal megtölteni.

Az őszi felvételi eljárásunk során két új taggal bővült a Szakkollégium, a Civilisztika Tagozatba Martin Márton, a Bűnügyi Tagozatba pedig Auer Gréta nyert felvételt. Több tagunk is az abszolutórium megszerzése előtt áll, név szerint Bárdos Kata, Békési Gábor, Breszkovics Botond, Budai András, Iglódi Viktória, Fuchs Vivien, Molnár Kata, Nagy Bíborka Rebeka, Nezei Mirabell, Rónai Veronika és Szijártó István. Mivel Békési Gábor és Nezei Mirabella, a Szakkollégium eddigi két hallgatói alelnöke is tanulmányai végéhez közeledik, ezért új alelnököket választott a Szakkollégium Közgyűlése Pozsárkó András és Kappel Gergely személyében. Ugyanezen okokból több tagozatban is tagozatvezető váltás történt, az Elméleti-Történeti Tagozat vezetését Békési Gábortól Molnár Bálint vette át, a Bűnügyi Tagozatot pedig Fuchs Vivien helyett Rengel Dóra vezeti tovább. Az Elméleti-Történeti Tagozat eddigi mentora, dr. Jusztinger János is búcsúzott a Szakkollégiumtól, helyét dr. Csoknya Tünde Éva, a Római jogi Tanszék tanársegédje vette át.

A tavalyi évhez hasonlóan idén is támogatást nyerünk el az Emberi Erőforrások Minisztériuma Nemzeti Tehetség Programja (NTP) keretében kiírt „*A hazai és határon túli magyar nyelvű szakkollégiumok támogatása*” pályázaton, a 2019/2020-as tanévet így a jog és az egészségügy kapcsolatnak vizsgálata határozza meg. A projekt (NTP-SZKOLL-19-0022) keretében a szakkollégisták többek között kurzusokon vesznek részt, vitaesteket szerveznek, valamint lehetőségük lesz tanulmányokat is írni a témakörben, amelyek a nyárra megjelenő szakkollégiumi kötetben lesz olvasható.

2019. szeptember 27-én ismét sor került a „Kutatók Éjszakája” elnevezésű rendezvényre, amelynek keretén belül a Szakkollégium a már jól ismert, filmeket és sorozatokat jogász szemmel vizsgáló előadássorozatát folytatta. Az eseményen a „Trónok Harca” fantasy sorozat újabb jogi kapcsolódásait derítették fel tagjaink, Békési Gábor a trónöröklés és a királyválasztás szabályait vizsgálta, Pozsárkó András a szellemi tulajdonjog megjelenését mutatta be e körben, Nezei Mirabella pedig a humanitárius nemzetközi jog szempontjából elemzett néhány eseményt. A program az eddigi évekhez hasonlóan nagyon sikeres volt.

A 2017 elején a Pécsi Törvényszék és az Óriás Nándor Szakkollégium között létrejött együttműködési megállapodás keretében évente különböző szakmai programok kerülnek megrendezésre. Ebben a félévben a Civilisztika Tagozat és a Törvényszék szervezésében az NTP-

program tematikáját követve az orvosi műhibaperekkel kapcsolatosan tartott előadást dr. Gelencsér Zoltán polgári-gazdasági-közigazgatási-munkaügyi kollégiumvezető, az előadást követően pedig egy kerekasztal-beszélgetés került megrendezésre.

November 13-án a Bűnügyi Tagozat a tavalyi nagy sikerre tekintettel ismét megrendezte a „Bűnügyi Humor, avagy bírósági határozatok másképp” elnevezésű rendezvényét, amelyen a tagozat tagjai mellett meghívott előadóként dr. Németh Gábor, a Siklói Járási Ügyészség vezető ügyésze tartott egy rövid prezentációt.

Szintén novemberben került megrendezésre a „16th International Student Seminar” Vilniusban, amelynek témája a bírói hatalom modern társadalomban betöltött funkciója volt. A Közjogi Tagozat tagjai közül hárman, Kappel Gergely, Nezdei Mirabella és Szijártó István sikeresen szerepeltek angol nyelvű prezentációjukkal a nemzetközi konferencián.

A tavalyi évhez hasonlóan idén is sikerült kijutnia a PTE ÁJK csapatának a „Jean Pictet Competition” elnevezésű humanitárius nemzetközi jogi perbeszéd nemzetközi fordulójába, a tagok mind a Közjogi Tagozat tagjai. Lukács Viktória, Puskás Tamás és Kappel Gergely február végén Bali szigetén mérhetik össze a tudásukat sok más ország csapataival.

A „Price Media Law Moot Court Competition” nemzetközi médiajogi perbeszédverseny regionális fordulójában is sikeresen szerepeltek tagjaink, Bárdos Kata, Breszkovics Botond, Pozsárkó András, Puskás Tamás és Rónai Veronika Tóth Krisztinával kiegészülve 7. helyezést értek el.

A Szakkollégium 2019 őszén úgy döntött, hogy létrehozza a „Jog és technológia” elnevezésű munkacsoportot, amely az új technológiák jogi összefüggéseit és kihívásait vizsgálja, jogterületeken keresztülfekvő módon. A munkacsoport vezetője dr. Kis Kelemen Bence doktorandusz hallgató, az ÓNSZ titkára.

A kiemelkedő tanulmányi, közösségi és kutatómunka eredményeként tagjaink számos ösztöndíjat nyertek el. Minden tagunk részesült az Igazságügyi Minisztérium Nemzeti Kiválósági/Tanulmányi Jogászösztöndíjában, többen pedig a tagok közül Intézményi, Szakmai és Tudományos Ösztöndíjat is elnyertek. Békési Gábor, Breszkovics Botond és Szijártó István elnyerték az Új Nemzeti Kiválósági Program támogatását. Nezdei Mirabella, Szijártó István és Rónai Veronika Kriszbacher Ildikó ösztöndíjjal is büszkélkedhet. Emellett Szijártó István karunk Nemzeti Felsőoktatási Ösztöndíjasa. Szijártó István ezen kívül III. helyezést ért el a Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozata, a Belügyi Tudományos Tanács és az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság által közösen kiírt pályázaton, továbbá szintén III. helyezést ért el az Országos Bírósági Hivatal által kiírt Mailáth György Tudományos Pályázaton is. Szintén István nyerte az ArsBoni szakkollégiumi különdíját a cikkíró pályázat keretén belül. Békési Gábor részt

vett a Nagy László magánjogi érvelési verseny döntőjében. Fuchs Vivien és Nezdei Mirabella idén is egy-egy középiskolás diákot mentorálnak a SZINAPSZIS mentorprogram keretében. Szakkollégistáink többsége demonstrátori tevékenységet lát el a kar valamely tanszékén, valamint aktív résztvevői a diákköröknek. A tudományos kutatómunka eredményeit tagjaink rendszeresen bemutatják hazai és nemzetközi konferenciákon, illetve folyamatosan publikálják tanulmánykötetekben és országos szakfolyóiratokban.

ÓNSZ Elnökség

Breszkovics Botond

joghallgató (PTE ÁJK), az ÓNSZ Elméleti-történeti tagozatának tagja

A MNB szankcionálási tendenciája, a pénzforgalmi szolgáltatások

I. Bevezető

A pénzügyi felügyelet effektív és eredményes ellátása garanciális kérdés. Globális szinten a felügyeleti modellek differens megjelenése a pénzügyi piac eltérő megközelítéséből ered. Ez alapján megkülönböztethetünk egymástól tradicionális, funkcionális, „ikertorony” (twin peaks) és integrált felügyeletet. Magyarország vonatkozásában ez utóbbi mérvadó, mely alapján az összes szektor tekintetében a felügyeletet egyetlen hatóság látja el.¹

II. Az MNB mint a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeleti szerve

Alaptörvényünk rögzíti, hogy a Magyar Nemzeti Bank (MNB) Magyarország központi bankja amely ellátja a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét.²³ E jogkörében eljárva a törvényben taxatív módon meghatározott hatálya alá tartozó szervezetek, személyek és tevékenységek felügyeletét látja el⁴ továbbá az MNB ellenőrzési jogköre kiterjed a tételesen meghatározott törvények hatálya alá tartozó személy és szervezet működésére és tevékenységére vonatkozó jogszabályok megtartásának, valamint az MNB hatósági határozataiban foglaltak végrehajtásának ellenőrzésére.⁵

Az MNB e feladatkörében eljárva meghatározott engedélykérelmeket bírál el⁶ valamint e tevékenysége részeként többek között engedélyezési eljárást folytat le.⁷⁸ Garanciális rendelkezés, hogy az engedélyezési eljárásokban csak eredeti dokumentum vagy hiteles elektronikus másolat nyújtható be.⁹ A Magyar Nemzeti Bank elnöke, meghatározott szervezetek, személyek és egyéb szolgáltatók vonatkozásában inter alia rendeletben szabályozza a nyilvántartásba vételre, tevékenységi engedély megadására vonatkozó részletszabályokat.¹⁰

Érdemes röviden megemlíteni az MNB bevételi forrásait. Ezek közül is elsősorban kiemelném a felügyeleti díjat és az MNB által kiszabott bírságot.¹¹ Az MNB elnöke rendeletben

¹ *Kálmán János*: A pénzügyi felügyelet szervezeti megoldásai, különös tekintettel az USA-ra és Kínára. Diskurzus. Batthány Lajos Szakkollégiumi Tudományos Folyóirat 2011/ 2. sz. 38-40. o.

² Magyarország Alaptörvénye 41. cikk (1)–(2)

³ 2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról (Mnbtv.) 4. § (9) bek.

⁴ Mnbtv. 39. § (1) bek.

⁵ Mnbtv. 62. § (1) bek. b) pont

⁶ Mnbtv. 42. § a) pont

⁷ Mnbtv. 59-61. §

⁸ Mnbtv. 48. § (1) bek. a) pont

⁹ Mnbtv. 58. § (11) bek.

¹⁰ Mnbtv. 173. § a)-ac)-ad) pont

¹¹ Mnbtv. 170. § (1) bek. a)-b) pont

szabályozza a felügyeleti díj megfizetésének, kiszámításának módjára és feltételeire vonatkozó szabályokat.¹² Lényeges, hogy a díj külön jogszabályban meghatározott mértékének megállapítására javaslatot tehet, amelyet megküld az Országgyűlés gazdasági ügyekért felelős állandó bizottsága, valamint a pénz-, tőke- és biztosítási piac szabályozásáért felelős miniszter részére.¹³

Szankcióként meghatározott intézkedés, kivételes intézkedés illetve bírság kiszabására kerülhet sor akkor ha az MNB az ellenőrzési eljárás¹⁴ végén vagy az általa hivatalosan ismert tények alapján megállapítja meghatározott jogszabályok vagy az MNB hatósági határozatában meghatározott kötelezettség megszegését, elkerülését, elmulasztását, késedelmes vagy hiányos teljesítését.¹⁵ A bírság mértéke a törvényben heterogén módon került megállapításra, így ennek ismertetésétől eltekintek. A törvény ex lege meghatározza azokat a felhasználási célokat amelyekre a kiszabott bírságból származó bevétel felhasználható. Többek között kiemelendő a pénzügyi kultúra erősítésére, terjesztésére, a pénzügyi tudatosság fejlesztésére, valamint ezen célok elősegítésére, így különösen a kapcsolódó oktatási és kutatási infrastruktúra fejlesztése, e cél kollektív módon pozitív hatással van a társadalomra.¹⁶

Az MNB felügyeleti jogköre alá tartozó, személyek illetve szervezetek és a fogyasztók között a szolgáltatás igénybevételére vonatkozó pénzügyi fogyasztói jogvita keletkezhet. Ennek bírósági eljáráson kívüli rendezése a Pénzügyi Békéltető Testület (PBT) hatáskörébe és illetékességébe tartozik. A PBT megkísérli az egyezség létrehozását, ennek eredménytelensége esetén az ügyben döntést hoz a fogyasztói jogok egyszerű, gyors, hatékony és költségkímélő érvényesítésének biztosítása érdekében¹⁷. A alternatív vitarendezési út opcionális lehetőség, a PBT nem rendelkezik a pénzügyi fogyasztói jogviták vonatkozásában kizárólagos hatáskörrel. A PBT bárki kérésére a köteles haladéktalanul, írásban vagy más megfelelő formában tájékoztatást adni többek között arról, hogy eljárása nem érinti az igények bírósági úton való érvényesíthetőségét¹⁸.

¹² Mnbvtv. 171. §. (1) bek. j) pont

¹³ Mnbvtv. 130. § (6) bek.

¹⁴ Mnbvtv. 62. § (2) bek.

¹⁵ Mnbvtv. 75. § (1) bek. a)-b) pont

¹⁶ Mnbvtv. 170. § (3) bek. c) pont

¹⁷ Mnbvtv. 96. § (1) bek.

¹⁸ Mnbvtv. 99. §

A továbbiakban az MNB által H-STA-II-B-1/2019¹⁹, H-STA-II-B-2/2019²⁰, H-PIF-I-B-1/2019²¹ számú határozatát ismertetem.

III. MNB határozatok

A biztosítási tevékenységről szóló törvény²² A H-STA-II-B-1/2019 és a H-STA-II-B-2/2019 határozatokban egyrészt közös, hogy Biztosításközvetítő társaságokkal szemben került meghozásra. Másrészt ugyanazon kötelezettség nem teljesítése²³ miatt került kiszabásra bírság – ez az alkusz és a többes ügynök éves felügyeleti jelentése. Fontos kiemelni, hogy az ügyfelek védelme és a biztosítási tevékenység transzparenciájának megőrzése érdekében, a Felügyelt jogosult lehet további intézkedés alkalmazására, így ismételten bírságot szabhat ki, továbbá visszavonhatja a tevékenységi engedélyt.

Lényegi eltérés a kiszabott bírság mértékében található, amely a jogsértés súlyához igazodik. Így az APERTO Kft.-vel szemben a H-STA-II-B-1/2019 határozat 200.000 Forint bírság kiszabásáról rendelkezik míg a H-STA-II-B-2/2019 határozat értelmében a For your choice Kft.-vel (Biztosításközvetítő) szemben 300.000 Forint bírság kiszabására kerül sor. Mindkettő társaság mentesül a bírság megfizetése alól, amennyiben az előírt kötelezettségeknek határidőben nem tesz eleget. E kötelezettség alatt jelen esetben a meghatározott éves gyakoriságú felügyeleti jelentés²⁴ megfelelő formában, tartalommal és módon²⁵ történő megküldését jelenti.

Végül a Magyar Nemzeti Bank H-PIF-I-B-1/2019 számú határozatában 7.000.000 Ft bírságot szabott ki a Nyugat Takarékszövetkezettel szemben. Ennek oka többek között az, hogy a hitelintézet a vizsgált időszakban a fogyasztónak és mikrovállalkozásnak minősülő ügyfelei részére meghatározott felelősségi szabályokra, visszafizetési feltételekre és felelősségi szabályokra vonatkozó²⁶, a keretszerződés megkötését megelőző tájékoztatási kötelezettségének (Netbank ÁSZF) nem egyértelműen, közérthetően és pontosan tett eleget ezzel megsértve a Pft.

¹⁹ A Magyar Nemzeti Bank H-STA-II-B-1/2019 számú határozata az APERTO Kft.-vel szemben intézkedések ismételt alkalmazása és bírság kiszabása tárgyában. <https://www.mnb.hu/letoltes/h-sta-ii-b-1-2019-aperto-honlapra.pdf> (2019. 12. 16.)

²⁰ A Magyar Nemzeti Bank H-STA-II-B-2/2019 számú határozata a For your choice Kft.-vel szemben intézkedések ismételt alkalmazása és bírság kiszabása tárgyában. <https://www.mnb.hu/letoltes/h-sta-ii-b-2-2019-foryourchoice-honlapra.pdf> (2019. 12. 16.)

²¹ A Magyar Nemzeti Bank H-PIF-I-B-1/2019 számú határozata a Nyugat Takarékszövetkezet intézkedések megtételére és rendkívüli adatszolgáltatásra kötelezése, valamint bírság kiszabása tárgyában. <https://www.mnb.hu/letoltes/nyugat-hatarozat-publikus.pdf> (2019. 12. 16.)

²² 2014. évi LXXXVIII. törvény a biztosítási tevékenységről (Bit.)

²³ A 48/2016. (XII. 12.) MNB rendelet 10. számú melléklete

²⁴ Az alkusz és a többes ügynök éves felügyeleti jelentése.

²⁵ 48/2016. (XII. 12.) MNB rendelet a biztosítási piaci szervezetek által a jegybanki információs rendszerhez elsődlegesen a Magyar Nemzeti Bank felügyeleti feladatai ellátása érdekében teljesítendő adatszolgáltatási kötelezettségekről 10. sz. melléklet.

²⁶ 2009. évi LXXXV. törvény a pénzforgalmi szolgáltatás nyújtásáról (Pft.) 45. §

rendelkezését.²⁷ Továbbá a hitelintézet által alkalmazott az SMS szolgáltatás igénybevételével kapcsolatos általános szerződési feltételek (SMS ÁSZF) a szolgáltatás feltételeinek módosítása kezdeményezésére a módosítás javasolt hatálybalépését megelőző két hónapnál rövidebb határidőt kötöttek ki, ezáltal megsértve a törvényben meghatározott minimum módosítási határidőt.²⁸ De a bírság kiszabásának megalapozottságát indokolja, azon rendelkezések megsértése amelyek értelmében a fizető fél pénzforgalmi szolgáltatója visszatéríti a kedvezményezett által vagy rajta keresztül kezdeményezett, és a fizető fél által jóváhagyott fizetési művelet összegét – meghatározott körülmények fennállása esetén.²⁹

IV. Pénzforgalmi szolgáltatások szabályozásának áttekintése

A röviden ismereteket határozatok is megfelelően tükrözik, hogy a gyakorlatban bírság kiszabására többek között a Pft-ben, meghatározott rendelkezések megsértése miatt vagy az irányadó MNB rendeletekben meghatározott előírások nem teljesítése végett kerül sor.

A pénzforgalmi szolgáltatásokkal (payment services) kapcsolatosan érdemes megemlíteni, hogy a közösségi jog e területet érintő szabályozása lépést tart a technológiai fejlődéssel, ennek megfelelően dinamikusan változik, így a 2007/64/EK (PSD)³⁰ majd az ezt hatályon kívül helyező (EU) 2015/2366 irányelv (PSD2)³¹ korszerűséget jelez.

A PSD szerint a pénzforgalmi szolgáltatások körébe tartozott a fizetési számlára történő készpénzbefizetést, készpénzfelvételt lehetővé tevő szolgáltatás, valamint a fizetési számla vezetéséhez szükséges összes tevékenység, fizetési műveletek teljesítése ideértve a pénzáttalást és azt az esetkört, amikor a pénzt a pénzforgalmi szolgáltatás igénybe vevője számára biztosított hitelkeretből fedezik, a fizetési eszközök kibocsátása és/vagy elfogadása továbbá a készpénzáttalás. Végül olyan fizetési műveletek teljesítése, ahol a fizető fél jóváhagyását távközlési eszköz, digitális vagy IT-eszköz segítségével adja meg és az ilyen eszközök üzemeltetőjének történik, aki az ilyen szolgáltatást igénybevevő felek között kizárólag közvetítőként jár el³².

²⁷ Pft. 8. § (2) bek.

²⁸ Pft. 15. § (1) bek.

²⁹ Pft. 46. § (1)-(3)-(4) bek.

³⁰ A Bizottság 2007/67/EK irányelve (2007. november 22.) a belső piaci pénzforgalmi szolgáltatásokról és a 97/7/EK, a 2002/65/EK, a 2005/60/EK és a 2006/48/EK irányelv módosításáról és a 97/5/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (PSD).

³¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/2366 Irányelve (2015. november 25.) a belső piaci pénzforgalmi szolgáltatásokról és a 2002/65/EK, a 2009/110/EK és a 2013/36/EU irányelv és a 1093/2010/EU rendelet módosításáról, valamint a 2007/64/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (PSD2).

³² PSD Melléklet. A pénzforgalmi szolgáltatások (4. cikk 3. pontja) 1-7. pont. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007L0064&from=EN> (2019. 12. 16.)

A PSD2-ben nevesített pénzforgalmi szolgáltatások döntő módon egybeesnek a PSD-ben foglaltakkal, eltérés a fizetési eszközök kibocsátása és/vagy elfogadása vonatkozásában az, hogy, hogy a kötőszó után az elfogadás kifejezés elé beékelődik a „fizetési művelet” szókapcsolat. A PSD-ben kazuisztikusan definiált szolgáltatás röviden megbízásos online átutalások szerepel. Érdemi eltérés az, hogy a szolgáltatások köre egy elemmel a számlainformációk összesítése bővült³³.

Mindezeknek megfelelően, hazánkban a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló törvény³⁴ normaszövege, a pénzforgalmi szolgáltatás nyújtásáról szóló törvény³⁵ és a 35/2017. (XII. 14.) MNB rendelet a pénzforgalom lebonyolításáról rendelkezései relevánsak.

A Hpt. disztinkvál pénzügyi szolgáltatás és kiegészítő pénzügyi szolgáltatás között. A két szolgáltatás között az érdemi különbség, hogy míg a pénzügyi szolgáltatások mindegyike végezhető bármely kiegészítő pénzügyi szolgáltatás egyidejű folytatása nélkül, addig a kiegészítő pénzügyi szolgáltatások, a pénzügyi szolgáltatások mellett, azokat kiegészítve, azokhoz kapcsolhatóan végezhetők³⁶. A pénzforgalmi szolgáltatás a pénzügyi szolgáltatás kategóriájába tartozó forintban vagy devizában üzletszerűen végzett tevékenység³⁷.

V. Pénzforgalmi szolgáltatás

A Hpt. a pénzforgalmi szolgáltatások körét hosszú taxatív³⁸ felsorolással rögzíti. A teljességre törekvés igénye nélkül ehelyütt a fizetési számlára történő ki- és befizetést lehetővé tevő szolgáltatások, fizetési műveletek fizetési számlák közötti teljesítése és a készpénz helyettesítő fizetési eszköz kibocsátása, valamint fizetési számlák közötti teljesítését³⁹ értelmezem.

Fizetési számlára történő ki- és befizetést lehetővé tevő szolgáltatások. Fizetési számla fizetési műveletek teljesítésére szolgáló, a pénzforgalmi szolgáltató egy vagy több ügyfele nevére megnyitott számla, ideértve a bankszámlát is⁴⁰. A ki illetve befizetés e számlára általános értelemben előbbi esetben meghatározott összeg jóváírását, utóbbiban e számla meghatározott összeggel történő megterhelését jelenti.

³³ PSD2. I. Melléklet Pénzforgalmi Szolgáltatások (A 4. cikk 3. pontjában említettnek megfelelően) 1-8 pont. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015L2366&from=EN> (2019. 12. 16.)

³⁴ 2013. évi CCXXXVII. törvény a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról (Hpt.).

³⁵ Pft.

³⁶ Gálfalvi Géza, Kovács Erika, Palasikné Kirschner Dóra, Seregdi László: Kommentár a hitelintézeti törvényhez. Wolters Kluwer, Budapest 2016. 26. o.

³⁷ Hpt. 3. § (1) bek. d) pont

³⁸ Hpt. 6. § (1) bek. 87. pont. a)-h).

³⁹ Hpt. 6. § (1) bek. 87. pont. a)-b)-c)-e).

⁴⁰ Pftv. 2. § 8. pont.

Fizetési művelet a fizető fél, a kedvezményezett, a hatósági átutalási megbízás adására jogosult és az átutalási végzést kibocsátó által kezdeményezett megbízás valamely fizetési mód szerinti lebonyolítása, függetlenül a fizető fél és a kedvezményezett közötti jogviszonytól.⁴¹

A készpénz-helyettesítő fizetési eszköz vagy készpénzkímélő eszköz⁴²a csekk, az elektronikus pénz, és a pénzforgalmi szolgáltató és az ügyfél közötti keretszerződésben meghatározott olyan személyre szabott dolog vagy eljárás, amely lehetővé teszi az ügyfél számára a fizetési megbízás megtételét⁴³.

Fizetési számlák közötti teljesítése alatt különböző fizetési számlák (bankszámlák) közötti pénzmozgással kapcsolatos műveletek végrehajtását kell értenünk. Láthatjuk, hogy e műveletek a „tipikus” banki műveletekkel asszociálhatók. Hazánkban pénzforgalmi szolgáltatást kizárólag pénzügyi intézmény (hitelintézet, pénzügyi vállalkozás) végezhet⁴⁴. Ez egyfelől jelenti a pénzforgalmi szolgáltatót, amely az a hitelintézet vagy törvényben felsorolt intézmény⁴⁵ amely pénzforgalmi szolgáltatási tevékenységet végez, továbbá az MNB és a Kincstár⁴⁶. Másfelől a pénzforgalmi intézményt, ami az a vállalkozás, amely törvényben foglalt megfelelő engedéllyel rendelkezik pénzforgalmi szolgáltatási tevékenység végzésére, ideértve azt az esetkört, amikor ez kizárólag előzetes bejelentésen alapuló számlainformációs szolgáltatást jelent, de nem rendelkezik engedéllyel az elektronikuspénz-kibocsátási tevékenység végzésére. Megemlítendő, hogy törvényben meghatározott korlátozással egyéb üzleti tevékenységet is végezhet⁴⁷.

A pénzforgalmi intézmények szintén az MNB pénzügyi közvetítőrendszerben betöltött kiemelkedő szerepét hangsúlyozzák, de a korábbiakban leírtaktól eltérő aspektusból. Ugyanis pénzforgalmi intézmény kizárólag a Felügyelet (MNB) törvény alapján kiadott engedélyével végezhet pénzügyi szolgáltatási tevékenységet, kiegészítő pénzügyi szolgáltatási tevékenységet.⁴⁸

VI. Pénzügyi szolgáltatás

Láthatjuk, hogy a pénzforgalmi szolgáltatások egy gyűjtő kategória a pénzügyi szolgáltatások alá szubsumálható. A pénzügyi szolgáltatás meghatározott tevékenységek üzletszerű végzése forintban, devizában vagy valutában.⁴⁹

⁴¹ Pftv. 2. § 7. pont.

⁴² *Gálfalvi, Kovács, Palasikné Kirschné, Seregdi*: i. m. 56. o.

⁴³ Hpt. 6. § (1) bek. 55. pont.

⁴⁴ Hpt. 7. § (2) bek.

⁴⁵ Elektronikuspénz-kibocsátó intézmény, Posta Elszámoló Központot működtető intézmény, pénzforgalmi intézmény.

⁴⁶ Pft. 2. § 22. pont.

⁴⁷ 2013. évi CCXXXV. törvény az egyes fizetési szolgáltatókról (Fsztv.). 5. § (1) bek. a) pont

⁴⁸ Fsztv. 4. § (1) bek.

⁴⁹ Hpt. 3. §(1).

A fogalmi elemek kibontása alapján üzletszerű tevékenység az ellenérték fejében nyereség, illetve vagyonszerzés végett előre egyedileg meg nem határozott ügyletek megkötésére irányuló rendszeresen folytatott gazdasági tevékenység. Ellenérték bármilyen vagyoni előny, ideértve a meglévő követelés mérséklésére elismert vagyoni értéket is, de ide nem értve a kártérítést⁵⁰, továbbá termék értékesítése, szolgáltatás nyújtása esetében a pénzben kifejezett ellenérték, amelyet a jogosult kap vagy kapnia kell akár a termék beszerzőjétől, szolgáltatás igénybevevőjétől, akár harmadik féltől⁵¹. A nyereség vagy profit gazdasági szempontból egy adott cég összevétele és összköltsége közötti különbségként definiálható⁵². A vagyon, valamely jogalany értékben meghatározható javainak, azaz dolgokra vonatkozó és más személyekkel szemben fennálló jogainak, valamint kötelezettségeinek összessége. Másként megfogalmazva, egy meghatározott személy köré koncentrált dologi és kötelmi jogviszonyok egyetemessége (*universitas iuris*). Nem tartozik a vagyonba a pénzben ki nem fejezhető, nem vagyoni javak. A vagyont alkotó részek megoszthatók, jogokra (aktívák) és kötelezettségekre (passzívák).⁵³

Az előre egyedileg meg nem határozott ügyletek megkötésére az MNB (Felügyelet) az évek folyamán több állásfoglalást adott. Egy a pénzpiaccal kapcsolatos állásfoglalásában kifejezésre juttatta, hogy a jogalkotó e fogalmi elemben nem a szerződő felek azonosíthatóságát, hanem magának az adott ügyletnek az azonosíthatóságát nevesíti, mint kivételt az üzletszerűség alól és vélhetően ezt a szigorú értelmezést teszi helytállóvá. A törvényi definíciónak a nyelvtani-stilisztikai megfogalmazása is erre utal. Az e kritériuma szemben a másik két fogalmi elemmel nem azonos módon, vesszővel elválasztva van felsorolva hanem gondolatjelek közé zártan, a rendszeresség fogalmát, mint fő fogalmi elemet megelőzően, mintegy azt körülírva, magyarázva került feltüntetésre.⁵⁴

A rendszeres gazdasági tevékenység, jogi definíciójával a jogalkotó adós maradt. Ezért saját generikus megfogalmazásomat alkalmazom. Ennek lényege, hogy adott fél a jövőben hosszabb ideig, folyamatosan vagy periodikus módon ismétlődő, bármilyen gazdasági tevékenységet végez, de ez nem eredményez szükségszerűen bevételt. Vagyis a tevékenység végzésének nem elsődleges célja profit realizálása. Természetesen a definíció alkalmazhatósága csak akkor áll lehetséges ha a tevékenység nem meríti ki az üzletszerűen végzet bizalmi vagyonkezelést, ehhez az szükséges, hogy a bizalmi vagyonkezelő, legalább két bizalmi vagyonkezelési jogviszony alapján végezze

⁵⁰ 2007. évi CXCVII. törvény az általános forgalmi adóról (Áfa tv.). 259. § 6. pont.

⁵¹ Áfa tv. 65. §.

⁵² Paul E. Samuelson, William D. Nordhaus: Közgazdaságtan II. Mikroökonómia. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1990. 934–938. o.

⁵³ Lenkovich Barnabás: Magyar Polgári Jog. Dologi jog. Eötvös József Könyvkiadó, Budapest 2006. 49. o.

⁵⁴ Magyar Nemzeti Bank: Pénzpiac Állásfoglalás. 2011. május. <http://www.mnb.hu/letoltes/allasfogl-penzpiac-110525.pdf> (2019. 12. 16.)

tevékenységét⁵⁵. A további fogalmi elemek (forint, deviza, valuta) további értelmezésétől e körben eltekintek.

VII. Összegzés

Konklúzióként elmondhatjuk, hogy a pénzügyi szolgáltatások mint gyűjtőkategória alá vonható pénzforgalmi szolgáltatások a gyakorlatban tömegesen előforduló – különösen a bank szektorban – általánosan jelenlevő műveletek. A kapcsolódó szabályozásban a kógens rendelkezések dominánsak, mindenkor tekintettel a gyengébb piaci szereplők érdekvédelmére.

A piaci transzparenciájának biztosítása és fenntartása érdekében az MNB jelentősége meghatározó. A Magyarországon alkalmazott integrált felügyeleti modell megfelelő működését többek között tükrözi hogy hazánk nemzeti innovációs képessége⁵⁶ is növekvő tendenciát mutat. Végül ide kapcsolódóan érdemes megemlíteni, a Global Innovation Index (2018) empirikus úton készített kimutatását amely a világ 126 országának gazdasági és innovációs teljesítményét 80 indikátor alapján értékeli. Magyarország pozitív eredményt tükröz pl. business sophistication 32. hely, Knowledge & technology outputs 16. hely, Human capital & research 38. hely.⁵⁷

⁵⁵ 2014. évi XV. törvény a bizalmi vagyonkezelőkről és tevékenységük szabályairól (Bvktv.) 3. § (1) bek.

⁵⁶ *Scott Stern, Michael E. Porter, Jeffrey L. Furman: The determinants of national innovative capacity. The National Bureau of Economic Research, Massachusetts, Cambridge 2000.*

⁵⁷ Global Innovation Index Report (2018) <https://www.globalinnovationindex.org/gii-2018-report#> (2019.12.16.)

Fuchs Vivien

joghallgató (PTE ÁJK), az ÓNSZ Bűnügyi Tagozatának tagja

A köztársasági elnök szerepe különleges jogrend idején

„A köztársasági elnök egyfajta vagonőr, míg a hatalmi ágak a sínpályákon futó mozdonyok, és a köztársasági elnök akkor lép működésbe, ha a mozdonyok letérnek a sínpályájukról.”

- Cservák Csaba Benjamin Constant allegóriájáról -

I. Bevezetés

Az államfőt minden állam különböző feladat-és hatáskörrel ruházza fel, amely az adott állam politikai berendezkedésétől függ. Magyarország államformáját tekintve köztársaság, ebből adódóan az államfői tisztséget a köztársasági elnök tölti be, aki semleges hatalomként van jelen, a demokratikus államszervezet öreként definiálja jogállását a szakirodalom és az Alaptörvényünk is.¹ Tanulmányomban a magyar államfő, a köztársasági elnök azon hatáskörével és ehhez kapcsolódóan feladatkörével kívánok foglalkozni, amely a különleges jogrend idején áll fenn.

II. Történeti áttekintés

A köztársasági elnöki intézmény gyökerei a magyar jogtörténetben 1945-re nyúlnak vissza.² Az Ideiglenes Nemzetgyűlés ideiglenes államfői testületet hozott létre, Nemzeti Főtanács néven. A köztársasági elnöki tisztség végül 1946-ban a Magyarország államformájáról szóló 1946: I. törvénycikk elfogadásával került kodifikálásra. A törvény nevesítette az államfő feladat-és hatáskörét, amely hasonló volt a hatályos szabályozáshoz, ami a téma szempontjából releváns, hogy hadat üzenhetett, hadiállapotot hirdethetett, és békekötésre is jogosult volt, viszont ezt csak az akkori nemzetgyűlés előzetes felhatalmazásával tehetette.³ Az államformáról szóló törvény nem ismerte a különleges jogrend fogalmát, így azt nem is szabályozta. Az 1949. évi XX. törvény megszüntette az intézményt, és a helyébe az kollektív államfői testületként működő Elnöki Tanács lépett.⁴ A fentiekben említett hatásköröket pedig az Országgyűlés gyakorolta, igaz azok jelentősen

¹ Alaptörvény 9. cikk (1) „Magyarország államfője a köztársasági elnök, aki kifejezi a nemzet egységét, és öröklik az államszervezet demokratikus működése felett.”

² Mezey Barna egészen 1848-ig vezeti vissza az intézményt, Kossuth Lajos kormányzó-elnökségét tekinti a köztársasági elnöki tisztség első megjelenési formájának. Mezey Barna: A köztársasági elnök a magyar jogtörténetében. In: Pölöskei Ferenc (szerk.): A köztársasági eszme és mozgalom Magyarországon. Budapest, ELTE-BTK, 1990. 97. o.

³ 1946: I. törvény 11. § (2) „A köztársasági elnök hadüzenetre, a hadiállapot beálltának megállapítására, békekötésre, a honvédségnek az ország határán kívül alkalmazására csak a Nemzetgyűlés előzetes felhatalmazásával jogosult.”

⁴ Föglein Gizella: A köztársasági elnöki jogkör (1946). In: Pölöskei Ferenc (szerk.): A köztársasági eszme és mozgalom

lecsökkentek.⁵ A Népköztársaság Elnöki Tanácsa egészen a rendszerváltozásig maradt fenn, majd az 1989. évi XXXI. törvény módosította a korábbi Alkotmányt, és helyreállította a köztársasági elnök tisztségét. Azok a jogkörök, amik a különleges jogrend idején megilletik a köztársasági elnököt, azonban nem az államfőre vonatkozó részben, hanem az Országgyűlésről szóló fejezetben voltak megtalálhatóak.⁶

A korábbi Alkotmány rögzítette, hogy rendkívüli, hadi-, illetve szükségállapot esetén akkor gyakorolhat bizonyos jogokat a köztársasági elnök, ha az Országgyűlés akadályoztatva van, vagyis nem képes e körben döntéshozatalra. Az Országgyűlés a fenti döntések meghozatalában akkor minősült akadályozottnak, ha az Országgyűlés „[...] nem ülészik, és összehívása az idő rövidege, továbbá a hadiállapotot, a rendkívüli állapotot vagy a szükségállapotot kiváltó események miatt elháríthatatlan akadályba ütközik.”⁷ Ha ez fennáll, az köztársasági elnök jogosult a rendkívüli állapot vagy szükségállapot kihirdetésére, a Honvédelmi Tanács létrehozására, hadiállapot kinyilvánítására. Rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanács döntött az ország fegyveres erőinek mozgósításáról, valamint rendkívüli intézkedések megtételéről, amely szervben az államfő elnöki pozíciót töltött be. Szükségállapot idején a köztársasági elnök dönthetett a fegyveres erők alkalmazásáról, továbbá rendkívüli intézkedéseket rendeleti úton vezethetett be.⁸ Az így kibocsátott rendelet harminc nap letelte után hatályát veszítette, emellett a bevezetett intézkedésekről a köztársasági elnöknek haladéktalanul tájékoztatnia kellett az Országgyűlés elnökét.⁹

Az egységes szabályozást az Alaptörvény valósította meg, amelynek részleteit az alábbiakban ismertetem.

III. Köztársasági elnök tisztsége és fő feladatkörei a hatályos jogban

A köztársasági elnök tisztségét az Alaptörvény konstituálja, ebből eredően sajátos közjogi tisztséget tölt be, az öt legfőbb közjogi méltóság közül az első. A parlamentáris demokrácia berendezkedésből adódóan azonban az államfői tisztség, illetve az általa ellátott feladat- és hatáskörök leginkább reprezentatív, szimbolikus jelentőségűek.¹⁰ A szimbolikus jelentőségre maga az Alaptörvény utal a 9. cikk (1) bekezdésben: „Magyarország államfője a köztársasági elnök, aki

Magyarországon. Budapest, ELTE-BTK, 1990. 74.-78. o.

⁵Hadüzenet és békekötés joga.

⁶*Petrétei József*: A köztársasági elnök rendkívüli állapottal összefüggő feladat- és hatáskörei. Állam- és Jogtudomány 2015/ 4. sz. 24. o.

⁷1949. évi XX. törvény 19/A. §

⁸A rendkívüli intézkedések körét az 1993. évi CX. törvény IX. fejezete szabályozta. Így a köztársasági elnök által bevezetett rendelet megállapíthatott például kijárási tilalmat (214.§), polgármester hatáskörébe tartozó államigazgatási feladatot (207.§), vagy akár katonai bíróságok felállításáról (227.§) is rendelkezhetett.

⁹*Ádám Antal*: A köztársasági elnök jogállásának alkotmányi szabályozása, különös tekintettel az államfő semlegességére. In: A köztársasági elnök az új alkotmányban (szerk. Holló András). Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1995. 49. o.

¹⁰*Petrétei József*: Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet. Kodifikátor Alapítvány, Pécs 2014. 116-117. o.

kifejezi a nemzet egységét, és örködik az államszervezet demokratikus működése felett.” Ezen kívül a köztársasági elnök székhelye, a Sándor-palota és a Köztársasági Elnöki Hivatal díszőrsége szintén a szimbolikus jelentőséget tükrözi.¹¹ Ide sorolható az a funkció is, hogy a köztársasági elnök a Magyar Honvédség főparancsnoka.¹² Az Alaptörvény azonban a reprezentatív feladatok mellett több jelentős hatáskört ruház az államfőre. A köztársasági elnök feladat-és hatáskörét illető legfontosabb alapvetéseket az Alaptörvény 9.-14. cikkeiben találjuk, mindazonáltal maga az Alaptörvény ad felhatalmazást az Országgyűlésnek arra, hogy sarkalatos törvény alkotásával további szabályokat állapítson meg az államfőre nézve. Ebből fakadóan külön törvény rögzíti például a köztársasági elnök jogállására és javadalmazására vonatkozó részletszabályokat,¹³ valamint a köztársasági elnök ellenjegyzéshez nem kötött bizonyos döntéseit is.¹⁴

Az államfő feladat-és hatáskörei funkciójuk szerint három nagy csoportra oszthatók: klasszikus államfői jogosítványok, parlamenthez kapcsolódó hatáskör és egyéb, Alaptörvény által az ő hatáskörébe utalt hatáskörök. A továbbiakban ezek mentén térek ki az egyes feladatkörökre.¹⁵

III. 1. Klasszikus államfői jogosítványok

Az Alaptörvény 9. cikk (3) bekezdés a) pontja szerint a köztársasági elnök képviseli Magyarországot. Szűk értelemben, olyan helyzetekben, amikor a magyar államot kell megjeleníteni valamely nemzetközi relációban a köztársasági elnök feladata a magyar állam nevében jelen lenni. Tágabb értelemben a köztársasági elnök bármely, – tekintet nélkül arra, hogy külföldi vagy belföldi - a képviselő során tanúsított magatartását az államnak kell beszámítani.¹⁶ Ehhez a hatáskörhöz kapcsolódik, de külön nevesíti az Alaptörvény a diplomáciai kapcsolatok ellátását, nagykövetek fogadását és megbízását, valamint a nemzetközi szerződések kötelező hatályának elismerését, mint államfői feladatkört.¹⁷ Említést kell tenni még a köztársasági elnök kinevezési jogköréről, ami az egyik legfontosabb jogosítványa az államfőnek. Az államfőtől kétféleképpen nyerheti valamely személy a megbízatását adott pozícióra: ellenjegyzéshez kötött vagy ellenjegyzés nélküli formában. Az Alaptörvény taxatív felsorolja ezen tisztségeket, és rögzíti azt is, mely tisztségbe történő

¹¹Halász Iván: A köztársasági elnöki tisztség szimbolikus jelentősége a Közép-Európai államokban. In: Ünnepi tanulmányok Rácz Attila 75. születésnapja tiszteletére (szerk. Cserny Ákos). Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó, Budapest 2013. 228.-232. o.

¹²Alaptörvény 9. cikk (2) bekezdés. Megjegyzendő, hogy a főparancsnoki funkció nem tartalma nem az, hogy a köztársasági elnök a tényleges irányítója a magyar haderőknek. Lásd: *Szente Zoltán*: Van-e értelme a köztársasági elnöki tisztségnek a mai magyar közjogi rendszerben? In: *Az államfő jogállása I.* (szerk. Csink Lóránt - Szabó István). Pázmány Press, Budapest 2013. 123. o.

¹³2011. évi CX. törvény

¹⁴A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (Htv.) 20. §-ban rögzített honvédelmi/honvédségi döntésekhez nem szükséges ellenjegyzés.

¹⁵Petrétei: 2014. 125. o.

¹⁶Tilk Péter: Gondolatok a köztársasági elnök feladat-és hatásköreiről. In: *Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára* (szerk. Chronowski Nóra-Petrétei József). PTE ÁJK, Pécs 2010. 357.-358. o.

¹⁷Alaptörvény 9. cikk (4) bekezdés a) és b) pont.

kinevezéshez szükséges ellenjegyzés.¹⁸ Az államfő egyik legjelképebb jogköre a kitüntetések adományozása, amelynek lényege, hogy az adott személy felé, nyilvánosan, az állam és a társadalom, mint egész elismerése kifejezésre kerüljön. Ezen hatáskörben a köztársasági elnök meghatározott kitüntetéseket, díjakat és címeket adományozhat, illetve külföldi kitüntetések viselését engedélyezheti.¹⁹ A fentiekén kívül ebbe a csoportba tartozik még a köztársasági elnök kegyelmezési joga, amelyet egyedi ügyben gyakorolhat diszkrecionális jogkörben.²⁰

III. 2. Parlamenthez kapcsolódó hatáskör

A köztársasági elnöknek az Országgyűléshez kapcsolódó jogosítványai a „*demokrácia feletti őrködés*” kívánalmából származnak javarészt. Az államfő felszólalhat az Országgyűlés ülésein rendkívüli ügyben, akár napirenden kívül is, kérelmére ülést kell összehívni, az Országgyűlés ülését alnapolhatja, részt vehet a zárt üléseken, határozati javaslatot terjeszthet elő, az állandó bizottságok ülésein tanácskozási joggal vehet részt. Továbbá a törvényhozásban, illetve alkotmányozásban is fontos szerepet tölt be. Alaptörvény elfogadására, módosítására tehet javaslatot, törvénykezdeményezési jog illeti meg, az Országgyűlés által elfogadott törvények tekintetében pedig felülvizsgálati jogot gyakorol. Ennek keretében vétóval élhet az elfogadott törvény kapcsán, amely alkotmányossági vagy politikai vétó formájában nyilvánul meg, különböző jogkövetkezményeket vonva maga után.²¹ Csink Lóránt szerint az előbbieken említett jogkörei miatt szolgál a köztársasági elnök egyfajta politikai és közjogi ellensúlyként az alkotmányos demokráciában.²² A fentiekén túl említést kell tenni a promulgációról, ami az elfogadott törvény szentesítését és nyilvánosságra hozatalának elrendelését jelenti az államfő által.²³ Ugyanakkor ebbe a kategóriába tartozik a köztársasági elnök Országgyűlést helyettesítő tevékenysége, amelyet a különleges jogrend idején gyakorol, azonban mivel dolgozatom fő témáját ez szolgáltatja, ennek a jogkörnek a tárgyalására külön alcímben kerül sor.

III. 3. Egyéb hatáskörök

Ebbe a csoportba szerteágazó hatáskörök sorolhatók, így a helyi önkormányzati és az országgyűlési képviselők választásának kitűzése, a népszavazás kezdeményezése, illetve kitűzése, az európai parlamenti választások kitűzése, állampolgárság megszerzésére és megszűnésére irányuló ügyek,

¹⁸Alaptörvény 9. cikk (3) k) és l) pont, (4) bekezdés c) és d) e) pont.

Megjegyzendő, hogy a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia elnökét nem megbizta, csak megerősíti tisztségében.

¹⁹Alaptörvény 9. cikk (4) bekezdés f) pont. Lásd még: *Petrétei*: 2014. 128.-129. o.

²⁰Alaptörvény 9. cikk (4) bekezdés g) pont. Lásd még: *Petrétei*: 2014. 130. o.

²¹Alaptörvény 9. cikk (3) bekezdés b), c), g), h) és i) pont.

²²*Csink Lóránt*: Mire jó az ellensúly? In: *Az államfő jogállása I.* (szerk. Csink Lóránt-Szabó István). Pázmány Press, Budapest, 2013. 17.-19. o.

²³*Petrétei*: 2014. 134. o.

vagy egyes területszervezési ügyek. Ezeken túlmenően pedig, bármely feladat-és hatáskör, amit törvény az államfő hatáskörébe utal. Ezekre a témámra tekintettel nem kívánok kitérni.

Összegzésként elmondható, hogy a köztársasági elnök hatályos jogunk alapján protokolláris feladatok ellátására hivatott. Éppen ezért értek Cservák Csaba azon állításával, miszerint az államfő ezen funkciója miatt „csendestársnak” is nevezhető, hiszen az államigazgatási és döntéshozói gépezet működésébe csak kivételes esetben, korlátok között vagy egyáltalán nem avatkozhat be.²⁴

IV. Különleges jogrend fogalma

A különleges jogrend fogalmát az Alaptörvényben nem találjuk meg *expressis verbis*, ezért annak definícióját a rá irányadó szabályok és benne foglalt egyes helyzetek alapján lehet meghatározni. Ebből az állapítható meg, hogy a különleges jogrend azokat a helyzetek és erre vonatkozó extraordinális szabályokat foglalja magába, amelyek akkor jutnak érvényhez, ha az államban valamilyen oknál fogva felborul az addig fennállt közrendi egyensúly. A különleges jogrendi szabályozás alapja, hogy az állam valamilyen fokozott veszélyeztetettséget előidéző helyzetet vagy helyzeteket nem képes a béke időszakára vonatkozó szabályozással kezelni.²⁵ A kategóriába különböző sajátos szituációk tartoznak, amelyeket már nevesít az Alaptörvény. Ezek a következők: rendkívüli állapot, szükségállapot, megelőző védelmi helyzet, váratlan támadás és a veszélyhelyzet. Az egyes különleges jogrendi esetköröket külön - külön ismertetem.

IV. 1. Rendkívüli állapot

A rendkívüli állapot fogalmát az Alaptörvény a 48. cikk (1) bekezdés a) pontjában rögzíti: „Az Országgyűlés hadiállapot kinyilvánítása vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély) esetén kihirdeti a rendkívüli állapotot [...]” Hadiállapot kinyilvánítására a következők adhatnak okot: hadüzenet küldése, külső támadás elszenvedése, kollektív önvédelmi jog gyakorlása.²⁶ A háborús veszély akkor áll fenn, ha a támadás még nem következett be, de annak reális és közvetlen bekövetkezése várható. Mindkét fogalom olyan cselekményeket foglal magába, amelyek Magyarország területi épségét, szuverenitását sértik vagy veszélyeztetik. Kihirdetéséhez

²⁴Cservák Csaba: A köztársasági elnök jogállása az új Alaptörvényben. In: Az új Alaptörvényről-elfogadás előtt. (szerk. Kubovicsné Borbély Anett-Téglás András-Virányi András). Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága, Budapest 2011. 20. o.

²⁵Till Szabolcs: Különleges jogrend. In: Internetes Jogtudományi Enciklopédia. (szerk. Jakab András – Fekete Balázs). 2019. [1]-[2] bekezdés <https://ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend> (2019. október 20.)

²⁶Hadüzenet olyan egyoldalú nyilatkozat, amellyel a küldő állam azt jelenti ki, hogy meg fogja támadni a címzett államot. Magyarország akkor lehet küldő állam, ha katonai beavatkozásra az ENSZ-től felhatalmazást kapott. Önvédelmi jog gyakorlására az ENSZ Alapokmány 51. cikke alapján jogosultak az aláíró államok, így Magyarország is. Ennek két formája ismeretes, az egyéni és a kollektív önvédelmi jog. Kollektív önvédelmi jog gyakorlása esetén nem a beavatkozó államot érte a támadás ténylegesen, hanem egy másik államot, amely segítséget kér egy másik államtól.

az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatára van szükség.²⁷ Az alaptörvényi szabályozásból adódik, hogy a kihirdetésre hadiállapot kinyilvánítása vagy háborús veszély esetén kerülhet sor. Az Országgyűlés határozatot fogad el a rendkívüli állapot kihirdetéséről, majd ezt a döntést nyilvánosságra kell hozni.²⁸

Összességében a rendkívüli állapot tekinthető a különleges jogrendi időszakok alapesetének, ugyanis ahogy a történeti áttekintésben is láthattuk, a korábbi alkotmányok is szabályozták, igaz hadiállapot néven, de tulajdonképpen a hatályos fogalommal megegyező jelentéstartalommal.²⁹

IV. 2. Szükségállapot

A szükségállapot fogalmát az Alaptörvény szintén a 48. cikkben szabályozza, mivelhogy itt rögzíti a két jogrendi formára vonatkozó közös szabályokat. Ennek alapján a fogalom a következőképp alakul: *„a törvényes rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az élet- és vagyónbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények [...]”*³⁰ A fogalom alá azok a cselekmények tartoznak, amelyek nem külső, hanem belső eredetűek, célzatosan a fennálló rend erőszakos megváltoztatására irányulnak, vagy a lakosság életét, valamint anyagi javaik biztonságát jelentősen veszélyeztetik. Első esetben olyan mértékűnek kell lennie a fegyveres cselekménynek, hogy az a különleges jogrendi állapot kihirdetését eredményezze. A második fordulat szerinti szükségállapot akkor hirdethető ki, ha az erőszakos cselekmények olyan széles körben veszélyeztetők, hogy az az állam normál működése mellett nem szüntethető meg. A kihirdetésre vonatkozó szabályok megegyeznek a rendkívüli állapot kapcsán ismertettekkel.³¹

IV. 3. Megelőző védelmi helyzet, váratlan támadás, veszélyhelyzet, terrorveszélyhelyzet

A különleges jogrend ezen formáiban nem bír jelentős jogosítványokkal, ezért az előzőkhez képest rövidebb ismertetésüket tartom célszerűnek.

Megelőző védelmi helyzet külső fegyveres támadás veszélye esetén vagy szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében hirdethető ki meghatározott időre.³² A fogalom viszonylag új, a 2004. évi CIV. törvény iktatta be az Alkotmányba. Az új minősített időszak bevezetését az indokolta, hogy nem volt olyan különleges jogrendi forma, amely a nem közvetlen támadással való

²⁷Alaptörvény 48. cikk (2) bekezdés.

²⁸A nyilvánosságra hozatal alapesetben a Magyar Közlönyben történik, azonban, ha erre nincs lehetőség a média útján is megvalósulhat a közlés.

Lásd: *Petrétei*: 2015. 28.-33. o.

²⁹*Till*: 2019. [15] bekezdés

³⁰Alaptörvény 48. cikk (1) bekezdés b) pont.

³¹*Petrétei József*: A köztársasági elnök különleges jogrenddel összefüggő feladat-és hatáskörei. Kézirat. 17. o.

³²A szövetségi kötelezettség teljesítése az ENSZ égisze alatt történő beavatkozásokat jelenti.

fenyegetésre bevezethető lett volna. Ugyanis a megelőzésnek az alapja ebben a kontextusban az, hogy az olyan támadások elkerülése lehetségessé váljon, amelyek nem direkt módon fenyegetik az államot, de kellő erejűek és súlyosságúak – a körülményekből következően - a különleges jogrend kihirdetéséhez.³³ A kihirdetéshez a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.³⁴

„*Külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése*” váratlan támadásnak minősül.³⁵ Betörésnek minősül minden olyan cselekmény, amely az országhatár kívülről történő átlépését eredményezi. A betörés jellege szerint, az lehet szárazföldi vagy légi. Fontos, hogy ezen a különleges jogrendi forma megállapítási feltétele idegen hatalomnak nem minősülő külső fegyveres csoport (pl.: gerillacsoport) támadása. Idegen hatalom támadása esetén – ahogy a fentiekben kifejtettem – ugyanis rendkívüli állapot kihirdetése indokolt. A Kormányt váratlan támadás esetén azonnali intézkedési kötelezettség terheli. Az Alaptörvény lényegében ellencsapás intézését érti az intézkedési kötelezettség alatt. Az intézkedést addig kell megtenni, amíg nem születik döntés rendkívüli állapot vagy szükségállapot kihirdetéséről.³⁶

A veszélyhelyzet definícióját az Alaptörvény az 53. cikk (1) bekezdésében adja meg: „*A Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdet ki [...]*” A definícióból kitűnik, hogy az eddigi minősített időszakokhoz képest a veszélyhelyzet nem más által (idegen hatalom, belső ellenséges csoport, külső fegyveres csoport) az állam ellen irányuló veszélyes és erőszakos magatartásban realizálódik, hanem ezzel ellentétben olyan természeti és/vagy ipari katasztrófákat szabályoz, amelyek mások életét vagy anyagi javait veszélyeztetik. Ebbe a körbe sorolható például az árvíz, a radioaktív szennyeződés, vagy az ivóvíz szennyeződése.³⁷ A veszélyhelyzetet a Kormány jogosult kihirdetni.

Az Alaptörvény hatodik módosításával került be a különleges jogrendi időszakok közé a terrorveszélyhelyzet. Terrortámadás jelentős, közvetlen veszélye vagy a támadás megtörténte esetén az Országgyűlés hirdeti ki a terrorveszélyhelyzetet, a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával.³⁸

³³Árva Zsuzsanna: Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez. Wolters Kluwer Kiadó, Budapest 2017. <https://uj.jogtar.hu/#doc/db/1/id/A1100000.ATK/ts/20160701/lr/chain3564/> (2019. november 22.)

³⁴Alaptörvény 51.cikk (2) bekezdés.

³⁵Alaptörvény 52. cikk (1) bekezdés.

³⁶Árva: 2017. 52. cikkhez.

³⁷A veszélyhelyzetet kiváltható körülményekről a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 44. §-a rendelkezik, azonban fontos megjegyezni, hogy az ott található felsorolás nem taxatív jellegű.

³⁸Alaptörvény 51/A. cikk

V. Köztársasági elnök jogai és kötelezettségei különleges jogrend idején

A köztársasági elnök jogosítványait a különleges jogrendi időszakokhoz kapcsolódóan kívánom ismertetni. Az egyes minősített időszakok közül jelentős feladat-és hatáskörrel rendkívüli állapot és szükségállapot idején rendelkezik, így azok részletesebben kerülnek bemutatásra. A többi esetben formális rendelkezések kapcsolódnak a köztársasági elnökhöz, ezért azok ismertetését röviden teszem meg.

Rendkívüli állapot kihirdetésével egyidejűleg az Országgyűlés létrehozza a Honvédelmi Tanácsot.³⁹ A Honvédelmi Tanács személyi összetételét az Alaptörvény 49. cikk (1) bekezdése rögzíti, így az a következőképp alakul: a köztársasági elnök a Honvédelmi Tanács elnöke, a tagok közé az Országgyűlés elnöke, az országgyűlési képviselőcsoportok vezetői, a miniszterelnök, és a miniszterek tartoznak, illetve tanácskozási joggal a Honvéd Vezérkar főnöke. A Honvédelmi Tanács ebben az időszakban az egyik legfőbb döntéshozó szerv, ugyanis gyakorolja az Országgyűlés egyes által rá ruházott jogokat, az államfő jogait, és a Kormány jogait.⁴⁰ Ezen hatáskörök tulajdonképpen a személyi összetételből következnek, és igaz ez fordítva is, a tagok és az elnök normál államműködés idején gyakorolható jogosítványai tevődnek át a Honvédelmi Tanács hatáskörébe rendkívüli állapot idején.⁴¹ A fentiekén kívül a Honvédelmi Tanács rendkívüli intézkedések bevezetéséről, külföldi fegyveres erők alkalmazásáról, állomásozásáról dönthet, illetve rendelkezik a Magyar Honvédség tevékenységéről.⁴² Egyéb rendkívüli intézkedések meghozatala, egyes törvények alkalmazásának felfüggesztése, valamint törvényi rendelkezéstől való eltérés érdekében rendeletet alkothat.⁴³ A rendelet, annak hatálya alatt primátussal bír, azonban az Alaptörvénnyel ellentétes nem lehet. A rendeletet a Honvédelmi Tanács elnöke, vagyis a köztársasági elnök és a miniszterelnök írja alá, ami ezután kihirdethetővé válik.⁴⁴ A felsorolt hatásköröket a Honvédelmi Tanács az elnök vezetésével, testületként gyakorolja.⁴⁵ A köztársasági elnök az említettek alapján meghatározó szerepet tölt be a Honvédelmi Tanács működésében, ezáltal a rendkívüli állapot idején életre hívott döntéshozatalban és irányításban.

³⁹Alaptörvény 48. cikk (1) a) pont.

⁴⁰Alaptörvény 49. cikk (2) bekezdés.

A Honvédelmi Tanács pontos feladat- és hatáskörét Htv. III. fejezete rögzíti. A Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején a honvédelem legfőbb irányító szerve, mindazonáltal, az Országgyűlés valamennyi feladat-és hatáskörét gyakorolhatja, ha azt az Országgyűlés nem tudja ellátni, illetve gyakorolni.

⁴¹A személyi összetételből az következik, hogy a köztársasági elnök és a Kormány ez idő alatt nem gyakorolhatják önállóan, a Honvédelmi Tanács mellett hatáskörüket. Lásd: Petrétei: 2015. 35. o.

⁴²Alaptörvény 49. cikk (3) bekezdés a) pont „[...] külföldi vagy magyarországi alkalmazásáról, békefenntartásban való részvételéről, külföldi hadműveleti területen végzett humanitárius tevékenységéről, valamint külföldi állomásozásáról;”

A bevezethető rendkívüli intézkedésekről a Htv. IX. fejezete rendelkezik.

⁴³A Honvédelmi Tanács rendelete rendkívüli jogforrásnak minősül, ugyanis csak rendkívüli állapot idején alkotható, és a főszabály szerint annak megszűnésével hatályát veszti. Lásd: Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények. Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2016. 166. o.

⁴⁴Htv. 34. § (5) bekezdés és 64. § (6) bekezdés.

⁴⁵Htv.33. § (2) bekezdés.

Az Alaptörvény tovább bővíti hatáskörét rendkívüli állapot idején abban az esetben, ha az Országgyűlés bizonyos döntések meghozatalában akadályoztatva van.⁴⁶ Ezek közé a döntések közé tartozik a hadiállapot kihirdetése, rendkívüli állapot vagy szükségállapot kihirdetése, és a Honvédelmi Tanács létrehozása. Az államfő ezen döntési jogát akkor gyakorolhatja, ha valamely minősített időszak kihirdetéséhez szükséges feltétel(ek) bekövetkezik, és az Országgyűlés akadályoztatásának tényét megállapították.⁴⁷ Az esetleges visszaélések elkerülése végett az Alaptörvény egy garanciális rendelkezést tartalmaz a 48. cikk (6) bekezdésében: „Az Országgyűlés a hadiállapot kinyilvánításának, a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot kihirdetésének indokoltságát az akadályoztatásának megszűnése utáni első ülésén felülvizsgálja, és dönt az alkalmazott intézkedések jogszerűségéről.” A felülvizsgálat során az Országgyűlés a meghozott döntést csakis jogi szempontból vizsgálhatja.⁴⁸ Az e körben hozott döntések azon kevesek egyike, amelyet a köztársasági elnök önálló döntési jogkörében gyakorolhat.⁴⁹

Szükségállapot feltételeinek bekövetkezésekor a kihirdetésre ugyanazon szabályok vonatkoznak, mint a rendkívüli állapotnál ismertettek. Tehát, főszabály szerint az Országgyűlés hirdeti ki, viszont annak akadályoztatása esetén a köztársasági elnök jogosult a kihirdetésre.⁵⁰ További jogosultsága a köztársasági elnöknek, hogy ha a szükségállapot kihirdetése előtt feloszlott vagy feloszlott Országgyűlést összehívhatja, hiszen annak, a minősített időszak fennállása alatt folyamatosan üléseznie kell.⁵¹ Jelentős eltérést mutat azonban a szükségállapotra vonatkozó szabályozás a krízishelyzet kezelésére kijelölt szerv tekintetében a rendkívüli állapot szabályaihoz képest. Utóbbi kihirdetése esetén Honvédelmi Tanácsot kell létrehozni, míg előbbi kihirdetésekor nem jön létre külön szerv, hanem egyes jelentős jogosultságokat – amelyek leginkább a honvédelemre vonatkoznak – a köztársasági elnök gyakorolhat. Ezen hatáskörök, az egyszemélyi hatalmi koncentráltaságból is adódóan, nem olyan széleskörűek, mint a Honvédelmi Tanács tekintetében. A köztársasági elnök két mérvadó hatáskörrel bír szükségállapot idején: rendelkezhet

⁴⁶Alaptörvény 48. cikk (3) és (4) bekezdés.

Az akadályoztatás akkor állapítható meg, ha az Országgyűlés nem ülésezik, ezenfelül összehívása elháríthatatlan akadályba ütközik. Az elháríthatatlan akadályt jelentheti az idő rövidege vagy a különleges jogrendi formát kiváltó esemény/események. Lásd: *Petrétei*: 2014. 134. o.

⁴⁷Az akadályoztatás tényét az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke, és a miniszterelnök állapítja meg együttesen és egybehangzóan. Alaptörvény 48. cikk (5) bekezdés.

Petrétei: 2015. 40. o.

⁴⁸*Árva*: 2017. 48. cikkhez.

Vö: *Petrétei*: 2014. 134. o.

⁴⁹Az önálló döntés azt jelenti, hogy azért saját maga tartozik politikai felelősséggel. Ezt az Alkotmánybíróság a 47/2007. (VII. 3.) AB határozata az indokolás III. fejezetében is kimondja.

⁵⁰Lásd a dolgozat 9. oldalán. Az akadályoztatásra és a felülvizsgálatra vonatkozó szabályok szükségállapot esetén is irányadók.

⁵¹Alaptörvény 48. cikk (8) bekezdés. Lásd még: *Petrétei* 2014. 43. o.

A folyamatos ülésezés követelményét az Alaptörvény 50. cikk (4) bekezdése mondja ki. Ha az Országgyűlés a folyamatos ülésezést akadályoztatása miatt nem tudja teljesíteni, akkor a honvédelmi ügyekkel foglalkozó állandó bizottságnak kell ezt helyette megtennie.

a fegyveres erők (Magyar Honvédség) alkalmazásáról, illetve rendkívüli intézkedéseket vezethet be rendeleti úton. Szükségállapot idején a Magyar Honvédség másodlagosan felhasználható fegyveres erő, mivel elsősorban a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok kapacitásával és erőforrásaival szükséges az előállt helyzetet kezelni. Ha ezek felhasználása nem elegendő a krízis megszüntetésére, akkor az Országgyűlés dönt a Magyar Honvédség alkalmazásáról.⁵² Ellenben, ha az Országgyűlés akadályoztatva van e döntés meghozatalában, akkor a döntésre a köztársasági elnök jogosult.⁵³ A rendeletalkotási jog korlátait az Alaptörvény és a Htv. jelöli ki. Az Alaptörvény 50. cikk (3) bekezdése szerint az államfő rendeletével az egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, valamely törvényi rendelkezéstől eltérhet, illetve rendkívüli intézkedéseket vezethet be. Az egyes bevezethető intézkedésekről a Htv. rendelkezik a 64. § (3) bekezdésében.⁵⁴ Ezek közé tartozik például a Honvédség hivatásos állományába történő felvétel szünetelése, rendfokozati előléptetésre más szabályok bevezetése, szabálysértési jogszabályok módosítása, külföldre utazás megtiltása a magyar állampolgárok számára, vagy akár új bíróságok és ügyészségek létrehozása.⁵⁵ A köztársasági elnöknek a bevezetett intézkedésekről az Országgyűlés elnökét kell tájékoztatnia.⁵⁶ A rendeletnek, csak úgy, mint a Honvédelmi Tanács által kibocsátottnak, alkalmazási elsődlegessége van minden más jogszabállyal szemben.⁵⁷ A rendkívüli intézkedések harminc napig érvényesek, utána hatályukat veszítik, egyéb esetben a köztársasági elnök rendelete a szükségállapot megszűnésével szintén hatályát veszti.⁵⁸

Váratlan támadás bekövetkezéskor a Kormányt terheli általános intézkedési kötelezettség. A köztársasági elnök annyiban érintett az intézkedésben, hogy az általa jóváhagyott fegyveres védelmi terv szerint kell intézkednie a Kormánynak.⁵⁹ Az Alaptörvény annyiban pontatlannak mondható, hogy a védelmi terv beszerzését, illetve az eszerinti intézkedést szükség esetére írja elő. Ám, hogy ez pontosan mit jelent, azt nem magyarázza meg.⁶⁰ Ezenfelül a megtett intézkedésről a Kormánynak haladéktalanul tájékoztatnia kell az államfőt és az Országgyűlést.⁶¹

⁵²Árva: 2017. 50. cikkhez.

⁵³Alaptörvény 50. cikk (1) és (2) bekezdés. A köztársasági elnök ezen hatásköre az Országgyűlést helyettesítő, kivételes helyzetben gyakorolható funkciójából fakad. Lásd: Petrétei: 2014. 134. o.

⁵⁴Htv. 64. § (3) bekezdés: „A köztársasági elnök szükségállapot idején a 65. § (2)-(3) bekezdésében, a 66. §-ban, a 67. § (2) bekezdésében, a 68-75. §-ban, a 76. § (2) és (5) bekezdésében, és a 77-79. §-ban meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezetheti be.”

⁵⁵Htv. 65.§ (2) bekezdés a) és c) pont; 67.§ (2) bekezdés; 70.§ (1) bekezdés a) pont; 74.§ (2) bekezdés.

⁵⁶Alaptörvény 50. cikk (4) bekezdés.

⁵⁷Petrétei: 2018. 19. o. Kézirat. Vö: Htv. 64.§ (5) bekezdés.

⁵⁸Alaptörvény 50. cikk (5) és (6) bekezdés.

⁵⁹Alaptörvény 52. cikk (1) bekezdés.

A köztársasági elnök ezen hatásköre a főparancsnoki, reprezentatív funkciójából eredeztethető véleményem szerint, ugyanis a Htv. 20. § (1) bekezdés a) pontja szerint a köztársasági elnök jogosult a fegyveres védelmi terv jóváhagyására a minősített időszakon kívül is. Lásd még: Petrétei 2014. 121. o.

⁶⁰Till: 2019. [26] bekezdés. A szerző így fogalmaz: „[...] a „szükség esetén” megfogalmazást célszerű lett volna elkerülni.”

⁶¹Alaptörvény 52. cikk (2) bekezdés.

Veszélyhelyzet idején a köztársasági elnök semmiféle jogosítvánnyal nem bír, a Kormány sem tartozik felé tájékoztatási kötelezettséggel, mint az előző esetben.

Terrorveszélyhelyzet fennállásakor szintén a Kormánynak ad felhatalmazást az Alaptörvény egyes intézkedések megtételére, amelyekről a köztársasági elnököt az tájékoztatni köteles.⁶²

VI. Nemzetközi kitekintés

Az államfők szerepe, feladat-és hatásköre az európai országokban változó. Reprezentatív az parlamentáris kormányformákban, és jelentősegteljesebb a prezidenciális vagy félprezidenciális kormányformájú országokban.⁶³ Dolgozatomban a parlamentáris berendezkedésű országokat vizsgálom meg, hiszen ezek hasonlíthatók össze leginkább a magyar szabályozással. Ezen belül is a visegrádi országok (Lengyelország, Csehország, Szlovákia) különleges jogrendre vonatkozó alkotmányos szabályozására térek ki.

Az elmúlt évszázadban Közép-Kelet Európában lejátszódó politikai változások és rezsiváltások miatt az említett országok mindegyike igyekszik alkotmányos szinten szabályozni az állami krízishelyzeteket, hogy ne kerülhessen sor az állam totális bukására, vagy a hatalom illegális átvételére.⁶⁴ Előjáróban annyi kijelenthető, hogy mindhárom országban szimbolikus jelentőségű alapvetően a köztársasági elnöki tisztség, csakúgy, mint Magyarországon.⁶⁵ A visegrádi országok alkotmányai továbbá kivétel nélkül felruházzák a köztársasági elnököt főparancsnoki funkcióval.⁶⁶ Igaz, Lengyelországban az Alkotmány ezt a jogkört a többi ország szabályozásához képest kibővíti, és érdemi hatáskört rendel mellé, mégpedig azt, hogy hadiállapot esetén a köztársasági elnök nevezi ki a vezénylő főparancsnokot.⁶⁷ A különleges jogrendi időszakok nevesítését illetően eltérő a szabályozás az országokban. Csehország alkotmánya három formáját nevesíti: rendkívüli állapot, szükségállapot, közvetlen veszélyhelyzet. A lengyel alkotmány és a szlovák alkotmány ugyanezt az elvet követi, annyi eltéréssel, hogy előbbi a

⁶²Alaptörvény 51/A. cikk (3) bekezdés.

⁶³A két kormányforma mintapéldája Németország és Franciaország. Lásd: *Csinek Lóránt: Államfői intézmények összehasonlító perspektívában*. In: *Összehasonlító módszer az alkotmányjogban* (szerk. Csinek Lóránt-Schanda Balázs). Pázmány Press, Budapest 2017. 263. o.

További fontos megjegyzés, hogy a parlamentáris országokban az államfő nem része a végrehajtó hatalomnak. Lásd: *Cservák: 2011. 21. o.*

⁶⁴*Kelemen Roland: Az Alaptörvény szükségállapot szabályozásának kritikai áttekintése az egyes európai uniós tagállamok alkotmányainak figyelembevételével – Különös tekintettel a visegrádi államok alkotmányaira*. In: *A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században* (szerk. Bartkó Róbert). Gondolat Kiadó, Győr 2019. 16. o.

⁶⁵*Halász: 2013. 230. o.* Csehországban és Szlovákiában saját lobogóval is rendelkezik az államfő.

⁶⁶A legtöbb európai ország az államfő funkciói közé helyezi a főparancsnoki jogkört. Lásd: *Csinek: 2017. 267. o.*

⁶⁷A vezénylő főparancsnok nem irányítja a hadsereget, hanem ténylegesen vezeti. Emellett meg kell említeni, hogy a vezénylő parancsnok személyére a Minisztertanács tesz javaslatot. Lásd: *Csinek Lóránt: Az államfő jogállása Európában és Magyarországon*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged 2008. 65. o.

szükséghelyzet kifejezést használja. Vagyis, mindegyik ország kevesebb különleges jogrendi formát rögzít az alkotmányában, mint a magyar Alaptörvény.⁶⁸

A rendkívüli állapot idején a cseh szabályozás szerint a kormány kezdeményezésére a kétkamarás törvényhozó szerv dönt a kihirdetésről, a köztársasági elnök semleges szerepet tölt be. A lengyel alkotmány értelmében a minisztertanács kezdeményezésére a köztársasági elnök jogosult a kihirdetésre, illetve a képviselőház akadályoztatása esetén dönthet a hadiállapot kérdéséről. A kihirdetésről 48 órán belül ki kell kérnie a képviselőház véleményét.⁶⁹ Emellett a köztársasági elnök nevezi ki a Nemzetbiztonsági Tanács tagjait, amely szerv némiképp hasonló elven működik, mint a Honvédelmi Tanács.⁷⁰ A szlovák alkotmány úgy rendelkezik, hogy a kormány kezdeményezésére a köztársasági elnök jogosult a kihirdetésre, valamint a fegyveres erők mozgósítására, és a hadiállapotról való döntésre. Ha az államfői tisztség betöltetlen, a törvényhozás helyettesíti ezen jogköreiben a köztársasági elnököt.⁷¹ A rendkívüli állapotra vonatkozó szabályozás több szempontból hasonlít a magyar szabályozásra, tekintve a Nemzetbiztonsági Tanácsot, illetve a köztársasági elnök kihirdetési jogkörét, habár a magyar Alaptörvény szerint erre csak helyettesítő jogkörében jogosult, főszabály szerint az Országgyűlés gyakorolja ezeket a hatásköröket.⁷²

Szükségállapotot a cseh alkotmányos szabályozás alapján a kormány jogosult elrendelni, kivételesen a miniszterelnök, egyszerűsített eljárás keretében.⁷³ A lengyel alkotmány rendelkezései szerint a köztársasági elnök jogosult az elrendelésre, azzal a kikötéssel, hogy a képviselőház véleményét utólag (48 órán belül) ki kell kérnie.⁷⁴ A szlovák szabályozás megegyezik a rendkívüli állapotnál kifejtettekkel.⁷⁵

Veszélyhelyzet idejére csak a lengyel alkotmány tartalmaz szabályokat, de mivel a köztársasági elnök szerepe ebben a minősített időszakban nem jelentős, ennek ismertetésétől eltekintek.⁷⁶

⁶⁸*Kelemen*: Az Alaptörvény szükségállapot szabályozásának kritikai áttekintése az egyes európai uniós tagállamok alkotmányainak figyelembevételével – Különös tekintettel a visegrádi államok alkotmányaira. 2019. 17. o.

⁶⁹A képviselőház az elrendelést visszavonhatja, ha úgy ítéli meg, annak feltételei nem állnak fenn.

⁷⁰A Nemzetbiztonsági Tanács véleményező, tanácsadói szerepet tölt a köztársasági elnök mellett, a miniszterelnök és megbízott miniszterekből áll. A hasonlóság leginkább abban fedezhető fel, hogy csak különleges jogrend idején alakítható, és a köztársasági elnök meghatározó szerepet tölt be a Nemzetbiztonsági Tanács megalakításában és működésében. Igaz, a magyar államfő akkor jogosult létrehozni a Honvédelmi Tanácsot, ha ebben az Országgyűlés akadályoztatva van. Lásd: *Kelemen Roland*: A különleges jogrend szabályozása az egyes alkotmányokban II. A lengyel, cseh és szlovák különleges jogrend alkotmányos szabályai. Vélemények a katonai jog világából 2019/ 2. sz. 4.-5. o.

⁷¹*Kelemen*: A különleges jogrend szabályozása az egyes alkotmányokban II. A lengyel, cseh és szlovák különleges jogrend alkotmányos szabályai. 2019. 3. o.

⁷²Lásd a rendkívüli állapotnál kifejtett helyettesítő jogkört.

⁷³A cseh szabályozás összevonja a veszélyhelyzet és a szükségállapot fogalmát.

A miniszterelnök közvetlen veszély esetén rendelhet el szükségállapotot, amely döntést a kormánynak egy napon belül jóvá kell hagynia.

⁷⁴*Kelemen*: A különleges jogrend... 5. o.

⁷⁵*Kelemen*: A különleges jogrend... 6. o.

⁷⁶*Kelemen*: A különleges jogrend... 5. o.

Összeségében kijelenthető, hogy a visegrádi országok különleges jogrend idejére előírt szabályai hasonló szabályozást követnek, mert a köztársasági elnök mindegyikben szerepet kap. Eltérés abban mutatkozik, hogy elsődleges döntéshozói jogkört gyakorol-e, vagy helyettesítő döntéshozóként lép fel.

VII. Konklúzió

A fentiekből az egyik legfontosabb következtetés, amit levonhatunk, hogy különleges jogrend idején a hatalom a törvényhozás oldaláról eltolódik a végrehajtó hatalom vagy a köztársasági elnök felé. A rendkívüli intézkedések megtételére és a jogalkotásra mindkét hatalomgyakorló szerv jogosultságot szerezhet. Tóth Judit szerint az erre vonatkozó szabályozás nem teljesen világos, ezért pontatlan felhatalmazást ad a végrehajtó hatalom kezébe, akik könnyebben visszaélhetnek ezzel, mint az államfő.⁷⁷ Véleményem szerint az irányadó jogszabályok és a hozzá tartozó értelmezések kellően pontosak abban a tekintetben, pontosan milyen intézkedések vezethetők be, és milyen körben kerülhet sor jogalkotásra. Emellett azonban nagyon fontos a korlátok beépítése a különleges jogrend idején is a szabályozásba, annak érdekében, hogy ne alakuljon ki antidemokratikus helyzet a krízisből. A magyar szabályozás számos „feket” épített be az egyes minősített időszakok szabályozásába, ami alkalmas lehet arra, hogy különleges jogrend idején megakadályozza a visszaéléseket.⁷⁸

Ezen túlmenően az is megállapítható, hogy a köztársasági elnök tisztségének szimbolikus jellege különleges jogrend idején veszít súlyából. Olyannyira, hogy bizonyos esetben még jogalkotási jogkörrel is rendelkezik. Noha a köztársasági elnök az államszervezet demokratikus működésének őre, az önkényesség elkerülése végett, ha az Országgyűlés akadályoztatva van, az Alkotmánybíróság gondoskodhat az alkotmányértés helyreállításáról.⁷⁹ Az államfő szerepe tehát, jelentősen felerősödik, és kilépve semleges helyzetéből jogalkotási, végrehajtási feladatokat is ellát.

⁷⁷Tóth Judit: Különleges jogrend egy jogállamban és Magyarországon. In: Liber Amicorum István Kukorelli (szerk. Chronowski Nóra – Pozsár-Szentmiklósy Zoltán - Smuk Péter - Szabó Zsolt). Gondolat Kiadó, Budapest 2017. 140. o.

⁷⁸Példaként említhető a tájékoztatási kötelezettsége a Kormánynak, vagy az Országgyűlés felülvizsgálati joga.

⁷⁹Somogyvári István: Az államfő Magyarországon. In: Liber Amicorum István Kukorelli (szerk. Chronowski Nóra - Pozsár-Szentmiklósy Zoltán - Smuk Péter - Szabó Zsolt). Gondolat Kiadó, Budapest 2017. 743. o.

Nezdei Mirabella Kitti

joghallgató (PTE ÁJK), az ÓNSZ Közjogi Tagozatának tagja

Az Európai Unió visszafogadási egyezményei: eredmények és kihívások

I. Bevezetés

A migráció kérdésköre hosszú ideje élénken foglalkoztatja a szakirodalmat és a közvéleményt egyaránt. Természetesen nincs ez másképp az Európai Unióval és a tagállamokkal kapcsolatban sem, hiszen komoly belbiztonsági kockázatot jelent az, ha nagyszámú illegális migráns lép az Unió tagállamainak területére. 2015-től ez a kockázat jelentősen megnőtt, hiszen korábban soha nem látott migrációs hullám érte el Európát, ezzel együtt pedig fény derült mind a külső határokkal, mind pedig a migrációval kapcsolatos uniós szakpolitikák hiányosságaira.¹

A legális és az illegális migráció egyaránt egyidős az emberiséggel.² Már körülbelül hatvanezer évvel ezelőtt megfigyelhető volt a migráció, mint jelenség, mikor a *homo sapiens* Afrikából Ausztráliába és Új Guineába kelt át a vízen, hogy ott telepedjen le,³ Európában viszont a kilencvenes évekig kevéssé volt jellemző a más földrészekről érkező migráció.⁴

Ahhoz, hogy a migráció bármely formájáról beszélhessünk a későbbiekben, szükséges elhatárolni egymástól a legális, illetve az illegális migráció fogalmát. A beutazás és tartózkodás jogszerűségi vizsgálatának szempontjából több fogalompár is ismert, ám a köztudatban, és legtöbbször a szakirodalomban is a legális-illegális kifejezéseket használják, így én is ennek alapján ismertetem a kettő közötti különbséget.⁵ Legálisnak tekinthető a migráció, ha felismerhető, engedélyezett csatornákon keresztül történik, azaz minden jogi feltételt teljesítve valósul meg.⁶ Az illegális migráció fogalmának meghatározása ennél bonyolultabb, nincs egyetemenlegesen elfogadott meghatározás erre nézve. A Nemzetközi Migrációs Szervezet⁷ definíciója alapján ebben az esetben a személyek mozgása a származási, tranzit- vagy

¹ <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/153/a-kulso-hatarok-igazgatasa> (2019.07.01.)

² <https://emberijogok.kormany.hu/illegalis-migracio-magyarorszagon> (2019.07.01.)

³ Patrick Manning, Tiffany Trimmer: *Migration in World History*. 2nd edition. Routledge Taylor and Francis Group, Oxfordshire 2013. 1-2. o.

⁴ Dr. Balázs László: A visszafogadási egyezmények alkalmazásának tapasztalatai az Európai Unióban, illetve a hazai joggyakorlatban. *Migráció és Társadalom* 2012. 2. sz.

⁵ A migrációval kapcsolatos további fogalompárokról és egyéb csoportosításokról ld. bővebben: Hautzinger Zoltán – Hegedűs Judit – Klenner Zoltán: A migráció elmélete. Nemzeti Közzolgálati Egyetem 2014. 7-19. o.

⁶ https://ec.europa.eu/home-affairs/content/legal-migration_en (2018.08.07.)

⁷ International Organization for Migration, napjainkban a vezető kormányközi szervezet a migráció területén, az ENSZ társult szervezete, amely szorosan együttműködik nemcsak kormányzati szervekkel, hanem kormányközi és nem kormányzati szervekkel is. Célja, hogy a migráció emberhez méltó és rendezett körülmények között folyjon, továbbá, hogy elősegítse a nemzetközi együttműködést és párbeszédet a migrációval kapcsolatban. Bővebben: <https://www.iom.int/about-iom> (2019.06.25.)

rendeltetési államba való belépést vagy onnan való kilépést szabályozó törvényeken, rendeleteken vagy nemzetközi megállapodásokon kívül zajlik.⁸ Ide tartozik az az eset is, amikor a személy legálisan tartózkodott egy adott tagállamban, ám az ehhez szükséges feltételek később megszűntek, már nem felel meg a kritériumoknak, ezáltal az ittléte illegálissá válik.⁹

Az Unió és a tagállamok egyaránt próbálnak fellépni az illegális migrációval szemben, hol több, hol pedig kevesebb sikerrel. Az Unió célkitűzési között szerepel, hogy kiegyensúlyozott megközelítés alakuljon ki az irreguláris bevándorlás tekintetében¹⁰, miközben egyértelműen fel kell lépni ellene.¹¹ A jelenség eltérő módon érinti az egyes tagállamokat, más és más feladat jut nekik az ezzel kapcsolatos kihívások során. A fellépés egyik eszköze a kiutasítás, ennek pedig egyik sajátossága az, hogy az eredményességéhez szükséges az érintett harmadik országgal való együttműködés. Az együttműködés céljából az Unió és a harmadik országok nemzetközi megállapodásokat, úgynevezett visszafogadási egyezményeket köthetnek. Évente négyszáz- és ötszázezer közötti külföldi állampolgárt utasítanak ki az Európai Unió területéről azért, mert szabálytalanul léptek be, vagy szabálytalanul tartózkodnak itt, ennek ellenére csupán körülbelül 40%-ukat küldik vissza a szülőföldjükre vagy abba az országba, ahonnan az EU-ba utaztak.¹² Az Európai Migrációs Hálózat fogalom meghatározása szerint a visszafogadási egyezmény nem más, mint egy viszonyosságon alapuló megállapodás az Európai Unió és/vagy egy uniós tagállam és egy harmadik ország között gyors és hatékony eljárások bevezetéséről azon személyek azonosítására, valamint biztonságos és szabályos visszatérésére, akik nem, vagy már nem teljesítik a harmadik ország vagy az Unió egyik tagállamának területére történő belépés vagy ott tartózkodás feltételeit, és az együttműködés szellemében megkönnyítik az ilyen személyek tranzitját.¹³

Az Európai Bizottság 2002-es közleményének mellékletében a szintén hasonlóképpen adja meg a fogalom meghatározását. Eszerint a visszafogadási egyezmény olyan megállapodás, amely meghatározza a szerződő felek kölcsönös kötelezettséget, valamint részletes adminisztratív és operatív eljárásokat azon személyek visszatérésének és tranzitjának megkönnyítésére, akik nem, vagy már nem felelnek meg a megkereső államba való belépés

⁸ <https://www.iom.int/key-migration-terms> (2019.06.25.)

⁹ Illegális migráció Magyarországon <https://emberijogok.kormany.hu/illegalis-migracio-magyarorszagon> (2019.07.02.)

¹⁰ Bevándorlási politika <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/152/bevandorlasi-politika> (2019.07.02.)

¹¹ EUMSZ. 79. cikk (1) bek.

¹² Return and readmission. https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission_en (2019. 07.02.)

¹³ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/readmission-agreement_en (2019.07.02.)

vagy ott tartózkodás feltételeinek.¹⁴ Fontos megjegyezni azt, hogy ezek az egyezmények nem határozzák meg a tagállamban/tagállamokban való törvényes tartózkodás feltételeit, ez minden esetben nemzeti hatáskörbe tartozó kérdésnek számít – természetesen az uniós szabályok figyelembevételével.¹⁵

A kérdés tárgyalása nem is lehetne aktuálisabb, hiszen a 2015-ös migrációs hullám kapcsán – mint ahogyan azt a bevezetés elején is írtam – több hiányosságra is fény derült. Az illegálisan itt tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok kitoloncolása az Európai Unió területéről továbbra is kiemelt ügyként szerepel a politikai napirenden. Ennek eredményeképpen visszafogadási megállapodások megkötése továbbra is sürgető politikai prioritásként van számontartva¹⁶, hiszen szükséges eszköznek bizonyulnak a migráció hatékony kezeléséhez. Tanulmányomban a visszafogadási egyezmények szabályozási hátterére és gyakorlati jelentőségére, valamint az alkalmazás során előforduló problémákra helyezem a hangsúlyt. Először a kialakulási előzményeket mutatom be, majd az egyezmények általános tartalmi elemeit vizsgálom. Ezt követően röviden ismertetek néhány fontosabb megkötött egyezményt, vizsgálom a visszafogadási egyezmények végrehajtása során felmerülő gyakorlati kérdéseket, azon belül is a személyazonosítás problémáját, végezetül pedig levonom a következtetéseket és megkísérlek jogi szempontból ajánlásokat megfogalmazni a jövőben megkötendő visszafogadási egyezmények vonatkozásában.

II. Előzmények

1996-ban Torinóban kormányközi konferenciára került sor azzal a céllal, hogy felülvizsgálják az Európai Unióról szóló szerződést, ennek eredményeképpen pedig létrejött az Amszterdami Szerződés¹⁷, amit 1997 októberében írtak alá, majd 1999. május 1. napjával lépett hatályba. A szóban forgó szerződés alapjaiban változtatta meg a bel- és igazságügy területét, nagy mértékben érintve ezzel a migráció területét is. Számos kritika érte a Maastrichti Szerződés által létrehozott, kormányközi természetű¹⁸ pillért, mivel olyan kérdéseket érint, mint a vízum, a bevándorlás, a személyek határellenőrzése és a menedékjog, ezek pedig a személyek jogaira

¹⁴ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a community return policy on illegal residents. COM (2002) 564 final, 14 Oct 2002.

¹⁵ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak – Az uniós visszafogadási megállapodások értékelése. COM (2011) 76 végleges.

¹⁶ *Annabella Roig – Thomas Huddelston: EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse.* European Journal of Migration and Law 9. 2007. 363. o.

¹⁷ Amszterdami szerződés az Európai Unióról szóló Szerződés, az Európai Közösségeket létrehozó Szerződések és egyes kapcsolódó okmányok módosításáról. (97/C 340/01) (továbbiakban: Amszterdami Szerződés)

¹⁸ *Horváth Zsuzsanna – Mohay Ágoston – Pánovics Attila – Szalayné Sándor Erzsébet: Európai közjog 2* (elektronikus oktatási segédanyag). Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar 2016.

közvetlen hatással vannak, viszont, hogy sem az Európai Parlament, sem pedig az Európai Bíróság nem kapott érdemi szerepet ezek során. A Parlamentnek a demokratikus legitimáció¹⁹ biztosításában van szerepe, a Bíróság pedig a jogszerűségi kontrollt²⁰ gyakorolja, és mivel a pillér működésében mindkét intézmény szerepe marginális volt, ez a személyeket és alapjogaikat potenciálisan érintő jogi aktusokkal összefüggésben problematikusnak tekinthető. Az Amszterdami Szerződés létrejöttével az eddig a harmadik pillérben szereplő fent említett területek – tehát a bel- és igazságügyi együttműködés nem bűnügyi elemei – „átkerültek” az első pillérbe, ezzel pedig szupranacionális, közösségi jog által szabályozott szintre emelkedtek.²¹ Ezzel együtt a Szerződés lehetővé tette a tagállamok számára visszafogadási egyezmények megkötését a harmadik országokkal.²²

A Szerződésben foglalt célkitűzések megvalósításával a Tamperei Csúcstalálkozón foglalkoztak, ahol a migráció kezelése kiemelt fontosságú kérdésként került elő.²³ A téma szempontjából jelentős, hogy az Európai Tanács felkérte a Tanácsot, hogy kössön visszafogadási megállapodásokat, vagy illesszen be általános feltételeket az Európai Közösség és az érintett harmadik országok vagy országcsoportok közötti egyéb megállapodásokba.²⁴ Ezen felül felhívja az országokat arra, hogy segítsenek a tranzit- és a származás szerinti országok fejlesztésében annak érdeklében, hogy az önkéntes visszatérésre való hajlandóság növekedjen, valamint azért, hogy meg tudjanak birkózni a visszafogadási egyezményekből való kötelezettségek teljesítésével.²⁵

Azáltal, hogy az Amszterdami Szerződés lehetővé tette a szóban forgó egyezmények megkötését, a Tanács tizenhét országgal kapcsolatban adott ki konkrét felhatalmazást a létrehozásra nézve, ezek közül a Bizottság tizenhatet meg is kötött a 2014-es év végére²⁶, jelenleg hat országgal folynak tárgyalások.²⁷

¹⁹ Azt jelenti, hogy a közhatalom csak akkor gyakorolható, ha annak forrása végső soron a nép (38/1993. (VI. 11.) AB határozat)

²⁰ Várnay Ernő – Papp Mónika: Az Európai Unió joga. Wolters Kluwer, Budapest 2016. 62. o.

²¹ A pillérrendszer létrejötte óta az első pillér szupranacionálisan működött, így azzal, hogy a szóban forgó területek átkerültek a harmadik pillérből az elsőbe, a továbbiakban már nem kormányközi természetű együttműködésről szükséges beszélni az esetükben.

²² Amszterdami Szerződés, Jegyzőkönyv a külső határok átlépését illetően a tagállamok külkapcsolatairól

²³ Dr. Balázs: im.

²⁴ Tamperei Európai Tanács (1999. október 15-16.), „Presidency Conclusions”. IV. 27.

²⁵ U. o. IV. 26.

²⁶ Hongkong, Makaó, Srí Lanka, Albánia, Oroszország, Ukrajna, Észak-Macedónia, Bosznia-Hercegovina, Montenegró, Szerbia, Moldova, Pakisztán, Grúzia, Örményország, Azerbajdzsán, Törökország, Zöld.foki Köztársaság. Return and readmission. https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission_en (2019.07.02.)

²⁷ Fehéroroszország, Nigéria, Tunézia, Kína, Jordánia, Algéria. European Commission fact sheet: State of the Union 2018: Stronger EU rules on return – Questions and Answers. https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-5713_en.htm (2019.07.05.)

III. Az egyezmények általános tartalmi elemei

Az Európai Unió Tanácsa felismerte, hogy mekkora jelentőséggel bírnak ezek az egyezmények a migráció elleni küzdelem tekintetében, ezért a hatékonyabb fellépés érdekében ajánlásokat fogadott el, amelyek az egyezmények tartalmi és formai jellegére vonatkozóan határoznak meg (ugyan *soft law* jelleggel, de) minimumszabályokat.²⁸ A Tanács egy olyan ajánlást adott ki, amelyet 1995-től a mai napig figyelembe vesznek a visszafogadási egyezmények megkötése során. Az ajánlás az egyezmények végrehajtási jegyzőkönyvei esetében alkalmazandó szabályokat tartalmazza, ami azért fontos, mert abban az esetben is, ha az Unió köti meg a visszafogadási egyezményt, nem pedig a külön a tagállam, annak végrehajtása mindenképpen a tagállami kézben fog összpontosulni, ezért elengedhetetlen, hogy alapvető elvek meghatározásával az Unió segítse az egységes eljárást ezekben az esetekben is.

1994 februárjában is előkerült már a kérdés egy a Bizottság által kiadott közleményben. Az illegális migrációt tárgyaló részben a Bizottság kijelenti, hogy az Uniónak aktív politikára van szüksége az illegális migráció megelőzése és leküzdése érdekében, ennek kapcsán pedig megemlíti az 1991-es munkaprogramot²⁹, amelynek fókuszában a kiutasítás áll.

A Tanács 1995-ös ajánlása pedig a végrehajtási jegyzőkönyvekre vonatkozik, és már elején kihangsúlyozásra kerül benne az egyszerűség és a gyorsaság szükségessége – ez a 2015-ös migrációs válságot követő időszakban még fokozottabb igényként jelent meg. Kérdés, hogy a tagállamok hatóságai mennyiben tudtak felkészülni arra, hogy évente nem csak „pár száz” emberre vonatkozóan szükséges egyszerűen és gyorsan lefolytatni ezeket az eljárásokat, hanem tömegek jelennek majd meg illegálisan a tagállamok területén? A migrációs válság következtében előállt helyzet visszafogadási megállapodások szemszögéből történő értékelésére az utolsó fejezetben térek majd ki.

Az ajánlás tartalmazza, hogy a feleknek a visszatérés vagy a visszafogadás során közös nyomtatványokat szükséges használniuk, amelyek a következőkre vonatkoznak: a személy egyszerűsített eljárás szerint visszatérésének vagy visszafogadásának nyilvántartása; a visszafogadási vagy átutazási kérelem; valamint a személy visszatérésének vagy visszafogadásának nyilvántartása.³⁰ – ez utóbbi nyilvántartás azokra a személyekre vonatkozik, akik nem az egyszerűsített eljárás szerinti bírálatban részesülnek. Az itt használatos, közös

²⁸ Dr. Balázs: im.

²⁹ A munkaprogram kapcsán szükséges megemlíteni az „Ad hoc Immigration Group”-ot, amelynek egyik alcsoportja foglalkozott a kiutasítások vizsgálatával.

³⁰ Council Recommendation of 24 July 1995 on the guiding principles to be followed in drawing up protocols on the implementation of readmission agreements. C 274/25. I. Readmission procedures. 1. Common forms

űrlapok az ajánlás mellékleteiként lettek feltüntetve. Mint ahogyan az imént említett nyilvántartásokkal kapcsolatban szembetűnő volt, kétféle módon lehetséges az illegálisan a tagállam területén tartózkodó személyt eljárás alá vonni: egyszerűsített és normál formában. Egyszerűsített eljárásra abban az esetben kerülhet sor, ha határ mentén fogva tartott személyekről beszélünk. Nem határoz meg konkrét időtartamot, ami alatt szükséges lefolytatni az eljárást, csupán annyit mond ki, hogy a szerződő felek alapul vehetnek olyan egyezményeket, ahol a teljes igénybe vett idő nem haladja meg a negyvennyolc órát, ebbe a negyvennyolc órába pedig beletartozik minden kérelem benyújtása és az arra adott válaszok is – amelyeknél azonban nem kötelező az írásbeliség. Az eljárás lefolytatása ezekben az esetekben a helyi határőrizeti hatóságok felügyelete alá tartozik.³¹ A leírtak fényében elmondható, hogy ezt a fajta módszert azon harmadik országbeli állampolgárokra kell alkalmazni, akik illegálisan próbáltak meg belépni a külső határok valamelyikén, de a hatóságok már a belépéskor elfogták őket. Ismét felmerülhet a kérdés, hogy 2015-től kezdve hogyan sikerül ezt az eljárást mindössze maximum negyvennyolc óra leforgása alatt eredményesen és a szabályoknak megfelelően befejezni?

A másik lehetőség a normál eljárás, amit minden olyan esetben alkalmazni szükséges, amely nem sorolható a fentebb említett esetkörbe, tehát ha az elfogatás és fogvatartás ténye nem a határ mentén³² történik. Itt a visszafogadási kérelmet írásban szükséges megtenni és a válasz is írásban szükségeltetik rá. Az időkeret jóval hosszabb, mint az előbbi esetben, de még így sem haladhatja meg a tizenöt napot.³³

Az ajánlás kimondja, hogy a felek az állampolgárság és a beutazás tényére vonatkozó igazolást minden további vizsgálat nélkül kötelesek elfogadni, ha pedig bármelyikkel kapcsolatos vélelem áll fenn, szintén kötelesek elfogadni addig, ameddig a megkeresett fél be nem bizonyítja annak az ellenkezőjét. Az, hogy mi számít teljes bizonyító erejűnek és mi ad okot a vélelemre, az irányelv felsorolja, én ebben a fejezetben nem kívánom részletesen tárgyalni, de a személyazonosítás problémája kapcsán a későbbiekben még visszatérek rá.³⁴ A jegyzőkönyveknek rendelkezniük kell azokról a kijelölt határállomásokról, átkelőhelyekről,³⁵

³¹ C 274/25. I. Readmission procedures. 2. Return/readmission under the simplified procedure.

³² Nem mindegyik egyezményben van meghatározva az, hogy mely terület értendő „határmentinek”. Az Orosz Föderáció és az Európai Közösség közötti visszafogadási egyezményben a határmenti térség meghatározása a következő: egy tagállam és az Orosz Föderáció közös szárazföldi határától 30 kilométeres körzetben felélt terület, valamint a tagállamok és az Orosz Föderáció tengeri kikötőinek területe, beleértve a vámövezeteket, valamint nemzetközi repülőterei;

³³ U.o. I. Readmission procedures. 3. Return/readmission under the normal procedure.

³⁴ U.o. II. Means of identifying persons to be readmitted. 2. Proof or a presumption of nationality or of entry via an external frontier

³⁵ Az egyezményekben a határátkelőhely sem egységesen van meghatározva, valamely egyezményben külön nevesítve vannak a típusok (értve ezalatt: vízi, szárazföldi, légi – pl: Orosz Föderáció – Európai Közösség), más esetben viszont a megállapodás nem tipizál, hanem mindenre egységesen a „bármely kijelölt átkelőhely”

amelyek a visszafogadásokban érintettek, valamint szükséges kijelölni azokat a központi és helyi illetőségű hatóságokat is, amelyeknek feladata a visszafogadási és átutazási kérelmek kezelése – mindez a határellenőrzésért felelős miniszterek hatáskörébe tartozik, és a döntésnek szintén a gyorsaságot és a hatékonyságot kell szolgálnia.³⁶ Az egyik talán legfontosabb része az ajánlásnak, hogy a felek eltekinthetnek az említett formaságoktól abban az esetben, ha a harmadik országbeli állampolgár az egyik szerződő fél repülőteréről a másik repülőterén keresztül hazarepül. Ilyenkor az illetékes hatóság megfelelő időben értesíti a másikat a hazatelepítésről, a személyazonosságról, a repülés- illetve a hivatalos kísért pontos részleteiről.³⁷ Ez utóbbi a végrehajtás szempontjából az egyik legköltségesebb és legkockázatosabb módja a kiutasításnak, hiszen ezekben az esetekben a desztináció többnyire nem a környező harmadik országokban van, továbbá a kereskedelmi járatokon korlátozott azoknak a férőhelyeknek a száma, amik ilyen esetre vehetők igénybe, így egy járatnál kevés személy szállítható. További problémát jelenthet az említett hivatalos kíséret megszervezése is, Magyarországon például két fő kísérő és egy kíséresi parancsnok látja el a kíséresi feladatokat. Ez egy írtalan szabály, mindig az adott személy várható viselkedése és körülményei alapján kerül meghatározásra a kísérők létszáma – őket a rendőrség biztosítja.³⁸ Arra is lehetőség van ugyanakkor, hogy a több tagállam érintettsége esetén a tagállamok „különjáratokat” szervezzenek kitoloncolási célból, amint erről a Tanács harmadik államok kiutasított állampolgárainak két vagy több tagállam területéről történő kitoloncolására szolgáló közös légi járatok szervezéséről szóló határozata rendelkezik.³⁹ A Tanács továbbá irányelvet fogadott el a légi úton történő kiutasítás céljából történő átszállítás eseteiben biztosított segítségnyújtásról is.⁴⁰

Az ajánlás végén hangsúlyt kap az adatvédelem, ám ennek pontos szabályait a tagállamok határozzák meg saját szabályaiktól függően, csupán annyi van előírva, hogy azokra a célokra lehet felhasználni őket, amelyek a megkötött egyezményben meg vannak határozva.⁴¹ Az általános adatvédelmi rendelet hatályba lépésével természetesen az adatkezelési szabályok némiképp változtak, de ez a témakör szorosan nem képezi a tanulmány tárgyát, így nem kívánok vele mélyrehatóbban foglalkozni.

kifejezést alkalmazza (pl: Európai Unió – Török Köztársaság).

³⁶ U.o. III. Designation of the competent authorities.

³⁷ U.o. IV. Conditions for transit of third-country nationals under escort

³⁸ *Dr. Balázs*: im.

³⁹ A Tanács 2004/573/EK határozata a harmadik államok kiutasított állampolgárainak két vagy több tagállam területéről történő kitoloncolására szolgáló közös légi járatok szervezéséről (HL 2004 L 261)

⁴⁰ A Tanács 2003/110/EK irányelve a légi úton történő kiutasítás céljából történő átszállítás eseteiben biztosított segítségnyújtásról (HL 2003 L 321)

⁴¹ U.o. V. Data protection.

A dokumentum végén az időbeli hatállyal kapcsolatosan találhatóak meg információk: a végrehajtási jegyzőkönyvek a hozzájuk kapcsolódó visszafogadási egyezményekkel egyidejűleg lépnek hatályba; alkalmazásukat fel kell függeszteni, amennyiben az egyezmény hatálya is függőben van, valamint hatályát veszti, ha az egyezmény a továbbiakban már nem alkalmazható.⁴²

A fenti általános kérdések áttekintését követően egy uniós szintű, illetve egy tagállam által kötött visszafogadási megállapodást elemzek példaképpen.

IV. Megállapodás az Orosz Föderáció és az Európai Közösség között a visszafogadásról

E fejezetben röviden ismertetek egy Unió⁴³ által kötött egyezményt, nevezetesen azt, amit az Orosz Föderációval kötöttek 2006-ban. A megállapodás 2007. május 17. napján lépett hatályba.

Mindenekelőtt fontos kiemelni, hogy a megállapodás hatálya nem terjed ki a Dán Királyságra, tekintettel az 1957. március 25-ei szerződéshez csatolt jegyzőkönyvre⁴⁴, amely Dánia helyzetéről szól. Továbbá az is kiemelendő, hogy bár sem az Izlandi Köztársaság, sem pedig a Norvég Királyság nem tagjai az Európai Uniónak, azok olyan szoros kapcsolatot ápolnak a Közösséggel főként a schengeni vívmányok végrehajtására, alkalmazására és fejlesztésére irányuló társulásáról szóló megállapodás aláírása⁴⁵ miatt, hogy *helyénvaló* azonos tartamú megállapodás megkötése az országok között.⁴⁶

Az egyezmény mindkét szerződő fél esetében értelemszerűen külön bontja az állampolgárok, valamint a harmadik országbeli állampolgárok és hontalanok visszafogadását. A visszafogadási kötelezettségek esetében mindkét szerződő fél ugyanazokat a rendelkezéseket köteles alkalmazni, természetesen saját maga vonatkozásában, így tulajdonképpen a rendelkezések ellentétpárokat alkotnak.⁴⁷ Az Orosz Föderáció esetében az állampolgárok

⁴² U. o. VI. Conditions of applicability of the protocol

⁴³ Természetesen a megállapodást formálisan még az Európai Közösség kötötte, mivel 2009 előtti megállapodásról van szó. Tekintettel azonban arra, hogy a Lisszaboni Szerződés folytán az Unió a Közösség helyébe lépett és annak jogutódja lett – valamint az egyszerűség kedvéért is – az „Unió” kifejezést használom.

⁴⁴ Bővebben: C 202/298 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016M/PRO/22&qid=1568959742755&from=HU> (2019.07.15.)

⁴⁵ Izland és Norvégia 1996. december 19. óta vesz részt a schengeni megállapodások továbbfejlesztésében. Bár nem rendelkeztek szavazati joggal a Schengeni Végrehajtó Bizottságban, véleményt és javaslatokat fogalmazhattak meg. Ennek a társult viszonynak a kiterjesztéseként Izland, Norvégia és az EU 1999. május 18-án aláírta Izlandnak és Norvégiának a schengeni vívmányok végrehajtására, alkalmazására és fejlesztésére irányuló társulásáról szóló megállapodást. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:133020&from=HU> (2019.07.15.)

⁴⁶ Megállapodás az Orosz Föderáció és az Európai Közösség között a visszafogadásról. L 129/40. Együttes nyilatkozat az Izlandi Köztársasággal és a Norvég Királysággal kapcsolatban

⁴⁷ Több megállapodást vizsgálva az ellentétpárok - logikusan - az általam tanulmányozott egyezményekben mind fellelhetőek, hiszen ahogy a bevezetésben említett Bizottság által meghatározott visszafogadási egyezmény-fogalomban is olvasható, megállapodás a többek között szerződő felek kölcsönös kötelezettségeit határozza meg.

visszafogására vonatkozó rész a következőképpen rendelkezik: „*valamely tagállam megkeresésére és az e megállapodásban előírt eljárással összhangban az Orosz Föderáció visszafogad minden olyan személyt, aki a megkereső tagállam területére való belépéshez, jelenléthez vagy tartózkodáshoz szükséges érvényben lévő feltételeket nem, vagy már nem teljesíti, amennyiben e megállapodás 9. cikkével összhangban bizonyítható, hogy e személy az Orosz Föderáció állampolgára.*”⁴⁸ Az uniós tagállamokra vonatkozó kötelezettség elemei ugyanezek, csak itt az Orosz Föderáció keresi meg valamely tagállamot, az adott tagállam pedig visszafogad minden olyan személyt, aki nem, vagy már nem felel meg az Orosz Föderációba való belépéshez, jelenléthez, vagy tartózkodáshoz szükséges feltételeknek, amennyiben bizonyítható az, hogy a személy az adott ország állampolgára.⁴⁹ A harmadik országbeli állampolgárokkal, valamint a hontalan személyekkel kapcsolatban is fennáll az említett „azonosság”, így ennél a személyi körnél inkább azokat az eseteket emelem ki, amikor az előírt visszafogadási kötelezettség nem alkalmazandó. Az egyik szerződő félnek sem kell alkalmaznia a tárgyalt kötelezettségét, ha a szóban forgó személy csupán valamelyikük nemzetközi repülőterén, vagy a repülőgép-forgalmi tranzitterületen tartózkodott, ha vízummentesen léphetett be bármelyik érintett ország területére, vagy ha az Orosz Föderáció esetében a megkereső tagállam (vagy bármely más uniós tagállam), a tagállam tekintetében pedig az Orosz Föderáció vízumot vagy tartózkodási engedélyt állított ki a személynek.⁵⁰ Az utolsó kivétel akkor áll fent, amennyiben az illetőnek mindkét érintett fél adott ki vízumot, de a megkereső ország engedélyének lejáratát ideje hosszabb – ebben az esetben a 3. cikk b, valamint az 5. cikk szintén b, pontja kerül alkalmazásra.⁵¹

Ahhoz, hogy bármilyen átadást kezdeményezzen bármelyik érintett fél, az esetek túlnyomó részében szükséges kitölteni egy visszafogadási kérelmet, amelyről a korábbiakban már említést tettem. Elkerülhető a kérelem benyújtása, amennyiben a személy érvényes, nemzeti útlevéllel rendelkezik (ebben az esetben természetesen az állampolgárok köréről van szó), vagy amennyiben harmadik országbeli állampolgár, esetleg hontalan, akkor rendelkezik azon ország területére szóló érvényes tartózkodási engedéllyel vagy vízummal, amely a befogadásra van felszólítva. Amennyiben kérelem benyújtása szükséges, úgy kötelező elemként tartalmaznia kell az érintett személy adatait,⁵² valamint az állampolgársággal, továbbá

⁴⁸ L 129/40. I. szakasz 2. cikk.

⁴⁹ U.o. II. szakasz 4. cikk.

⁵⁰ U. o. I. szakasz 3. cikk és II. szakasz 5. cikk.

⁵¹ A visszafogadási kérelem benyújtása idején az érintett fél által kiadott érvényes tartózkodási engedéllyel rendelkezik. U.o. I. szakasz 3. cikk b, pont és II. szakasz 5. cikk b, pont.

⁵² A legtöbb egyezmény csak példálózó jelleggel adja meg azt, hogy milyen adatokat szükséges feltüntetni a kérelemben, ezek többnyire mindig a családi és utónév, születési idő és – lehetőség szerint – születési hely,

a jogellenes belépéssel és tartózkodással összefüggő bizonyítékok megjelölése is szükséges.⁵³ Eshetőleges elemként szerepelhet a kérelemben, ha a személynek segítségre vagy gondoskodásra van szüksége, vagy bármilyen más védelmi, biztonsági intézkedés szükségeltetik, amelyre szükség lehet az átadás során. Az, hogy feltüntetésre kerüljön a segítségre vagy védelemre való rászorultság, mint nyilatkozat a dokumentumon, szigorú szabályokhoz van kötve, csak az érintett kifejezett hozzájárulása alapján kerülhet rá⁵⁴, ami azért fontos, mert a visszafogadási egyezmények legtöbbjének preambuluma hangsúlyozza, hogy az adott megállapodás nem érinti a nemzetközi jogból – ez alatt értve az emberi jogokat és az ezekkel kapcsolatos több egyezményt is – származó kötelezettségeket és hatásköröket.⁵⁵ Ha az érintett személy kifejezett kijelentése nélkül kerülne bele a kérelembe az, hogy akár segítségre, akár gondoskodásra szorul, akkor az tisztán sérti többek között az önrendelkezéshez és a méltósághoz való jogot. Az állampolgárság és a személyazonosság kérdéskörének további ismertetésétől e fejezeten belül eltekintek, ezt a témát a későbbiekben fogom tárgyalni.

Az átadás lebonyolítására vonatkozóan az egyezmények meghatároznak bizonyos általános elveket, amelyeknek mindig meg kell felelni, ám ezek a különböző megállapodások során más és más szabályokban öltenek testet, azonban az egyezik, hogy az átutazás, átszállítási művelet iránti kérelmet minden esetben írásban kell benyújtani az illetékes hatósághoz az átutazás módja, az érintett személy adatai, a tervezett határátkelőhely és az átkelés ideje, valamint a kísérőszemélyek esetleges alkalmazásának megjelölése mellett. Elengedhetetlen feltétel a kérelem mellé egy nyilatkozat, amely a megkereső állam részéről kimondja, hogy biztosított az odautazás és a befogadás, a személy a feltételeknek megfelel, valamint nincs ismert oka, hogy az egyezményekben foglalt bármely kiutasítási ok fennáll.⁵⁶ Az adatvédelem, mint ahogyan már fentebb említettem hangsúlyt kell, hogy kapjon az ajánlás szerint az egyezményekben, ez ebben az esetben is megvalósul, szó esik a gyűjtésről, a felhasználásról és a tárolásról is.⁵⁷ Ennek jelentősége abban rejlik, hogy a megfelelő módon tárolt személyes adatok nagyban megkönnyíthetik a hatóságok munkáját. Az illegális migráció hatékony kezelésében hatalmas szerepe van a különböző információs rendszereknek és az azokban tárolt adatoknak, erről a személyazonosság megállapításának körében még szót ejtek. A végrehajtás

valamint az utolsó lakóhely. Az ezekre vonatkozó szabályozás többek között azért nem írja elő konkrét adatok kötelező meglétét, mert gyakran problémákba ütközik a személyazonosítás a kérelmek felvétele során, így a szóban forgó adatok nem, vagy nem mindig teljes bizonyossággal deríthetők ki.

⁵³ Harmadik országbeli állampolgárok vagy hontalanok esetében indokolni kell a visszafogadást.

⁵⁴ L 129/40 III. szakasz 7. cikk (2) b.

⁵⁵ U. o. preambuluma.

⁵⁶ U. o. IV. szakasz 15. cikk (1) d, valamint például Megállapodás az Európai Unió és a Török Köztársaság között a jogellenesen tartózkodó személyek visszafogadásáról. L 134/3. IV. szakasz 15. cikk 1. d.

⁵⁷ L 129/40 VI. szakasz.

során nagy szerep jut az úgynevezett visszafogadási vegyes bizottságnak, amelynek egyfajta ellenőrző mechanizmust kell betöltenie az egyezmény során, hiszen feladatai közé tartozik többek között, hogy figyelemmel kíséresse a megállapodás alkalmazását, határozzon a végrehajtáshoz szükséges feladatokról és a megállapodás mellékleteinek módosításáról, valamint lehetősége van javaslatot tenni magának a megállapodásnak a módosítására is.⁵⁸ A Bizottságnak ebben a feladatkörben nagy szerep jut, ugyanis minden esetben ő jogosult az Unió képviseletére, de természetesen a segítségére vannak tagállami szakértők is. Az Orosz Föderáció – más esetben pedig értelemszerűen más tagállam – saját maga választja meg a képviselőit.

Az egyezmény zárásként röviden rendelkezik a végrehajtási jegyzőkönyvekről, kijelöli azokat a részeket, amelyekre vonatkozóan feltétlenül kell, hogy szabályokat tartalmazzanak. Az alapkonceptió itt is egyezik, minden ilyen jegyzőkönyvnek tartalmaznia kell az illetékes hatóságokra, határátkelőhelyekre, a kapcsolattartó pontokkal kapcsolatos információcserére és a kísérettel történő átutazásra vonatkozó szabályokat,⁵⁹ de nem mindegyikben esik szó például a kommunikáció nyelvéről. Végül természetesen az időbeli és területi hatály is megállapításra kerül.

Az EU-Oroszország közelmúltbeli (2017) ülésén mindkét fél megerősítette, hogy fontos és hatékony eszköznek tartja a megállapodást, amelyet fenn szükséges tartani, és amelynek gyakorlati alkalmazását további egyeztetésekkel is segíteni kell.⁶⁰

V. Jegyzőkönyv Magyarország Kormánya és a Koszovói Köztársaság Kormánya között

A következőkben a Magyar Kormány és a Koszovói Köztársaság Kormánya között létrejött végrehajtási megállapodásról szóló jegyzőkönyvet ismertetem.

Kétoldalú megállapodásokat köthetnek az EU tagállamai azokkal az országokkal, amelyekkel a Bizottság valamilyen okból kifolyólag nem tárgyal, ezért nincs arra lehetőség, hogy uniós szintű visszafogadási egyezmények köttessenek. Koszovó erre egy nagyon jó példa, ugyanis nemzetközi helyzete évek óta rendezetlen. 2008 februárjában egyoldalúan kijelentette a függetlenségét, amelyet számos ország elismer – mint például Magyarország⁶¹ - számos állam viszont nem ismerte el kifejezetten, míg néhány pedig kijelentette, hogy soha nem fogja önálló államnak tekinteni (például Oroszország). Az ilyen helyzetű államok problémájaként lehet

⁵⁸ U. o. VII. szakasz 19. cikk.

⁵⁹ U. o. VII. szakasz 20. cikk.

⁶⁰ <https://russiaeu.ru/en/news/17th-meeting-russia-eu-joint-committee-readmission> (2019.07.22.)

⁶¹ Magyarország kormánya 2008. március 19. napján ismerte el a Koszovói Köztársaságot önálló államként. 2034/2008 (III.19) sz. határozat

felhozni – és ennek szerepe van a visszafogadási egyezmények megkötésében is -, hogy a kormányuk gyakran nem effektív, a területük pedig instabil és konfliktusoktól terhes, kockázatos lehet velük bármiféle egyezmény megkötése, fenntartása, ugyanakkor megnézve a Bevándorlási és Állampolgári Hivatal 2018. évi statisztikáit látszik, hogy Magyarországnak szüksége van a Koszovóval kialakított visszafogadási megállapodásra. A 2018-as évben 39 fő albán állampolgárt toloncoltak ki Magyarországról⁶², akiknek a nagy többsége Koszovóból érkezett az ország területére. A végrehajtást nehezíti, hogy a jegyzőkönyv kijelöli a visszafogadási megállapodás végrehajtásával kapcsolatosan illetékes hatóságokat, külön a visszafogadási kérelmek fogadására és feldolgozására, az átszállítási kérelmek fogadására és feldolgozására, valamint az állampolgárság megállapítására irányuló meghallgatások esetében.⁶³ Ezek minden ügycsoportnál más-más hatóságot jelentenek. Kijelölik a határátkelőhelyeket, amely mindkét esetben a nemzetközi repülőteret jelenti.⁶⁴ Ez nem azt jelenti, hogy ez az egyetlen hely a lebonyolításra, az illetékes hatóságok eseti jelleggel megjelölhetnek más határátkelő helyet is, ebben az esetben az *átvétel dátumáról, időpontjáról, a belépés helyéről, továbbá a visszafogadásra váró személy átadásának módjáról és átszállításának körülményeiről az illetékes hatóságok minden esetben külön, írásban állapodnak meg.*⁶⁵ A szabály lehetővé teszi, hogy amennyiben nem tudják megoldani a személy légi közlekedési eszközön való szállítását, úgy meghatározzanak más módot – itt logikusan szárazföldi módot, ugyanis a vízen való szállítás sem anyagilag, sem pedig időben nem gazdaságos, tekintve, hogy a két ország között nincs közvetlen vízi útvonal – arra, hogy eleget tegyenek a visszafogadási egyezményben foglaltaknak. A visszafogadási kérelmet és az arra adott választ mindenképpen írásban szükséges megtenni, akkor is, ha gyorsított eljárásról van szó.⁶⁶ Gyorsított eljárásra a jegyzőkönyv szerint akkor kerülhet sor, ha az érintettet a határátlépést követő negyvennyolc órán belül elfogták és nem hagyta el a megkereső állam határmenti térségét.⁶⁷ Ezt követően szükséges az állampolgárság megállapítására szolgáló

⁶² A BMH statisztikai kiadványfüzete 2018.

http://www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=177&Itemid=1232&lang=hu
(2019.07.16.)

⁶³ 153/2012. (VII. 12.) Korm. rendelet a Magyarország Kormánya és a Koszovói Köztársaság Kormánya között a Magyarország Kormánya és a Koszovói Köztársaság Kormánya között az államaik területén jogellenesen tartózkodó személyek visszafogadásáról szóló Megállapodás végrehajtásáról szóló Jegyzőkönyv kihirdetéséről (továbbiakban 153/2012. (VII. 12.) Korm. rendelet) 1. cikk.

⁶⁴ U. o. 2. cikk (1).

⁶⁵ U. o. 2. cikk (2).

⁶⁶ U. o. 3. cikk.

⁶⁷ U.o. 3. cikk (4).

meghallgatás lebonyolítása⁶⁸, melynek eredménye két féle lehet: ha bebizonyosodik, vagy legalább is megalapozottan feltételezhető a személy állampolgársága, akkor a megkereső a megkeresett ország diplomáciai képviselője öt munkanapon belül köteles kiadni az érintett személynek a megkeresett országba történő visszatérését lehetővé tevő úti okmányt.⁶⁹

Ha nem bizonyítható, vagy legalább megalapozottan nem feltételezhető a személy állampolgársága, akkor a megkereső fél a meghallgatás eredményét és a visszafogadási kérelmet megküldi a megkeresett országnak.⁷⁰ Amennyiben a feltételek fennállnak, megkezdődhet a visszafogadásra váró személy átadása. Az előző egyezmény ismertetése során felvázolt adatok közlésével egyidejűleg a megkereső ország minimum három munkanappal értesíti a megkeresett országot az átadás körülményeiről⁷¹, az átadás tényéről magáról pedig legkésőbb tizennégy naptári nappal a tervezett átszállítás előtt jelez.⁷² A kísérettel történő visszafogadás feltételeinek külön cikket szentel a jegyzőkönyv, amelyben az együttműködés szellemére tekintettel lefekteti, hogy a megkeresett ország illetékes hatóságai ugyanolyan védelmet és segítséget kell, hogy nyújtsanak a kísérő személyeknek, mint ahogyan tennék azt a saját hatósági személyeikkel a feladatok ellátása során.⁷³ Ez azért is különösen fontos, mert adott esetben egy kíséret megszervezése nem kis munkát vesz igénybe, továbbá pedig az adott kísérő személyek adott esetben nem lennének képesek feladatukat ellátni, ha az érintett országban nem tekintenék őket hatósági személynek, és nem kezelnék őket saját hatóságaik tagjaival azonos módon. A következő pont hozzátesz egy „biztonsági szabályt” annak érdekében, ha az előző pontban foglaltak mégsem, vagy nem úgy valósulnának meg⁷⁴, ahogy az a jegyzőkönyv alapján elvárható. Alapesetben a kísérők hatásköre csupán az önvédelemre korlátozódik, ám abban az esetben, ha súlyos és közvetlen veszélyre kell reagálni, a visszafogadott/átszállított személy megpróbálna elmenekülni, akár önmagában vagy más személyében sérülést vagy vagyoni kárt okoznak, akkor a kísérő intézkedéshez folyamodhat ennek megakadályozása céljából.⁷⁵ Nyelvhasználat tekintetében az angol jelöli meg, mint a

⁶⁸ Amennyiben a személy nem tudja az előírt dokumentumokkal megfelelően bizonyítani az állampolgárságát. Ha a szükséges dokumentumok rendelkezésre állnak, akkor a meghallgatás mellőzhető.

⁶⁹ 153/2012. (VII. 12.) Korm. rendelet 4. cikk d).

⁷⁰ U. o. 4. cikk e).

⁷¹ U. o. 5. cikk (1).

⁷² U. o. 7. cikk a).

⁷³ U. o. 6. cikk c).

⁷⁴ A szabály tulajdonképpen kettős, mert a kísérő abban az esetben is túlléphet az önvédelem határain (természetesen csak ésszerű és arányos keretek között), ha hiányzik a rendőri erő és abban az esetben is, ha a meglévő rendőri erő támogatása céljából lenne erre szükség.

⁷⁵ 153/2012. (VII. 12.) Korm. rendelet 6. cikk d).

kapcsolattartás nyelvét, de itt is beépít egy olyan szabályt, mint a határátkelőhelyekkel kapcsolatban, ami lehetővé teszi eseti jelleggel az eltérést.⁷⁶

Lezárásként a jegyzőkönyv kimondja, hogy a visszafogadási megállapodással azonos napon lép hatályba, és amennyiben megszűnik a megállapodás, úgy ez a jegyzőkönyv is hatályát veszti.

Koszovó számára a visszafogadási együttműködés azért is kiemelten fontos, mivel vízumliberalizációt szeretne elérni az Európai Unió részéről, amihez elengedhetetlen a hatékony és megfelelő visszafogadási rendszer – egyéb feltételek mellett persze, mint pl. a megfelelő határdemarkáció és a korrupció elleni küzdelem.⁷⁷ Koszovó a Bizottság álláspontja szerint 2018 nyarára teljesítette az elvárásokat, de a vízumkövetelmény eltörléséről való döntés még folyamatban van – a döntést az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak kell meghoznia.⁷⁸ Látható tehát, hogy a visszafogadási kooperáció közvetetten a legális migráció feltételeit is alakíthatja egyes harmadik országok és az EU viszonyrendszerében.

VI. Az egyezmények alkalmazásának kihívásai a gyakorlatban – a személyazonosítás

Az egyezmények hatékonyságát a legjobban a gyakorlatban megvalósult eredmények alapján lehet értékelni. A Bizottság által kiadott közlemény a témában viszonylag régi, 2011 februári. A publikálási dátum óta az Unió öt további országgal kötött megállapodást, és jelenleg is tárgyalhat országgal. Egy friss értékelés mindenképpen hiánypótló lenne, tekintettel különösen a 2015-ös eseményekre, ezek tükrében lehetne igazán beszámolni arról, hogy vajon mekkora sikerrel alkalmazhatóak ezek az egyezmények.

Rengeteg probléma merül/merülhet fel a végrehajtás során, ezek közül ebben a tanulmányban a személyazonosítás kérdéskörével szeretnék röviden megvizsgálni.

Többször utaltam már rá a tanulmány során, hogy az egyezmények alkalmazása során talán az egyik legnagyobb kihívást a személyazonosság megállapítása jelenti. Csak abban az esetben van lehetőség a hazautazáshoz szükséges okmány kiállítására, amennyiben a személyazonosítás eredményes.

Cassarino szerint aközben, hogy a tagállamok ösztönzőleg próbálnak hatni a harmadik országokra annak érdekében, hogy együttműködjenek a visszafogadás területén, nem veszik észre azt, hogy nagyobb figyelmet kellene fordítaniuk a kétoldalú együttműködések hosszútávú

⁷⁶ U. o. 8. cikk.

⁷⁷ A feltételeket a Bizottság egy ún. vízum-liberalizációs menetrendben foglalta össze Koszovó számára 2012-ben. https://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-605_en.htm (2019.07.20.)

⁷⁸ Vö. EUMSZ. 79. cikk (2) bek.

fenntarthatóságára. Úgy véli, hogy ezek végső soron aszimmetrikus hatást gyakorolhatnak a végrehajtásra.⁷⁹ Gyakorta előfordul, hogy a megkeresett államok nem időben, vagy egyáltalán nem válaszolnak a tagállamok megkereséseire.⁸⁰ Ezáltal az azonosítási folyamat sokkal több időt vesz igénybe, mint ellenkező esetben venne. Természetesen vannak olyan országok is, amellyel nagyon hatékony az együttműködés, ilyen országnak számít Grúzia is, ők akkor is kiállítják a szükséges dokumentumokat, ha ugyan a meghallgatás során nem derül ki teljes bizonyossággal, hogy az illető grúz állampolgár, de a meghallgatást lefolytató konzul mégis grúzknak véli.⁸¹

Fontos eleme a személyazonosításnak a Schengeni Információs Rendszer (SIS)⁸², amely Európa legnagyobb informatikai rendszere. A határok eltörléséből és a külső határok megszigorított ellenőrzéséből eredő biztonsági kockázatokat hivatott kezelni, elsősorban a hatékony adatmegosztás eszközével.⁸³ Létrehozásának fő okaként szerepelt, hogy biztonságosabbá tegye Európát.⁸⁴ A rendszer három szintet foglal magába: az első a központi rendszer, a második a nemzeti rendszerek, a harmadik pedig a kommunikációs infrastruktúra. Az adatbázis több tízmillió körözést tartalmaz, ahhoz a bűnüldözésben érintett hatóságok és személyek helyi szinteken is hozzáférnek. Nem csak az információkat tartalmaz a személyekről (és tárgyairól), hanem útmutatást is ad arról, hogy mit kell tennie a hatóságoknak, ha megtalálják az adott személyt (vagy tárgyat).⁸⁵ A SIS a következő kategóriákba rendszerezi az információkat:

- európai vagy nemzetközi elfogatóparancs alapján átadás vagy kiadatás miatt körözött személyek
- a schengeni államokba történő beutazási és tartózkodási tilalom alatt állók
- eltűnt személyek
- bírósági eljárásban való részvételük érdekében keresett személyek
- célzott vagy rejtett ellenőrzés alá vont személyek és tárgyak

⁷⁹ Jean-Pierre Cassarino: Informalising readmission agreements in the EU neighbourhood. *The International Spectator*. 2007. 42(2). sz. 179-196. o.

⁸⁰ Sergio Carrera: Implementation of EU Readmission Agreements - Identity Determination Dilemmas and the Blurring of Rights. Springer International Publishing, 2016. 14. o.

⁸¹ Ha esetleg tévedett, nem okoz gondot, mert a döntés meghozatalát követő harminc napon belül lehetőség van a személy visszaküldésére. Dr. Balázs: i.m.

⁸² Bővebben a SIS szabályozási háttéréről: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system_en (2019.07.25.)

⁸³ Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság: Tájékoztató a Schengeni Információs Rendszerről (SIS) <https://www.naih.hu/schengeni-informacios-rendszer.html> (2019.07.25.)

⁸⁴ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system_en (2019.07.25.)

⁸⁵ U. o.

- lefoglalás vagy bizonyítékként történő felhasználás végett körözött okmányok, gépjárművek és jogszabályban meghatározott egyéb tárgyak adatai

Többek között a migrációs események hatására 2016-ban a Bizottság a rendszer hatékonyságának és eredményességének megerősítését javasolta. A krízis alatt bebizonyosodott, hogy a SIS a határigazgatás és biztonság legszélesebb körben használt információ-megosztási rendszere: a 2015-ös évben közel 2,9 milliárd lekérdezést végeztek.⁸⁶ A fejlesztéseknek köszönhetően 2021-re komoly változásokon fog keresztül menni, amit a visszafogadási egyezmények szempontjából jelentős, hogy a biometrikus azonosítás nagymértékű előrehaladása⁸⁷, a rendszer képes lesz tenyér és ujjlenyomatokat, DNS-t, valamint arcképet tárolni, nagyban megkönnyítve ezzel a személyazonosság szükséghelyzetben való kiderítését.

VIII. Konklúzió

Záró gondolatként elmondható az, hogy a visszafogadási egyezményeknek ténylegesen nagy szerepe van az illegális migráció kezelésében, viszont hangsúlyt szükséges helyezni a végrehajtási jegyzőkönyvek gördülékeny működésére, hiszen ezek realizálják az egyezményben hangzatosan megfogalmazott gondolatokat. Azt, hogy milyen hatékonyak is valójában ezek az egyezmények több uniós intézmény is teszteli az alapján, hogy milyen arányban valósultak visszafogadások.⁸⁸ Ehhez kapcsolódik az, hogy a szisztematikus monitoring rendszer hiányzik a képletből.⁸⁹ Nincs egy olyan eredményes ellenőrzési mechanizmus, amely biztosítaná valamelyest a független elszámoltathatóságot.⁹⁰

Úgy gondolom, hogyha az Unió képes lenne egy olyan ellenőrző tevékenységet végző csoport, vagy mechanizmus létrehozására, kidolgozására, amely által biztosítva lenne az megfelelő szintű átláthatóság és egy bizonyos fokú jogbiztonság, akkor hatékonyabb alkalmazhatósági környezetet teremtene a visszafogadási egyezményekre vonatkozóan.

⁸⁶ Biztonsági unió: A Bizottság a terrorizmus és a határokon átnyúló bűnözés elleni hatékonyabb küzdelem érdekében a Schengeni Információs Rendszer megerősítését javasolja. https://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4402_hu.htm (2019.07.26.)

⁸⁷ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system_en

⁸⁸ Carrera: i.m. 63. o.

⁸⁹ U.o. 64. o.

⁹⁰ U.o.

Petrovits Roberto

joghallgató (PTE ÁJK)

Petrovits Roberto Péter: Az i-választás lehetőségei Magyarországon az észti modell tükrében

I. Bevezetés

Az elektronikus választási rendszerek változatai a világ számos pontján elterjedtek. Az International IDEA nemzetközi szervezetként a kutatók sokasága által biztosított elméleti alapra építve csoportosította is e rendszereket. A megoldások elkülönítése abban áll, hogy a választópolgár szavazatát ellenőrzött környezetben (helyben – *on site*) vagy nem ellenőrzött környezetben (távol – *off-site/remote*) adja-e le.¹ A helyben történő választások esetén az egyes infokommunikációs eszközök funkciója eltért, azonban a környezet kontrollált, azt az ezzel megbízott tisztviselők ellenőrzésük alatt tartják, míg a távoli rendszerek esetén a választás helyszíne a választópolgár kívánalma szerinti hely, és főszabály szerint az az interneten keresztül zajlik.² Tekintettel arra, hogy helyhez kötött módon is lehet internetes választásokat tartani, e cikk a továbbiakban az internetes választás (i-választás) alatt a távoli, interneten keresztül lebonyolított szavaztatást érti. A világon jelenleg egyedül Észtországban elérhető valamennyi választójoggal bíró polgár részére a lehetőség, hogy interneten keresztül adják le szavazataikat.³ E cikk a továbbiakban az észti rendszer alapvető követelményeknek való megfeleltethetőségéről és ez alapján egy, a balti államban működő rendszerhez hasonló megoldás magyarországi lehetőségeiről értekezik elsősorban jogszabályi és infrastrukturális megközelítésből.

II. Az észtiországi modell. Kétségek és garanciák

Sutton Meagher kommentár formájában részletesen összefoglalta az észti internetes választási rendszer működését, illetve három fő követelmény mentén próbálta megfeleltetni az ENSZ égisze alatt született Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának, amely

¹ Introducing Electronic Voting: Essential Considerations. International IDEA, 2011. 10-11.o.

² Volt ugyan példa SMS-szavazásra is Mongóliában, de az International IDEA is elsősorban internetes választásokként hivatkozik a távoli e-választásokra. Lásd: Az International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) által közölt adatok alapján. Elérhető az IDEA weboldalán: <https://www.idea.int/data-tools/continent-view> (2019.12.28.)

³ Lásd: International IDEA adatbázisa (2.sz.lábjegyzet)

nemzetközi egyezmény felett az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága örködik.⁴ Meagher kiemeli, hogy az internetes választásokra kifejezett nemzetközi jogi szabályozás nem létezik, azonban a klasszikus választási megoldások szabályozására igen, így azokat értelmezi kiterjesztően az észt modellre is – akárcsak a kutatók egy része is.^{5,6} A három fő kérdés, amely mentén az i-választást vizsgálta, a titkosság, egyenlőség és ellenőrizhetőség voltak. A szakirodalomban is e kérdések köré épül a legtöbb kritika egy távoli, nem ellenőrzött körülmények között zajló választással kapcsolatban⁷, így a továbbiakban Meagher összefoglalóját alapul véve mutatja be a tanulmány az e három kulcspont köré szerveződő vitákat és az észt megoldásokat.

A rendszer alapjául a szavazókörön kívüli korai szavazókra alkalmazandó eljárásrend szolgál.⁸ E módszer ugyan nem elektronikus választási megoldás, azonban annak részletesebb bemutatása indokolt, tekintettel arra, hogy e mentén alakította ki az észt törvényhozás a jelenleg működő távoli, nem ellenőrzött környezetben történő, a világon egyedülállóan működő internetes választási rendszerét 2005-re, amely máig ezen az elven működik. Ez esetben a választópolgár a rendelkezésére álló időablak ideje alatt megjelenik személyesen szavazás céljával egy választóhelyiségben, ahol két borítékot kap szavazólapja mellé. A szavazólapot a belső borítékba helyezi, a borítékot lezárja, melyen nem szerepel semmi. Ezt a borítékot ezután behelyezi a nagyobb, külső borítékba, amelyre kívülről rákerülnek a választópolgár adatai, és amelyet aláír. A két borítékot, benne a szavazólapalal továbbítják a megfelelő választókerületbe, ahol a számlálás során a külső borítékon szereplő adatok alapján rögzítik, hogy a választópolgár a szavazáson részt vett, majd a belső borítékot – továbbra is lezárt állapotban – az urnába helyezik. Ezzel a megoldással többek között biztosítható a szavazás titkossága, hiszen a folyamat során kizárólag a választópolgár van tudatában annak, hogy a belső, lezárt borítékban mely jelöltre adott le szavazatot, és mielőtt azt bárki más megtekinti, azt az azonosításra alkalmas adataitól elkülönítik, és a többi szavazólap közé kerül.⁹

⁴ Lásd: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CCPR/Pages/CCPRIndex.aspx> (2019.12.28.)

⁵ *Norbert Kersting, Ronald Leenes, Jörgen Svensson*: Conclusions: Adopting Electronic Voting – Context Matters. In: *Electronic Voting and Democracy. A Comparative Analysis* (szerk. N. Kersting, H. Baldersheim) New York, 2004. 276-305.o.

⁶ *Mieke Loncke, Jos Dumortier*.: Online Voting: A Legal Perspective. *International Review of Law, Computers & Technology*. 2004/ 1. sz. 59-80. o.

⁷ A korábban hivatkozott szerzők közül: Loncke, Dumortier, Svensson, Leenes, Kersting

⁸ *Ülle Madise, Priit Vinkel*: Constitutionality of Remote Internet Voting: The Estonian Perspective. *Juridica International*, 2011/ 18. sz. 7. o.

⁹ *Sutton Meagher*.: When Personal Computers Are Transformed into Ballot Boxes: How Internet Elections in Estonia Comply with the United Nations International Covenant on Civil and Political Rights. *American University International Law Review*, 2008/ 2. sz. 357. o.

A titkosság mellett e megoldással garantálható az egyenlőség elve is. A szavazatok egyenlősége tekintetében az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának Hivatala két értelmezést is elfogad, és elvárja, hogy a szerződő államok, illetve a választási folyamatok az egyenlő választójog mindkét értelmezésének megfeleljenek. A klasszikus, elsődleges értelmezése ezen alapelvnek az, mely szerint egy választópolgár egyszer szavazhat érvényesen, a másik pedig mely szerint valamennyi választópolgár szavazata egyenlő a többi választópolgár által leadottal.¹⁰ E két borítékos rendszer lehetővé teszi annak ellenőrzését, hogy egy választópolgár ne tudjon több alkalommal szavazatot leadni (amely magában foglalná azt is, hogy az ő általa leadott többet ér választópolgár-társaiénál), hiszen a külső borítékon lévő adatok alapján rögzíthető, hogy aktívan élt már választójogával.

A jelenleg működő észt internetes választási rendszer kidolgozásakor ezt a metódust igyekezett a jogalkotó átmenetni az *online* térbe, ahol a borítékok szerepét titkosítási kulcsok veszik át, és ahol algoritmusok végzik el a „borítékok” szétválasztását.¹¹

A *titkosság* követelményének vizsgálatakor fontos a szavazást két szakaszra bontani, tekintettel arra, hogy a választópolgárok által leadott szavazatok titkossága két elkülöníthető időpontban sérülhet: a szavazat leadásakor, illetve a szavazat leadása után. E két időpont szétválasztása elhanyagolhatónak tűnhet ugyan, de kiemelten fontos mind a papíralapú, mind a távoli választások esetén. Előbbi, „klasszikus” esetben sérülhet a titkosság a szavazat leadásakor a választófülkében (titkos megfigyelési eszközök, illetéktelen személy jelenléte a választón kívül, kényszer a szavazat dokumentálására stb.), illetve azt követően a számlálás során (mikor utólag összepárosítható a szavazólap és annak tartalma a szavazó személyével). Utóbbi esetben az internetes választások során a különbség abban áll, hogy a szavazat leadása nem ellenőrzött közegben történik, a választási bizottsági tagok (vagy egyéb, e feladatokat ellátó hivatalnokok) nem tudják ellenőrizni, hogy sérül-e a polgár titkos szavazáshoz való joga, illetve abban, hogy a szavazat leadása és számlálása között a „virtuális szavazólap” egy fizikai értelemben kevésbé értelmezhető utat tesz meg, kódok és adat formájában kerül továbbításra egy megfelelő szerverre. A két időpontban a titkosság – a szavazás formájától függetlenül – más formában sérülhet. A leadás pillanatában közvetlen kényszer és fenyegetés lehetősége áll fenn, amely gátolja a választói akarat szabad kifejezését, míg a titkosság utólagos sérülése esetén (vagy annak potenciális bekövetkezése esetén) a választói akarat erősen befolyásolható:

¹⁰ Meagher: i.m. 364. o.

¹¹ Madise, Vinkel: i.m. 7. o.

a választópolgár tarthat esetleges következményektől, amelyek akkor érhetik, ha nem más vélt vagy valós elvárásainak megfelelően szavazott.¹²

Tekintettel a nem ellenőrzött környezetre, különösen fontos, hogy a titkosság követelményének a szavazás kielégítően megfeleljen, és a választópolgárok számára kellő garanciát tudjon nyújtani a választási rendszer, hogy előzetesen se tartsanak attól, hogy esetleg szavazatuk tartalma nem marad titkos.

Az észtt választási rendszerben a titkosság biztosítása érdekében a továbbiakban ismertetett garanciákat nyújtja az állam. Mindenekelőtt jogszabály írja elő, hogy az interneten leadott szavazatot ténylegesen az arra jogosultnak kell megtennie (elektronikus személyi igazolvány tulajdonosának, aki elméletben kizárólagosan van „PIN” kódjai birtokában)¹³. Emellett büntetőjogi következményei vannak a választás rendje megzavarásának, így a választási akarat szabad kifejezésének befolyásolásának is, amely ugyan a jogszabály szövege szerint *expressis verbis* nem az internetes választások esetén alkalmazandó, azonban az észtt Legfelsőbb Bíróság erre feljogosított tanácsa határozatában kiemelte, hogy a megengedő megfogalmazásnak köszönhetően a tényállás kimeríthető az internetes szavazás esetén is.¹⁴

A titkosság követelményének teljesülését szolgálja a már korábban említett „boríték-rendszer” is. A rendszer két titkosítási kulcsot alkalmaz – egyet, amivel a választópolgár titkosítja szavazatát (személyi igazolványa és PIN-kódja segítségével), és egyet, amellyel a szavazatot számláló állami szervezet a titkosítást feloldja. Azonban a titkosítás feloldására szolgáló kulcs segítségével a két lényeges információ : a szavazatot leadó választópolgár és a szavazat tartalma nem párosítható össze.¹⁵

Az interneten keresztül történő választások esetén további garanciát nyújt az állam a választópolgárok számára, ezzel kimerítve a titkosság követelményét. Tekintettel arra, hogy a választópolgár nem ellenőrzött környezetben adja le szavazatát, így állami részről nem bizonyos, hogy nem állt befolyás alatt, lehetősége van valamennyi távolról szavazónak a korábban leadott szavazatát érvényteleníttetni. Ezt megteheti egy új, interneten keresztül leadott szavazattal (amikor is az felülírja a korábban leadottat), valamint úgy, hogy személyesen megjelenik a választás napján a szavazóhelyiségben. Amennyiben valamely választópolgár elektronikus úton és személyesen is szavazott, úgy a jogszabályok alapján a korábban leadott, internetes szavazatát törölni kell, és megadni neki a lehetőséget személyes szavazásra. Ez akkor

¹² Meagher: i.m. 361-364. o.

¹³ Meagher: i.m. 359-360. o.

¹⁴ Meagher: i.m. 360-361; 367-368. o.

¹⁵ Meagher: i.m. 368. o.

is lényeges garanciális intézmény, ha a rendszert esetleg kibertámadás érné, és nem lenne biztosítható az online leadott szavazatok valódisága, illetve biztonságossága. Az állam ezen keresztül tudja biztosítani valamennyi választójoggal bíró állampolgára számára a befolyástól mentes, titkos szavazás lehetőségét.¹⁶

Az *egyenlőség* a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának az ENSZ által elfogadott, korábban említett kettős értelmezését tekintem irányadónak e tanulmányban is. Meagher összefoglalta művében a fő vitákat, amelyek e kérdés körül csoportosultak az internetes választások esetén. Tekintettel arra, hogy az egyezségokmány kiemeli, hogy a választás során semmilyen diszkrimináció nem alkalmazható a választópolgárok tekintetében (így különösen nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, tulajdon, születés vagy más státusz alapján), vizsgálni szükséges, hogy egyes rendelkezésekkel nem jutnak-e igazságtalanul nagy előnyhöz azon választópolgárok, akik az interneten keresztül szavaznak azokkal szemben, akik hagyományos úton, így különösen ilyen kérdés a szavazásra rendelkezésre álló idő, a technológiai szakadék, az eszközök elérhetősége. E viták kettősséget okoznak, hiszen az internetes választások bevezetése mögötti elsődleges cél a választási részvétel növelése volt Észországban is, és a rendszer kritikusi arra a kérdésre keresik a választ, nem jutnak-e előnyhöz azok, akiknek rendelkezésükre áll otthon a technológiai háttér, és akik otthonról szavaznak.¹⁷ Vitatott, hogy a szavazás során előnyben részesítik-e az otthonról szavazókat, tekintettel arra, hogy számukra a nap bármely szakaszában elérhető a választási felület, (a meghatározott intervallumon belül)korlátlan idő áll rendelkezésükre. A kritikusok továbbá kiemelik, hogy további előnyökben részesülnek azok, akik az i-választásban vesznek részt. Számukra nyitva áll a lehetőség később szavazatuk megváltoztatására, illetve aránytalanul hosszú idejük van leadni szavazatukat. Emellett vitatják, hogy nem mindenkinek áll módjában ezt a megoldást választani, tekintettel arra, hogy szükséges hozzá egy elektronikus aláírásra alkalmas személyi igazolvány, egy leolvasó, számítógép, valamint internet-hozzáférés, és a technológiai szakadék a generációk és társadalmi rétegek között nem okozhat különbségeket a választások során. Meagher szerint (többekkel együtt) azonban a rendszer megfelel az egyenlőség követelmények.

¹⁶ Meagher: i.m. 369-371. o.

¹⁷ Meagher: i.m. 371-373. o.

A választások során az előszavazók számára is ugyanannyi idő áll rendelkezésükre szavazataik leadására, nyilvános helyeken elérhetőek a leolvasókkal felszerelt, internetre kötött számítógépek, és az észt államvezetés kiemelt hangsúlyt fektet a digitális szakadék felszámolására.¹⁸

Mindemellett kiemeli, hogy az egyetlen, valóban szükséges eszköz, amelyet a választópolgárnak be kell szereznie ahhoz, hogy otthonról szavazzon, az a e-aláírásra alkalmas személyazonosító igazolvány, amelyet azonban az állam biztosít, és kötelezi állampolgárait, hogy rendelkezzenek vele (vagy annak régebbi változatával)¹⁹

Az egyenlőség követelményének teljesülését segítik továbbá más garanciális intézmények is. Így például annak lehetősége, hogy a választópolgár ugyan elektronikusan tetszése szerinti mennyiségben adhat le újabb és újabb szavazatokat, azok azonban minden alkalommal törlik a korábban leadottat, és felülírják azt. Ez lehetővé teszi, hogy megvalósuljon az egy választópolgár, egy szavazat elve. Hasonló célt szolgál a titkosság követelmények fenntartása mellett az az intézkedés is, mely esetben a korábban interneten szavazó személyesen is megjelenik a választáson, amikor törlik korábban leadott szavazatát.²⁰ Látszik tehát, hogy a vitatott intézmény mögött, mely alapján nyitva áll a lehetőség az előzőt felülíró újabb szavazat leadására, garanciális okok is meghúzódnak.

A *felügyelet*, pontosabban az állami felügyelet kérdésköre sem elhanyagolható, hiszen míg a papír alapú választások során az arra jogszabály által felhatalmazott személyek folyamatosan megfigyelik a szavazóhelyiséget, és a szavazópolgárok környezetét (leszámítva a szavazás pillanatát), és emellett a jogszabályoknak megfelelően kontrollálják az eseményeket, addig az internetes választások során erre nincsen lehetőség. Államonként eltérő gyakorlat van jelen a választások felügyelésében, azonban a papír alapon működő rendszerek esetében szinte kivétel nélkül találunk független állami testületeket, megfigyelőket, nemzetközi megfigyelőket, hivatalnokokat (a kellő garanciákkal), akik figyelemmel kísérik a választási eseményeket, illetve a szavazatok számlálását annak érdekében, hogy ne történhessen visszaélés, illetve azért, hogy az egyes választások megfeleljenek az alkotmányos és nemzetközi követelményeknek, melyeket a választásokkal szemben támasztanak; az ő feladatuk a megfigyelésen kívül továbbá

¹⁸ A jelenleg rendelkezésre álló, az Eurostat (az Európai Unió statisztikai hivatala) által publikált adatok szerint az Európai Unió háztartásainak 89%-a rendelkezik internet-hozzáféréssel. Az észt lakosságot vizsgálva ez jelenleg 90%, míg 2013-ban még csak 79% volt. Látható tehát, hogy 5 év alatt 11%-al nőtt az internet-hozzáféréssel rendelkező háztartások aránya. Az adatok elérhetőek az EU honlapján:

https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Digital_economy_and_society_statistics_-_households_and_individuals#Internet_access (2019.12.13.)

¹⁹ Meagher: i.m. 371-373. o.

²⁰ Meagher: i.m. 371-373. o.

lehet (helyhez kötött e-választás esetén) a szavazógépek, illetve egyéb ICT eszközök tesztelése is. Az i-választások esetén a felügyelet biztosításának nehézsége abban áll, hogy a szavazás több helyszínen, folyamatosan zajlik, a választópolgárok otthonában, vagy más helyszíneken, és a klasszikus értelemben vett megfigyelés nem megoldható, és fogalmilag ki is zárta, hiszen a távoli internetes választás fogalmi elemei közé tartozik a nem ellenőrzött környezetben történő szavazás.²¹

A felügyelet esetén véleményem szerint kiemelten fontos, hogy széleskörűen elfogadott iránymutatás mentén lehessen ellenőrizni a sajátosságokkal bíró, a hagyományos választásokkal szemben egyedi jellemzőket mutató, és más ellenőrzési, felügyeleti módszereket kívánó elektronikus és internetes választásokat.²²

Az észtt rendszerben is látható, hogy a jogalkotó kiemelten fontosnak tartja, és az i-választás működőképességének feltételeként tekint az átláthatóságra, így ennek érdekében is több intézkedést tett az állami vezetés. Miképpen a klasszikus értelemben vett felügyelet nem biztosítható, és ez esetben nem is lenne hatékony, így az egyik legkiemelkedőbb intézkedés az átláthatóság érdekében az volt, hogy nyilvánosságra hozták a szavazatok tárolását és számlálását ellátó számítógépen programot (szoftvert), és annak programkódjait, amelyek nyíltak, így bárki számára megismerhetők. Ennek fontossága abban áll, hogy bárki, aki a kellő szakértelemmel rendelkezik, megbizonyosodhat arról, miképpen működik pontosan az internetes választási rendszer, emellett, amennyiben sebezhetőséget vél felfedezni, lehetősége van azt jelezni a választási irodának. Emellett az első választás lebonyolítása előtt külső, független szakértőket kértek meg a rendszer vizsgálatára, 2007-ben pedig egy szintén külső, szakértőkből álló tanácsadó testületet bíztak meg annak érdekében, hogy folyamatosan felül tudják vizsgálni a választásokat bonyolító szoftvereket és rendszereket.²³

A leggyakrabban felmerülő kérdés egy kibertérbe áthelyezett rendszer esetén a sebezhetőség. Az észtt államvezetés és a kutatók is következetesen kitartanak amellett, hogy száz százalékban biztonságos rendszer nem létezik, valamennyinek vannak sebezhető pontjai, így az egyes garanciális intézkedések e tényezőnek is szükséges, hogy megfeleljenek (lásd: később papír alapon megismételhető szavazás az elektronikus szavazat törlése mellett esetleges,

²¹ Meagher: i.m. 365. o.

²² Az amerikai székhelyű, az Egyesült Államok korábbi elnökének nevét viselő Carter Center demokráciával foglalkozó programja ennek a gondolatnak megfelelően készített egy, az elektronikus választásokra irányadó felügyeleti, megfigyelői kézikönyvet, amely az e-rendszerek sajátosságait figyelembe véve nyújt iránymutatást a választás tisztasága feletti örökös tekintetében. A kézikönyv 2012-ben készült, és ez már a második kiadása. https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/democracy/des/Carter-Center-E_voting-Handbook.pdf (2019.12.28.)

²³ Meagher: i.m. 376-380. o.

a rendszert érő támadás esetén). E tényezőt is figyelembe véve elmondható, hogy a szakirodalom is egyetért abban, hogy a papír alapú, „klasszikus” választási rendszerek teljeskörű kivonása jelenleg nem reális lehetőség, és az interneten keresztül is elérhető választás lehetősége inkább kiegészítő lehetőségként szolgál a választópolgárok számára.²⁴

III. Az észt rendszer visszhangja

Az észt modell bevezetését követően számos tudományos munka jelent meg a témában, és az észtországi rendszer több kutatót is különböző lehetőségek vizsgálatára sarkallt. A ma fellelhető szakirodalomban az észt választási rendszer az elektronikus választások közül kiemelkedő helyen szerepel, számos ország kutatói foglalkoznak vele, és vizsgálják annak létjogosultságát, sebezhetőségét, veszélyeit.²⁵ Mint ahogyan az előző fejezetben is kitért rá a tanulmány, többek között az International IDEA javaslata alapján is a távoli választási rendszer kiegészítésként szolgálhat jelenleg a már meglévő papír alapú vagy helyhez kötött elektronikus választási rendszerek mellett.²⁶

Meagher, akinek munkássága nyomán mutatta be a tanulmány magyar nyelven az észt rendszer működését és egyes kritériumoknak való megfeleltethetőségét, a tudományosság igényével kutatta, megfelel-e összességében a balti állam internetes választási rendszere a nemzetközi jogi normáknak, és egyes tanácsokat is megfogalmazott azokon a területeken, amelyekeken viták állhatnak fenn. Úgy találta, hogy valamennyi jogszabály, előírás és gyakorlat, így a választási folyamatok, a választójogi törvény és a büntető törvénykönyv keretét alkotva eleget tesz a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában megfogalmazott elveknek.²⁷

Az észtországi rendszer vizsgálatát követően Meagher tanulmányában javaslatokat is megfogalmaz egy – véleménye szerint – még hatékonyabb és biztonságosabb internetes választási rendszer megvalósítása érdekében. Megfogalmazta, hogy az ENSZ-nek szükséges lenne egy opcionális protokollt készíteni az internetes választások esetére a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának kiegészítéseként, tekintettel arra, hogy e nemzetközi egyezmény jelenleg a legszélesebb körben elismert iránymutatás a választásokkal szemben

²⁴ Meagher: i.m. 368-386. o.

²⁵ A már korábban hivatkozott tanulmányok közül többek között: Madise, Vinkel Priit, 2011; Kresting, N., Baldersheim, H (szerk.), 2004, továbbá: Radek Šilhavý, Petr Šilhavý.: Internet Voting. Masaryk University Journal of Law and Technology. 2008/ 2. sz. 137-146. o. <https://journals.muni.cz/mujlt/article/view/2515/2079> (2019.12.29.) és Magdalena Musial-Karg.: E-Voting as a New Form of Civic Participation in Democratic Procedures. In: Polish Political Science Yearbook 39. 2012. 72-87.o.

²⁶ lásd: 23. sz. lábjegyzet, Meagher hivatkozott tanulmánya.

²⁷ Meagher: i.m. 366. o.

támasztott követelmények tekintetében. Amellett pedig, hogy e kiegészítés az aláíró államokra kötelezettségeket telepítene, iránymutatásként szolgálhatna azon országok számára, akik egy hasonló választási rendszer bevezetésére tennének kísérletet. Véleménye szerint a kiegészítő szabályoknak szükséges lenne kitérni a klasszikus választások esetén kevésbé értelmezhető bűncselekményekre is, így a cyber-bűncselekményekre, amelyek nagyban befolyásolhatják a választási eredmények kimenetelét és a választás tisztaságát.²⁸ E tanulmány szerzőjének véleménye szerint továbbá nem csak az ENSZ szintjén szükséges, hogy a hálózatra kötött választási rendszerek esetén államközi szervezet(ek) is foglalkozzanak e rendszerek biztonságosságának és megfelelőségének kérdésével. Az újonnan, 2017-ben alapított The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats (Hybrid CoE – hibrid fenyegetések elhárításáért felelős európai kiválósági központ) államközi szervezet, melynek jelenleg 28 tagja van, köztük európai és nem európai államok, valamint nemzetközi szervezetek (EU, NATO)²⁹ fő feladata az ún. hibrid fenyegetések jelenségének vizsgálata, közös gyakorlat kialakítása, az együttműködés elősegítése e támadások elhárítása tekintetében.³⁰ A hibrid fenyegetések olyan tevékenységek körét fedik, amelyek állami és nem állami szereplők által összehangolt módon alkalmazható hagyományos és nem hagyományos módszereket vetnek be, miközben a hivatalosan bejelentett hadviselés küszöbét nem lépik át. Céljuk nem csupán a közvetlen károkozás és a sebezhető pontok kihasználása, hanem a társadalmak destabilizálása és a döntéshozatalt megnehezítő bizonytalanság előidézése is.³¹ A Hybrid CoE e fenyegetések és támadások felfedéséért, tudományos eszközök, valamint a tagok együttműködésének segítségével az állami és nemzetközi gyakorlat fejlődésének elősegítéséért felelős, az internetes választási rendszerek pedig kitéttek az ilyen és ehhez hasonló támadásoknak, így a szerző véleménye szerint szükséges, hogy a kiválósági központ is szolgáljon iránymutatásokkal azon államoknak, akik már használják, vagy bevezetni tervezik az elektronikus választási rendszereket.

Meagher egy másik javaslata szerint az észt törvényhozásnak lépéseket kellene tennie annak érdekében, hogy egyes helyszíneken a szavazatokat ne lehessen leadni. Ezek közül kiemeli a munkahelyet, mint olyan környezetet, amelyben a választópolgár esetleges befolyásoltsága nagyobb lehetőséggel van jelen, a munkahely tekintetében egy alá-fölé

²⁸ Meagher: i.m. 380-382. o.

²⁹ A szervezetnek 2019.12.04-től tagja többek között Magyarország is. Észtország a tanulmány írásakor már a Hybrid CoE tagja volt.

³⁰ A kiválósági központ honlapja. <https://www.hybridcoe.fi/> (2019.12.15.)

³¹ Az Európai Unió honlapján található meghatározás.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_16_1227 (2019.12.15.)

rendeltségi viszony miatt. Javaslata szerint a munkáltatókra kötelezettséget lenne szükséges telepíteni, mely szerint a munkahelyi hálózatról és számítógépekről a nemzeti választási honlapok elérését tiltaniuk kellene. Meagher megjegyzi, hogy van állam, amely elismerte a munkavállaló-munkáltató viszonyban rejlő veszélyeket a választások tekintetében, így az Egyesült Államokban a szavazópolgárt a választófülkében nem segítheti olyan személy, aki kapcsolatba hozható munkaadójával.³²

A javaslatok és lehetséges veszélyek vizsgálata és megfogalmazása mellett az észt választási rendszer elsősorban a lehetőségek vizsgálatára sarkallta a nemzetközi szakirodalmat, mintsem az internetes választási rendszer éles kritizálására, és demokrácia veszélyeztetettségének megfogalmazására. A témával foglalkozók túlnyomóan üdvözlik a rendszert, és annak tökéletesítésére ösztönzően, elsősorban építő kritikát megfogalmazva értekeznek róla.³³ Az European Social Survey konzorciuma által publikált adatok alapján pedig elmondható, hogy az észt lakosok körében a reprezentatív kutatás alapján a válaszadók a demokrácia működésével kapcsolatban a rendszer bevezetése óta elégedettebbek lettek.³⁴ Fontos kiemelni, hogy ezen eredmény számos tényezőtől függően alakul, azonban mindenképpen említésre érdemes lehet, hogy jelentősen megnőtt a demokrácia működésével kapcsolatos elégedettség, és amennyiben a lakosságban erőteljes kétségek merülnének fel az internetes választások biztonságával kapcsolatban, feltételezhetően e mutató nem mutatna ennyire erős növekvő tendenciát e 14 év távlatában.

³² Meagher: i.m. 382-383. o. Az Egyesült Államokban érvényben lévő szabályozás Meagher tanulmányának megjelenése óta más jogszabályhelyen található. Az új jogszabályhely: 52. U.S. Code § 10508. Voting assistance for blind, disabled or illiterate persons. A jogszabály szövege eredeti nyelven: „Any voter who requires assistance to vote by reason of blindness, disability, or inability to read or write may be given assistance by a person of the voter’s choice, other than the voter’s employer or agent of that employer or officer or agent of the voter’s union.”

³³ lásd a fejezetben hivatkozott kutatók művei

³⁴ lásd: táblázatok az észt lakosok elégedettségéről az észtországi demokráciával kapcsolatban

Észt lakosok elégedettsége az észtországi demokráciával – reprezentatív adatok ³⁵

Mennyire elégedett azzal, ahogyan a demokrácia működik az Ön országában? (Észtország) / (%)												
ÉV	Nagyon elégedetlen	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Nagyon elégedett	Nem tudom
2004	5,1	5,1	6,0	11,5	12,9	18,9	11,1	9,8	5,9	1,6	1,1	11,0
2010	4,6	2,1	5,6	10,7	9,8	20,9	12,3	12,7	10,4	3,1	1,3	6,4
2014	6,1	3,9	6,4	11,5	11,7	20,3	10,6	11,8	9,5	2,8	1,8	3,7
2016	4,8	3,1	6,8	10,3	9,2	21,4	11,8	12,6	11,2	3,5	1,9	3,4
2018	3,7	3,0	5,6	10,6	8,3	19,9	11,9	15,1	12,7	4,1	2,3	2,9

Észt lakosok elégedettsége az észtországi demokráciával: változás 2004-hez viszonyítva 2018-ban

– reprezentatív adatok ³⁶

Mennyire elégedett azzal, ahogyan a demokrácia működik az Ön országában? (Észtország) / (%)												
Változás a válaszadók által adott válaszok arányában 2004-hez viszonyítva 2018-ban, százalékban kifejezve												
Nagyon elégedetlen	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Nagyon elégedett	Nem tudom	
-1,4	-2,1	-0,4	-0,9	-4,6	+1,0	+0,8	+5,3	+6,8	+2,5	+1,2	-8,1	

³⁵ Forrás: European Social Survey adatbázisa. <http://nesstar.ess.nsd.uib.no/webview> (2019.12.15.)

³⁶ Forrás: European Social Survey adatbázisa. <http://nesstar.ess.nsd.uib.no/webview> (2019.12.15.)

Az előbb ismertetett adatok mellett a tanulmány itt tér ki az észt modell észtországi sikerére is. Az i-választás népszerűsége annak bevezetése óta folyamatosan nőtt, miként az interneten keresztül leadott szavazatok száma is, melyet az észt választási iroda honlapján szereplő adatokból összeállított táblázatban mutat be a tanulmány.

Részvételi adatok az internetes választásokkal kapcsolatban Észtországban 2005 és 2019 között

37

Választási esemény ³⁸	Választáson szavazók száma (fő)	Részvétel (az összes választásra jogosult hány százaléka szavazott) (%)	Interneten szavazók száma (fő)	Személyes szavazással törölt i- szavazatok (db)	Interneten leadott újborni szavazatok (db)	Internetes szavazatok aránya az összes szavazathoz viszonyítva (%)
EP 2019	332 859	37,6	155 521	73	2 555	46,7
Parlament 2019	565 045	63,7	247 232	191	6 340	43,8
Helyi 2017	586 519	53,3	186 034	163	4 527	31,7
Parlament 2015	577 910	64,2	176 491	162	4 593	30,5
EP 2014	329 766	36,5	103 151	46	2 019	31,3
Helyi 2013	630 050	58,0	133 808	146	3 045	21,2
Parlament 2011	580 264	63,5	140 846	82	4 384	24,3
Helyi 2009	662 813	60,6	104 413	100	2 373	15,8
EP 2009	399 181	43,9	58 669	55	910	14,7

³⁷ Forrás: Valimised (az észt választási iroda honlapja). <https://www.valimised.ee/en/archive/statistics-about-internet-voting-estonia> (2019.12.15.)

³⁸ A táblázat átláthatóságának érdekében a megnevezések: EP – Európai Parlamenti képviselők választása; Parlament – Az észt országgyűlési választások; Helyi – A helyi önkormányzati választások.

Parlament 2007	555 463	61,9	30 275	32	789	5,5
Helyi 2005	502 504	47,4	9 317	30	364	1,9

A táblázatban szereplő adatok alapján megállapítható, hogy az interneten keresztül leadott szavazatok aránya a rendszer bevezetésétől jelentősen megnőtt, és egyre több észt választópolgár választja a voksolásnak ezt a módját.

A részvétel tekintetében érdemes kiemelni, hogy Észtországban a választási részvételi arányok a vizsgált időszakban nem mutattak nagymértékű változást, azok nem csökkentek, miközben Európában elsősorban a csökkenő tendencia jellemző.³⁹

IV. Az i-választások bevezetésének lehetőségei Magyarországon

IV. 1. Jogsabályi felkészültség

„Az országgyűlési képviselőket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják”⁴⁰

Magyarország Alaptörvénye szerint az országgyűlési képviselők, valamint a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek⁴¹ választásának az alábbi feltételeknek kell megfelelnie: általános, egyenlő választójog; közvetlen és titkos szavazás, amely biztosítja a választáson a választók szabad akaratának kifejezését. E feltételeknek a jelenleg működő észt rendszer megfeleltethető az előző fejezetben bemutatott álláspontok alapján. Az egyenlőség és a titkosság egy, az észtországi modellhez hasonlóan működő választási rendszerben biztosítottnak bizonyul. Az általánosság követelménye sem sérül a balti államban, tekintettel arra, hogy a választójogot a rendelkezések nem érintik, a választásból pedig senki sincs kizárva technológiai okok miatt. A közvetlenség elve pedig nem sérül, tekintettel arra, hogy azt a szavazat leadásának módja nem befolyásolja.

³⁹ Az International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) által közölt adatok alapján. Elérhető az IDEA weboldalán: <https://www.idea.int/data-tools/continent-view/Europe/4> (2019.12.28)

⁴⁰ Magyarország Alaptörvénye 2. cikk (1) bek.

⁴¹ Magyarország Alaptörvénye 35. cikk (1) bek. „A helyi önkormányzati képviselőket és polgármestereket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják.”

A hazai jogrendet és az állam működését alapvetően meghatározó Alaptörvénynek az észt választási rendszer megfeleltethető lenne eszerint, tekintettel arra, hogy az alkotmány szövegében más kritériumot nem találunk.

Jogszabályi szinten a választási eljárásról szóló törvény határozza meg elsősorban a választási eljárás szabályait hazánkban⁴², amelyet a jogalkotónak részletesen módosítani vagy hatályon kívül helyezni lenne szükséges egy i-választási rendszer bevezetéséhez, azonban fontos kiemelni, hogy hazánkban már jogszabályi szinten szabályozott az elektronikus aláírás, az elektronikus azonosítás, az elektronikus személyazonosító igazolvány használata⁴³, valamint e igazolvány alkalmazása az e-közigazgatásban⁴⁴ és elektronikus aláírás⁴⁵ és időbélyegző készítésére.⁴⁶

IV. 2. Infrastrukturális felkészültség

E fejezet elsősorban összefoglalja a korábban már elszórtan említett infrastrukturális szükségleteket egy, az észt modellen alapuló internetes választási rendszerhez, valamint leíró jelleggel összefoglalja, hogy hazánkban jelenleg ezek közül melyek azok, amelyek már rendelkezésre állnak.

Az észt modell tekintetében a tanulmány bemutatta, hogy e rendszer általános érvényű működtetéséhez szükséges a választópolgárok számára elektronikus aláírás készítésére és/vagy elektronikus azonosításra alkalmas személyazonosító igazolvány biztosítása, a választópolgárnak (illetve a szavazat leadására szolgáló számítógépnek) rendelkeznie kell továbbá egy kártyaleolvasó készülékkel, melynek segítségével a személyazonosító igazolványát használni tudja, továbbá egy választási internetes felületre (amely kódokból áll), illetve egy hitelesítést elvégző felületre.

Magyarországon a jelenleg kiállított személyazonosító igazolványok alkalmasak elektronikus aláírás és időbélyegző készítésére, valamint elektronikus azonosításra. A Belügyminisztérium által közzétett, közérthető tájékoztatás szerint: „A Központi Azonosítási Ügynök (KAÜ) azonosítási szolgáltatásainak segítségével igénybe vehető elektronikus közigazgatási szolgáltatások már eSzemélyivel történő azonosítást követően is elérhetőek.”⁴⁷

⁴² 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról

⁴³ 414/2015. (XII. 23.) Korm. rendelet a személyazonosító igazolvány kiadása és az egységes arcképmás- és aláírás-felvételezés szabályairól

⁴⁴ 84/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet egyes, az elektronikus ügyintézéshez kapcsolódó szervezetek kijelöléséről

⁴⁵ 2001. évi XXXV. törvény az elektronikus aláírásról

⁴⁶ Lásd a későbbiekben tárgyalta az e-személyi igazolványról.

⁴⁷ https://eszemelyi.hu/kartya_funkcioi/e_azonositas_kartyafunkcio (2019.12.16.)

Emellett a hivatkozott tájékoztató honlapon az elektronikus aláírás funkcióira is találunk információkat. A személyi igazolványhoz igényelhető e-aláírási funkcióról⁴⁸, és az ahhoz tartozó hitelesítési szolgáltatásról a kormányzati hitelesítési szolgáltató oldalán is olvasható tájékoztató:

„A 2016. január 1-től bevezetett új, tárolóelemet tartalmazó személyazonosító igazolványhoz az állampolgárok elektronikus aláírás szolgáltatást is igényelhetnek.

A szolgáltatást jogszabályi kijelölés alapján a NISZ Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. nyújtja a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala, valamint a járási hivatalok (okmányirodák, kormányablakok) közreműködésével.

Az új, elektronikus tároló elemet tartalmazó személyazonosító igazolványhoz (eSZIG) az állampolgárok önkéntesen elektronikus aláírás szolgáltatást igényelhetnek, mivel az igazolvány biztonságos tárolóeleme (chip) támogatja az e-aláírás funkciót. A szolgáltatás lehetővé teszi az elektronikus dokumentumok természetes személy által történő elektronikus aláírását, így az igazolvány felhasználható lesz az e-ügyintézésre úgy a közigazgatási folyamatokban, mint a magánjogi eljárásokban. Az eSZIG-hez kapcsolódó e-aláírás ügynevezett minősített tanúsítványon alapuló fokozott biztonságú elektronikus aláírásnak felel meg.”⁴⁹

E rövid, és elsősorban más jog- és tudományterületekhez tartozó összefoglalóból kitűnik, hogy a jelenleg kibocsátott személyazonosító igazolvány összességében alkalmas lenne egy kártyaolvasóval (amely elérhető ma is az okmány használóinak) az észt modellhez hasonló i-választás lebonyolítására.⁵⁰

A másik fő feltétel egy azonosítási rendszer és egy felület, amelyen keresztül a választópolgár hozzáférhet az egyes, hitelesítést, személyazonosítást igénylő e-közigazgatási szolgáltatásokhoz (adott esetben választási felülethez). Az elektronikus közigazgatási szolgáltatások és azok felületei szervezetenként és intézményenként eltérők, azokat az ügyfél azonosítás után veheti igénybe. Az azonosítást az ún. Központi Azonosítási Ügynökön keresztül végzi a rendszer, amely három módon azonosíthatja a polgárt: Ügyfélkapu-

⁴⁸ Egyes részletszabályok, háttérszabályok találhatóak: 414/2015. (XII. 23.) Korm. rendelet a személyazonosító igazolvány kiadása és az egységes arcképmás- és aláírás-felvételezés szabályairól

⁴⁹<https://hiteles.gov.hu/cikk/51/Elektronikus%20al%C3%A1%C3%ADr%C3%A1s%20az%20C3%BAj%20szem%C3%A9lyazonos%C3%ADt%C3%B3%20igazolv%C3%A1nyokhoz> (2019.12.16.) A hivatkozott jogszabály: 84/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet egyes, az elektronikus ügyintézéshez kapcsolódó szervezetek kijelöléséről

⁵⁰ A www.eszemelyi.hu oldalon részletesen olvasható, hogy a titkosítási kulcspárok, a PIN-kódok, valamint a tanúsítványok milyen módon kapcsolódnak az igazolványhoz, azok milyen formában működnek, melyek nagyban hasonlítanak az észtországi személyazonosító igazolványhoz.

regisztrációján keresztül, telefonos azonosítással vagy elektronikus személyazonosító igazolványával.⁵¹

A jelenleg Magyarországon működő e-közigazgatás keretei (elsősorban az azonosítási felület) alkalmasak lehetnek egy internetes választás bevezetésére véleményem szerint, amennyiben a jogszabályok erre lehetőséget adnának, valamint egy, az észthez hasonló választási felületet fejlesztenének a felhasználók számára.

A jelenleg elérhető e-közigazgatási szolgáltatások hazánkban széleskörűen elérhetők, számos ügykörben állnak a felhasználó ügyfelek rendelkezésére.

Álláspontom szerint kiemelten fontos, hogy az e-közigazgatási keretrendszer és annak felülete könnyen elérhető, átlátható és közérthető legyen, és úgy vélem, e három kritérium elengedhetetlenül fontos egy választási folyamatban, amelyet alátámaszt az is, hogy a Nemzeti Választási Iroda valamennyi választás során közérthető tájékoztatókat bocsát ki a választás menetéről, az egyes lehetőségekről és a fontos tudnivalókról⁵²

Véleményem szerint egy, a választást egy internetes felületre átültető modell bevezetése esetén feltétlenül szükséges előzetesen a már meglévő, e-közigazgatási rendszerek felülvizsgálata, hatástanulmányok készítése, valamint részletes vizsgálatok arra vonatkozóan, hogy a választópolgárok számára az adott felület milyen módon lenne a megfelelőbb, nyújtaná a legnagyobb biztonságérzetet, és milyen formában lenne a legátláthatóbb, legérthetőbb, alkalmazva más tudományok (többek között a kognitív pszichológia) eredményeit, visszautalva az észti rendszer kritikáinak digitális szakadékkal kapcsolatos meglátásaira azzal, hogy az államnak olyan környezetet szükséges teremtenie egy i-választási rendszer bevezetése esetén, hogy a választópolgárok ne érezzék magukat kizárva az elektronikus voksolás lehetőségéből arra hivatkozva, hogy az erre szolgáló felület nem átlátható, nehezen hozzáférhető vagy nem közérthető.

V. Összegzés

A tanulmány alapvetően célul tűzte ki az észti internetes választási rendszeren keresztül egy már működő megoldás részletes bemutatását, valamint az azt érő kritikák, és az egyes, garanciális intézkedések és intézmények részletes felvázolását. Emellett igyekezett bemutatni az egyes

⁵¹ Lásd a leírást a Központi Azonosítási Ügynök szolgáltatásról:
<https://ugyintezes.magyarorszag.hu/szolgaltatasok/kau.html> (2019.12.16.)

⁵² A Nemzeti Választási Iroda honlapján a választási eseményt követően e közérthető tájékoztató már nem elérhető, azonban az alábbi linken megtalálható a 2019. évi önkormányzati választásokra kiadott:
<https://veszprem.hu/veszpremieknak/polgarmesteri-hivatal/helyi-valasztasi-iroda/oenkormanyzati-valasztas-2019/6918-info> (2019.12.16.)

nemzetközi egyezményeknek való megfeleltethetőségét, és vizsgálni azt, hogy eleget tud-e tenni egy távoli, i-szavazás a választásokkal szemben támasztott alapvető követelményeknek. Az észt modell részletes bemutatása után az egyes feltételeket vizsgálta a tanulmány Magyarországon, elsősorban az észtországi modellen keresztül. E vizsgálatokból a következő megállapítások születtek:

Meglátásom szerint a jelenlegi magyar alkotmányos rend nem zárja ki egy, az észthez hasonló választási rendszer bevezetését, és egyes, a választás rendjét érintő jogszabályok (így elsősorban a választás rendjéről szóló törvény) módosításával és/vagy hatályon kívül helyezésével, illetve az elektronikus közigazgatást érintő egyes jogszabályok felülvizsgálatával a jogalkotó által megteremthető egy, az internetes választásoknak megfelelő jogszabályi keretrendszer.

Infrastrukturális szinten Magyarország a személyazonosító igazolvány tulajdonságait tekintve, valamint az elektronikus közigazgatási szolgáltatásokhoz használt hitelesítési és azonosítási megoldások tekintetében álláspontom szerint készen áll egy i-választási rendszer bevezetésére, azonban a jelenleg működő e-közigazgatási szolgáltatások is felülvizsgálatra szorulnak, annak érdekében, hogy az egyenlőség valamennyi értelmezésének megfelelően egy olyan rendszer álljon a polgárok rendelkezésére, amely objektíven átlátható és közérthető, mely követelmények véleményem szerint kiemelkedően fontosak.

Egy harmadik aspektus, melyet álláspontom szerint feltétlenül szükséges vizsgálni, az a társadalmi felkészültség. Célszerű felmérni, hogy a társadalom milyen mértékű bizalommal tud lenni egy elektronikus rendszer irányában, amennyiben tagjainak érzékeny adatokat kell e rendszerben megosztania. Reprezentatív, a tudományosság igényének teljes mértékben megfelelő empirikus kutatások elvégzése szükséges ahhoz, hogy felmérhető legyen, a társadalom – tekintettel arra, hogy valamennyi állam társadalma más kultúrával, történelemmel és hiedelmekkel rendelkezik – milyen mértékben áll készen egy, a demokrácia működését érintő, és az internetet abba bevonó rendszer bevezetésére, és az milyen következményekkel járhat a társadalom életében.

Összességében elmondható, hogy a témával érdemes a továbbiakban foglalkozni, és számos kérdésben merülnek fel újabb kutatói kérdések, és szükséges kiemelni, hogy egy i-választási rendszer bevezetését megelőzően számos tanulmány és reprezentatív kutatás

elvégzése meglátásom szerint indokolt, miképpen már az Európai Unió⁵³ és az Európa Tanács⁵⁴ is részletesen vizsgálta a lehetőségeket, valamint a jelenleg működő elektronikus közigazgatási rendszer átfogó felülvizsgálata is elengedhetetlen.

⁵³https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556948/IPOL_STU%282016%29556948_EN.pdf (2019.12.28.)

⁵⁴https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Source/EVoting/Workshops/Transparency/Bregenz_July/Draft_doc_implementing_e-voting_7_July_201.doc (2019.12.28.)

Schubert Bálint

joghallgató (PTE-ÁJK), az ÓNSZ Bűnügyi Tagozatának tagja

A közigazgatási bíráskodás fejlődési modelljei, illetve a magyar közigazgatási bíráskodás története

„A közigazgatási bíráskodásnak az első számú rendeltetése az, hogy legyen.” - Szamel Lajos

I. Bevezető

Magyarországon, a 2018. december 12-én elfogadott *2018. évi CXXX. törvény* hosszú idő után rendelkezett a közigazgatási bíráskodás visszaállításáról. Az akkori tervek szerint 2020. január 1-től felálló közigazgatási törvényszékekkel kapcsolatosan számos kérdés (és vélemény) merült fel a magyar jogászai társadalomban és a magyar sajtó köreiben is. Ezen kérdések között a politikai töltetűk mellett megjelentek olyanok is, minthogy egyáltalán szükséges-e újra különálló közigazgatási bírósági szervezet létrehozása, illetve, hogy a létrejövő nyolc közigazgatási törvényszék képes lesz-e megfelelően, a jogállamiság szempontjait maga előtt tartva ellátni feladatait? A felsorolt kérdések relevanciája aztán 2019. október 31.-én elpárolgott, a magyar kormány végül úgy döntött nem vezeti be a szervezetenként elkülönülő bírósági rendszert. Véleményem szerint azonban, bár a téma aktualitása kétség kívül csökkent, egy olyan nagymúltú intézmény, mint a magyar közigazgatási bíráskodás, illetve annak története még napjainkban is megérdemli és igényli a róla való diskurzust. Ennek megfelelően jelenlegi munkámban a közigazgatási bíráskodás történeti modelljeit kívánom bemutatni, külön részletezve az intézmény magyar történelem során bekövetkezett változásait.

II. A közigazgatási bíráskodás történeti modelljei

A polgári átalakulás idején elterjedt *Montesquieu* nevéhez köthető hatalommegosztási elv hatékonysága a 19. század második felére a közjogi tapasztalatok alapján megkérdőjeleződött. A hatalmi ágak elválasztása, valamint a miniszteri felelősség intézménye sem volt képes biztosítani azt, hogy a hatalom ne egy kézben összpontosuljon, ezáltal felborítva a jogállamiság alapját adó egyensúlyt.¹ Szintén ebben az időszakban jelent meg a társadalom részéről a hatékonyabb szabadsággaranciák iránti igény, válaszul a jóléti állam esélykiegyenlítő politikájának hatására megerősödő végrehajtói hatalmi ág túlsúlyára.² A körülmények között

¹ *Stipta István*: A közigazgatási bíráskodás történeti modelljei. *Jogtörténeti szemle* 2015/ 3. sz. 40. o.

² *Pál Emese*: Az átalakuló közigazgatási bíráskodás szervezeti kérdései. In: *Közigazgatási eljárásjog – A*

terjedtek el azon nézetek miszerint a jogi biztosítékok körébe be kell vonni az önkormányzati rendszert, és létre kell hozni a közigazgatási bíráskodást.

A közigazgatási bíráskodás kialakulásában nagy szerepe volt továbbá azon belátásnak, miszerint a közigazgatási eljárás csak korlátozott mértékben volt alkalmas az egyéni jogok tiszteletben tartására, mivel az eljárás elsősorban az általános érdeket tartotta szem előtt. Ebben az esetben a benyújtott panasz sem jelentett megfelelő biztosítékot, hiszen a felsőbb hatóságok esetében ugyancsak az általános érdek került a középpontba. A nézetek szerint (amelyeket a jogfejlődés később alá is támaszt) a közigazgatási eljárás feletti ellenőrzés hatékonysága akkor biztosítható, ha független bíróságok kapják meg az aktusok feletti felülvizsgálati jogot. Ugyanakkor fontos, hogy ez a felülvizsgálati jog ne csak az ügyek meghatározott körére terjedjen ki, hanem valamennyi ügytípust magába foglaljon, így biztosítva az egyének jogainak teljeskörű tiszteletben tartását. A bírói eljárás alkalmasságát továbbá az olyan garanciák is tovább erősítették, mint az érintett felek személyes közreműködése, a felek meghallgatása, illetve cselekvő részvételük az eljárás során.

A fentebb bemutatott nézetek helyességét közvetíti a szakirodalomban később elterjedt álláspont, miszerint a jogállam alapelemei közé sorolandó hatalommegosztás (a közigazgatás által megvalósított végrehajtói hatalom és az igazságszolgáltatási hatalmi ág kapcsolata), a törvények primátusa (a közigazgatás működése feletti törvényességi ellenőrzés megvalósulása), a jogvédelem biztosítása (a bíróság független, pártatlan mivolta és a tisztességes eljárás) mind megjelenik a közigazgatási bíráskodás működésében, illetve formálják is azt.³

Fontos megjegyeznünk azonban, hogy az intézmény kialakulásához (ahogy arra Stipta István is rámutat) politikai, valamint közjogi feltételek megléte szükséges. Az ilyen feltételek közé tartoznak a végrehajtás és a törvénykezés egymástól szervezetenként történő elkülönülése, a közigazgatásra vonatkozó szokásjogi normák megszűnése (törvényi, rendeleti szintű szabályozások meglétének szükségessége), és a társadalmi igény az állampolgári jogok védelmére.⁴ A szakirodalomban megjelenő modellképzés azonban nem ezeket a kritériumokat vette figyelembe, hanem a létrehozott szervezet állami intézményrendszeren belüli elhelyezkedését tette a csoportosítás alapjává, így alakítva ki az úgynevezett „angol”, „francia”, „német” valamint a „vegyes” modell szerinti csoportosítást.

tananyagot túl (szerk. Barabás Gergely). Eötvös Lóránd Tudományegyetem Állam és Jogtudományi Kar, Budapest 2012. 21. o.

³ *Dr. habil. Bencsik András: A jogállamiság elve és az államhatalom bírói kontrollja közötti összefüggésről.* In: *Tanulmányok az igazságszolgáltatásról* (szerk. Tilk Péter). Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs 2019. 19. o.

⁴ *Stipta István: A magyar bírósági rendszer története.* Multiplex Media – Debrecen University Press, Debrecen 1997. 136. o.

Az első bemutatásra kerülő csoportosítás az „angol” modell, amelyben a rendes bíróságokat közigazgatási bíraskodási hatáskörrel ruházták fel. Az ilyesfajta berendezkedésről a magyar közjogi szakirodalom véleménye megosztott volt. Bár Tisza Kálmán az 1869. évi IV. törvénycikk vitájában még javasolta a rendes bíróságok hatáskörének közigazgatási jogviták esetére történő megállapítását is, Schvarz Gyula 1871-ben kijelentette, hogy „[...] a magán és büntető jogot alkalmazó törvényszékeknek nem lehet hivatásuk, hogy közigazgatási kérdésekben is döntsenek [...]”.⁵ Később, 1946-ban Szabó József már a közigazgatási jog tárgyi védelmének legtisztább kifejeződéseként írja le az angol modellt, ezáltal pedig a rendes bíróságok közigazgatási bíróságként való eljárását. Viták szóltak arról is, hogy az angol modell egyáltalán nevezhető-e angol modellnek, hiszen a rendes bíróság általi jogvédelem nem csak kizárólag Angliára⁶ volt jellemző, hanem Olaszország és egyes német tartományok esetében is megjelent, valamint az Amerikai Egyesült Államokban is alkalmazásra került.⁷

A második modell esetében, amelyet a szakirodalom „francia” modellnek nevez, a közigazgatási szervezetrendszeren belül alakítottak ki olyan hatóságokat, amelyek feladata a közigazgatási eljárások jogvédelmének biztosítása. Míg általánosságban az Államtanács (*Conseil d'État*) közigazgatási bírósági osztálya járt el, addig meghatározott (taxatív felsorolt) ügyek esetében a megyei tanács testületének volt hatásköre. Az ilyen bíróságoknak volt joga eljárni, ha az egyik fél közigazgatási szerv volt, és az eljárásban a közigazgatási jog szabályait kellett alkalmazni.⁸ A „francia” modell kapcsán szintén elmondható az, amely korábban az „angol” modell esetében is felmerült, miszerint a közigazgatási bíraskodás szervezetrendszerének ilyesféle berendezkedése nem pusztán Franciaországban jelent meg, hiszen Poroszország esetében is megtalálhatjuk a franciához hasonló berendezkedést.⁹ Bár a magyar közjogi irodalom az 1869-es években még elutasította a „francia” modell alapú berendezkedést, azonban a kormányra került Tisza Kálmán az 1876. évi V. törvénycikkben megkísérelte a modell magyar viszonyokra történő adaptálását.

A harmadik berendezkedési forma, a „német” („osztrák”) modell, amelynek lényege, hogy a közigazgatási jogviták jogorvoslati nem a rendes bíróságok, illetve a közigazgatási

⁵ Stipta István: A közigazgatási bíraskodás... 41. o.

⁶ Később a nagy ügyszám hatására úgynevezett „tribunálok” létrehozása vált szükségessé. Lásd: Patyi András: Közigazgatási bíraskodásunk modelljei. Logod, Budapest 2002. 77. o.

⁷ Általánosságban elmondható, hogy ahol a jogvédelmi igény megmutatkozott és a rendes bírói szervezet képes volt a közigazgatási jogviták elbírálására is, ez a modell terjedt el más európai államokban is.

⁸ Pál Emese: i. m. 21. o.

⁹ A porosz háromfokozatú közigazgatási bíraskodás esetében is két szinten hoztak döntéseket a közigazgatási szervek: első fokon a járási / városi választmány (*Kreis – Ausschuss / Stadt – Ausschuss*), kerületi választmány (*Bezirks – Ausschuss*), felső közigazgatási bíróság (*Oberverwaltungsgericht*).

szervezetrendszer alá tartoznak, hanem egy ezektől teljesen független szervezet feladata. Az ilyen közigazgatási bíraskodási szervezet tehát független volt a közigazgatástól (vagyis a végrehajtói hatalmi ágtól) és a bírósági rendszertől (igazságszolgáltatási hatalmi ág) is. A „német” közigazgatási modellen alapul a magyar közigazgatási jog is, azonban néhány eltérés megjelenik a két dogmatikai rendszer között.

Végül, az úgynevezett „vegyes” modell következik, amely a korábban bemutatott modellek keverékeként jelenik meg. Ez a berendezkedés elsősorban Belgium és Svájc szabályozási rendszerében jelenik meg, ahol több típusú bíróság végzi együttesen a közigazgatási határozatok felülvizsgálatát.

III. A magyar közigazgatási bíraskodás fejlődése.

Magyar vonatkozásban az 1848 előtti időszakban fel sem merülhetett a közigazgatási bíraskodás gondolata, hiszen a (már fentebb bemutatott) Stipta – féle előfeltételeknek Magyarországon is meg kellett volna valósulniuk ahhoz, hogy közigazgatási bíraskodás létrejöhessen. Sem a végrehajtás és törvénykezés szerinti szervezeti elkülönülés (a dikasztériumok, amelyek a közigazgatás központi feladatait látták el bírói fórumként is szolgáltak), sem a vonatkozó normák szokásjogi jellegének megszűnése (közjogi szokások, kormányshéki rendelkezések jelenléte), sem pedig a társadalmi igény megléte nem állt fent.¹⁰

A fordulatot az 1848-as évek hozták el, amikor a változások hatására, különösképp a jogegyenlőség kimondásával a közigazgatási intézkedésekkel szembeni jogvédelem iránti igény is megjelent a társadalom részéről. További pozitívumként jelenik meg, hogy két törvényi szabályozás is¹¹ megteremtette a közigazgatási bíraskodással kapcsolatos kereteket, illetve erősítette az elvi igényt. Ugyanakkor a közigazgatási bíraskodáshoz vezető folyamat mégsem indult el, mivel a változások ellenére az első kritérium nem valósult meg, a hatalmi ágak nem kerültek elválasztásra.

A közigazgatási bíraskodás területén történő előrelépésig egészen a Kiegyezésig kellett várni, amikor is az *1869. évi IV. törvénycikk* (amely a bírósági szervezeti törvénnyel foglalkozott) megteremtette az igazságszolgáltatás és a közigazgatás szétválását. A következő fontos lépés a Pénzügyi Közigazgatási Bíróság létrehozása (*1883. évi XLIII. törvénycikk*) volt, amely elsődlegesen az adó és illetékügyekben hozott határozatok felett gyakorolt felülvizsgálati jogot. Létrehozására 1867-ben kezdődtek meg az előkészítő folyamatok, amikor is a

¹⁰ Horváth E. *Írisz*: A magyar közigazgatási bíraskodás története. Iustum Aequum Salutare 2007 / 2. sz. 163. o.

¹¹ *1848. évi III. törvénycikk* illetve az *1848. évi V. törvénycikk*.

Képviselőház határozattal kötelezte a kormányt a törvénytervezet benyújtására.¹² A Pénzügyi Közigazgatási Bíróság ugyan már magán viselte a későbbi Közigazgatási Bíróságot meghatározó jegyeket azonban a tényleges általános közigazgatási bíróság létrehozására egészen 1896-ig kellett várni. Az *1896. évi XXVI. törvénycikk* elfogadását megelőzően ugyan ádáz parlamenti viták folytak¹³, azonban végül az uralkodói szentesítést követően 1896. augusztus 1-jén kihirdetésre került és létrejött a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság, amelybe aztán a Pénzügyi Közigazgatási Bíróság is beolvadt.

A Közigazgatási Bíróság létrejöttével a közigazgatási határozatok törvényességi kontrollja kikerült a közigazgatási szervezetrendszerből és egy független bíróság hatáskörébe került. Az intézményi hierarchia legfelsőbb fokán megszervezett bírósághoz két ügyszak tartozott: közigazgatási, valamint a beolvadt Pénzügyi Közigazgatási Bíróságtól „megörökölt” pénzügyi osztály. Élén az elnök állt, aki a Kúria elnökével egyenrangú volt.¹⁴ Az egyfokú közigazgatási bíróság kidolgozásánál a „német” modellt vették alapul, feladatkörét törvény által taxatívén állapították meg.¹⁵ Ide tartoztak többet között az iparügyek, sajtóügyek, a törvényhatóságok garanciális panaszügyei stb. Bár a XIX. században a közigazgatási határozat körülbelül 80%-a ellen felülvizsgálatot lehetett kérni¹⁶, azonban a közigazgatási szerv hallgatása, valamint a rendőr jogalkalmazás tekintetében nem volt lehetőség a jogorvoslatra.¹⁷

A bíróságot létrehozó törvényt több alkalommal is módosították, például az *1907. évi LX. törvénycikk*, amely bevezette a garanciális panasz intézményét, az *1925. évi XXVI. törvénycikk*, amely kiterjesztette a bíróság hatáskörét a választójogi bíráskodásra is, valamint az *1929. évi XXX. törvénycikk*, ami lehetővé tette bírósághoz való fordulást a kormánynak a törvényhatósági bizottságot feloszlató intézkedése esetén.¹⁸ A Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság közel ötven éven keresztül maradt fent. Ez idő alatt több olyan törekvés is jelen volt, amelyek a bíróság többfokúvá alakítását tűzték ki célul, valamint a rendes bírósági rendszerhez történő kapcsolásának terve is felmerült. Ugyanakkor ezek a törekvések a XX. század első felének nehéz politikai körülményei között mind elbuktak. A közigazgatási bíráskodás második

¹² A Képviselőház határozatában ekkor a pénzügyi bíráskodás mellett a közigazgatási bíráskodás is szerepelt, azonban 1880-ban a Ház úgy döntött nem szükséges megvárni a nagyobb előmunkálatokat igénylő általános közigazgatási bíráskodás bevezetését.

¹³ Patyi András: i. m. 24. – 30. o.

¹⁴ Patyi András, Varga Zs. András: Általános közigazgatási jog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2009. 225. o.

¹⁵ Stipta István: A magyar bírósági rendszer... 150. o.

¹⁶ Kiss Daisy: A közigazgatási perek. In: A polgári perrendtartás magyarázata (szerk. Németh János). Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1999. 1356. o.

¹⁷ Rothermel Erika: A magyar közigazgatási bíráskodás története. In: Közigazgatási bíráskodás (szerk. Imre Miklós). HVG – ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2007. 25. o.

¹⁸ Horváth E. Írisz: i. m. 170. o.

világháborút követő időszakban ügyforgalma jelentősen visszaesett, majd az *1949. évi II. törvénnyel* a Közigazgatási Bíróság megszüntetésre került. Az új hatalom a „szocialista állami és társadalmi berendezkedést kialakításáért” folytatott harc jegyében felszámolta a közigazgatási bíraskodást Magyarországon, helyette pedig döntőbizottságokat hoztak létre, amelyek bírói kontroll helyett államigazgatási felügyeletet gyakoroltak.¹⁹

A szocialista időszakban később újra lehetőség lett az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának, azonban ez a korábbiakhoz képest jelentős korlátozásokkal történhetett csak meg. Az *1957. évi IV. törvény* által öt ügycsoport esetében, és csak a rendes bírósági szervezet keretében vált ismét elérhetővé a bírósági felülvizsgálat.²⁰ Az ügycsoportok köre a továbbiakban a jogalkotó által folyamatosan bővült, majd 1973-tól a Polgári Perrendtartás XX. fejezetszáma alatt kerültek szabályozásra a taxatív felsorolt határozatok köre.

Nem hozott lényeges változást az *1981. évi I. törvény*, amelynek értelmében az ügyfél kérhette a másodfokon eljáró közigazgatási szerv határozatának a bíróság általi felülvizsgálatát, amennyiben az alapvető személyi és vagyoni jogait, kötelezettségeit érintette. Az alapvető jogok / kötelezettségek körét azonban a jogalkotó határozta meg. Az általa meghatározott huszonhárom ügycsoportból hiányzott az alapvető emberi jogok gyakorlásával kapcsolatban hozott hatósági határozatok felsorolása.²¹

A magyar közigazgatási bíraskodás újjászületésének lehetősége a rendszerváltást megelőző *1989. évi XXXI. törvény* általi alkotmánymódosítás adott lehetőséget. Az Alkotmány 50. § (2) bekezdése szerint: „A bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét.” az 57. § (5) bekezdése pedig kimondta: „A Magyar Köztársaságban a törvényekben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírói, államigazgatási vagy más hatósági döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti.” A módosítás hatására az Áe. 72. § (1) bekezdése valamint a *63/1981. (XII.5.) MT rendelet* így tehát az alkotmánnyal összeegyeztethetlenné vált, amelyet az Alkotmánybíróság az 1990. december 11-én kelt *32/1990 (XII.22) AB* határozatában úgy oldott fel, hogy a fentebb említett jogforrásokat megsemmisítette, és ezzel egyidőben felhívta a Kormányt, hogy 1991. január 1-ig terjesszen az Országgyűlés elé egy olyan törvényjavaslatot, amely a közigazgatási határozatok törvényességének bírósági ellenőrzését az Alkotmánynak megfelelően szabályozza.²²

¹⁹ Pál Emese: i. m. 24. o.

²⁰ Bencsik András: i. m. 23. o.

²¹ Kengyel Miklós: Magyar polgári eljárásjog. Osiris Kiadó Budapest, 2003. 424. o.

²² Horváth E. Írisz: i. m. 172. o.

Ennek megfelelően került elfogadásra az *1991. évi XXVI. törvény*, amely hatósági ügyekben általánossá tette a bírósági utat. A törvény értelmében meghatározásra kerültek a felülvizsgálandó határozatok köre, az eljárás részletes szabályai, valamint az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatához szükséges feltételek is. Az ilyen feltételek közé tartozott többek között az, hogy a felülvizsgálni kért államigazgatási határozat nem szerepel a bírósági felülvizsgálatból kizárt ügytípusok között, az ügy érdemében döntött a hatóság.²³

További (azonban nem nagy volumenű) változást hozott a témában a *2004. évi CXL. törvény* (Ket.) elfogadása, amely az Ae. helyébe lépve új irányt szabott a közigazgatási eljárásoknak. A 2005. november 1-jén hatályba lépő törvény a közigazgatási határozatok felülvizsgálatára vonatkozó szabályait több ponton is megváltoztatta, például szélesebb körben zárja ki a fellebbezési jogot, pontosítja az ügyészi óvás korábbi szabályait valamint eljárási határidőket jelöl meg esetében, közvetlen jogot biztosít a felülvizsgálatra az eljárás egyéb résztvevője számára a reá vonatkozó rendelkezés, illetve a reá vonatkozó elsőfokú végzéssel szemben. A törvényhez igazodva a Pp. rendelkezései is módosultak: az „államigazgatási” jelzőket felcseréli a „közigazgatási” jelző, a keresetlevelet csak az első fokú határozatot meghozó szervhez lehet benyújtani és az egyes fórumok közötti felterjesztések vonatkozásában igen aprólékosan kidolgozott eljárási határidőket jelöl meg.

A szocialista korszak óta eltelt változások azonban nem hozták vissza a hosszú múltra visszatekintő közigazgatási bíráskodást Magyarországra. Ezen az állapoton kívánt változtatni a *2018. évi CXXX. törvény*, amely nyolc közigazgatási törvényszéket és egy esztergomi székhelyű Közigazgatási Felsőbíróságot hozott volna létre.

IV. Összegzés

Az önálló magyar közigazgatási bíráskodás történetének vizsgálata után megállapíthatjuk, hogy ezen nagymúltú intézmény visszahozása jogrendszerünkbe számos pozitív hatással járhatott volna. Az általa nyújtott közigazgatási ügyek feletti bírósági kontroll többek között a jogállamiság erősödéséhez, a jogbiztonság erősödéséhez is hozzájárulhat, nem mellesleg pedig egy nagymúltú intézményt is visszahozott volna a magyar jogrendbe. Egy megfelelően felszerelt, állományát tekintve pedig megfelelő szaktudású személyzettel ellátott közigazgatási bíróság képes az elé kerülő ügyek precíz, pontos és gyors eldöntésére. Ugyanakkor a témáról való értekezés esetén figyelembe kell vennünk azokat a nézőpontokat is, miszerint a közigazgatási bíróságok esetében a politikai befolyásolás lehetősége is megerősödik, szemben

²³ Horváth E. *Írisz*: i. m. 173. o.

a rendes bíróságokkal. Az újonnan feltámasztott magyar közigazgatási bíróság tapasztalatai megmutathatták volna azt, hogy az intézmény képes-e a modern világban felvenni a versenyt a vele szemben támasztott elvárásokkal.

Szijártó István

joghallgató (PTE ÁJK), az ÓNSZ Közjogi Tagozatának tagja

A Dublini Rendszer Reformjának Szerepe a Közös Európai Menekültügyi Rendszer Megújításában¹

I. Bevezetés

Az Európai Unió menekültügyi politikája 1992-től, létrehozásától napjainkig jelentős fejlődésen ment keresztül, ami egy egységesebb, hatékonyabb és a menekültek és nemzetközi védelmet igénylők számára nagyobb védelmet biztosító rendszer irányába mutat. 1999-ben az Amszterdami Szerződés megteremtette a Közös Európai Menekültügyi Rendszer (a továbbiakban: KEMR) jogalapját, amely jelenleg, a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése után a második fázisban van.²

Azonban a rendszer számos hiányosságát fedte fel a 2015-ben kezdődő menekültügyi válság, amelynek hatására 2016-ban megkezdődött a menekültügyi rendszer megújítása. A KEMR reformjának célja, hogy erősítse a menekültügyi rendszert annak érdekében, hogy az működőképes legyen tömeges bevándorlás esetén is, hogy megszüntesse a menedékkérők Unión belüli jogellenes helyváltoztatását és biztosítsa a menedékkérők fogadásával járó terhek igazságos elosztását és megszüntesse a rendszer jelenlegi hiányosságain alapuló tagállami visszaéléseket.³

Ehhez teljesen meg kell újítani a KEMR szabályanyagát. A reform azonban különösen nagy politikai jelentőséggel bír. Emiatt egyelőre úgy látszik, hogy nem valósítható meg egyszerre az összes eleme. Az Európai Bizottság leköszönő elnöke, Jean-Claude Juncker ezért a reform lépcsőzetes megvalósítását tűzte ki célul,⁴ ami azonban aggályokat vet fel. Mivel a

¹ A cikk Az Innovációs és Technológiai Minisztérium ÚNKP-19-2-I Kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának szakmai támogatásával készült.

² *Federica Toscano*: The Second Phase of the Common European Asylum System: A Step Forward in the Protection of Asylum Seekers? IES Working Paper 2013/ 7. sz. 14. o.

A menekültügyi politika fejlődésének első szakasza 1999-2005 közé esett. Ekkor a Tanács egyhangúan megalkotta az uniós menekültügyi szabályozás első generációját. Ebben a folyamatban az Európai Parlament még csak konzultáló partnerként vett részt. Azonban a közös menekültügyi politika szabályozásának második generációját az Európai Parlament már társjogalkotóként alkotta az ún. rendes jogalkotási eljárás keretében. A 2015-ös menekültügyi válság hatására pedig megkezdődött a szabályozás újabb generációjának kialakítása. Ld.: *Bernd Parusel – Jan Schneider*: Reforming the Common European Asylum System: Responsibility-sharing and the harmonisation of asylum outcomes. DELMI Report. 2017/ 9. sz. 25-30. o.

³ <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/migratory-pressures/ceas-reform/> (2019.09.10.)

⁴ *Georgi Gotev*: Juncker Commission gives up on Dublin asylum reform. <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/juncker-commission-gives-up-on-dublin-asylum-reform/> (2019.09.10.)

dublini rendszer megújítása a reform sarkalatos pontja, a cikkben azt vizsgálom, hogy milyen hatással lehet annak elmaradása az ily módon csupán részben megújuló menekültügyi rendszerre.

A cikkben először röviden ismertetem a KEMR kialakulását és a 2015-ös menekültügyi válság hatását. Ezt követően pedig rátérek a dublini rendszer tervezett reformjára. Végül értékelem az eddigi reformtörekvéseket és azt, hogy milyen hatással lehet a KEMR reformjára az, ha a dublini rendszer megújítása nélkül valósulna meg.

II. A közös európai menekültügyi rendszer válsága

Az Európai Unióról Szóló Szerződés 3. cikkének (2) bekezdése az Unió céljai közé sorolja egy olyan belső határok nélküli térség létrehozását, amely a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapszik.⁵ Ebben a térségben biztosítani kell a személyek szabad mozgását és igazságügyi együttműködést kell kialakítani a polgári- és büntetőügyekben. Nem utolsó sorban pedig biztosítani kell a külső határok ellenőrzését, és közös menekültügyi és bevándorlási politikát kell létrehozni.⁶ A tagállamok közös menekültügyi politikája tehát a bel- és igazságügyi együttműködés körébe tartozik.

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta négy irányelv és két rendelet adja a KEMR szabályanyagát, amelyek között megtalálható a Tanács irányelve, amelyet 2001-ben alkotott meg és amely a tömeges bevándorlás esetére biztosít olyan szabályokat, amelyek elősegítik a tagállamok által tett erőfeszítések kiegyenlítését.⁷ Ezen túl irányelv szabályozza a menedékkérők befogadásának feltételeit,⁸ a menekültügyi eljárások közös szabályait és a menekültként vagy nemzetközi védelemre jogosultként történő elismerés minimális feltételeit.⁹ Végül a KEMR részét képezi a dublini rendszer is, amely a 2013/603/EU és a 2013/604/EU rendeletekből épül fel. Azt határozza meg, hogy mely tagállam felelős meghatározott

⁵ Az Európai Unióról Szóló Szerződés Egységes Szerkezetbe Foglalt Változata 2012. 3. Cikk (2) bekezdés

⁶ Az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés Egységes Szerkezetbe Foglalt Változata 2012. 67. Cikk

⁷ A Tanács 2001/55/EK irányelve 1. cikk

Scott REYNOLDS: European Council Directive 2001/55/EC: Toward a Common European Asylum System. Columbia Journal of European Law. 2002/2. 359. o.

⁸ A szabályozás célja, hogy a tagállamok harmonizált szabályok alapján biztosítsanak szállást, ételmezést és egészségügyi ellátást a menedékkérelmük elbírálására váró személyeknek. Ld.: *Mohay Ágoston – Szalayné Sándor Erzsébet: A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség.* in: *Horváth Zsuzsanna – Mohay Ágoston – Pánovics Attila – Szalayné Sándor Erzsébet: Európai Közjog 2.* Pécs PTE ÁJK 2016. 193. o.

⁹ Mohay – Szalayné : i.m. 193. o.

Az Európai Parlament és a Tanács 2013/33/EU irányelve

Az Európai Parlament és a Tanács 2013/32/EU irányelve

Az Európai Parlament és a Tanács 2011/95/EU irányelve

menedékjogi kérelem elbírálásáért,¹⁰ méghozzá az Eurodac rendszer segítségével.¹¹ Az információs rendszer segítségével lehet megállapítani azt, hogy a dublini kritériumok értelmében melyik tagállam illetékes a menedékkérő által a tagállamok valamelyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálására.¹²

A dublini rendszer abból a célból nyert szabályozást, hogy megelőzze az ún. „asylum-shopping” jelenséget,¹³ ami nem más, mint amikor a menedékkérő annyiszor, és abban az államban kér menedéket, ahol akar, illetve kedvezőbbnek látja a jövőbeni helyzetét. Ezzel egyfelől többszörözi az államok terheit, másfelől pedig felveti azt a problémát, hogy a menedékkérés joga nem involválja annak jogát, hogy a kérelmező maga eldönthesse, hogy egy közös menekültügyi rendszert működtető közösség mely államában kapjon nemzetközi védelmet.¹⁴ A jelenség nem szigorúan az alaptalan kérelmet előterjesztőkre értendő, ugyanis számos esetben előfordul az, hogy már menekültként elismert személy kér több másik államban is menekült státuszt a jogállással járó szociális és egyéb juttatások megszerzése érdekében.¹⁵ Emiatt a dublini rendszer a menedékkérő kérelmének benyújtásakor élesedik és a menedékkérő ezen időpontban fennálló helyzete határozza meg azt a tagállamot, amely egyedülként köteles elbírálni a menedékjogi kérelmét.¹⁶

Az ún. hierarchikus dublini kritériumrendszer alapján mindenekelőtt az a tagállam lesz felelős a kérelem megvizsgálásáért, amelyben a menedékkérő családtagja is tartózkodik. Amennyiben ez az eset nem áll fenn, úgy az a tagállam lesz felelős a kérelem megvizsgálásáért, amely vízumot vagy tartózkodási engedélyt bocsátott ki a menedékkérő számára. Ha ilyen sincs, akkor pedig minden esetben az a tagállam lesz felelős, amelybe először érkezett a menedékkérő. Természetesen ez több módon is megvalósulhat:

- tagállam területére történő jogtalan belépés és ott tartózkodás útján,
- tagállam területére történő jogszerű belépés útján és

¹⁰ *Rachael E. De Orio*: Seeking Sanctuary across the Sea: Why the Influx of Refugees and Asylum Seekers to Greece Requires Major Policy Changes. *Suffolk Transnational Law Review*. 2018/ 1. sz. 72. o.

¹¹ *Dóczy Zoltán*: The Development, the Integration and the Assessment of the Existing Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice. *Acta Juridica Hungarica*. 2013/ 2. sz. 170. o.

¹² Az Európai Parlament és a Tanács 2013/603/EU rendelete 1. cikk (1) bek.

¹³ *Mohay Ágoston*: Nemzetközi jogi standardok az uniós menekültügyben. *Scriptura*. 2016/ 1. sz. 106. o.

¹⁴ Ehhez szorosan kapcsolódik az első biztonságos ország koncepciója is, amelyet a KEMR létrehozásától kezdve alkalmaz. Ennek értelmében a menedékkérő nem jogosult a nemzetközi védelemre, ha biztonságos harmadik államból érkezik. Ld.: *Nadine El-Enany*: The Safe Country Concept in European Union Asylum Law: In Safe Hands. *Cambridge Student Law Review*. 2006/ 2. sz. 2. o.; 2013/32/EU 33. cikk (2) bekezdés c) pont

¹⁵ *Szép Árpád*: A védett beléptetési eljárás kudarca. A diplomáciai menedékjog vége? *Iustum Aequum Salutare*. 2012/ 1. sz. 160. o.

¹⁶ *Andrew T. Rubin*: Shifting Standards: The Dublin Regulation and Italy. *Creighton International and Comparative Law Journal*. 2016/ 1. sz. 140. o.

- a menedékjog iránti kérelem nemzetközi repülőterek tranzitónáiban történő benyújtása útján.¹⁷

Már a menekültválság kezdetén kiderült, hogy ez a rendszer nem alkalmas menedékkérők tömeges érkezésének kezelésére, ugyanis nincs tekintettel a tagállamok gazdasági helyzetére és földrajzi elhelyezkedésére.¹⁸ Ebből az következik, hogy a gyakorlatban a határmenti tagállamokhoz érkezett a legtöbb menedékjogi kérelem. Egyébként a dublini rendszert szabályozó rendeletnek van saját mechanizmusa arra az esetre, ha egy tagállam menekültügyi rendszere túlterhelődik, azonban az ún. korai előrejelzésre, a készülségre és a válságkezelésre vonatkozó mechanizmus,¹⁹ amely ezt a válsághelyzetet lenne hivatott orvosolni, tulajdonképpen a megelőző cselekvési terv készítésén túl nem nevesít eszközt, amely a tagállamra nehezedő migrációs nyomás (értsd: a menedékjogi kérelmek kezelhetetlen sokaságának beérkezése) enyhítését szolgálná.²⁰ Sőt, a szóban forgó rendelkezés nem hoz létre a többi tagállamot érintő kötelezettséget,²¹ holott akkor lehetne igazán hatékony ez a mechanizmus, ha a többi tagállam átvállalná a menedékkérelmek elbírálását arra az időre, amíg a megelőzési cselekvési tervet alkalmazó tagállam orvosolja menekültügyi rendszerének hiányosságait.

Úgy tűnik tehát, hogy hiába írja elő az EUMSZ. a tagállamok számára a menekültügyi politika végrehajtására vonatkozó egymás iránti szolidaritást, nem volt sikeres ennek a mechanizmusnak a rendeletbe történő beépítése. Ugyan létezik a lehetőség arra, hogy a tagállamok átadják egymásnak, és visszavegyék egymástól a menedékjogi kérelmeket, ám ez nem jellemző a gyakorlatban.²²

A KEMR másik három alkotóelemével kapcsolatban is aggályok merültek fel a menekültválság során, így reformjuk is időszerű. A tömegesen érkező menedékkérők befogadásával kapcsolatban elsősorban az jelent problémát, hogy a tagállamok menekültügyi rendszerei nincsenek felkészülve ennyi ember megfelelő elszállásolására arra az időre, amíg

¹⁷ Jelenleg ezek közül a leggyakrabban alkalmazott szempont a jogtalan belépés és tartózkodás. Ld.: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160406/factsheet_-_the_dublin_system_en.pdf 1. o. (2019.09.07.)

¹⁸ *Lana Maani*: Refugees in the European Union: The Harsh Reality of Dublin Regulation. *Notre Dame Journal of International and Comparative Law*. 2018/ 2. sz. 98-99. o.

¹⁹ 2013/604/EU rendelet 33. cikk

²⁰ *Viola von Braun*: Europe's policy crisis: An analysis of the Dublin System. *SAOS Law Journal*. 2017/ 2. sz. 18-19. o.

²¹ *Jason Mitchell*: The Dublin Regulation and Systemic Flaws. *San Diego International Law Journal*. 2017/ 1. sz. 319-320. o.

²² Ezt tükrözi az is, hogy 2014-ben az összes menedékjog iránti kérelem 8%-át vették át a tagállamok. Ld.: *Braun*: i.m. 20. o.

várnak kérelmük elbírálására.²³ Ezt a helyzetet tovább rontja az, hogy a menekültügyi eljárások tartama hosszúra nyúlhat, de legalábbis rendkívüli eltérések mutatkoznak egy-egy tagállam viszonylatában.²⁴ Végül pedig az is beszédes adat, hogy hiába garantálja az egész Unióban az ún. kvalifikációs irányelv a menekült státusz és a nemzetközi védelem egységes minimumkövetelményeit, rendkívüli eltérések mutatkoznak a tagállamok által pozitívan elbírált menedékkérelmek arányában. Míg 2016-ban Bulgária az afgán menedékkérők 1,7%-nak biztosította a menekült státuszt, addig Olaszország az ugyanúgy afgán származású kérelmezők 97%-át részesítette védelemben.²⁵ Noha ennek számos oka lehet, figyelembe kell venni azt, hogy a kvalifikációs irányelv önmagában jelentős mérlegelési jogkört biztosít a tagállamok számára, hogy eldöntsék, ki érdemes védelemre,²⁶ másrészt pedig az irányelvi szabályozásból adódóan még implementálni is kell ezt a szabályozást a nemzeti jogba, ami további értelmezési lehetőségeket adhat, amiből a tagállami gyakorlat eltérése adódhat.²⁷

E problémák okán időszerűnek mutatkozik a KEMR hibáinak orvoslása, amely egyrészt jelenti a dublini rendszer korrigálását, továbbá a menedékkérők befogadásának, a menekültként vagy nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésnek és a menekültügyi eljárások közös szabályozásának reformját,²⁸ méghozzá indokolt az új szabályozást más jogi aktussal, rendelettel végrehajtani annak érdekében, hogy a gyakorlatban felmerülő különbségeket a lehető legminimálisabbra lehessen csökkenteni.²⁹

²³ *Hanne Beirens*: Cracked Foundation, Uncertain Future. Structural weaknesses in the Common European Asylum System. Brüsszel. Migration Policy Institute Europe. 8. o.

²⁴ Németországban átlagosan 11 hónapra nőtt a menekültügyi eljárások időtartama, de kiugróan hosszú ideig, 22 hónapig várt egy csoport szómáliai menekült kérelmük elbírálására. Ezzel szemben Svédországban a menekültválság kezdetén 3,5 hónap volt ez az idő, ami az érkezők számának növekedésével 12 hónapra ugrott. Ld.: *Beirens*: i.m. 13. o.

²⁵ Migration Policy Institute: Asylum Recognition Rates in the EU/EFTA by Country, 2008-2017 <https://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/asylum-recognition-rates-euefta-country-2008-2017> (2019.09.19.)

²⁶ A kvalifikációs irányelv számos tény és körülmény vizsgálatát írja elő a menedékkérelmek elbírálása előtt. Ezek között nem csupán olyan pontokat találunk, miszerint a felelős tagállam köteles megvizsgálni azt, hogy a menedékkérő származási országában a kérelem benyújtásának pillanatában milyen jogszabályok hatályosak és milyen e jogszabályok gyakorlati alkalmazása, hanem vizsgálni kell az üldöztetésről esetlegesen rendelkezésre álló megfelelő dokumentációt is, továbbá azt is, hogy azok az atrocitások, amelyek a menedékkérőt érték, valóban felérnek-e az üldöztetéssel. Ld.: 2011/95/EU 4. cikk (3) bekezdés

Mind a származási ország jogszabályainak, mind pedig a múltban történt események vizsgálata rendkívül nehéz feladat elé állítja a kérelem megvizsgálásáért felelős államot. Ez a szigorú követelményrendszer akár visszaélésekre is lehetőséget adhat azáltal, hogy a tagállam egy gyakorlatilag ellenőrizhetetlen tény (például a származási állam jogszabályainak és ezek gyakorlati alkalmazásának a minősége) bizonyítottság hiányában nem vesz figyelembe vagy a dokumentáció hiányára hivatkozva utasítja el a kérelmet.

²⁷ *Beirens*: i.m. 17-18. o.

²⁸ *Steve Peers*: Unfinished Business: The European Parliament in the negotiations for reform of the Common European Asylum System. (The State of Play of the Negotiations) EU Law Analysis: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2019/06/unfinished-business-european-parliament.html> (2019.09.08.)

²⁹ Az irányelv célkitűzéseket tartalmaz, de a tagállamok mérlegelési jogkörében marad az a döntés, hogy a meghatározott célokat miképp szeretnék megvalósítani. Ld.: OSZTOVITS András (szerk.): Eu-jog (Második,

III. A dublini rendszer reformja

III. 1. Az Európai Bizottság jogalkotási javaslata

Az Európai Bizottság 2016-ban nyújtotta be a rendszer fentebb bemutatott problémáinak orvoslására szolgáló jogalkotási javaslatát az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A reform célja, hogy gyorsítsa a menedékkérelmekkel kapcsolatos eljárásokat, továbbá, hogy kiküszöbölje a rendszer azon alapvető hibáját, hogy a schengeni határmenti tagállamokra helyezi a legtöbb menedékkérőt.

Ennek érdekében mindenekelőtt rövidebb határidőket tartalmaz a javaslat. Ez kiterjed az elbírálásért felelős tagállam meghatározásának folyamatára, az átvétel és a visszavétel iránti megkeresésekre és az ezekre történő válaszadás határidejére.³⁰ A Bizottság az átvétel iránti megkeresésre a menedékjogi kérelem beérkezésétől számított 1 hónapos határidőt szabna a jelenlegi 3 hónapos határidő helyett. Az átvétel iránti megkeresésre pedig kettő helyett egy hónapos határidőt adna. A visszavétel iránti kérelmet pedig a visszavételi értesítés váltaná fel. Ennek megtételére a jelenleg rendelkezésre álló két hónap helyett a javaslat csupán két hetet biztosítana. A visszavételi értesítésre való válaszadást pedig teljesen kiiktatná a rendszerből, mivel az értesítést kizárólag az Eurodac rendszer találata alapján lehetne megtenni. Az ilyen találat azon alapszik, hogy egy másik tagállamban már regisztrálták a menedékkérőt, így ez utóbbi tagállam felelőssége nem vitatható, így válaszadásra nem lenne szükség, a visszavétel kötelező volna.³¹

A javaslat emellett úgy módosítaná a rendszert, hogy a tagállamok, amelyekhez beérkezik a kérelem, még az elbírálásért felelős tagállam megállapítása előtt kötelesek lennének megvizsgálni a menedékjogi kérelem befogadhatóságát. Ennek az indoka az, hogy már ebben a fázisban lehetőség volna elutasítani a kérelmet, ha a menedékkérő olyan országból érkezett, amelynél fennáll az első menedék országának elve,³² vagy biztonságos harmadik országból érkezett. Amennyiben ezen okok valamelyike miatt nem alapos a menedékjogi kérelem, úgy

aktualizált és bővített kiadás), Budapest, hvg-orac Lap-és Könyvkiadó Kft. 2015. 179. o.

Ezzel szemben a rendelet általános hatályú, minden tagállamra kiterjedő, azok belső jogrendszerében közvetlenül alkalmazandó és közvetlenül hatályos jogszabály. Ld.: CSÁSZÁR Mátyás: Az Európai Unió intézményi jogi aktusai. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola. 2012. 135. o.

³⁰ COM(2016) 270 final 16. o.

Átvétel iránti megkeresésnek akkor van helye, ha az a tagállam, amelyben nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújtottak be, úgy véli, hogy egy másik tagállam felelős a kérelem megvizsgálásáért. Visszavételi kérelemnek pedig akkor van helye, ha egy kérelmező több tagállamban is menedékjogi kérelmet nyújt be. Ha ilyenkor a menedékkérő olyan tagállamban tartózkodik, amely a dublini rendszer alapján nem felelős a kérelem elbírálásáért, akkor kérelemmel fordulhat a felelős tagállam felé a menedékkérő visszavételére. Ld.: 2013/604/EU 21. cikk (1) bekezdés, 23. cikk (1) bekezdés

³¹ COM (2016) 270 final 24. cikk (1) bekezdés, 25. cikk (1) bekezdés, 26. cikk (1) bekezdés

³² 2013/32/EU 35. cikk

automatikusan az a tagállam lenne felelős a menedékjogi kérelem elbírálásáért, amely az előzetes vizsgálatot végezte.³³ Ezzel nem az a cél, hogy az előzetes vizsgálatot folytató tagállamra még több adminisztratív teher háruljon, hanem, hogy elkerülhető legyen a felelős tagállam megállapításának folyamata, ugyanis ha a fenti körülmények fennállnak, úgy rögtön el lehet utasítani a kérelmet, így a menedékkérő más tagállamba történő esetleges átszállítása teljesen felesleges volna.

A Bizottság reformjavaslatának másik szignifikáns eleme egy korrekciós mechanizmus létrehozása,³⁴ amire az elmúlt években nagy szükség lett volna. A rendszer létrehozásához először is szükséges volna egy információs rendszer, amellyel számon lehetne tartani minden beérkező kérelmet.³⁵ Ezzel nyomon lehetne követni azt, hogy egy tagállam mennyi kérelem elbírálásáért felelős beleértve ebbe azokat a kérelmeket is, amelyek elbírálásáért az előbb bemutatott előzetes vizsgálat útján válnak felelőssé a tagállamok. A korrekciós mechanizmus a tagállamok népességének és bruttó hazai össztermékének (GDP) arányában („referencia kulcs”) határozná meg, hogy egy tagállam mennyi kérelmet köteles elbírálni. A referencia kulcsot évente kell felülvizsgálni, azonban fontos, hogy nem éves kvótáról van szó, hanem a tagállamok menekültügyi rendszerinek pillanatnyi telítettségét kell nézni. Azaz jogszabályban meghatározott módszerrel lenne rögzítve a tagállamok teherbíróképessége. Amennyiben pedig a beérkező kérelmek monitorozása céljából létrehozott információs rendszer azt mutatja, hogy adott tagállamhoz pillanatnyilag annyi kérelem érkezett be, hogy az a számára meghatározott mennyiség 150%-át meghaladja, akkor ettől a ponttól olyan tagállamoknak kell átvenni a menedékkérőket, amelyek menekültügyi rendszere nincs túlterhelve. Az adott tagállamban folyamatban lévő kérelmekhez hozzá kell venni azokat a menedékkérőket is, akiket a tagállamok már védelemben részesítettek.³⁶ Amennyiben az átvételt egy tagállam megtagadja,

³³ COM(2016) 270 final 15. o.

³⁴ Érdemes megjegyezni, hogy ez a korrekciós mechanizmus a menekültügyi válság kezdetén alkalmazott átmeneti intézkedés alapjául szolgáló kötelező „menedékkérő kvóta” számítási módszerét alkalmazza. Az Európai Bizottság az EUMSZ. 78. cikk (3) bekezdése alapján kidolgozott egy ideiglenes mechanizmust, amely mentesítette volna a schengeni határmenti tagállamokat azáltal, hogy a hozzájuk érkező menedékkérőket más tagállamok veszik át. Erre egy kötelező kvótát hozott létre a tervezet. A Tanács elfogadta ezt a válságkezelési tervet, amely azonban éles ellenzést váltott ki a visegrádi négyek államaiból. Sőt, a Bizottság tervezetéhez pozitívabban hozzáálló tagállamok sem hajtották végre teljes mértékben az átvétel kötelezettségét. Többek között emiatt nem sikerült még politikai konszenzusra jutni a dublini rendszer reformjával kapcsolatban. Ld.: Raluca BEJAN: *Problematising the Norms of Fairness Grounding the EU's Relocation System of Shared Responsibility*. European University Institute. 2018. Fiesole 7-8.

³⁵ Megjegyzendő, hogy az Eurodac rendszer jelenleg nem ezt a célt szolgálja, és a Bizottság javaslata alapján egy teljesen új rendszert kellene létrehozni. Ld.: COM(2016) 270 final 19. o.

³⁶ Ez utóbbi rendelkezés azért kifejezetten hasznos, mert maga a referencia kulcs kizárólag a beérkező menedékjogi kérelmeket veszi figyelembe. Ha egy kérelmet érdemben megvizsgáltak és elfogadásáról vagy elutasításáról határozat születik, kikerül a rendszerből.

azaz gyakorlatilag nem vesz részt a korrekciós mechanizmus működtetésében, menedékkérőnként 250.000 eurós támogatást kell fizetnie azoknak a tagállamoknak, amelyek vállalják az átvételt.³⁷

III. 2. Az Európai Parlament jogalkotási tervezete

Az Európai Parlament 2017-ben a *Wikström* jelentésben fogalmazta meg saját módosításait a Bizottság reformjával kapcsolatban. A reformcsomag szignifikánsan módosítaná a Bizottság eredeti javaslatának korrekciós mechanizmusát, ám megtartva az alapját adó referencia kulcsot. A korrekciós mechanizmus határát 150%-ról 100%-ra szállítaná le, tehát a tagállami felelősség 50%-os túllépés helyett már a menekültügyi rendszer telítettsége esetén szünetelne. Ám ezen túl a menedékkérők elosztásának folyamatosan működő rendszerét hozná létre, még hozzá oly módon, hogy az Unió területére történő első belépés tagállama köteles lenne regisztrálni a menedékkérőt.³⁸ Amennyiben ezt elmulasztja, úgy az újonnan létrehozandó elosztó rendszer a mulasztó esetében nem alkalmazható. Az első belépés tagállama megvizsgálja, hogy fűzi-e a menedékkérőt szoros kapcsolat (*genuine link*) bármely tagállamhoz. Ha létezik ilyen, akkor az a tagállam lesz felelős a menedékjogi kérelem megvizsgálásáért, amelyhez a menedékkérőt a kapcsolat köti. Szoros kapcsolat mindenekelőtt a családi kapcsolat, vagy egyéb korábbi kapcsolat, ami lehet például az, hogy korábban a menedékkérő tanulmányokat folytatott a tagállamban, vagy korábban már jogszerűen tartózkodott a területén. Azonban ha ilyen kapcsolat nem lelhető fel, akkor életbe lép a menedékkérők tagállamok közötti automatikus elosztása, még hozzá egy elektronikus rendszer határozná meg véletlenszerűen azt, hogy a négy legkevésbé leterhelt tagállam közül melyikbe kerüljön a menedékkérő.³⁹

Említést érdemel, hogy a jelentés megpróbálja kezelni a menedékkérők Unión belüli mozgását, ugyanis ez jelentős probléma volt az elmúlt években. Főképp azért, mert a túlterhelt tagállamok nem akarták, vagy nem voltak képesek minden menedékkérő adatait (többek között ujjlenyomatát) felvenni az Eurodac információs rendszerbe. Így viszont a schengeni határon belül a menekültek relatíve szabadon mozoghattak és ott adhatták be menedékjogi kérelmüket,

³⁷ COM(2016) 270 final 18-19. o.

³⁸ Itt megjegyzendő az, hogy az Európai Bizottság is előírná e kötelezettséget.

Az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal is nagyobb feladatokkal lépne be az új rendszerbe, aminek egyik megnyilvánulása például az, hogy a regisztrált menedékkérők után támogatást nyújtana a tagállamoknak, amely szintén az igazságos teherelosztást szolgálja. Ld.: *Georg Koepfinghoff*: Why Dublin Fails. St. Gallen. University of St. Gallen School of Management, Economics, Law, Social Sciences and International Affairs (HSG). 2018. 59-60. o.

³⁹ *Wikström* Report: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-PR-599751_EN.pdf?redirect (2019.09.08.) 112-113. o. (a továbbiakban: *Wikström* Report)

ahol szerették volna, azaz látszólag feléledt az asylum-shopping jelensége annak ellenére, hogy a dublini rendszer pont ezt hivatott orvosolni. Emiatt a Parlament javaslata új megoldást dolgozott ki ennek az orvoslására a visszavétel iránti megkeresés helyett, amellyel korábban orvosolni lehetett ezeket az Unión belüli jogtalan mozgásokat. Ennek az indoka egyébként az, hogy a visszavétel hosszadalmas, és nem is mindig lehetséges végrehajtani. Ehelyett, ha egy menedékkérő regisztráció nélkül elhagyja az első uniós tagállamot, és egy másik tagállamban folyamosodik menedékkérelmét, akkor a korrekciós mechanizmus kell, hogy életbe lépjen, és véletlenszerűen kell meghatározni azt, hogy mely tagállam lesz felelős a menedékkérelmek elbírálásáért. Ezzel csökkenteni lehet a transzfer időtartamát és a menedékkérők számára is egyértelművé lehet tenni azt, hogy nem választhatja meg, mely tagállam részesítse védelemben.⁴⁰ Továbbá lehetővé tenné a menedékkérők számára, hogy legfeljebb 30 fős csoportokat alkotva kérelmezzék azt, hogy ugyanazon tagállamba helyezték át menekültügyi eljárásukat. Ha egy menedékkérő egészségügyi okokból pillanatnyilag nem utazhat tovább, akkor később is figyelembe kell venni azt, hogy a csoport, amit eredetileg alkottak, mely tagállamba került. Nem utolsó sorban még azt is lehetővé tenné a Parlament a menedékkérők számára, hogy áthelyezésük esetén válasszanak a négy legkevésbé terhelt tagállam közül. A jelentés készítője ettől a gyakorlatban azt várja, hogy csökkenjen a menedékkérők arra irányuló szándéka, hogy elhagyják a kérelmük megvizsgálásáért felelős tagállamot azáltal, hogy minimális kedvezményt biztosít számukra, ami miatt megéri nekik rögtön az első belépésnél hozzájárulni az Eurodac rendszerbe történő regisztrálásukhoz.⁴¹

Az Európai Parlament megszüntetné a mechanizmusból való „kivásárlási” lehetőséget. Azaz a javaslat először is törölte a menedékkérelmekre vonatkozó 250.000 eurós támogatás biztosítását, ha egy tagállam nem kívánja őket átvenni. Ehelyett a korrekciós mechanizmust elutasító tagállam nem részesülhetne az európai strukturális és beruházási alapokból származó támogatásokból.⁴² Végül, de nem utolsó sorban a menedékkérelmek előzetes vizsgálatával kapcsolatban a *Wikström* jelentés azt az igényt fogalmazza meg, hogy azok a tagállamok, amelyek ilyen előzetes vizsgálatokat végeznek, részesüljenek többlet támogatásban, ugyanis saját többletmunkájukkal mentesítik a menekültügyi rendszert az olyan menedékkérelmek elbírálása alól, amelyeknek egyébként rendkívül kis esélye van csak a pozitív elbírálásra.⁴³

⁴⁰ *Wikström* Report 89. o.

⁴¹ *Wikström* Report Amendment 13, 17

⁴² *Wikström* Report 88. o.

⁴³ *Wikström* Report 114. o.

Mivel az Eurodac a dublini rendszer működésének elősegítése érdekében jött létre, nem lehet külön tárgyalni a két rendeletet. Az információs rendszer jelenleg csupán a menedékkérők ujjlenyomatát őrzi és azt a tényt, hogy valamely tagállamban nemzetközi védelemért folyamodott a személy. Azonban a menedékkérők tömeges érkezésekor bizonyossá vált, hogy gyakorlatilag lehetetlenség az, hogy a tagállamok valamennyi, az Európai Unió területére először belépő menedékkérő ujjlenyomatát feltöltsék a rendszerbe. Sokszor előfordult, hogy maguk a menedékkérők sem voltak hajlandók saját biometrikus adataikat rendelkezésre bocsátani. Emiatt akár olyan megoldásokhoz is fordultak, hogy leégették saját ujjlenyomatukat, vagy egyéb módon álltak ellen adataik felvételének.⁴⁴ A Bizottság jogalkotási javaslata emiatt az ujjlenyomat mellett arcképek nyilvántartását is lehetővé tenné az információs rendszerben. Továbbá nincs jelenleg olyan nyilvántartás, amely az Unió területén jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok adatait tartalmazza, így az Eurodac e célból történő bővítése is szükséges.⁴⁵ Ez utóbbi fejlesztés egyszerűbbé tenné a jogellenesen tartózkodó személyek kiutasítását.

Érdekes kettősség jellemzi a dublini rendszer reformját, ugyanis a tagállamok felelősségét megállapító szabályozás reformja jelenleg nem halad, az Európai Parlament eddigi javaslatai az úgynevezett befejezetlen ügyek közé kerültek.⁴⁶ Az Európai Bizottság pedig letett a reform megvalósításáról, mivel a visegrádi országok elutasították a korrekciós mechanizmus bevezetését. Ezzel szemben azonban az Eurodac reformjával kapcsolatban gördülékenyebben folynak a tárgyalások és jelenleg egyetlen eldöntendő kérdés maradt: az Eurodac rendszer meddig tárolja a menedékkérők és jogellenesen tartózkodó személyek adatait.⁴⁷

IV. A dublini rendszert érintő reform és elmaradásának értékelése

A reform két célt tűzött ki maga elé: gyorsítani a dublini rendszerhez kapcsolódó eljárásokat és végre átformálni az eddig egyszerűen „tagállami felelősséget megállapító” rendszert,

⁴⁴ *Maani*: i.m. 99. o.

Ennek elkerülése érdekében a menekültügyi eljárásokat szabályozó új rendelet a biometrikus adatok felvételéhez és tárolásához való hozzájárulás kötelezettségét írta elő a menedékkérők számára. E kötelezettség megszegését pedig szankcionálná. Ebben az esetben ugyanis mérlegelés nélkül el kellene utasítani a menedékkérelmet. Ld.: *Beirens*: i.m. 6. o.

⁴⁵ COM(2016) 272 final 2-3. o.

⁴⁶ *Steve Peers*: Unfinished Business: The European Parliament in the negotiations for reform of the Common European Asylum System. EU Law Analysis: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2019/06/unfinished-business-european-parliament.html> (2019.09.08.)

⁴⁷ Presidency: progress report. 6600/19: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6600-2019-INIT/en/pdf> (2019.09.08.) 6-7. o.

„felelősséget elosztó” rendszerré, ezáltal érvényre juttatni a tagállamok egymás iránti szolidaritásának követelményét a menekültügyi politikában.

A 2013/604/EU rendeletben található eljárási fajták határidejének lerövidítésére vonatkozó módosítások reálisak, nem várnak el lehetetlent a tagállamoktól, ugyanis elsősorban a válaszadási határidők és az egyes eljárások megkezdésére rendelkezésre álló határidők rövidültek. Ezek a határidők pedig jelentős mértékben növelhetik a menedékkérők számára a várakozási időt, hiszen amíg egy átvétel vagy visszavétel iránti eljárás be nem fejeződik, a felelős tagállam érdemben nem vizsgálja menedékjogi kérelmet. A rövidebb határidők nem okoznának indokolatlan terhet a tagállamok számára, ugyanis a korrekciós mechanizmus alkalmazásával optimalizálni lehet a tagállamok menekültügyi rendszereit és az új szabályozásban nagyobb hangsúly kerülne a pontosabban működő Eurodac rendszerre is, ezáltal nem jelentene problémát a bizonyítás kérdése. A hatékonyabb működés garantálása mellett pedig biztosított az, hogy a rövidebb határidőket is képesek legyenek megtartani az illetékes hatóságok. Ezt az irányvonalat erősíti az Európai Parlament tervezete is.

Ezzel szemben a reform rendkívül átpolitizált és vitatott pontja a korrekciós mechanizmus. A rendszer alapvető problémája az, hogy bármilyen szabályozást adunk a menedékkérelmek befogadásának, szinte kivétel nélkül mindig a schengeni határmenti tagállamokba fognak először megérkezni a menedékkérők. A tagállamok ehhez kapcsolódó álláspontjai napjainkban széles skálán mozognak. A határmenti tagállamok érdeke, hogy a belső tagállamok átvegyék a menedékkérőket, de a belső tagállamok közül több is elutasítja ezt. Azaz jelenleg nincs meg a tagállamok közötti szolidaritás. A mechanizmus részletszabályaiban nem csupán a tagállamok, de még az uniós jogalkotó testületek sem egyeztek meg. A Bizottság válságkezelési mechanizmust tervezett, míg az Európai Parlament a tagállami szolidaritást rendkívüli mértékben előmozdító, ám végsősoron ugyanúgy a menedékkérelmek elosztásának kötelezettségét és annak megszegése esetére súlyos szankciót megállapító rendszert hozna létre.

Szembevetendő eltérés, hogy a Bizottság javaslata a referencia kulcs 50%-os túllépése esetén, míg a Parlament javaslata a referencia kulcs felett azonnal életbe léptetné a válságkezelési mechanizmust, amivel a menedékkérelmek azonnal és automatikusan átkerülnének a legkevésbé leterhelt tagállamok valamelyikébe. Sőt az Európai Parlament tervezete emellé egy állandó rendszert hozna létre, amely átformálná a dublini rendszer jelenlegi kritériumrendszerét. Mindenekelőtt megszüntetné azon tagállamok felelősségét, ahol a menedékkérő először az Unió területére lépett. Ezen túlmenően olyan kritériumokat alkalmazna, amelyek ténylegesen tükrözik a menedékkérő és a kérelem elbírálásáért felelős tagállam kapcsolatát. Ha pedig nem áll fenn ilyen kapcsolat, a menedékkérőket rögtön szét kell

osztani a tagállamok között. E rendszer valóban képes volna érvényesíteni a tagállamok közötti szolidaritás elvét és az állandó elosztással képes volna megakadályozni a tagállami menekültügyi rendszerek túlterhelődését. Azonban nem garantált, hogy ez a gyakorlatban is megvalósítható, hiszen rendkívül nagy költséggel járna a menedékkérők szállítása.⁴⁸ Nem utolsósorban e rendszer hatékonyan akadályozná meg a menedékkérők Unión belüli mozgását azáltal, hogy a felelős tagállammal fennálló tényleges, szoros kapcsolatot helyezi előtérbe és ha ilyen nincs, akkor is minimális választási lehetőséget biztosít számukra, amely még uniós szinten is tolerálható volna.

Ezen túlmenően a Parlament nem támogatja a 250.000 eurós hozzájárulást, ha egy tagállam nem vállalja az átvételt. Ehelyett pénzügyi támogatástól vágná el ezeket a tagállamokat, ami azonban komoly aggályokat vet fel. A Parlament véleménye az, hogy a tételes hozzájárulás ellentétes az elérendő céllal: nem szabad biztosítani a lehetőséget, hogy a tagállamok kivásárolják magukat a korrekciós mechanizmusból. Azonban a pénzügyi támogatástól történő megfosztás megoldásának indokolása sem megnyugtató. A *Wikström* jelentés úgy fogalmaz, hogy amely tagállam nem veszi ki a részét a menekültügyi politika terén egymás iránt tanúsítandó szolidaritásból, az ne részesüljön olyan pénzügyi támogatásokból, amelyek szintén a szolidaritás elvén alapulnak.⁴⁹ Azonban nem lehet figyelmen kívül hagyni azt a tényt, hogy a beruházási alapokat a tagállamok partnerségi megállapodás alapján hozzák létre és kezelik. Ezek a megállapodások jelölik ki azokat a beruházási területeket és régiókat, amelyekre fel kell használni e támogatásokat. Azaz ezek uniós érdekeket szolgálnak. Logikátlan lenne egy-egy tagállamot elválni a támogatástól, miközben az összességében az egész közösséget mozdítja előbbre, nem kizárólag egy-egy tagállamnak előnyös.⁵⁰ Ez a lépés nem jelentene mást, minthogy az Unió egyik politikája lerontja egy másik politikáját, nem is beszélve arról, hogy a tagállamok és az Európai Bizottság közötti megállapodásokat nem befolyásolhatja az Európai Parlament irányelve.⁵¹ Erre a célra külön szabályozást kellene kialakítani. Így tehát ha a korrekciós mechanizmus alkalmazása másként nem garantálható, akkor a Bizottság javaslatát lenne érdemes alkalmazni. Ám ha a tagállamok nem önszántukból

⁴⁸ *Steve Peers*: Unfinished Business: The European Parliament in the negotiations for reform of the Common European Asylum System. (A too Ambitious Reform for a still Weak Legislator) EU Law Analysis: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2019/06/unfinished-business-european-parliament.html> (2019.09.08.)

⁴⁹ *Wikström* Report 88. o.

⁵⁰ Ilyen beruházási terület pl. a digitális egységes piac, az energiaunió és az éghajlat-politika – ez még akkor is igaz, ha kohéziós politika keretében nem minden tagállam részesülhet támogatásokból, mivel egyfelől ez a politika sem egy-egy tagállamra nézve alkalmazandó, másfelől a gazdasági-társadalmi kohézió megteremtése ill. erősítése összuniós érdek.

⁵¹ https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_hu (2019.09.11.)

vesznek részt egy ilyen rendszerben, az eleve megkérdőjelezi azt, hogy beszélhetünk-e szolidaritásról.

Említést érdemel az, hogy a dublini rendszer reformja továbbra sem foglalkozik a menekültek befogadásának társadalmi aspektusaival, bár az Európai Parlament tervezetében látható, hogy bizonyos mértékű elmozdulás már történik ez irányba. A menedékkérők oldaláról próbálja az integrációt növelni és a tagállamok közötti mozgásokat csökkenteni mind a csoportos áthelyezés, mind pedig a célország kiválasztásának lehetősége. Azonban számos szerző javasolja azt, hogy a tagállamok oldalán is figyelembe kell venni bizonyos, az integrációt segítő faktorokat. Példának okáért figyelembe lehetne venni azt, hogy a tagállamoknak pillanatnyilag milyen képzettségű munkaerőre van szüksége.⁵²

Végsősoron a dublini rendszer reformja a KEMR fejlesztésének sarokpontja. A megfelelő felelősséget megosztó rendszer nélkül nem működhet jól a megújuló menekültügyi rendszer. Hiába lesz egységes szabályozása a menekült státusznak, a menedékkérők befogadásának és a menekültügyi eljárásoknak, ha egyes tagállamok továbbra is túlterheltek lesznek mentesítő megoldás nélkül, és ebből kifolyólag más tagállamok kibújhatnak a felelősség alól. Sőt, a menekültválság idején tapasztalt tömeges bevándorlás hatása lehetséges, hogy még így sem lenne kezelhető. Emiatt számos szerző hangsúlyozza annak a fontosságát, hogy a dublini rendszer bizonyos mértékben a tagállamokon is túlterjedjen, és az Unió szomszédságában található harmadik államokkal is együtt kellene működni. Az ilyen együttműködésnek hangsúlyos elemei lehetnek a visszafogadási megállapodások és a biztonságos származásiországok uniós listájának kialakítása – utóbbi még várat magára,⁵³ előbbieket megkötése és gyakorlati alkalmazása pedig szintén nem probléma.

⁵² *Steve Peers*: Unfinished Business: The European Parliament in the negotiations for reform of the Common European Asylum System. (A too Ambitious Reform for a still Weak Legislator) EU Law Analysis: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2019/06/unfinished-business-european-parliament.html> (2019.09.08.)

⁵³ *Daniel Thym*: Minimum Requirements under EU Primary Law and International Refugee Law for Rules in Secondary Legislation on the Rejection of Applications for Asylum as Inadmissible with a view to Protection and Housing Options in Third Countries (Transit and Other Countries) or in Parts of any such Countries. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3163014 (2019.09.14.) 57. o.